

Département fédéral de l'intérieur

Résultats de la procédure de consultation

portant sur

LE COMMERCE, L'IMPORTATION ET L'EXPORTATION DE BIENS CULTURELS

**Proposition pour l'établissement d'une compétence fédérale
(insertion d'un alinéa dans l'article 24^{sexies} cst.)**

Ratification de la Convention de l'UNESCO de 1970

Département fédéral de l'intérieur

Résultats de la procédure de consultation

portant sur

LE COMMERCE, L'IMPORTATION ET L'EXPORTATION DE BIENS CULTURELS

**Proposition pour l'établissement d'une compétence fédérale
(insertion d'un alinéa dans l'article 24^{sexies} cst.)**

Ratification de la Convention de l'UNESCO de 1970

Table des matières

1. Introduction	4
1.1 Bases	4
1.2 Institutions, organisations et personnes invitées à prendre part à la consultation	4
1.3 Institutions, organisations et personnes ayant pris part à la consultation	4
2. Méthode de l'évaluation	6
3. Avis	6
3.1 Avis généraux	6
3.2 Réponses aux questions	7
3.2.1 Appréciation de la situation actuelle et expériences pratiques	7
3.2.2 Création d'une compétence fédérale	8
3.2.3 Insertion d'un alinéa dans l'article 24 ^{sexies} cst.	10
3.2.4 Ratification de la Convention de l'UNESCO de 1970	12
3.2.5 Procédure et législation d'application	14
3.2.6 Autres remarques	16
3.3 Requêtes particulières	16
4. Résumé	19
4.1 Pondération des institutions, des organisations et des personnes ayant pris part à la consultation	19
4.2 Réponses	19
4.3 Tableau synoptique des réponses aux questions 2 et 4	21
5. Annexe: Liste des institutions, des organisations et des personnes ayant pris part à la consultation	22

1. Introduction

1.1 Bases

Dans sa décision du 1^{er} septembre 1993, le Conseil fédéral a autorisé le Département fédéral de l'intérieur à mettre en consultation un double projet visant, d'une part, à modifier la constitution (établissement d'une nouvelle compétence habilitant la Confédération à légiférer en matière d'importation, d'exportation et de commerce international de biens culturels) et, d'autre part, à ratifier la Convention de l'UNESCO de 1970.

1.2 Institutions, organisations et personnes invitées à prendre part à la consultation

La procédure de consultation a été ouverte le 8 septembre 1993 par l'envoi d'une circulaire à tous les cantons, à seize partis politiques, à seize organisations économiques, à trois organisations intercantionales ou intercommunales, à trente organisations culturelles, à quinze organisations de coopération au développement, à quatre organisations ecclésiastiques et à quatorze représentants d'autres organisations intéressées.¹

1.3 Institutions, organisations et personnes ayant pris part à la consultation

Sur les institutions, les organisations et les personnes invitées à prendre part à la procédure de consultation, 66 ont rendu un avis. Plusieurs organisations ont fait savoir qu'elles ne rédigeraient pas d'avis, arguant, notamment, que le sujet mis en consultation n'était pas au centre de leurs intérêts ou qu'il dépassait leurs connaissances. 32 institutions, organisations ou personnes ont rendu un avis sans y avoir été invitées.

¹ Ci-joint la liste des destinataires de la procédure de consultation.

Les institutions, les organisations et les personnes ayant pris part à la consultation sont au nombre de 98²:

Groupe/Catégorie		Nombre/Remarques	
1.	Cantons	24	Tous à l'exception du TI ³ et du VS ⁴
2.	Partis politiques	6	PRD, PDC, PSS, UDC, PLS, AdI
3.	Organisations économiques	3	USAM, USS, USCI ⁵
4.	Organisations de commerçants d'art	5 2	Organisations invitées à prendre part à la consultation (voir annexe) Organisations ayant répondu sans avoir été consultées ⁶
5.	Organisations intercommunales ou intercantionales	3	CDIP, UVS, CHGV
6.	Organisations culturelles	18 13	Organisations invitées à prendre part à la consultation (voir annexe) Organisations ayant répondu sans avoir été consultées ⁷
7.	Organisations de coopération au développement	4	AG3, DdB, INCIN, CMCS
8.	Organisations ecclésiastiques	1	CES
9.	Organisations féminines	2	ADF, ASF
10.	Institutions et personnes ayant répondu sans avoir été consultées	1 1 12 3	<i>Kunsthaus</i> de Zurich Bibliothèque de l'EPF de Zurich Commerçants d'art Autres

Au total, les avis représentent quelque 600 pages, chacun d'entre eux comptant entre une et trente pages au maximum.

² En annexe se trouve la liste détaillée des participants à la procédure de consultation, ainsi que leurs abréviations.

³ Le TI n'a pas rendu d'avis.

⁴ Le VS a renoncé à rendre un avis.

⁵ L'avis de l'USCI était accompagné de trois avis qui lui étaient adressés, auxquels elle se réfère et sur lesquels elle fonde sa prise de position: il s'agit des avis de la Chambre de commerce de Zurich, de la Chambre de commerce et d'industrie de Genève et de l'*Antikenmuseum Basel und Sammlung Ludwig* (dont l'avis était joint à celui du SSACA également).

⁶ Les associations VSAR et AUKTV ont répondu sans avoir été invitées à prendre part à la consultation. En raison de leur importance au niveau national, elles font partie de la catégorie regroupant les organisations de commerçants d'art.

⁷ En raison de leur importance au plan national, elles font partie du groupe des organisations culturelles.

