

N° 209

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 12 décembre 2012

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1)
sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant la ratification de
*la convention sur la **protection du patrimoine culturel subaquatique**,*

Par M. Richard TUHEIAVA,

Sénateur

(1) *Cette commission est composée de : M. Jean-Louis Carrère, président ; MM. Christian Cambon, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Mme Josette Durrieu, MM. Jacques Gautier, Robert Hue, Jean-Claude Peyronnet, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Daniel Reiner, vice-présidents ; Mmes Leila Aïchi, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Gilbert Roger, André Trillard, secrétaires ; M. Pierre André, Mme Kalliopi Ango Ela, MM. Bertrand Auban, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Pierre Bernard-Reymond, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Luc Carvounas, Pierre Charon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Jean-Pierre Demerliat, Mme Michelle Demessine, MM. André Dulait, Hubert Falco, Jean-Paul Fournier, Pierre Frogier, Jacques Gillot, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Gournac, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Gérard Larcher, Robert Laufoaulu, Jeanny Lorgeoux, Rachel Mazuir, Christian Namy, Alain Néri, Jean-Marc Pastor, Philippe Paul, Bernard Piras, Christian Poncelet, Roland Povinelli, Jean-Pierre Raffarin, Jean-Claude Requier, Richard Tuheiava, André Vallini.*

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 90, 408 et T.A. 34

Sénat : 134 et 210 (2012-2013)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. UN PATRIMOINE DONT LA LOCALISATION ET LA VALEUR SONT MAL ÉVALUÉES, ET QUI EST L'OBJET D'UNE PRESSION CROISSANTE	7
A. UN PATRIMOINE MAL ÉVALUÉ ET PEU PROTÉGÉ	7
B. UNE INITIATIVE DE L'UNESCO QUI A RALLIÉ LA PLUPART DES GRANDES NATIONS MARITIMES	7
II. LA CONVENTION ÉTABLIT UN CADRE DE PROTECTION MINIMAL QUE LES ETATS PEUVENT RENFORCER DANS LES ZONES SOUS LEUR JURIDICTION	8
A. UN CADRE DE PROTECTION QUI A ÉTÉ INSPIRÉ PAR LA PRATIQUE DES ETATS-UNIS D'AMÉRIQUE	8
B. LE CADRE N'EXCLUT PAS LA POSSIBILITÉ, POUR LES ETATS, DE BÉNÉFICIER ÉCONOMIQUEMENT DE CETTE PROTECTION	9
C. LA FRANCE DISPOSE D'UNE COMPÉTENCE RECONNUE EN MATIÈRE DE RECHERCHES ARCHÉOLOGIQUES SUBAQUATIQUES ET SOUS-MARINES.....	9
CONCLUSION	13
EXAMEN EN COMMISSION	14
ANNEXE I - DÉCLARATION DE MAUPITI DES PARTICIPANTS À L'ATELIER DU PATRIMOINE MONDIAL DES PAYS DU PACIFIQUE SUR L'OCÉAN	15
ANNEXE II - DÉCLARATIONS OU RÉSERVES	17

Mesdames, Messieurs,

La convention de Montego Bay, entrée en vigueur en 1994, ne faisait qu'évoquer les objets archéologiques et historiques situés en zone subaquatique.

La présente convention, adoptée par la conférence générale de l'UNESCO tenue le 2 novembre 2001, vise à combler le vide juridique qui a permis une vaste prédation de ce patrimoine, que les progrès techniques des méthodes d'exploration et de plongée ont rendu particulièrement vulnérable.

Ce texte établit un cadre de protection pour prévenir cette destruction, qui s'applique, selon des modalités diverses, à l'ensemble des zones sous-marines, qu'elles soient situées en mer territoriale, dans les zones économiques exclusives (ZEE) ou dans les eaux internationales.

