

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1974-1975

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 avril 1975.

AVIS

PRÉSENTÉ

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

Par M. Georges LAMOUSSE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean de Bagnaux, *président* ; Georges Lamousse, Adolphe Chauvin, Henri Caillavet, Jean Fleury, *vice-présidents* ; Claudius Delorme, Maurice Vérillon, Jacques Habert, Mme Catherine Lagatu, *secrétaires* ; MM. Clément Balestra, Edmond Barrachin, René Billères, Jean-Pierre Blanc, Jacques Bordeneuve, Pierre Brun, Jacques Carat, Georges Cogniot, Jean Collery, Georges Constant, Raymond Courrière, Mme Suzanne Crémieux, MM. Charles Durand, Hubert Durand, François Duval, Léon Eeckhoutte, Charles Ferrant, Louis de la Forest, Mme Marie-Thérèse Goutmann, MM. Roger Houdet, Jean Lacaze, Adrien Laplace, Arthur Lavy, Jean Legaret, Kléber Malécot, André Messenger, Paul Minot, Michel Miroudot, Pouvanaa Opa Tetuaapua, Sosefo Makape Papilio, Guy Pascaud, Pierre Petit, Fernand Poignant, Victor Provo, Roland Ruet, René Tinant.

Voir le numéro :

Sénat : 196, 242 (1974-1975).

INTRODUCTION

Mesdames et Messieurs,

C'est une tâche difficile et souvent mélancolique que de vouloir protéger la culture. Il y a toujours comme un regret du passé dans l'âme de qui veut sauvegarder les œuvres d'art, les monuments et les sites qui sont l'ornement de notre planète.

L'accélération de l'histoire fait que la tâche est à la fois plus urgente que jadis, et plus délicate. Tout menace — et de plus en plus vivement — le trésor que nous ont légué des générations et des générations d'artistes et d'amateurs, cela aussi bien dans les pays riches que dans ceux qui commencent leur croissance.

Certes le changement des choses, qu'il ait été violent ou pacifique, a, de tous temps, ruiné les civilisations et substitué les monuments aux monuments et les œuvres d'art aux œuvres d'art. Cependant, l'avènement de l'ère industrielle a brusquement accéléré le phénomène.

— *L'évolution technologique* bouleverse les conceptions de l'urbanisme et de l'architecture un peu partout dans le monde. Ici, des villes lentement et harmonieusement dessinées par les siècles voient leur *xvi^e* ou leur *xviii^e* siècle éventré par les grandes percées rectilignes des « pénétrantes » ; là, des tours de verre et d'acier accablent de leurs 100 mètres des maisons à colombage et à pignon.

Style et format d'architecture sont désormais inassimilables par les villes anciennes. Cela se voit à Londres ; cela se voit à Bruxelles, à Paris mais aussi à Bogota ou à Tokyo.

— Le patrimoine millénaire est menacé aussi par *l'évolution sociale*. Les élites fortunées qui avaient commandé palais et œuvres d'art ne sont plus. Les descendants des dynasties prennent des résidences plus modestes, vendent les meubles et les toiles... Qui désormais entretiendra le château, qui empêchera les collections d'être dispersées ?

— *L'évolution des idées* aussi peut ruiner le patrimoine culturel. Par exemple : l'affaiblissement des croyances ; les fidèles désertent les temples et ne versent plus l'obole de l'entretien.

Protéger les merveilles de la Culture ? Mais l'idée même est remise en cause. Les doctrines ne manquent pas, de par le monde qui, au nom

du progrès, récusent le legs de l'ancien temps. La tradition ne séduit pas les fils autant que les pères. Combien de nos contemporains dénoncent le culte du Passé et refusent l'héritage.

*
**

De tous temps, certains esprits, et non des moindres, se sont efforcés de protéger les trésors du passé contre le vandalisme ou la spéculation. Ils s'y sont efforcés avec un succès inégal. De fait, reconnaissons-le, il arrive à l'artiste lui-même de jalouser les chefs-d'œuvre anciens trop vénérés. Il est tenté d'y substituer sa propre création. Dans une des périodes de vitalité artistique les plus fécondes, le Bernin qui ne se refusait rien, n'a-t-il pas avec l'accord d'Urbain VIII osé détacher les reliefs de bronze du Panthéon de Rome pour fondre le baldaquin de l'autel à Saint-Pierre. Les Romains d'alors furent sans pitié pour le Pontife. Un méchant distique courut la Ville Eternelle : « Ce que les barbares n'ont pas fait, un Barberini (Urbain VIII) l'a fait ».