2. Méthode de l'évaluation

La consultation relative au commerce, à l'importation et à l'exportation de biens culturels porte sur plusieurs questions revêtant une importance capitale pour la future politique suisse en matière de transfert de biens culturels. Aussi les avis rendus sont-ils souvent circonstanciés et abordent-ils des points et des domaines fort variés.

Il s'est avéré nécessaire de limiter les thèmes abordés par les institutions, les organisations et les personnes ayant pris part à la consultation pour faire une évaluation dans les limites du raisonnable. Retenons, toutefois, que les propositions et les critiques individuelles, fort nombreuses et souvent très bien étayées, n'ayant pas été prises en compte dans le cadre de cette évaluation, le seront dans la suite de la procédure.

Souvent aussi, il a fallu limiter l'évaluation à des points importants qui revenaient dans plusieurs avis pour pouvoir résumer les critiques et les arguments souvent divergents et dégager une idée générale. Certains points de vue ayant peut-être été simplifiés, il est possible que l'une ou l'autre institution, organisation ou personne ait l'impression que ses arguments ont été détournés; mais il a été nécessaire de procéder de la sorte pour pouvoir faire un résumé des avis rendus sur la question du transfert de biens culturels.

3. Avis

Lors du dépouillement des avis, il est apparu que les institutions, les organisations et les personnes ayant pris part à la consultation ont surtout répondu aux questions 2 (établissement d'une compétence fédérale) et 4 (ratification de la Convention de l'UNESCO de 1970). Les réponses aux autres questions ont révélé que les participants n'étaient pas tous également compétents pour rendre un avis. En outre, il a été constaté que, d'une part, les questions n'étaient pas formulées de manière assez précise ou qu'elles n'étaient pas adressées aux bonnes institutions, organisations ou personnes (question 1 portant sur les expériences pratiques) et que, d'autre part, les participants ne disposaient pas tous des connaissances techniques en matière de droit public et de droit constitutionnel nécessaires pour pouvoir prendre position (question 3 concernant l'insertion d'un nouvel alinéa dans l'article 24^{sexies} cst. et question 5 portant sur la procédure).

3.1 Avis généraux

La plupart des avis contiennent des remarques générales sur le sujet mis en consultation. La grande majorité des institutions, des organisations et des personnes ayant pris part à la consultation sont d'accord sur deux points. Primo, il convient de lutter contre les pratiques illicites observées dans le domaine du transfert international de biens culturels. Secundo, la culture ne peut exister sans échanges et elle contribue essentiellement à la compréhension entre les peuples; aussi est-il souhaitable, voire nécessaire, de continuer à échanger des biens culturels au niveau international.

Les autres requêtes, formulées par un minimum d'institutions, d'organisations ou de personnes dans les remarques préalables des avis, ont été regroupées par thème sous le point 3.3 pour en donner un aperçu.

3.2 Réponses aux questions

3.2.1 Appréciation de la situation actuelle et expériences pratiques

Question 1: Comment appréciez-vous la situation dans le domaine des transferts internationaux de biens culturels? Quelles expériences pratiques avez-vous faites dans ce domaine? Comment jugez-vous en particulier le rôle de la Suisse?

Les participants à la consultation ont très peu décrit les expériences pratiques qu'ils ont faites dans le domaine du transfert international de biens culturels. Pour ce qui est de l'appréciation de la situation actuelle et du rôle de la Suisse, les réponses se divisent en deux catégories.

- 50 institutions, organisations et personnes confirment ce qui a été dit dans le rapport explicatif ou sont d'avis qu'il est nécessaire de prendre des mesures pour réglementer le domaine du transfert international de biens culturels:

1. Cantons

ZH, BE, LU, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, AR, AI, GR, AG, TG, NE et JU.

2. Partis politiques

PRD, PDC et PSS.

3. Organisations économiques

USS.

5. Organisations intercommunales ou intercantionales

CDIP et UVS.

6. Organisations culturelles

ARS, AGUS, CFPN, NIKE, OEV, PH, ASSH, ASAC, SAM, SSE, SSPA, SSN, SLSA, BGV, SSBA, CNSU et SCR.

7. Organisations de coopération au développement

AG3, DdB, INCIN et CMCS.

8. Organisations ecclésiastiques

CES.

9. Organisations féminines

ASF.

10. Institutions et personnes ayant répondu sans avoir été consultées

Kunsthaus de Zurich.

- 11 organisations et personnes - pour la plupart issues du milieu des commerçants d'art - sont d'avis qu'il n'est pas nécessaire de prendre des mesures, criti

que le mauvais étayage des reproches formulés dans le rapport explicatif et expliquent qu'elles ont fait de bonnes expériences dans le domaine du transfert international de biens culturels. Elles font remarquer que les réglementations en vigueur actuellement permettent de lutter contre les vols et les pillages. A leurs yeux, les codes de conduite élaborés par les différentes associations permettent de mettre en place une autoréglementation. Elles sont, par ailleurs, d'avis que la Suisse ne devrait pas engager des poursuites contre les personnes violant les interdictions décrétées par les autres pays en matière d'exportation de biens culturels.

3. Organisations économiques

USAM et USCI.

4. Organisations de commerçants d'art

ACAS, SVA, SSACA, ASM, SLACE, VSAR et AUKTV.

6. Organisations culturelles

H&R et ASC.

10. Institutions et personnes ayant répondu sans avoir été consultées

F. Bloch, D. Cahn et A. Gaiser.

3.2.2 Création d'une compétence fédérale

Question 2: Est-il selon vous opportun de donner à la Confédération compétence pour légiférer en matière d'importation, d'exportation et de restitution de biens culturels?

