

DÉCRET N° 2019 – 382 DU 07 AOÛT 2019

portant transmission à l'Assemblée nationale, pour autorisation d'adhésion, de la Convention d'UNIDROIT sur les biens culturels volés ou illicitement exportés, adoptée à Rome, le 24 juin 1995.

**LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE,
CHEF DE L'ÉTAT,
CHEF DU GOUVERNEMENT,**

- Vu** la loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin ;
- vu** la décision portant proclamation, le 30 mars 2016 par la Cour constitutionnelle, des résultats définitifs de l'élection présidentielle du 20 mars 2016 ;
- vu** le décret n° 2018-198 du 05 juin 2018 portant composition du Gouvernement ;
- vu** le décret n° 2017-586 du 13 décembre 2017 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère des Affaires Étrangères et de la Coopération ;
- vu** le décret n° 2016-425 du 20 juillet 2016 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de la Justice et de la Législation ;
- vu** le décret n° 2018-045 du 15 février 2018 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère du Tourisme, de la Culture et des Sports ;
- sur** proposition conjointe du Ministre des Affaires Étrangères et de la Coopération, du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et de la Législation et du Ministre du Tourisme, de la Culture et des Sports,
- le** Conseil des Ministres, entendu en sa séance du 07 août 2019,

DÉCRÈTE

La Convention d'UNIDROIT sur les biens culturels volés ou illicitement exportés, adoptée à Rome, le 24 juin 1995, dont ci-joint le texte, sera présentée à l'Assemblée nationale, pour autorisation d'adhésion, conjointement par le Ministre des Affaires Étrangères et de la Coopération, le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et de la Législation et le Ministre du Tourisme, de la Culture et des Sports qui sont chargés, individuellement ou collectivement, d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

« EXPOSÉ DES MOTIFS

Monsieur le Président de l'Assemblée nationale,
Mesdames et Messieurs les Honorables Députés,

Le présent exposé s'articule autour des deux points ci-après : la présentation de la Convention (I) et l'intérêt du Bénin à y adhérer (II).

I- Présentation de la Convention

La Convention de l'Institut International pour l'Uniformisation du Droit privé (UNIDROIT) sur les biens culturels volés ou illicitement exportés est la réponse à une préoccupation exprimée par l'UNESCO dans un contexte de développement du marché de l'art et de circulation internationale des œuvres culturelles.

Il s'agit d'une convention multilatérale qui a procédé à l'uniformisation des règles de droit international privé applicables aux cas de vols et d'exportations illicites des biens culturels.

A- Genèse de la Convention

En matière de revendication internationale des biens culturels, le droit commun n'apporte pas de solutions satisfaisantes, et les textes conventionnels existants ne couvrent pas, ou pas suffisamment, les aspects de droit privé de la protection des biens culturels (en particulier, c'est la protection de l'acquéreur de bonne foi par certains Etats qui constitue l'obstacle majeur à la reconnaissance internationale des règles dans ce domaine).

L'UNESCO s'est donc tournée vers UNIDROIT pour élaborer un nouvel instrument prenant pour point de départ la Convention de l'UNESCO de 1970 concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites de biens culturels (Convention de 1970) mais bénéficiant de 25 années de réflexion en matière de trafic illicite (suite à un accroissement de la menace dans tous les pays, les Etats avaient développé une mentalité différente et une plus grande envie et nécessité de coopérer dans ce domaine).

Ainsi, en réponse à la demande de l'UNESCO au début des années 1980, le Conseil de Direction d'UNIDROIT a décidé à sa 65^{ème} Session (avril 1986) d'inclure le sujet de la protection internationale des biens culturels dans le Programme de travail d'UNIDROIT pour la période triennale 1987-1989.

Auparavant, une première étude sur la protection internationale des biens culturels à la lumière notamment du projet de loi uniforme d'UNIDROIT sur l'acquisition de bonne foi d'objets mobiliers corporels (LUAB) de 1974 et de la Convention de l'UNESCO de 1970, suivie d'une deuxième qui faisait référence en particulier aux règles de droit privé concernant le transfert de propriété des biens culturels avaient été effectuées.

Dans ces études, une vue d'ensemble de droit comparé précédait l'examen d'un moyen de protection efficace des biens culturels, à savoir l'application des règles impératives traduisant des considérations d'ordre politique en concepts juridiques.

Une approche nouvelle y était préconisée, fondée sur la reconnaissance des droits étrangers régissant l'exportation des biens culturels par le biais de l'effet combiné du droit privé, du droit international privé (conflits de lois) et du droit public.

Ayant été informé que l'UNESCO n'envisageait pas de préparer en son sein un nouvel instrument international, le Conseil de Direction d'UNIDROIT décida de créer un comité d'étude chargé d'examiner la possibilité et l'opportunité d'établir des règles uniformes traitant des aspects de droit privé de la protection internationale des biens culturels.