Hélas, les monuments et œuvres d'art ont plus à craindre de nos jours que le goût ostentatoire et baroque d'un souverain. La vigilance doit être plus vive. Heureusement, devant les dégâts que le patrimoine architectural et que les sites naturels ont subis, l'opinion a fini par s'émouvoir et sa voix se fait entendre avec de plus en plus de véhémence. Si l'inondation qui envahit les rues de Florence en 1966 a été ressentie par tous les Italiens comme une catastrophe nationale, l'émotion a été largement partagée par les autres pays.

Naguère encore, pour protéger ses monuments et ses objets d'art, chaque pays faisait ce qu'il pouvait. Il élaborait ses règles de protection ; il s'efforçait de les faire appliquer ; il consentait quelques crédits pour entretenir et restaurer ; cela avec un bonheur inégal. Lorsque la tâche dépassait largement ses moyens, le pays s'efforçait d'attirer l'attention internationale. La France l'a fait pour Versailles. Le plus illustre des châteaux de France doit beaucoup au mécénat étranger. Pour sauver Venise que menace l'affaissement de la lagune, pour restaurer les chefs-d'œuvre de Florence, les fonds ont afflué du monde entier.

L'élévation du niveau de vie et d'instruction, l'information généralisée, le tourisme, contribuent à la prise de conscience de l'**opinion mondiale**. Et l'idée s'est fait jour qu'une coopération **internationale** était indispensable.

L'INTERVENTION DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ÉDUCATION, LA SCIENCE ET LA CULTURE (UNESCO)

L'UNESCO constitue le cadre approprié à une telle coopération. N'est-ce pas l'une des vocations de cet Organisme que de proposer les définitions, les règles, les programmes ?

Rappelons un texte fondamental :

« Acte constitutif de l'Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture.

« Article premier. — Buts et fonctions.

« 1. L'Organisation se propose de contribuer au maintien de la paix et de la sécurité en resserrant, par l'éducation, la science et la culture, la collaboration entre nations, afin d'assurer le respect universel de la justice, de la loi, des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion, que la Charte des Nations Unies reconnaît à tous les peuples.

« 2. A ces fins, l'Organisation :

*« c) Aide au maintien, à l'avancement et à la diffusion du savoir :
« En veillant à la conservation et protection du patrimoine universel de livres, d'œuvres d'art et d'autres monuments d'intérêt historique ou scientifique, et en recommandant aux peuples intéressés des conventions internationales à cet effet. »*

*
**

A sa mission de sauvegarde, l'UNESCO s'est depuis longtemps consacrée avec un succès remarquable. Il convient de l'en féliciter.

Je crois, mes chers collègues, qu'il n'est pas inutile d'évoquer très brièvement l'action de l'UNESCO en faveur du patrimoine culturel de l'humanité.

Citons, par exemple, la **convention internationale pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé**, adoptée le 14 mai 1954 par une conférence intergouvernementale à La Haye.

Par cette Convention, les Etats contractants s'engagent essentiellement à respecter les biens culturels situés sur leur propre territoire comme sur celui des autres Etats, en s'interdisant l'utilisation de ces biens à des fins qui pourraient entraîner leur destruction en cas de conflit. Ils s'engagent en outre à empêcher les pillages et le vandalisme.

Le règlement d'exécution charge le Directeur général de l'UNESCO d'établir une *liste des personnalités* désignées par les Etats contractants pour exercer les fonctions de *commissaire général* aux biens culturels.

En 1967, par exemple, deux commissaires généraux ont été accrédités respectivement auprès d'Israël et des Etats Arabes du Moyen-Orient.

La Convention créait un **registre international des biens culturels sous protection spéciale** où pouvait être inscrit à la demande des Etats intéressés, un petit nombre de refuges destinés à abriter des biens culturels meubles en cas de conflit armé, des centres monumentaux et d'autres biens culturels immeubles de très grande importance. L'ensemble de la cité du Vatican a été inscrit en 1960.

On ne saurait assez louer l'UNESCO d'avoir fait reconnaître que, pour la première fois, des biens culturels de grande valeur doivent bénéficier d'une protection internationale.

Citons également quatre recommandations particulièrement importantes :

— La **recommandation** qui définit les **principes internationaux à appliquer en matière de fouilles archéologiques** (1956). Elle vise à éviter que les vestiges archéologiques dont l'invention doit être un enrichissement pour l'humanité tout entière, ne fassent l'objet d'un trafic. La recommandation définit les procédures d'autorisation préalable, de contrôle, de déclaration des objets découverts, etc.