I. UN PATRIMOINE DONT LA LOCALISATION ET LA VALEUR SONT MAL ÉVALUÉES, ET QUI EST L'OBJET D'UNE PRESSION CROISSANTE

A. UN PATRIMOINE MAL ÉVALUÉ ET PEU PROTÉGÉ

Les statistiques relatives au patrimoine culturel subaquatique sont d'une fiabilité relative, car peu d'Etats acceptent de publier des données officielles. **On estime à plus de 3 millions¹ le nombre d'épaves et vestiges d'édifices anciens dispersés au fond des mers et qui n'ont toujours pas été découverts.** L'exploitation commerciale de ce patrimoine s'est accrue avec un degré d'accessibilité des sites toujours plus important. Si une solide formation technique, ainsi qu'un équipement professionnel sont nécessaires, la plupart des sites ne sont plus hors de portée des chasseurs et pilliers de trésors. Le perfectionnement des scaphandres et de l'équipement des bathyscaphes rendent les explorations toujours plus aisées.

Les années 1970 ont été marquées par une forte croissance des actes de pillage et de vol. On estime ainsi qu'en 1975, toutes les épaves connues au large des côtes turques avaient été pillées. Les scientifiques français estiment que, de toutes les épaves anciennes gisant au large des côtes françaises, seules 5 % restent inviolées. Dans les années 1990, les archéologues israéliens évaluaient à 60 % les objets culturels originellement immergés dans les eaux israéliennes qui avaient été récupérés sans que les autorités publiques n'en aient été avisées.

Entre 1990 et 2011, l'UNESCO considère que 160 grandes épaves¹ ont été pillées. Certains Etats asiatiques (Vietnam, Philippines, Indonésie) ont même constitué des entreprises publiques auxquelles sont délivrés des permis de recherche et fouilles d'épaves étrangères, chinoises pour la plupart, dont les sites sont pillés et les objets remontés à la surface pour y être vendus.

B. UNE INITIATIVE DE L'UNESCO QUI A RALLIÉ LA PLUPART DES GRANDES NATIONS MARITIMES

A ce jour, 43 Etats sont parties à la Convention², parmi lesquels l'Espagne, l'Italie et la Grèce. Outre la France, 14 Etats ont engagé le processus de ratification : l'Australie, Belgique, Canada, Chine, Chile, El Salvador, Irlande, Pays-Bas, Pologne, Sri Lanka, Afrique du Sud, les Iles Salomon, la Thaïlande et l'Uruguay.

Deux Etats importants n'ont pas avancé dans le processus :

- Les Etats-Unis, très impliqués dans les questions de protection de patrimoine subaquatique, lient l'adhésion à cette convention à la ratification de

¹ Données non officielles du secrétariat général de l'UNESCO

² Voir Annexe

celle de Montego Bay sur le droit de la mer, processus qui a échoué au Sénat américain en juillet 2012.

- Le Royaume-Uni ne s'est pas encore engagé dans le processus de ratification.

II. LA CONVENTION ÉTABLIT UN CADRE DE PROTECTION MINIMAL QUE LES ETATS PEUVENT RENFORCER DANS LES ZONES SOUS LEUR JURIDICTION

A. UN CADRE DE PROTECTION QUI A ÉTÉ INSPIRÉ PAR LA PRATIQUE DES ETATS-UNIS D'AMÉRIQUE

Ce cadre prévoit des règles de protection en fonction de la localisation du patrimoine culturel subaquatique.

* **Dans leurs eaux intérieures, territoriales ou archipélagiques**, les Etats signataires ont le droit exclusif de réglementer les interventions sur le patrimoine culturel subaquatique. Aucun schéma spécifique de coopération n'est donc fourni.

* **Dans la ZEE, le plateau continental et les eaux internationales**, un « Etat coordonnateur » donne l'autorisation d'intervenir sur les sites, contrôle et réglemente ces autorisations comme représentant des Etats lui ayant délégué ces compétences. Pour la ZEE et le plateau continental, l'Etat coordonnateur est l'Etat le plus proche du site, sauf s'il refuse d'assumer cette responsabilité. Pour les eaux internationales, l'UNESCO invite les Etats à désigner un Etat coordonnateur qui doit agir « au nom des Etats et non dans son propre intérêt ». Dans les eaux internationales, il est spécifié qu'il agit au « bénéfice de l'ensemble de l'humanité ».