Ce comité a travaillé sur la base d'un avant-projet de Convention sur la restitution d'objets culturels, présenté par Monsieur Roland LOEWE dont l'approche essentiellement pragmatique était fondée sur les concepts de restitution et de droit au paiement.

Le comité d'étude s'est réuni à Rome à trois reprises entre 1988 et 1990 sous la présidence de Monsieur Riccardo MONACO (alors Président d'UNIDROIT) et à l'issue de sa troisième session, il a adopté l'avant-projet de Convention d'UNIDROIT sur les biens culturels volés ou illicitement exportés.

Suite à la décision du Conseil de Direction de convoquer un Comité d'experts gouvernementaux, le texte de l'avant-projet a été discuté et révisé lors de quatre sessions du comité présidées par le Pr. Pierre LAVIVE (Suisse), qui se sont tenues à Rome entre 1991 et 1993.

A la conclusion de sa quatrième session, le Comité a adopté le projet de Convention d'UNIDROIT sur le retour international des biens culturels volés ou illicitement exportés et, à sa 73^{ème} Session (mai 1994), le Conseil de Direction d'UNIDROIT a estimé que ce texte qui avait atteint un compromis entre des systèmes juridiques renfermant des principes pourtant très différents, était prêt pour être soumis à une Conférence diplomatique pour adoption.

En effet, pendant les travaux, deux blocs plus ou moins homogènes se sont affrontés. D'un côté, les adeptes de la libre circulation internationale des biens culturels et, de l'autre, les partisans d'une protection nationale du patrimoine. Les premiers voulaient restreindre le plus possible le champ d'application matérielle de la Convention et préserver la protection dont bénéficie chez eux l'acquéreur de bonne foi. Les seconds voulaient au contraire étendre le plus possible la portée du principe de la restitution des biens culturels volés ou illicitement exportés et assurer ainsi une protection internationale optimale du patrimoine culturel national. Il aura fallu six ans pour rapprocher les points de vue les plus antagonistes et aboutir à ce texte.

Le Gouvernement italien a convoqué la Conférence diplomatique qui s'est tenue à Rome du 7 au 24 juin 1995.

A cette Conférence, soixante-dix-huit Etats (dont huit à titre d'observateurs), sept organisations intergouvernementales, cinq organisations internationales non gouvernementales, une association professionnelle internationale ainsi que l'Ordre souverain militaire de Malte étaient représentés.

Elle a été saisie du projet de Convention, du rapport explicatif préparé par le Secrétariat d'UNIDROIT, d'un projet de dispositions finales et commentaires explicatifs du Secrétariat d'UNIDROIT, ainsi que des propositions et observations des Gouvernements et des organisations internationales.

Les travaux se sont déroulés au sein de la Conférence plénière et de ses organes. Un Groupe de travail informel dont la composition reflétait les positions les plus éloignées s'est formé après dix jours de négociations alors que des obstacles apparemment insurmontables laissaient craindre pour le succès de la Conférence. Ce Groupe dont les réunions se sont tenues en marge des travaux de la Conférence, a élaboré un texte de compromis (Australie, Cambodge, Canada, Espagne, Etats-Unis d'Amérique, France, Grèce, Irlande, Italie, Mexique, République de Corée, Turquie et Zambie) et ce texte auquel d'autres délégations ont apporté leur soutien, ainsi qu'un projet de préambule (Australie, Cambodge, Canada, Espagne, Etats-Unis d'Amérique, France, Grèce, Italie, Mexique, Pays-Bas, Suisse, Turquie et Zambie) ont été présentés à la Conférence.

La Convention d'UNIDROIT sur les biens culturels volés ou illicitement exportés a été ouverte à la signature – ainsi qu'à l'adhésion – à la clôture de la Conférence le 24 juin 1995. Elle est restée ouverte à la signature à Rome (Italie) jusqu'au 30 juin 1996. A cette date, 22 Etats avaient signé la Convention déposée auprès du Gouvernement d'Italie.

Au 18 octobre 2018, 45 Etats étaient parties à la Convention qui est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1998, conformément à son article 12.

B- Contenu de la Convention

La Convention comprend, outre son préambule, vingt-et-un (21) articles répartis en cinq (5) chapitres ainsi qu'une annexe.

- **Le préambule**

Les dispositions du préambule expriment des intentions communes et des principes (bien que de valeur en soi non obligatoire) qui font partie intégrante de l'équilibre global de la Convention. Il offre une synthèse de la philosophie, des objectifs, du rôle, du contenu, mais aussi des limites de la Convention, en faisant état de la réalité du trafic illicite, de la nécessité et de la volonté de la combattre.

Le préambule s'ouvre sur certains rappels fondamentaux : l'importance de la protection du patrimoine culturel et des échanges culturels au bénéfice de l'humanité ; la diffusion de la culture pour le bien-être de l'humanité et le progrès de la civilisation ; les dommages irréparables occasionnés par le trafic en général ; la place importante réservée aux communautés tribales autochtones et encore la gravité du problème des fouilles illicites dans les sites archéologiques.