— La **recommandation** concernant la **sauvegarde de la beauté et du caractère des paysages et des sites** (1962) étend la notion de patrimoine culturel et esthétique à la nature et à la vie sauvage. Ce texte invite les Etats membres à constituer des *réserves* et des *parcs naturels*, à classer les plus beaux sites et paysages et à contrôler l'exécution des plans d'aménagement et d'urbanisme.

— La **recommandation** concernant les **mesures à prendre pour interdire et empêcher l'exportation, l'importation et le transfert de propriété illicites des biens culturels** (1964), vise à empêcher la spéculation à l'échelle nationale et internationale sur les biens culturels tels que œuvres d'art et d'architecture, manuscrits, livres d'intérêt artistique, historique ou

archéologique, documents d'ethnologie, collections scientifiques, archives musicales, etc. C'est un point qui est de grande importance en raison du pillage auquel sont exposés les biens culturels insuffisamment protégés par la législation.

— La **recommandation concernant la préservation des biens culturels mis en péril par des travaux publics ou privés** (1968) complète et précise la recommandation relative à la sauvegarde des paysages et des sites. Cette recommandation invite en particulier les Etats membres à soumettre à une réglementation et à un contrôle appropriés les projets d'expansion et de rénovation urbaine.

LA COOPÉRATION SCIENTIFIQUE

Là ne s'arrête pas l'action de l'UNESCO qui se signale particulièrement dans le domaine de la *coopération scientifique de sauvegarde*.

Collaborant avec diverses organisations et institutions internationales, avec les services nationaux des spécialistes de tous pays, l'UNESCO étudie les problèmes scientifiques et techniques de conservation et encourage les Etats membres à prendre les mesures pratiques dont ses études démontrent la nécessité.

Parmi les organismes qui coopèrent avec l'UNESCO citons le **Conseil international des monuments et des sites (ICOMOS)**, fondé en 1965, dont la mission est de promouvoir l'étude et de favoriser la conservation et la mise en valeur des monuments et des sites, d'éveiller et de développer l'intérêt des autorités des populations à l'égard des monuments et des sites.

Citons également le **Centre international d'études pour la conservation et la restauration des biens culturels** (Rome) créé en 1958 par un accord entre l'UNESCO et l'Italie.

LES CAMPAGNES INTERNATIONALES

En 1964, l'UNESCO a lancé une campagne internationale pour les monuments. L'UNESCO demandait aux Etats membres de développer des dispositions techniques et juridiques de sauvegarde des biens culturels et des sites. Elle invitait en même temps les Etats membres à organiser des manifestations dont la fin était de faire prendre conscience de la valeur des monuments du passé.

Deux campagnes entre autres ont particulièrement frappé l'opinion : celle qui avait pour fin la sauvegarde des monuments de la Nubie ainsi que la campagne internationale pour Florence et Venise.

LA NUBIE

La construction du barrage d'Assouan menaçait un des plus grands sites monumentaux du monde : ce « musée de 400 kms » qu'est la Nubie.

Tout le monde connaît l'extraordinaire entreprise de sauvetage qu'a constitué le découpage, le transport et la reconstruction des temples d'Abou Simbel ainsi que l'opération similaire intéressant les monuments de Philae.

FLORENCE ET VENISE

Il y a près de dix ans, M. René Maheu, directeur général de l'UNESCO, dont votre rapporteur se plaira à saluer l'inlassable action, lançait, au nom de l'UNESCO, un appel solennel à la solidarité internationale en faveur de Florence et de Venise.

Le 4 novembre 1966 une crue soudaine de l'Arno avait causé, à Florence, des dommages considérables dont certains sont, hélas, irréparables.

Quant à Venise, on sait que la ville s'enfoncé inexorablement dans le sol de la lagune.

Pour ces deux villes, la tâche de restauration est immense et urgente. Grâce à l'UNESCO, bien des sauvetages ont déjà eu lieu. Il reste (surtout à Venise) beaucoup à faire. Mais, sans l'aide internationale, l'Italie aurait-elle pu faire tout ce qui a été fait ?

*
**

L'UNESCO estime que pour mener à bien l'incomparable mission qui est la sienne, elle doit disposer d'un instrument juridique nouveau. Cet instrument, c'est la convention que le Gouvernement nous demande de l'autoriser à ratifier.