Légende: (+) pour; (-) contre; (•) autre approche.

1. Cantons

- + 22 cantons – à savoir ZH, BE, LU, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG, NE et JU – accueillent favorablement l'idée de donner compétence à la Confédération pour légiférer dans ce domaine.

ZH, BE, LU et TG pensent qu'il est urgent d'agir. OW, NW, AI et AG estiment que la Confédération devrait adopter une approche plus globale: la législation devrait être formulée de manière plus précise pour être plus efficace. UR met l'accent sur la lutte contre les pratiques illicites. SZ pense qu'il serait judicieux d'élaborer une réglementation fédérale, mais il se demande si la création d'une nouvelle disposition constitutionnelle constitue vraiment une priorité vu les problèmes que poserait son exécution.

- VD et GE sont opposés à la création d'une compétence fédérale.

2. Partis politiques

- + Le PRD, le PDC, le PSS et l'AdI sont pour la création d'une compétence fédérale.

Le PRD estime qu'il convient surtout de lutter contre les pratiques illicites et de créer un droit à la restitution de biens culturels. Le PDC pense que les réglementations cantonales en la matière sont insuffisantes. Estimant que les cantons devraient avoir leur mot à dire, le PSS pense que la création d'une

compétence fédérale revêt une importance considérable si la Suisse entend s'intégrer dans l'Union européenne (UE).

- L'UDC et le PLS sont contre la création d'une compétence fédérale.

L'UDC exige que les cantons continuent d'avoir la compétence en la matière. Reconnaisant l'importance de réglementations internationales, le PLS souhaite que la Confédération ne soit habilitée qu'à lutter contre les pratiques illicites.

3. Organisations économiques

- + L'USS approuve la création d'une compétence fédérale; il souhaite cependant que les cantons participent à l'exécution des lois édictées sur la base de la nouvelle disposition constitutionnelle.
- L'USAM et l'USCI sont opposées à la création d'une compétence fédérale.
 - Selon l'USCI, il n'est pas nécessaire de créer une nouvelle compétence fédérale puisqu'il serait possible d'élaborer une réglementation légale régissant le commerce de biens culturels en se fondant sur l'article 28 cst. (compétence en matière de douane); en outre, on pourrait élaborer une réglementation de droit civil régissant la restitution de biens culturels volés ou exportés illicitement en se basant sur l'article 64 cst. (compétence en matière de droit civil).

4. Organisations de commerçants d'art

- L'ACAS, le SVA, le SSACA, l'ASM, le SLACE, la VSAR et l'AUKTV sont contre la création d'une compétence fédérale.

5. Organisations intercommunales ou intercantionales

- + La CDIP, l'UVS et la CHGV sont favorables à la création d'une compétence fédérale; la CDIP et l'UVS estiment, toutefois, que l'approche choisie n'est pas assez globale.

6. Organisations culturelles

- + 25 organisations culturelles – à savoir l'ARS, l'AGUS, le CDA, la SHAS, l'ICOM, le NIKE, l'OEV, la PH, l'ASSH, l'ASAC, le SAM, la SSE, la SSPA, la SSN, la SLSA, la BGV, la SSBA, la CNSU, la SCR, le SWB, la BBS, l'AMS, l'AAS, l'ACSM et l'AAC – approuvent la création d'une compétence fédérale.

Le SAM et la SSN signalent que l'absence d'une réglementation unique au niveau fédéral risque de favoriser l'apparition de "paradis artistiques" au niveau cantonal, dans lesquels il serait possible de passer entre les mailles du filet législatif.

- L'ASC et H&R rejettent l'idée d'une nouvelle compétence fédérale.
 - La CFPN, le RBD et la LSPN estiment qu'il n'est pas nécessaire de créer une nouvelle compétence fédérale étant donné que la Confédération peut se fonder sur l'article 8 cst. afin de mettre en oeuvre le Convention de l'UNESCO de 1970. Ces organisations ne sont pas fondamentalement opposées au fait que la Confédération soit habilitée à légiférer dans le domaine du transfert de biens culturels. Mais étant donné qu'elles n'expriment pas clairement leur approbation dans leur avis, elles n'ont pas été classées dans la

catégorie des organisations se déclarant en faveur de l'établissement d'une nouvelle compétence fédérale.

7. Organisations de coopération au développement

- + L'AG3, la DdB, l'INCIN et le CMCS sont pour la création d'une compétence fédérale; la DdB et l'INCIN estiment même qu'il est urgent d'agir.

8. Organisations ecclésiastiques

- + Aux yeux de la CES, il est urgent de créer une nouvelle compétence fédérale.

9. Organisations féminines

- + L'ADF et l'ASF approuvent la création d'une compétence fédérale.

10. Organisations et personnes ayant répondu sans avoir été consultées

- + Le *Kunsthhaus* de Zurich et la Bibliothèque de l'EPF de Zurich sont en principe favorables à l'établissement d'une nouvelle compétence fédérale. Le *Kunsthhaus* de Zurich souhaite néanmoins que la lutte contre les pratiques illicites soit limitée. La Bibliothèque de l'EPF de Zurich exige que la définition des biens culturels contienne des réserves pour les livres.
- Douze commerçants d'art, dont certains craignent que la nouvelle compétence fédérale ne restreigne leur marge de manoeuvre et renvoient aux avis de l'USAM et du SSACA, et trois particuliers sont opposés à la création d'une compétence fédérale.