Ensuite est indiqué l'objectif poursuivi par la Convention, à savoir : « contribuer efficacement à la lutte contre le trafic illicite des biens culturels en établissant un corps minimum de règles juridiques communes aux fins de restitution et de retour des biens culturels entre les Etats contractants, dans le but de favoriser la préservation et la protection du patrimoine culturel dans l'intérêt de tous ».

Puis, la Convention souligne que la mise en place, dans certains Etats, de mécanismes, tels que l'indemnisation, sans lesquels le système de la restitution ou du retour serait inacceptable pour ces derniers, n'implique pas que de telles mesures devraient être adoptées dans d'autres Etats.

Cependant, les rédacteurs reconnaissent que la Convention n'apportera pas à elle seule une solution aux problèmes posés par le trafic illicite, mais qu'elle « amorce un processus visant à renforcer la coopération culturelle internationale et à maintenir une juste place au commerce licite et aux accords interétatiques dans les échanges culturels ».

En raison de l'importance cruciale pour certains Etats du principe de non rétroactivité, les experts ont inséré dans le préambule ce principe fondamental afin de permettre aux Etats qui l'ont inscrit dans leur Constitution de devenir partie à la Convention.

Néanmoins, si la non-rétroactivité est la règle, le texte du préambule indique clairement que « l'adoption des dispositions de la Convention pour l'avenir ne constitue en aucune façon une approbation ou une légitimation de tout trafic illicite intervenu avant son entrée en vigueur ».

Enfin, les Etats ont rendu un hommage à l'UNESCO pour les actions qu'il a accompli dans ce domaine, notamment à travers la Convention de 1970, et le soutien que cette organisation a apporté aux travaux d'UNIDROIT.

Les cinq chapitres qui ont suivi le préambule portent respectivement sur : le champ d'application et la définition, la restitution des biens culturels volés, le retour des biens culturels illicitement exportés, les dispositions générales, et les dispositions finales.

• **Champ d'application et définition**

L'article 1^{er} relatif au champ d'application stipule que la Convention s'applique aux demandes à caractère international : a) de restitution de biens culturels volés, b) de retour de biens culturels déplacés du territoire d'un Etat contractant en violation de son droit réglementant l'exportation de biens culturels en vue de protéger son patrimoine culturel (la Convention désigne de tels biens sous l'expression "biens culturels illicitement exportés").

En son article 2, la Convention définit "biens culturels" comme « biens qui, à titre religieux ou profane, revêtent une importance pour l'archéologie, la préhistoire, l'histoire, la littérature, l'art ou la science et qui appartiennent à l'une des catégories énumérées dans l'annexe à la Convention ».

Les catégories spécifiées à l'annexe sont les suivantes :

- Collections et spécimens rares de zoologie, de botanique, de minéralogie et d'anatomie ; objets présentant un intérêt paléontologique ;
- Les biens concernant l'histoire, y compris l'histoire des sciences et des techniques, l'histoire militaire et sociale ainsi que la vie des dirigeants, penseurs, savants et artistes nationaux, et les événements d'importance nationale ;
- Le produit des fouilles archéologiques (régulières et clandestines) et des découvertes archéologiques ;

- Les éléments provenant du démembrement de monuments artistiques ou historiques et des sites archéologiques ;
- Objets d'antiquité ayant plus de cent ans d'âge, tels qu'inscriptions, monnaies et sceaux gravés ;
- Le matériel ethnologique ;
- Les biens d'intérêt artistique tels que :
 - (i) Tableaux, peintures et dessins faits entièrement à la main sur tout support et en toutes matières (à l'exclusion des dessins industriels et des articles manufacturés à la main) ;
 - (ii) Productions originales de l'art statuaire et de la sculpture, en toutes matières ;
 - (iii) Gravures, estampes et lithographies originales ;
 - (iv) Assemblages et montages artistiques originaux, en toutes matières ;
- Manuscrits rares et incunables, livres, documents et publications anciens d'intérêt spécial (historique, artistique, scientifique, littéraire, etc.) isolés ou en collections ;
- Timbres-poste, timbres fiscaux et analogues, isolés ou en collections ;
- Archives, y compris les archives phonographiques, photographiques et cinématographiques ;
- Objets d'ameublement ayant plus de cent ans d'âge et instruments de musique anciens.

- **La restitution des biens culturels volés (articles 3 et 4)**

Le paragraphe premier de l'article 3 consacre le principe général de la restitution des biens culturels volés lorsqu'il édicte : « le possesseur d'un bien culturel volé doit le restituer ».