Le 16 novembre 1972, la Conférence générale de l'UNESCO a adopté à l'unanimité ce texte. L'exposé des motifs du projet de loi nous rappelle que la France s'est depuis l'origine montrée favorable à l'adoption de ce texte et a contribué, pour une large part, à sa mise au point.

ANALYSE DE LA CONVENTION

Le nouvel instrument juridique qu'a élaboré l'UNESCO recouvre, en les élargissant, les différentes conventions jusqu'ici adoptées relatives à la protection des monuments et des sites.

La Convention propose tout d'abord des définitions.

LE PATRIMOINE CULTUREL

L'article premier définit le *patrimoine culturel*. Il s'agit en premier lieu de *monuments*, d'architecture, de sculptures ou même de peintures (la Convention parle de peintures monumentales), d'éléments de caractère archéologique, d'inscriptions et de grottes.

L'article vise ensuite ce qu'il appelle les *ensembles*, c'est-à-dire les groupes de constructions isolées ou réunies qui ont une valeur exceptionnelle en raison de leur architecture, de leur unité ou de leur intégration dans le paysage.

L'article vise enfin les *sites*. Il s'agit là des sites *construits*, c'est-à-dire qui portent la marque de l'homme (sites archéologiques compris).

LE PATRIMOINE NATUREL

Le *patrimoine naturel* est défini à l'article 2. Il comprend les monuments naturels constitués par des formations physiques ou biologiques, les formations géologiques et physiographiques et les zones constituant l'habitat d'espèces animales et végétales menacées, enfin les sites naturels ou les zones naturelles strictement délimités qui ont une valeur universelle du point de vue de la science, de la conservation et de la beauté naturelle.

L'article 3 dispose qu'il appartient à chaque Etat d'identifier et de délimiter les biens situés sur son territoire et relevant des deux catégories de patrimoine définies.

LA PROTECTION

Elle est nationale et peut être internationale.

— A l'échelle nationale.

L'identification, la protection et la conservation ainsi que la mise en valeur du patrimoine appartiennent en priorité à l'Etat sur les territoires duquel ce patrimoine est situé. L'article 4 le rappelle.

L'article 5 détaille les mesures qui incombent à chacun des Etats pour assurer la conservation de son patrimoine :

- adoption d'une politique générale ;
- intégration de la protection du patrimoine dans les programmes de planification générale ;
- institution de services de protection ;
- développement d'études et de recherches scientifiques ;
- promulgation des règles juridiques appropriées ;
- création de centres de formation pour les spécialistes.

— A l'échelle internationale.

La protection n'est pas seulement nationale. La Convention respecte pleinement la souveraineté des Etats. (Elle tient au reste à le rappeler en tête de l'article 6 mais elle fait *obligation* pour chacun d'entre eux de reconnaître que son patrimoine est partie intégrante du patrimoine universel) ; c'est l'objet de l'article 6.

La Communauté internationale a le devoir de mettre en place un *système de coopération et d'assistance* visant à seconder les Etats dans les efforts qu'ils déploient pour préserver leur patrimoine. L'article 7 le précise. Quel est ce système ? Il est exposé par la Convention dans ses articles 8 à 28.

UN COMITÉ INTERGOUVERNEMENTAL

La Convention prévoit la constitution d'un comité intergouvernemental (art. 8) ; il est composé de 15 Etats élus par les Etats parties à la Convention réunis en Assemblée générale au cours de sessions ordinaires de la Conférence générale de l'UNESCO. Dans une étape ultérieure, le nombre des Etats membres du Comité sera porté à 21. Il est prévu que

l'élection des membres du Comité doit assurer une représentation *équitable* des différentes régions et cultures du monde. Aux séances du Comité assistent avec *voix consultative* des représentants d'organisations internationales ou intergouvernementales coopérant avec l'UNESCO, comme par exemple, le *Centre de Rome* et le *Conseil international (ICOMOS)* dont nous avons déjà parlé.

L'article 9 précise la *durée* du *mandat* des Etats membres du Comité intergouvernemental.

LA LISTE DU PATRIMOINE MONDIAL

Le Comité intergouvernemental a tout d'abord pour mission d'établir sur la base d'inventaires soumis par les Etats membres une *liste du patrimoine mondial*, c'est-à-dire une liste de biens qu'il considère comme ayant une valeur universelle exceptionnelle.