A l'heure actuelle, les mécanismes de coopération constituent un schéma à traduire dans des directives opérationnelles, probablement précisées en 2013.

Ces mécanismes de coopération pourraient prendre l'exemple du dispositif mis en place pour le TITANIC, dont l'épave gît par 3 780 mètres de fond au Sud-est de Terre Neuve, c'est-à-dire dans les eaux internationales. Ce mécanisme, mis en œuvre en 2004, implique l'action coordonnée de 4 Etats: Etats-Unis, Royaume-Uni, France et Canada. Les Etats-Unis y jouent de facto le rôle d'Etat coordonnateur. Le site de l'épave a été déclaré « mémorial maritime international » avec le RMS Titanic Maritime Memorial Act adopté par le congrès américain en octobre 1986. La Cour suprême des Etats-Unis a, par son arrêt du 7 octobre 2002, confirmé un arrêt de 1994 de la Cour fédérale de Norfolk (Virginie) qui anticipe sur **le principe fondateur de la convention sur le patrimoine culturel subaquatique : le principe de préservation des objets in situ**. Ce format de coopération constitue un exemple de collaboration interétatique dans le domaine de la préservation du patrimoine subaquatique.

B. LE CADRE N'EXCLUT PAS LA POSSIBILITÉ, POUR LES ETATS, DE BÉNÉFICIER ÉCONOMIQUEMENT DE CETTE PROTECTION

L'ambition de la convention est de privilégier la conservation in situ du patrimoine culturel subaquatique, qui, gisant sous les mers, y bénéficie d'une protection naturelle en raison du rythme lent de la détérioration dû au faible taux d'oxygène.

Cette protection n'exclut pas le développement de la plongée de loisir et du tourisme, à condition de les réglementer.

Il existe ainsi deux projets de « musées subaquatiques », toutefois réservés à quelques milliers de plongeurs par an :

* **le parc national des Keys, en Floride**, organise des excursions sous-marines dans un sentier subaquatique, zone dotée d'un règlement très strict. Chaque plongeur, assimilé à un « visiteur déambulant dans un musée », se voit remettre un guide de l'itinéraire le conduisant à proximité de neuf épaves et indiquant la localisation de chacune d'elles ;

* **l'épave du Yongala en Australie**, visitée par des milliers de plongeurs chaque année.

Un autre projet est à l'étude en Egypte, en coopération avec l'UNESCO. Il est prévu de créer un musée subaquatique dans les eaux de la baie d'Alexandrie, avec un parcours à travers les ruines du palais de Cléopâtre et du phare.

Quand un Etat ne peut garantir la protection d'épaves, il peut choisir de les exposer dans un musée : c'est le cas du musée subaquatique de Bodrum, en Turquie.

Ces retombées positives, même limitées, permettent d'associer la population côtière aux actions de protection.

C. LA FRANCE DISPOSE D'UNE COMPÉTENCE RECONNUE EN MATIÈRE DE RECHERCHES ARCHÉOLOGIQUES SUBAQUATIQUES ET SOUS-MARINES

Créée en 1966 par André Malraux, la Direction des recherches archéologiques sous-marines, devenue le 4 janvier 1996 **le Département des recherches archéologiques subaquatiques et sous-marines**, basé à Marseille, relève de la direction générale des patrimoines du ministère de la Culture et de la Communication.

Il a pour vocation de gérer le patrimoine archéologique subaquatique et sous-marin. Compétent pour toutes les recherches archéologiques nécessitant le recours à la plongée, il est particulièrement chargé de l'application du Code du Patrimoine pour les biens culturels maritimes, c'est-à-dire tout bien présentant un intérêt préhistorique, archéologique ou

historique situé dans le domaine public maritime ou au fond de la mer dans la zone contiguë.

Son domaine d'intervention est particulièrement vaste, puisqu'il longe plus de 10.000 km de côtes, dont 5.533 pour la métropole. Il s'étend du rivage jusqu'à 24 milles marins, soit un peu plus de 44 km. L'extension de son champ de compétence à la zone économique exclusive le conduirait à gérer plus de 11 millions de km².