Aucune condition n'est posée quant à la propriété publique ou privée, non plus qu'en ce qui concerne la bonne ou la mauvaise foi de l'acquéreur. Aucune exigence n'est non plus posée en ce qui concerne le lien entre la situation du bien ou du propriétaire, ou du lieu du vol et le caractère d'Etat contractant. Ainsi, en cas de vol, la restitution doit être automatique.

En raison de la gravité du problème du pillage des sites archéologiques, le paragraphe 2 de l'article 3 prévoit qu'« un bien culturel issu de fouilles illicites ou licitement issu de fouilles mais illicitement retenu » puisse être considéré comme volé à condition que cela soit compatible avec le droit de l'Etat où lesdites fouilles ont eu lieu.

Pour toute demande de restitution, le paragraphe 3 de l'article 3 prévoit, d'une part, un délai d'action ou délai relatif de prescription de l'action qui est de trois ans à compter du moment où le demandeur a connu l'endroit où se trouvait le bien culturel et l'identité du possesseur (critères cumulatifs), d'autre part, un délai absolu de prescription de l'action qui est de cinquante ans à compter du moment du vol.

Toutefois, les paragraphes 4 et 8 de l'article 3 suppriment le délai absolu de prescription de l'action et, en d'autres termes, établit l'imprescriptibilité lorsque l'action en restitution concerne « un bien culturel faisant partie intégrante d'un monument ou d'un site archéologique identifiés ou faisant partie d'une collection publique » ou « un bien culturel sacré ou revêtant une importance collective appartenant à, et utilisé par, une communauté autochtone ou tribale pour l'usage traditionnel ou rituel de cette

communauté ». Néanmoins le délai d'action ou délai relatif de prescription de l'action triennal est maintenu.

Nonobstant les dispositions du paragraphe 4 ci-dessus expliquées, tout Etat contractant peut, au moment de la signature, de la ratification, de l'adhésion, de l'acceptation ou de l'approbation, déclarer qu'une action se prescrit dans un délai absolu de 75 ans ou dans un délai plus long prévu par son droit. Un Etat qui fait une telle déclaration ne peut pas prétendre bénéficier d'un délai plus long lorsqu'il demande la restitution de ses propres biens à l'étranger, même dans un pays qui n'a aucun délai de prescription ou un délai plus long que l'Etat requérant (paragraphe 5 et 6 combinés de l'article 3).

L'article 4 consacre le droit au paiement d'une indemnité équitable au possesseur de bonne foi d'un bien culturel volé qui doit le restituer. Cette indemnité est payée à condition que le possesseur « n'ait pas su ou dû raisonnablement savoir que le bien était volé et qu'il puisse prouver avoir agi avec la diligence requise lors de l'acquisition ».

Pour déterminer si le possesseur a agi avec la diligence requise, il est tenu compte de toutes les circonstances de l'acquisition, notamment de la qualité des parties, du prix payé, de la consultation par le possesseur de tout registre relatif aux biens culturels volés raisonnablement accessible et de toute autre information et documentation pertinentes qu'il aurait pu raisonnablement obtenir et de la consultation d'organismes auxquels il pouvait avoir accès ou de toute autre démarche qu'une personne raisonnable aurait entreprise dans les mêmes circonstances.

L'article 4 règle aussi la question du débiteur de l'obligation de payer l'indemnité équitable. En effet, il prescrit de faire « des efforts raisonnables (...) afin que la personne qui a transféré le bien culturel au possesseur, ou tout autre cédant antérieur paie l'indemnité lorsque cela est conforme au droit de l'Etat dans lequel la demande est introduite ». Il prévoit aussi que le paiement de l'indemnité par le détenteur ne porte pas atteinte au droit du demandeur d'en réclamer le remboursement à une autre personne.

Dans tous les cas, le possesseur ne peut bénéficier d'un statut plus favorable que celui de la personne dont il a acquis le bien culturel par héritage ou autrement à titre gratuit.

• **Retour des biens culturels illicitement exportés (articles 5 à 7)**

La Convention prévoit qu'un Etat contractant peut demander au tribunal ou à toute autre autorité compétente d'un autre Etat contractant d'ordonner le retour d'un bien culturel illicitement exporté du territoire de l'Etat requérant.

Lorsque saisi, le tribunal ou toute autre autorité compétente de l'Etat requis ordonne le retour du bien culturel, au cas où l'Etat requérant établit que l'exportation du bien porte une atteinte significative à l'un ou l'autre des intérêts suivants :

- la conservation matérielle du bien ou de son contexte;
- l'intégrité d'un bien complexe;
- la conservation de l'information, notamment de nature scientifique ou historique, relative au bien;
- l'usage traditionnel ou rituel du bien par une communauté autochtone ou tribale, ou établit que le bien revêt pour lui une importance culturelle significative.

Toute demande de retour doit être accompagnée de toute information de fait ou de droit permettant au tribunal ou à l'autorité compétente de l'Etat requis de disposer des éléments pertinents de nature juridique, notamment la réglementation en matière d'exportation dont la violation est invoquée, et culturelle pour prendre sa décision.