LA LISTE DU PATRIMOINE MONDIAL EN PÉRIL

En outre, le Comité établit chaque fois que les circonstances l'exigent une liste du patrimoine mondial *en péril*. Sur cette liste figurent les biens pour la sauvegarde desquels de grands travaux sont nécessaires et pour lesquels une assistance a été demandée dans les conditions que nous verrons plus loin.

L'article 11 dans son paragraphe 4 précise la notion de patrimoine en péril en donnant une liste assez longue et non limitative des dangers graves et précis qui le menacent.

L'ASSISTANCE INTERNATIONALE

Les responsabilités d'autoriser l'assistance sont définies par l'article 13. Les conditions et modalités de cette assistance le sont de l'article 19 à l'article 28. Le fonds correspondant est créé en application des articles 15 à 18.

DEMANDE D'ASSISTANCE

Tout Etat partie à la présente convention peut demander une assistance internationale en faveur de son patrimoine culturel ou naturel (art. 19) à condition que les biens en question figurent sur les listes dont nous avons parlé (art. 20).

La procédure d'examen est définie à l'article 21. Il est à noter que cette procédure prévoit les cas d'*urgence*.

L'article 22 décrit les formes que peut prendre l'assistance internationale.

Il s'agit :

- d'études sur les problèmes artistiques, scientifiques et techniques que posent la sauvegarde et l'animation du patrimoine ;
- de mises à la disposition d'experts ;
- de formation de spécialistes ;
- de fournitures d'équipements ;
- de prêts (à faible intérêt ou sans intérêt) ;
- d'octroi, à titre exceptionnel, de subventions non remboursables.

LA DÉCISION

La décision touchant l'assistance internationale appartient au *Comité du patrimoine mondial*. L'article 13 précise que ce comité reçoit et étudie les demandes d'assistance et décide de la suite à donner à ces demandes, qu'il détermine la nature et l'importance de l'aide, qu'il fixe un ordre de priorité ; c'est lui enfin qui décide de l'utilisation des ressources du fonds.

Le fonds pour la protection du patrimoine mondial culturel, naturel.

La Convention crée un fonds pour la protection du patrimoine mondial. Les ressources sont constituées par les contributions obligatoires et les contributions volontaires des Etats.

Elles sont dans les deux cas versées sur une base régulière et selon un *pourcentage* uniforme, applicable à tous les Etats, ce pourcentage ne pouvant toutefois dépasser, pour chaque Etat, 1 % du montant de sa contribution au budget de l'UNESCO (art. 16).

LES PROGRAMMES ÉDUCATIFS

Votre Rapporteur souligne l'intérêt de l'article 27 de la Convention qui dispose que les Etats parties à la Convention s'efforcent, par tous les moyens appropriés, notamment par des programmes d'éducation et d'information, de renforcer le respect et l'attachement de leur peuple au patrimoine culturel et naturel mondial.

L'article dispose que ces Etats s'engagent à *informer largement le public* des menaces qui pèsent sur ce patrimoine et les activités entreprises en application de la présente Convention.

En effet, il n'est pas de protection efficace sans le concours de l'opinion publique.

Il convient que les Etats, à commencer par la France, informent le public par tous les moyens modernes d'information, des dangers que court le patrimoine culturel et naturel.

Votre Rapporteur ose espérer que le Gouvernement n'oubliera pas, au moment d'appliquer l'article 27 de la Convention, de faire appel au seul moyen de communication efficace qui existe, la **télévision**.

La Convention comprend enfin les articles relatifs aux rapports que les Etats parties devront présenter à la Conférence générale de l'UNESCO et relatifs aux conditions d'adhésion et de ratification.

Voilà brièvement analysé le contenu de la présente Convention.

CONCLUSION

Le Gouvernement invite la Haute Assemblée à autoriser la ratification d'une Convention pour la protection du patrimoine culturel mondial.

La France est intéressée au premier chef par le nouvel instrument juridique ainsi créé, puisqu'elle fait partie des pays les plus riches en monuments historiques. (Il est au reste à souhaiter que notre pays ne soit pas de si tôt en nécessité de faire appel à la générosité mondiale.)

En autorisant la ratification de la Convention, le Sénat manifestera également qu'il approuve l'action de l'UNESCO, c'est-à-dire d'un organisme qui se dévoue à sauvegarder la culture, en dehors de toute orientation ou immixtion politiques.

Voilà, mes chers collègues, les raisons pour lesquelles votre Commission des Affaires culturelles a donné un **avis favorable** au projet de loi qui vous est soumis.