Le ministère de la Culture décrit ainsi ses missions :

« De Vinci à Malraux en passant par Cousteau... aux origines du Drassm

Dans l'imaginaire collectif, les épaves n'ont cessé d'alimenter le mythe du trésor englouti. Transcendant le rêve, elles se sont aussi, au XX^e siècle, singularisées comme de fantastiques machines à remonter le temps. Longtemps cependant l'historien est demeuré terrien, le monde du silence lui restant étranger.

Le déclic s'est fait en 1943 lorsque Jacques-Yves Cousteau et Émile Gagnan mirent au point le scaphandre autonome. Devenu réalité, *l'homo aquaticus* de Léonard de Vinci allait désormais défricher l'océan. Fascinés par les secrets consignés dans l'abîme, quelques scientifiques inventèrent ainsi, à Marseille, dans les années 50, sur le site du Grand Congloué, une discipline nouvelle : l'archéologie sous-marine.

Génie intuitif, sensible à la modernité, André Malraux sut tirer la leçon de cette évolution. Dès 1966, il inaugura en France, au sein de son ministère des Affaires Culturelles, le premier service au monde de recherche archéologique immergée. Structurant aussitôt son instinct visionnaire, André Malraux le dota en 1967 d'un navire de recherche, *L'Archéonaute*. Figure emblématique de la profession et compagnon de plusieurs générations d'archéologues sous-marins, *L'Archéonaute* sera remplacé en 2012 par un nouveau bâtiment mieux armé pour relever les nouveaux défis de la discipline et affronter l'exploration des grands fonds. Juste retour des choses, cet héritier sera baptisé *André Malraux*.

Archéologie sous-marine et conservation

Forces et faiblesses des biens culturels maritimes

Près de 60 % des vestiges ramenés au jour lors de l'étude des sites archéologiques immergés d'époque moderne sont constitués de matériaux organiques (bois, fibres végétales, textile, cuir, graines...). Si on doit leur bonne conservation au milieu humide qui les a hébergés depuis leur engloutissement, on lui doit aussi une profonde altération de leur nature originelle.

Ainsi, aussitôt exhumés, ils sont en grand danger s'ils ne sont pas immédiatement pris en charge et stockés dans des conditions environnementales comparables, voire identiques, à celles qui leur ont permis

de parvenir jusqu'à nous. Bien d'autres matériaux, faussement réputés plus stables, sont soumis à cette règle. Le verre, la céramique ou les métaux ne peuvent ainsi pas être entreposés et séchés sans mesures de conservation spécifiques, pour lesquelles le Département des recherches archéologiques subaquatiques dispose d'une expertise particulière.

CONCLUSION

Cette convention est déjà entrée en vigueur, le 2 janvier 2009, après sa ratification par la Barbade, vingtième Etat à y procéder. Mais elle ne s'applique qu'à ces Etats.

La France doit donc se joindre à eux, car elle répond d'ores et déjà aux prescriptions de ce texte. Le ministère des affaires étrangères précise que cette ratification devrait être accompagnée d'une description des modalités de transmission de ses déclarations, suivant qu'elles touchent la ZEE, ou les eaux continentales. Des précisions mentionneront également l'immunité de ses navires de guerre, et rappelleront que la définition du patrimoine subaquatique est celle donnée par son droit interne¹.

¹ Voir annexe II

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie sous la présidence de M. Jean-Claude Peyronnet, vice-président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du présent projet de loi le 12 décembre 2012.

Après l'exposé du rapporteur, un échange s'est engagé.

M. Christian Poncelet. – Quelles sanctions sont prévues ?

M. Richard Tuheiava, rapporteur. – Seuls les 43 pays ayant signé la convention s'engagent à l'appliquer. Deux grands pays ne l'ont pas encore ratifié, les Etats-Unis et le Royaume-Uni.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission a adopté le projet de loi.

Elle a également proposé qu'il fasse l'objet d'une procédure d'examen simplifié en séance publique.