Le statut de bien culturel illicitement exporté est aussi étendu au « bien culturel, exporté temporairement du territoire de l'Etat requérant, notamment à des fins d'exposition et de recherche ou de restauration, en vertu d'une autorisation délivrée selon son droit réglementant l'exportation de biens culturels en vue de protéger son patrimoine culturel et qui n'a pas été retourné conformément aux termes de cette autorisation ».

La Convention prévoit, comme dans le cas du bien culturel volé, le droit du possesseur du bien culturel illicitement exporté à une indemnité équitable. Les circonstances pertinentes de l'acquisition pour déterminer si le possesseur est de bonne foi étant, dans ce cas, le défaut du certificat d'exportation requis en vertu du droit de l'Etat requérant.

La Convention laisse toutefois des alternatives à la restitution. Ainsi, en accord avec l'Etat requérant, le possesseur qui doit retourner le bien culturel sur le territoire de cet Etat, peut décider : a) de rester propriétaire du bien, ou b) d'en transférer la propriété, à titre onéreux ou gratuit, à une personne de son choix résidant dans l'Etat requérant et présentant les garanties nécessaires.

Les frais découlant du retour du bien culturel illicitement exporté incombent à l'Etat requérant, sans préjudice de son droit de se faire rembourser les frais par toute autre personne.

La Convention aménage néanmoins des exceptions aux dispositions applicables au retour des biens culturels illicitement exportés. Lesdites dispositions ne s'appliquent pas lorsque : a) l'exportation du bien culturel n'est plus illicite au moment où le retour est demandé ou b) le bien a été exporté du vivant de la personne qui l'a créé ou au cours d'une période de cinquante ans après le décès de cette personne.

- **Dispositions générales (articles 8 à 10)**

Sous ce chapitre, la Convention pose à l'article 8 une règle uniforme en matière de compétence du for pour des demandes tant de restitution que de retour. Ainsi, sont compétents pour examiner l'action au fond, « les tribunaux ou toutes autres autorités compétentes de l'Etat contractant où se trouve le bien culturel, ainsi que devant les tribunaux ou autres autorités compétentes qui peuvent connaître du litige en vertu des règles en vigueur dans les Etats contractants ».

Lorsque l'action au fond est assortie d'une demande de mesures provisoires ou conservatoires, ce sont les mesures prévues par la loi de l'Etat contractant où se trouve le bien qui peuvent être mises en œuvre.

Les parties ont la faculté de soumettre leur différend à un tribunal ou à une autre autorité compétente ou à l'arbitrage.

L'article 9 en son paragraphe 1 accorde la possibilité à tout Etat contractant d'appliquer toutes règles plus favorables à la restitution ou au retour des biens culturels que celles prévues par la Convention, alors qu'en son paragraphe 2, il dispose en contrepoint que

« l'article ne doit pas être interprété comme créant une obligation de reconnaître ou de donner force exécutoire à une décision d'un tribunal ou de toute autre autorité compétente d'un autre Etat contractant qui s'écarte des dispositions de la convention ».

L'article 10 délimite le champ d'application rationae temporis des dispositions prévues aux chapitres 2 (restitution des biens culturels volés) et 3 (retour des biens culturels illicitement exportés) de la Convention.

Il en ressort que les dispositions du chapitre 2 s'appliquent seulement aux biens culturels volés après l'entrée en vigueur de la Convention à l'égard de l'Etat où la demande est introduite, sous réserve que :

- le bien ait été volé sur le territoire d'un Etat contractant après l'entrée en vigueur de la Convention à l'égard de cet Etat ; ou
- le bien se trouve dans un Etat contractant après l'entrée en vigueur de la Convention à l'égard de cet Etat.

En revanche, en ce qui concerne les dispositions du chapitre 3, elles ne s'appliquent qu'à un bien culturel illicitement exporté après l'entrée en vigueur de la Convention à l'égard de l'Etat requérant ainsi que de l'Etat où la demande est introduite.

• Dispositions finales (articles 11 à 21)

Le dernier chapitre consacré aux dispositions finales, classique pour tout accord international, règle les questions relatives aux modalités de l'expression par les Etats contractants de leur "consentement à être lié" par la Convention, d'entrée en vigueur de la Convention, d'entrée en vigueur de la Convention pour un Etat contractant, aux déclarations, à la dénonciation de la Convention ainsi qu'aux fonctions dépositaires.

D'autres questions réglées sous ce chapitre méritent une mention particulière.

Ainsi faut-il souligner que les dispositions de l'article 13 portent sur les rapports de la Convention avec d'autres obligations internationales des Etats contractants. A ce sujet, l'alinéa 1 prévoit que la « Convention ne déroge pas aux instruments internationaux par lesquels un Etat contractant est juridiquement lié et qui contiennent des dispositions sur les matières réglées par la Convention, à moins qu'une déclaration contraire soit faite par les Etats liés par de tels instruments ».