3.2.3 Insertion d'un alinéa dans l'article 24^{sexies} cst.

Question 3: Quelles remarques avez-vous à formuler sur notre projet d'insérer un nouvel alinéa dans l'article 24^{sexies} cst.?

Légende: (+) pour; (–) contre; (•) autre proposition.

1. Cantons

- + ZH, UR, ZG, FR, BS, SH, AR et GR approuvent l'insertion de l'alinéa proposé dans l'article constitutionnel.
- VD juge qu'il n'est pas nécessaire d'insérer l'alinéa proposé.
- SG souhaite insérer un alinéa supplémentaire.⁸
- BE, LU, OW, NW, GL, SO, BL, AI, AG, TG et NE pensent que la formulation n'est pas assez précise et qu'elle ne couvre pas tous les cas d'espèce; ils proposent une autre formulation.⁹

⁸ Texte: "Ce faisant, elle [la Confédération] tient compte de l'intérêt des échanges culturels et de la liberté de constituer des collections."

⁹ – BE, OW, NW, BL, AI, AG, TG et NE:
 "La Confédération est autorisée à édicter des dispositions:
 a) sur l'importation de biens culturels étrangers et sur la restitution à l'Etat d'origine de tels biens acquis illicitement;
 b) sur l'exportation de biens culturels d'importance nationale;
 c) instituant un droit de préemption permettant à la Confédération et aux cantons d'acquérir des biens culturels d'importance nationale."
 – GL et SO: seulement a) et b).
 – LU complète c) par: "... et des objets exhumés présentant une très grande valeur scientifique."

- NE, GE et JU ne comprennent pas pourquoi l'alinéa proposé est inscrit dans l'article constitutionnel consacré à la protection de la nature et du paysage. NE et JU estiment qu'il faudrait élaborer un article constitutionnel ne portant que sur le transfert de biens culturels.

2. Partis politiques

- + L'AdI est favorable à l'insertion de l'alinéa proposé.
- Le PDC, le PSS et le PLS sont opposés à l'idée d'insérer le nouvel alinéa dans l'article consacré à la protection de la nature et du paysage et pensent qu'il faudrait élaborer un article constitutionnel traitant uniquement du transfert de biens culturels. Le PSS propose une autre formulation.¹⁰
- Le PRD propose lui aussi une formulation.¹¹

3. Organisations économiques

- L'USAM et l'USCI sont défavorables à l'insertion d'un tel alinéa, la première arguant qu'il violerait le principe fédéraliste et la seconde estimant qu'il conviendrait surtout de mettre en place une véritable lutte contre les pratiques illicites.
- L'USS pense que la formulation n'est pas assez élaborée: il faudrait que la disposition n'accorde pas uniquement une compétence, mais qu'elle offre également les moyens d'intervenir.

4. Organisations de commerçants d'art

- Le SSACA est opposé à l'insertion d'un nouvel alinéa.

5. Organisations intercommunales ou intercantionales

- + La CHGV approuve l'insertion de l'alinéa proposé.
- La CDIP et l'UVS proposent une autre formulation.¹²

6. Organisations culturelles

- + L'ARS, l'AGUS, le NIKE, l'OEV, la PH, l'ASSH, le SAM, la SSE, la SSPA, la SSN, la SLSA, la BGV, la SSBA, la CNSU, le SWB et l'AAS sont favorables à l'insertion de l'alinéa proposé.
- Le CDA, la CFPN, la RBD et la LSPN critiquent l'insertion de l'alinéa dans l'article consacré à la protection de la nature et du paysage. Le CDA propose une autre formulation.¹³
- Estimant que le texte soumis n'est pas assez restrictif, l'ASC propose lui aussi une autre formulation.¹⁴

¹⁰ Cf. note 9: même proposition que BE, OW, NW, BL, AI, AG, TG et NE.

¹¹ "La législation sur le transfert illicite de biens culturels et sur la restitution de tels biens relève de la compétence de la Confédération."

¹² Cf. note 9: même proposition que BE, OW, NW, BL, AI, AG, TG et NE.

¹³ "La Confédération a le droit de légiférer pour empêcher les abus du trafic illicite des biens culturels."

¹⁴ "La Confédération peut édicter des lois sur la restitution de biens culturels d'importance nationale importés illicitement en Suisse; cette restitution ne se fera que si une juste indemnité est versée que si l'Etat requérant garantit que l'objet restitué sera conservé dans les règles de l'art. Le commerce international de biens culturels est garanti."

7. Organisations de coopération au développement

- + L'AG3, la DdB et l'INCIN approuvent l'insertion de l'alinéa proposé.

8. Organisations ecclésiastiques

- La CES accueille favorablement l'alinéa proposé, mais estime qu'il s'agit d'une solution minimale. Aussi propose-t-elle une autre formulation.¹⁵

9. Organisations féminines

- L'ASF approuve le texte proposé, mais critique l'insertion de l'alinéa dans l'article constitutionnel consacré à la protection de la nature et du paysage.

10. Institutions et personnes ayant répondu sans avoir été consultées

- F. Bloch et A. Gaiser rejettent l'alinéa proposé.
- Le *Kunsthhaus* de Zurich propose une autre formulation.¹⁶

3.2.4 Ratification de la Convention de l'UNESCO de 1970

Question 4: Quel est votre avis sur la ratification par la Suisse de la Convention de l'UNESCO de 1970?

1. Cantons

- + 21 cantons – à savoir ZH, BE, LU, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, AR, AI, GR, AG, TG, NE et JU – sont favorables à la ratification de la convention.