**ANNEXE I -
DÉCLARATION DE MAUPITI DES PARTICIPANTS À
L'ATELIER DU PATRIMOINE MONDIAL DES PAYS DU
PACIFIQUE SUR L'OCÉAN**



Maupiti, le 5 novembre 2009,

Les participants à l'Atelier du Patrimoine Mondial des Pays du Pacifique de 2009 à Maupiti souhaitent informer l'UNESCO, les Etats-parties et Organismes consultatifs, l'ICOMOS et l'UICN, de la Convention du patrimoine mondial et témoigner de l'engagement de nombreux représentants de sociétés polynésiennes, mélanésiennes et micronésiennes présents à cet atelier et unis à travers une Déclaration commune ci-jointe, dénommée « Déclaration de Maupiti sur l'Océan ».

Cette déclaration affirme l'importance des connaissances et traditions culturelles de ces sociétés, unies par un vaste Océan qui a été la condition de leur histoire commune, celle des peuplements de ses îles liées à la navigation, et qui constitue aujourd'hui le ciment et le lien toujours vivant d'échanges culturels à préserver et à valoriser au bénéfice d'une connaissance accrue des diversités culturelles océaniques d'aujourd'hui.

Elle alerte sur les risques de disparition de ce patrimoine culturel, matériel et immatériel et sur l'importance d'un soutien mondial, notamment à travers le « Plan d'Action Pacifique 2010-2015 » de l'UNESCO, au maintien de ces cultures particulièrement menacées par le réchauffement climatique et par les effets souvent négatifs de la mondialisation des échanges économiques et sociaux.

En effet, si les menaces de disparition de ces sociétés ont été historiquement liées aux guerres, aux maladies ou au colonialisme, aujourd'hui elles sont particulièrement exposées au réchauffement climatique qui, par la montée rapide du niveau des océans, fera disparaître des sites côtiers d'importance, certes indispensables à des activités culturelles, de loisirs ou de tourisme, mais aussi et surtout à la survie même de très nombreuses espèces et notamment des communautés insulaires.

Elle est particulièrement illustrative des liens à réaffirmer entre les patrimoines, culturels et naturels, comme matériels et immatériels, et notamment spirituels, particulièrement indissociables dans ces cultures.



DECLARATION DE MAUPITI SUR L'OCEAN

Les représentants des Pays et Territoires du Pacifique, **Aotearoa-Nouvelle Zélande, Australie, Iles Cook, Etats Fédérés de Micronésie, Fidji, Hawaii, Kiribati, Niue, Nouvelle-Calédonie, Palau, Papouasie Nouvelle Guinée, Polynésie française, Rapa Nui, Samoa, Iles Salomon, Tonga**, réunis à Maupiti, Archipel de la Société, Polynésie française, pour l'Atelier du Patrimoine Mondial UNESCO des Iles du Pacifique, du 1er au 7 novembre 2009 :

REMERCIONS la communauté locale de PUATIRIOURAIWAIAHU-RAIPUAEA, la population et la Municipalité de Maupiti, pour leur générosité et leur amitié,

NOUS :

REAFFIRMONS, que pour de nombreuses communautés du Pacifique :

- Il existe un lien sacré et intrinsèque entre celles-ci et la terre, le ciel et l'océan, formant ainsi un tout indissociable. Ce lien constitue une base fondamentale et spirituelle de leur existence.
- L'Océan est une réalité holistique des cycles de vie sur Terre.
- L'Océan fait partie de leur identité, manière de vivre, valeurs, connaissances et pratiques traditionnelles qui leur ont permis d'exister depuis des millénaires.

RECONNAISSONS que l'Océan représente, pour de nombreuses communautés insulaires, le début et la fin de leur patrimoine culturel et naturel, respecté, façonné et légué aux générations successives par leurs ancêtres.

OBSERVONS que l'Océan est, pour beaucoup de communautés insulaires, une entité sacrée et fondamentale, soumise à une crise climatique d'origine humaine.

OBSERVONS que la perte de ressources et de valeurs sociétales associées à l'Océan menace l'intégrité collective, physique, morale et le bien-être spirituel, ainsi que la survie même de nombreuses communautés insulaires.

RECONNAISSONS le besoin de sauvegarder les connaissances, la spiritualité, les pratiques traditionnelles et leurs interrelations avec la terre, le ciel et l'océan.