Le paragraphe 3 de l'article précité ajoute que « dans leurs relations mutuelles, les Etats contractants, membres d'organisations d'intégration économique ou d'entités régionales peuvent déclarer qu'ils appliquent les règles internes de ces organisations ou entités et n'appliquent donc pas dans ces relations les dispositions de la Convention dont le champ d'application coïncide avec celui de ces règles ».

Le paragraphe 2 de l'article 13 quant à lui encourage les Etats contractants à signer entre eux des accords en vue de favoriser l'application de la Convention dans leurs rapports réciproques, et lorsqu'ils concluent de tels accords, ils doivent en transmettre copie au dépositaire.

L'article 16 alinéa 1 prescrit une déclaration obligatoire à faire par l'Etat contractant au moment de la signature, de la ratification, de l'acceptation, de l'approbation ou de l'adhésion. Ladite déclaration obligatoire porte sur la ou les procédures suivant lesquelles

les demandes de retour ou de restitution de biens culturels peuvent être introduites par un Etat. Il s'agit des procédures ci-après :

1. directement auprès des tribunaux ou autres autorités compétentes de l'Etat déclarant ;
2. par le biais d'une ou plusieurs autorités désignées par cet Etat pour recevoir de telles demandes et les transmettre aux tribunaux ou autres autorités compétentes de cet Etat ;
3. par les voies diplomatiques ou consulaires.

L'alinéa 2 de l'article précité prévoit en revanche, la faculté pour l'Etat contractant, de désigner les tribunaux ou autres autorités compétentes pour ordonner la restitution ou le retour des biens culturels.

L'article 17 impose aux Etats l'obligation de notifier au depositaire par écrit, dans l'une des langues officielles de la Convention, la législation réglementant l'exportation de biens culturels. Cette notification doit être faite dans les six mois suivants la date du dépôt de l'instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion. Cette information est mise à jour périodiquement s'il y a lieu.

La Convention n'admet pas de réserve sauf celles qu'elle autorise expressément.

II- Intérêt du Bénin à adhérer

L'adhésion du Bénin à la Convention d'UNIDROIT sur les biens culturels volés ou illicitement exportés adoptée à Rome le 24 juin 1995 se justifie à double titre. D'abord en raison d'un intérêt juridique (A), somme toute classique, ensuite, en raison d'un intérêt politique (B) qu'il convient d'exposer.

A- Intérêt juridique à adhérer à la Convention d'UNIDROIT du 24 juin 1995

Plusieurs instruments internationaux ont consacré des règles de droit international sur la protection des biens culturels. Il s'agit principalement de :

1. la Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflits armés, avec Règlement d'exécution, adoptée à La Haye le 14 mai 1954 et ses deux protocoles additionnels (respectivement du 14 mai 1954 et du 26 mars 1999) auxquels le Bénin a adhéré le 17 avril 2012 ;
2. la Convention de l'UNESCO concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels adoptée à Paris le 14 novembre 1970 que le Bénin a ratifiée le 1^{er} mars 2017 ;
3. la Convention de l'UNESCO concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel adoptée à Paris le 16 novembre 1972 que le Bénin a ratifiée le 14 juin 1982 ;
4. la Convention d'UNIDROIT sur les biens culturels volés ou illicitement exportés, adoptée à Rome, le 24 juin 1995 ;
5. la Convention de l'UNESCO sur la protection du patrimoine culturel subaquatique adoptée à Paris le 02 novembre 2001 que le Bénin a ratifiée le 4 août 2011 ;

6. la Convention de l'UNESCO pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel adoptée à Paris le 17 octobre 2003 que le Bénin a ratifiée le 17 avril 2012 ;
7. la Convention de l'UNESCO sur la promotion et la protection de la diversité des expressions culturelles adoptée à Paris le 20 octobre 2005 que le Bénin a ratifiée le 20 décembre 2007.

Ainsi, la Convention d'UNIDROIT est la seule de ces principales conventions multilatérales à laquelle le Bénin n'est pas partie.

Or, il s'agit d'une convention importante dans le dispositif international de protection des biens culturels en ce qui concerne notamment les situations de vols et d'exportations illicites desdits biens.

Elle améliore les solutions aux problèmes de droit international privé les plus significatifs qui se posent à l'occasion de la circulation internationale des biens culturels et qui ne trouvaient pas de réponses dans la Convention de l'UNESCO de 1970.

En effet, la Convention de 1970 a été élaborée à partir de la double considération que « l'échange de biens culturels à des fins scientifiques, culturelles et éducatives approfondit la connaissance de la civilisation humaine, enrichit la vie culturelle de tous les peuples et fait naître le respect et l'estime mutuels entre les nations, et que l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels entravent la compréhension mutuelle des nations ».