ZH souhaiterait attendre l'adoption d'une loi fédérale. BE fait dépendre la ratification de la convention d'un soutien financier accordé par la Confédération aux cantons pour qu'ils dressent des inventaires. UR et GL font remarquer que l'application de la convention sera problématique. FR et NE espèrent que la Suisse créera rapidement la base constitutionnelle nécessaire à l'élaboration de la législation d'application. BS souligne que la ratification de la convention engendrerait des restrictions commerciales et estime que la définition des biens culturels n'est pas assez restrictive. BL signale que la convention ne pourra pas être mise en oeuvre sans une base constitutionnelle correspondante. GL et GR pensent qu'il est important que la Suisse ratifie la convention, ne serait-ce que pour témoigner sa solidarité envers les autres pays et pour redorer son blason.

- SG, VD et GE sont contre une ratification.

SG propose de transformer les idées contenues dans la convention en recommandations. VD ratifierait la convention en partie seulement: en effet, il estime qu'elle constitue un excellent instrument pour lutter contre les

¹⁵ "La Confédération édicte des lois sur l'importation, l'exportation et la restitution de biens culturels. Elle crée les conditions permettant de protéger dûment le patrimoine culturel national et international et veille à ce que la Suisse coopère de manière optimale avec les autres Etats et avec les organisations internationales."

¹⁶ Cf. note 11: même proposition que le PRD.

fouilles illicites. S'il s'avérait nécessaire de ratifier la convention pour des raisons politiques, GE émettrait des réserves quant à la définition des biens culturels.

2. Partis politiques

- + Le PSS, le PLS et l'AdI sont pour la ratification de la convention.

Le PSS reconnaît l'importance de la convention, mais lui reproche quelques faiblesses. Le PLS pense que la ratification de la convention par la Suisse constituerait un signe politique positif.

- Le PRD, le PDC et l'UDC sont contre la ratification de la convention.

Le PRD s'y oppose en raison du terme "bien culturel" et des instruments permettant de contrôler l'exécution des tâches, dont la complexité est remarquable. L'UDC reproche à la convention de vouloir tout réglementer et craint qu'elle ne soit pas facile à faire respecter. Le PDC, enfin, n'approuvant que certaines parties de la convention, est plutôt contre la ratification de la convention.

3. Organisations économiques

- + L'USS est pour la ratification de la convention par la Suisse estimant que ce serait l'occasion pour notre pays de témoigner de sa bonne volonté et de sa solidarité.

- L'USAM et l'USCI sont défavorables à la ratification de la convention.

Selon l'USCI, il faudrait que la Suisse, si elle ratifie la convention, formule des réserves en ce qui concerne la définition des biens culturels et le champ d'application de la convention.

4. Organisations de commerçants d'art

- L'ACAS, le SVA, le SSACA, l'ASM, le SLACE, la VSAR et l'AUKTV sont contre la ratification, arguant que la définition des biens culturels est trop générale, que la convention est dépassée et que sa mise en oeuvre est problématique parce qu'elle occasionnerait d'importants frais et du travail administratif considérable.

5. Organisations intercommunales ou intercantionales

- + La CDIP, l'UVS et la CHGV sont favorables à la ratification de la convention.

6. Organisations culturelles

- + 25 organisations culturelles – à savoir l'ARS, l'AGUS, la CFPN, la SHAS, l'ICOM, le NIKE, l'OEV, la PH, l'ASSH, la RBD, le SAM, la SSE, la SSPA, la SSN, la SLSA, la BGV, la SSBA, la CNSU, la SCR, le SWB, la BBS, l'AMS, l'AAS, l'ACSM et l'AAC – sont pour la ratification de la convention.

L'ARS estime que la convention va trop loin. Le NIKE, la PH, la SSE, la SLSA et la CNSU pensent qu'il est urgent que la Suisse ratifie la convention. Selon la SSN, la définition des biens culturels dans la convention devrait prendre en compte les exigences de la numismatique.

- H&R, le CDA et l'ASC sont opposés à la ratification de la convention.

Le CDA pense qu'il ne faudrait pas ratifier la convention avant d'avoir modifié

la constitution et attendre la conclusion des travaux sur la convention d'Unidroit. L'ASC craint que la mise en oeuvre de la convention n'occasionne un surplus de travail administratif considérable.

7. Organisations de coopération au développement

- + L'AG3, la DdB, l'INCIN et le CMCS sont pour la ratification de la convention.

Aux yeux de l'AG3, la solidarité est un pilier important de la politique étrangère de la Suisse. Quant à la DdB, elle estime que la Convention de l'UNESCO est le seul traité international permettant de lutter contre le trafic de biens culturels.

8. Organisations ecclésiastiques

- + La CES est favorable à la ratification de la convention.

9. Organisations féminines

- + L'ADF et l'ASF sont pour la ratification de la convention.

10. Institutions et personnes ayant répondu sans avoir été consultées

- Le *Kunsthhaus* de Zurich, douze commerçants d'art et trois particuliers sont opposés à la ratification de la convention. En effet, selon eux, la convention est dépassée, va trop loin et apporte des inconvénients pour les commerçants et les collectionneurs d'art, ainsi que les musées; ils sont en outre d'avis que sa mise en oeuvre occasionnerait des frais considérables pour les pouvoirs publics.