- **APPELONS EN URGENCE** à l'action les nations et les peuples du Monde à s'unir et protéger, gérer, maintenir et soutenir l'intégrité culturelle et naturelle de l'Océan en hommage à nos ancêtres et en faveur des générations futures.

Le 5 novembre 2009

la Ora Na !

ANNEXE II - DÉCLARATIONS OU RÉSERVES

(Source : MAE)

1° Conformément à l'article 9.2 de la Convention, la France précisera, en déposant son instrument de ratification, la manière dont elle transmettra les déclarations au titre de l'article 9.1.b).

Le schéma suivant sera vraisemblablement retenu :

- Dans la ZEE, les déclarations concernant le patrimoine culturel subaquatique - localisé au delà de la zone contiguë - seront signalées à l'UNESCO et à l'Etat du pavillon en passant par le canal du ministère des affaires étrangères (direction des affaires juridiques, sous-direction du droit de la mer, du droit fluvial et des pôles) ;

- Pour les déclarations concernant les biens culturels maritimes localisés dans la mer territoriale et dans la zone contiguë, et dans la mesure où l'étude du site laisse ou non augurer le possible exercice d'une revendication d'un Etat Partie au titre du droit du pavillon, cet Etat sera avisé de la découverte par le canal du ministère des affaires étrangères.

2° S'agissant de la déclaration prévue par l'article 28, la France déclarera, en déposant son instrument de ratification, que les règles ne s'appliqueront pas à ses eaux continentales qui ne présentent pas un caractère maritime.

3° La France entend rappeler son intérêt majeur à voir reconnaître l'immunité souveraine sur les navires de guerre de son pavillon, qu'ils soient immergés en eaux étrangères ou internationales et envisage à cet effet d'assortir sa ratification d'une déclaration pour rappeler la prééminence de la CNUDM en ce qui concerne l'immunité s'attachant aux navires d'Etat.

La formulation de cette déclaration pourrait être :

« La France souhaite rappeler que toutes les dispositions de la présente convention doivent être interprétées et appliquées en tenant compte de son article 3. Il en va ainsi en particulier des règles protégeant la propriété des Etats sur les biens leur appartenant ».

4° Le ministère chargé de la culture souhaitait ajouter une déclaration sur la frontière chronologique des 100 ans visée à l'article 1 de la Convention pour souligner que celle-ci ne s'applique en droit français ni aux biens culturels maritimes situés dans ses eaux territoriales, dans sa zone contiguë ou dans son domaine public maritime, ni aux vestiges et gisements archéologiques ou historiques situés dans ses eaux intérieures. La France a effectivement toute latitude pour protéger – en deçà de 24 milles nautiques – le patrimoine culturel subaquatique immergé depuis moins de 100 ans : l'article 7 de la Convention reconnaît aux Etats parties le droit exclusif, dans

l'exercice de leur souveraineté, de réglementer et autoriser les interventions sur le patrimoine culturel subaquatique présent dans leurs eaux intérieures, leurs eaux archipélagiques et leur mer territoriale. L'article 8 ajoute qu'ils peuvent faire de même dans leur zone contiguë. Au-delà de cette zone contiguë, la Convention s'applique et ne concerne que le patrimoine culturel subaquatique immergé depuis au moins 100 ans. La protection de ce patrimoine de plus de 100 ans au-delà de la zone contiguë ne pourrait pas être assurée par la France seule puisque la CNUDM ne donne aucune compétence à l'Etat pour protéger le patrimoine culturel subaquatique dans sa ZEE, ses compétences dans la ZEE étant limitativement énumérées dans l'article 56. Elle ne pourrait donc l'être que par le biais d'un amendement à la convention de l'UNESCO. Ce raisonnement ayant été validé par les services juridiques de l'UNESCO, il n'a paru ni pertinent ni opportun d'inclure une déclaration en ce sens.

En revanche, la déclaration suivante, plus générale, pourrait être faite : « Pour l'application de l'article 7.1 de la présente Convention, la France considère que la définition du patrimoine culturel subaquatique est celle donnée par son droit interne. ».