L'intention était de rédiger un outil de sauvegarde des patrimoines culturels nationaux, dans l'effort de concilier l'antinomie entre circulation des biens culturels en tant que moyen de compréhension réciproque et imposition de limites à l'exportation par le biais de la recherche de formules qui en garantissent la coexistence.

Etant un texte de compromis, fruit d'une médiation entre points de vue assez éloignés au départ, les mécanismes consacrés par la Convention de 1970 sont limités en ce qui concerne leur domaine d'application et surtout n'arrivent pas à garantir le succès d'une demande de restitution lorsque le droit matériel applicable offre une protection significative à l'acquéreur de bonne foi.

Notamment en ce qui concerne la question de la restitution des biens, la Convention de l'UNESCO prévoit des moyens peu appropriés pour surmonter les difficultés posées par l'application des règles ordinaires de droit civil et de droit international privé, s'agissant d'un instrument international essentiellement conçu pour opérer sur le plan de la coopération diplomatique.

Ainsi, adhérer à la Convention d'UNIDROIT de 1995 c'est compléter le dispositif normatif d'origine internationale du Bénin dans la lutte contre le trafic illicite des biens culturels en renforçant les bases de la coopération internationale afin de protéger les intérêts des victimes de vol et des Etats parties confrontés aux exportations illicites.

Présumant qu'il existe une meilleure protection au niveau national, la Convention d'UNIDROIT se concentre sur la phase de restitution et de retour et établit des règles et des conditions uniformes pour, d'une part, les demandes de restitution des biens culturels volés, d'autre part, les demandes de retour des biens culturels illicitement exportés.

Lesdites règles rendent le règlement des litiges ou des demandes plus prévisible, moins onéreux et plus rapide. La Convention d'UNIDROIT de 1995 a en effet établi des délais précis qui constituent un équilibre entre les exigences, d'une part, de prévisibilité juridique, d'autre part, de faciliter l'action de restitution par le propriétaire d'origine (en cas de vol) ou de l'Etat intéressé (en cas d'exportation illicite).

Bien que la Convention d'UNIDROIT ne soit pas applicable rétroactivement, elle a affirmé dans son préambule que « l'adoption des dispositions de la Convention pour l'avenir ne constitue en aucune façon une approbation ou une légitimation de tout trafic illicite, mais qu'elle amorce un processus visant à renforcer la coopération culturelle internationale ».

De même, à l'alinéa 3 de son article 10 elle précise que la Convention : « ne légitime aucunement une opération illicite de quelque nature qu'elle soit qui a eu lieu avant l'entrée en vigueur de la Convention ou à laquelle l'application de celle-ci est exclue, ni ne limite le droit d'un Etat ou d'une autre personne d'intenter, en dehors de la Convention, une action en restitution ou retour d'un bien culturel volé ou illicitement exporté avant l'entrée en vigueur de la Convention ».

La Convention consacre ainsi le principe de l'inopposabilité en droit international du caractère non-rétroactif des conventions internationales pour refuser ou opposer une fin de non-recevoir aux demandes de restitution ou de retour de biens culturels ayant été l'objet d'opération illicite de "quelque nature qu'elle soit".

Outre l'intérêt juridique qui vient d'être exposé, ce principe revêt une importance politique considérable pour le Bénin en l'état actuel de ses relations internationales et des revendications que le pays a officiellement formulées pour la restitution de ses biens culturels se trouvant dans les musées publics et autres collections privées en France.

B- Intérêt politique à adhérer à la Convention d'UNIDROIT du 24 juin 1995

Le développement du Tourisme est l'un des secteurs stratégiques du Programme d'Action du Gouvernement 2016-2021, "Le Bénin révélé".

A cet égard, le patrimoine culturel du pays, celui ancien, celui contemporain et même celui à créer constituent des atouts importants.

Ce patrimoine qui existe dans un contexte mondial de circulation des biens culturels doit être protégé contre les risques de dépossession, d'arrachement et d'expatriation.

Lorsque, pour des raisons tenant aux convulsions de l'histoire ou aux actions privées, ce patrimoine se retrouve captif à l'étranger, le recours aux mécanismes de la coopération internationale pour rétablir l'emprise nationale sur les biens concernés et les ramener dans leur giron est généralement la seule option dont dispose l'Etat voire, dans certaines circonstances, les communautés autochtones et les individus.

Le 26 août 2016, le Bénin a officiellement demandé à la France la restitution des biens culturels issus du patrimoine béninois et présents dans plusieurs collections françaises suite aux actes de translocations patrimoniales qui ont affecté le Bénin dans ses relations avec la République française et qui se sont déroulés sur un temps long.

Depuis lors, des pourparlers ont eu lieu entre les autorités au plus haut niveau des deux pays. Une dynamique s'est mise en place principalement portée par un élan de coopération dans un esprit d'ouverture et de compréhension mutuelle.