3.2.5 Procédure et législation d'application

Question 5: Que pensez-vous de notre intention d'attendre, avant de légiférer, l'existence d'une compétence constitutionnelle, la conclusion des travaux d'UNIDROIT (introduction dans le droit civil d'un droit à la restitution de biens culturels) ainsi que les résultats concrets des réglementations adoptées par la CE?

Légende: (+) aucune remarque/pour; (–) attendre/contre; (•) élaboration d'une loi fédérale consacrée exclusivement à la réglementation du commerce de biens culturels et ne servant pas uniquement à transposer la Convention de l'UNESCO de 1970 dans la législation suisse; (#) procédure plus rapide.

1. Cantons

- + FR, SO, BS, SH, AR, VD et JU approuvent la procédure proposée.
- UR et GE souhaitent attendre.

UR aimerait que la Convention de l'UNESCO de 1970 ne soit ratifiée qu'après la création d'une compétence fédérale. GE, pour sa part, souhaite que la loi d'application soit élaborée seulement après que le peuple s'est prononcé en votation populaire sur la création d'une compétence fédérale.

- LU, OW, NW, GL, SO, BL, AI, GR et AG veulent plus qu'une simple loi d'application permettant de mettre en oeuvre la Convention de l'UNESCO: ils sont pour l'élaboration d'une loi fédérale réglant le commerce de biens culturels.

- # ZH, BE, ZG, GR et NE aimeraient que l'on choisisse une procédure plus rapide.
- NE propose d'agir sur trois fronts simultanément: article constitutionnel, ratification de la Convention de l'UNESCO de 1970 et élaboration d'un projet de loi.

2. Partis politiques

- + Le PDC et le PSS approuvent la procédure proposée.
- Le PSS serait en faveur d'une solution transitoire si le dossier du commerce de biens culturels devait accuser du retard.
- # Le PLS souhaiterait que la procédure soit accélérée.

3. Organisations économiques

- + L'USS est favorable à la procédure proposée.
- L'USAM et l'USCI souhaitent attendre.

5. Organisations intercommunales ou intercantionales

- + La CHGV accueille favorablement la procédure proposée.
- La CDIP et l'UVS ne souhaitent pas que l'on se contente d'une loi d'application permettant de mettre en oeuvre la Convention de l'UNESCO de 1970, mais sont plutôt pour l'élaboration d'une loi fédérale réglant le commerce de biens culturels.

6. Organisations culturelles

- + L'ARS, le CDA, le NIKE, l'OEV, la PH, la SSBA et le SWB approuvent la procédure proposée.
- L'ARS serait en faveur d'une solution transitoire si le dossier du commerce de biens culturels devait accuser du retard.
- # L'AGUS, l'ICOM, l'OEV, le SAM, la SSE, la SSPA, la SSN, la SLSA, la BGV, la CNSU et la SCR sont en faveur d'une procédure plus rapide.

7. Organisations de coopération au développement

- # L'AG3, la DdB et l'INCIN sont pour une procédure plus rapide.

8. Organisations ecclésiastiques

- La CES souhaite que la Suisse ne se contente pas d'une loi d'application permettant de mettre en oeuvre la Convention de l'UNESCO de 1970; elle aimerait que soit rapidement élaborée une loi fédérale réglant le commerce de biens culturels.

9. Organisations féminines

- + L'ASF approuve la procédure proposée.

10. Institutions et personnes ayant répondu sans avoir été consultées

- F. Bloch est contre la procédure proposée. Mythes et Masques et A. Gaiser proposent d'attendre la conclusion des travaux d'Unidroit et les réglementations adoptées par l'UE.

3.2.6 Autres remarques

Question 6: Avez-vous d'autres remarques à formuler sur ce projet ou sur certains points en particulier?

Les réponses à cette question sont regroupées par thème et traitées sous le point 3.3.

3.3 Requêtes particulières

Les sujets ci-après représentent les requêtes particulières qu'un minimum d'institutions, d'organisations et de personnes ayant pris part à la consultation ont formulées dans leurs réponses aux différentes questions ou dans les remarques préalables.¹⁷

1. Protection des biens culturels d'importance nationale et droit de préemption pour les musées publics

- + ZH, BE, LU, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, BS, BL, AR, GR, AG, TG, NE, JU / PDC, PSS, AdI / USS / CDIP, UVS / ICOM, ASSH, SSN, BGV, CNSU, AMS et la CES exigent qu'on ne lutte pas uniquement contre les pratiques illicites existant dans le domaine du transfert de biens culturels, mais qu'on préserve également l'intégrité des biens culturels d'importance nationale. Sinon, la Suisse risque de perdre des objets dont la valeur culturelle est étroitement liée à leur connexité historique ou géographique avec un lieu ou une région. Aussi la future législation devra-t-elle prévoir tant une autorisation d'exportation qu'un droit de préemption pour les musées publics. Un tel droit de préemption serait justifié dans la mesure où les musées sont appelés à remplir une mission confiée par l'Etat et qu'ils sont soumis à une surveillance de la part des pouvoirs publics, du moins en ce qui concerne leur politique d'acquisition.

Bien que BL et GR ne voient pas dans la "fuite" des biens culturels à l'étranger un problème urgent à régler, ils sont d'avis qu'il serait faux d'attendre que cette "fuite" ait pris une ampleur catastrophique, surtout parce qu'ils ne veulent pas que les instruments juridiques aient un effet rétroactif.