Le 29 novembre 2017, lors du discours qu'il a prononcé à l'Université Ouaga I, Professeur Joseph Ki-Zerbo, à Ouagadougou, le Président de la République française, Monsieur Emmanuel MACRON soulignant les lignes forces de sa politique extérieure en direction de l'Afrique a exprimé son ambition de faire de la culture un élément central de la diplomatie française. Il a notamment formulé le vœu que « d'ici cinq ans les conditions soient réunies pour des restitutions temporaires ou définitives du patrimoine africain en Afrique ».

Cette déclaration politique confirmée plus tard, lors de la conférence de presse conjointe animée par le Président de la République du Bénin, Monsieur Patrice TALON, et le Président de la République française, Monsieur Emmanuel MACRON, à l'Élysée, le 5 mars 2018, ouvre de nouvelles perspectives pour la coopération muséale et patrimoniale entre la France et les pays africains dont une partie du patrimoine culturel est présent en France.

Le 1^{er} juin 2018, à la Conférence intitulée "Circulation des biens culturels et Patrimoine en partage : quelles nouvelles perspectives ?" le Président Patrice TALON a insisté sur le fait que « la restitution, le partage et la circulation des biens culturels sont désormais pour le Bénin, un facteur de lutte contre la pauvreté, un facteur de création d'emplois et de richesses, un outil de développement socio-économique ; toute chose qui relève des objectifs de l'aide au développement ».

Le Rapport Savoy-Sarr remis au Président de la République française le 23 novembre 2018, partant du constat des captations patrimoniales faites par la violence, la conquête, l'assujettissement et la domination préconise les restitutions pérennes comme le fondement de nouveaux rapports reposant sur une éthique relationnelle repensée.

Les recommandations principales du Rapport impliquent nécessairement, pour leur mise en œuvre, l'adoption de mesures législatives et de règles internationales pour rendre ces restitutions irrévocables notamment l'évolution des droits nationaux et l'adoption d'instruments internationaux pertinents.

Ainsi, l'adhésion du Bénin à la Convention d'UNIDROIT du 24 juin 1995, permettra au pays de disposer d'un mécanisme juridique renforcé pour protéger les biens culturels.

Ce mécanisme comblera le vide juridique qui existe aujourd'hui à l'égard de la restitution/le retour des biens culturels contemporains ou ceux à créer.

Il permettra également d'assurer la pérennité du processus engagé pour la restitution/retour des biens culturels accaparés pendant la période coloniale, en même temps que l'adhésion sera un gage de crédibilité vis-à-vis des partenaires.

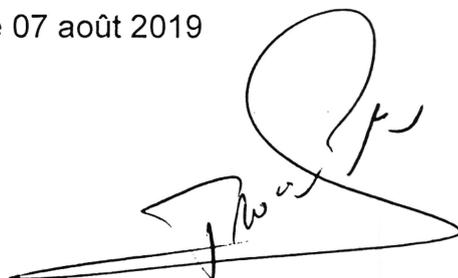
C'est pourquoi, il est essentiel que le Bénin consolide le dispositif des instruments internationaux relatifs à la protection des biens culturels auquel il est partie en adhérant à la Convention d'UNIDROIT du 24 juin 1995.

Eu égard à tout ce qui précède, nous avons l'honneur, Monsieur le Président de l'Assemblée nationale, Mesdames et Messieurs les Honorables députés, de soumettre à

l'appréciation de votre Auguste Assemblée, pour autorisation d'adhésion, la Convention d'UNIDROIT sur les biens culturels volés ou illicitement exportés, adoptée à Rome le 24 juin 1995.

Fait à Cotonou, le 07 août 2019

Par le Président de la République,
Chef de l'État, Chef du Gouvernement,



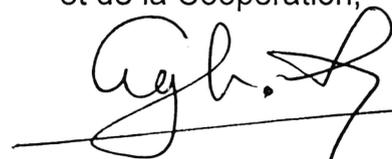
Patrice TALON

Le Garde des Sceaux, Ministre de
la Justice et de la Législation,



Séverin Maxime QUENUM

Le Ministre des Affaires Étrangères
et de la Coopération,



Aurélien A. AGBENONCI

Le Ministre du Tourisme,
de la Culture et des Sports,



Oswald HOMEKY

AMPLIATIONS : PR : 6 – AN : 100 – CC : 2 – CS : 2 – CES : 2 – HAAC : 2 – HCJ : 2 – MJL : 2 – MAEC : 2 – MTCS : 2 – AUTRES
MINISTERES : 19 – SGG : 4 – JORB : 1.

LOI N° 2019 -

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

L'Assemblée nationale a délibéré et adopté, en sa séance du....., la loi dont la teneur suit :

Article premier

Est autorisée, l'adhésion du Bénin à la Convention de l'Institut International pour l'Uniformisation du Droit privé.

Article 2

La présente loi sera exécutée comme loi de l'État.

Fait à Porto-Novo, le

Le Président de l'Assemblée nationale,

Louis Gbéhounou VLAVONOU