Le NIKE recommande d'étudier le système anglais: durant six mois, les pouvoirs publics jouissent d'un droit de préemption; s'ils ne sont pas en

¹⁷ Les différentes catégories d'institutions, d'organisations et de personnes ne sont pas traitées séparément comme cela a été le cas dans la présentation des réponses aux questions 1 à 5. Les participants sont énumérés dans l'ordre dans lequel ils apparaissent dans l'annexe.

mesure de payer le prix demandé, le bien culturel peut être vendu à un acheteur étranger.

- Le PLS, l'USCI et l'ASC sont opposés à un protectionnisme culturel vu que la culture ne connaît pas de frontières territoriales.

2. Le droit constitutionnel en vigueur permet d'élaborer une législation dans le domaine du transfert de biens culturels et de mettre en oeuvre la Convention de l'UNESCO de 1970

L'USCI est d'avis qu'il n'est pas nécessaire de créer une nouvelle compétence fédérale étant donné qu'il est possible d'élaborer une réglementation légale dans le domaine du transfert de biens culturels en s'appuyant sur l'article 28 cst. (compétence en matière de douane). En outre, on peut se baser sur l'article 64 cst. (compétence en matière de droit civil) pour élaborer une réglementation de droit civil permettant de régler la restitution de biens culturels volés ou exportés illicitement.

La CFPN, la RBD et la LSPN estiment que, pour mettre en oeuvre la Convention de l'UNESCO, il suffit d'avoir recours à l'article 8 cst. et citent, en exemples, la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (Convention de Washington, RSÊ0.453) et la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (Convention de Berne, RS 0.455).

3. Urgence pour les objets archéologiques

BE, ZG, VD / ARS, AGUS, SAM, SSPA, SLSA, BGV, CNSU et AAC pensent qu'il est urgent d'agir dans le domaine de l'archéologie où les pillages de sites archéologiques et le trafic d'objets archéologiques ont causé des dommages irréparables. A leurs yeux, la destruction des sites archéologiques entraîne la perte de leur valeur scientifique. La CNSU souligne, par ailleurs, à quel point il est difficile de lutter contre ce genre de criminalité: en effet, contrairement aux biens volés, les biens culturels provenant de pillages de sites ne peuvent pas être inscrits dans des registres réservés à cet effet.

4. Dépôts douaniers en zone franche

BS / PSS / SSACA, SSE, SSN et SCR exigent que l'on lutte, sans plus attendre, contre les pratiques illicites manifestes existant dans les entrepôts douaniers en zone franche, et que l'on prenne des mesures pour éviter que cette situation ne perdure. La SCR propose d'introduire, par analogie aux banques, une déclaration de diligence.

5. Surveillance exercée par les commerçants d'art

- + BE, FR / ARS / DdB et CES exigent que la future législation contienne une surveillance exercée par les commerçants d'art. Ainsi les intérêts des commerçants et des collectionneurs d'art seraient protégés et on éviterait de jeter le discrédit sur ces deux professions.
- USCI / ACAS, SVA, SSACA et ASM se disent opposés à toute forme de réglementation dans le domaine du commerce de l'art, les gens de la profession étant en mesure de lutter eux-mêmes contre les pratiques illicites.

6. Déclaration d'origine

ZG / PH / AG3 et DdB souhaitent que les commerçants d'art soient contraints d'indiquer l'origine ou le vendeur d'un bien culturel.

7. Importance des collections

BS / USCI / SSACA et ASC font remarquer que les biens culturels appartenant à des particuliers représentent une source importante pour les collections d'art publiques (prêts, donations, legs, etc.). Une réglementation entraînerait un appauvrissement de la vie culturelle.

8. Adoption des réglementations de l'UE

CES / ADF et ASF exigent que la Suisse reprenne les réglementations européennes, ou que les lois suisses soient adaptées à ces dernières. Ainsi la Suisse s'alignerait sur la pratique européenne.

9. Détecteurs de métal

BGV et AAC souhaitent que la nouvelle loi règle l'usage de détecteurs de métal par des particuliers.

10. Exception pour la production artistique contemporaine

BS et UVS souhaitent qu'une place particulière soit accordée à la production artistique contemporaine. Ils aimeraient surtout éviter que des prescriptions ou des dispositions douanières ne paralysent ou n'entravent les échanges.

4. Résumé

4.1 Pondération des institutions, des organisations et des personnes ayant pris part à la consultation

La présentation des réponses a pris en compte tous les avis, reflétant ainsi les positions et les critiques formulées par les différents participants.

Lors du comptage des voix, seules les institutions et les organisations des groupes 1 à 9 ont été considérées, soit un *total* de 80.¹⁸

Les institutions et les personnes du groupe 10 n'ont pas été comptées étant donné qu'il s'agit, d'une part, de personnes membres d'associations et d'organisations des groupes 3 à 9 et, d'autre part, de particuliers, la plupart du temps de commerçants d'art; le poids des voix de ces derniers n'est pas comparable à celui des voix des cantons, des partis et des organisations. Pourtant, ces avis, qui reflètent l'opinion d'autres milieux intéressés, viennent compléter les positions des institutions, des organisations et des personnes ayant pris part à la consultation et donnent ainsi une bonne vue d'ensemble sur la question du transfert de biens culturels.

Les institutions et les organisations ayant participé à la consultation n'ont pas toutes répondu aux six questions. Lorsque l'auteur parle de majorité ou de minorité, il s'agit de notions relatives étant donné qu'elles sont proportionnelles au nombre total des avis rendus explicitement sur telle ou telle question. Il faut donc toujours considérer les chiffres donnés par rapport au nombre d'institutions et d'organisations ayant pris part à la procédure de consultation.

4.2 Réponses

Question 1 **50** participants, à savoir presque tous les cantons, la majorité des partis politiques et des organisations culturelles, confirment les informations contenues dans le rapport explicatif et partagent l'avis du Conseil fédéral: il manque, en Suisse, des réglementations en matière de transfert de biens culturels; aussi convient-il de prendre des mesures. **11** participants, surtout des organisations de commerçants d'art, estiment qu'il n'est pas nécessaire d'agir, et que les réglementations existantes suffisent.

Question 2 **62** participants se disent favorables à la création d'une compétence fédérale, **15** y sont opposés. **4** participants estiment que les bases constitutionnelles existantes permettent tout à fait d'élaborer des dispositions légales réglant le transfert de biens culturels ou de mettre en oeuvre la Convention de l'UNESCO de 1970.

Question 3 **29** participants sont pour une modification de l'article 24^{sexies} *cst.*, **4** contre. **19** participants proposent une autre formulation. **11** critiquent le fait que le gouvernement souhaite insérer l'alinéa proposé dans l'article constitutionnel consacré à la protection de la nature et du paysage.

¹⁸ La BRS n'a pas été prise en compte parce qu'elle n'a pas rendu d'avis sur les questions posées, notamment les deux principales, à savoir les questions 2 et 4.

Question 4 **60** participants sont favorables à la ratification de la Convention de l'UNESCO de 1970, **18** y sont opposés.

Question 5 **19** participants approuvent en principe la procédure proposée. **4** la rejettent. **12** sont pour l'élaboration d'une loi fédérale qui soit consacrée au transfert de biens culturels et qui ne serve pas uniquement à transposer la Convention de l'UNESCO de 1970 dans la législation nationale. **20** souhaiteraient que la Suisse agisse plus rapidement.

*Question 6/
divers*

30 participants sont en faveur d'une protection des biens culturels d'importance nationale et d'un droit de préemption pour les musées publics, **3** en défaveur.

11 participants pensent qu'il est urgent d'agir dans le domaine de l'archéologie, surtout en raison du problème des pillages des sites.

6 participants estiment qu'il est impératif de lutter contre les pratiques illicites existant dans les entrepôts douaniers en zone franche.

5 participants exigent que la future législation spécifie explicitement que les commerçants d'art exerceront une surveillance; **5** sont opposés à cette proposition.

4 participants souhaitent que les commerçants d'art soient obligés d'indiquer l'origine des biens culturels.

4 participants soulignent que les biens culturels en possession de particuliers constituent une source importante pour les collections d'art publiques.

3 participants exigent que la Suisse reprenne les réglementations européennes ou adapte les lois suisses à ces dernières.

2 participants souhaitent que la nouvelle loi régle aussi l'utilisation de détecteurs de métal par des particuliers.

2 participants souhaitent que l'on fasse des réserves pour la production contemporaine, c'est-à-dire que, dans ce domaine, les échanges internationaux ne soient pas entravés.

Les commerçants d'art, qui seraient les premiers touchés par une nouvelle réglementation, ne pensent pas qu'il est urgent d'agir et sont opposés à toute forme de réglementation. Chez les collectionneurs d'art, les avis sont partagés: la SSN approuve les propositions faites par le Conseil fédéral alors que l'ACAS les rejette.

4.3. Tableau synoptique des réponses aux questions 2 et 4

Voici un tableau synoptique des réponses aux deux principales questions, à savoir celles portant sur la création d'une compétence fédérales (question 2) et relative à la ratification de la Convention de l'UNESCO de 1970 (question 4).

<i>Participants à la consultation</i>		<i>Nombre</i>	<i>Compétence fédérale</i>		<i>UNESCO 1970</i>	
<i>pour</i>	<i>contre</i>		<i>pour</i>		<i>contre</i>	
Cantons	24	22	2	21	3	
Partis	6	4	2	3	3	
Organisations économiques	3	1	2	1	2	
Organisations de commerçants d'art	7		7		7	
Organisations intercommunales ou intercantionales	3	3		3		
Organisations culturelles	30	25	2	25	3	
Organisations de coopération au développement	4	4		4		
Organisations ecclésiastiques	1	1		1		
Organisations féminines	2	2		2		
Total		80	62	15	60	18

Les questions 2 et 4 ont reçu respectivement 62 réponses positives contre 15 réponses négatives et 60 réponses positives contre 18 réponses négatives. En résumé, sur les 80 participants des groupes 1 à 9:

77 % sont **pour** la création d'une **compétence fédérale**
75 % sont **pour** la **ratification** de la **Convention de l'UNESCO de 1970**

5. Annexe: Liste des institutions, des organisations et des personnes ayant pris part à la consultation

Les institutions, les organisations et les personnes ayant répondu sans avoir été invitées à la procédure de consultation sont précédées d'un *.

1. Cantons

Tous à l'exception du Tessin et du Valais.

2. Partis politiques

Parti radical-démocratique suisse	PRD
Parti démocrate-chrétien suisse	PDC
Parti socialiste suisse	PSS
Union démocratique du centre	UDC
Parti libéral suisse	PLS
Alliance des Indépendants	AdI

3. Organisations économiques

Union suisse des arts et métiers	USAM
Union syndicale suisse	USS
Union suisse du commerce et de l'industrie (<i>Vorort</i>)	USCI

4. Organisations de commerçants d'art

Association des commerçants d'art de la Suisse	ACAS
Syndicat Vaudois des Antiquaires	SVA
Syndicat suisse des antiquaires et commerçants d'art	SSACA
Association suisse des marchands de monnaies et de médailles	ASM
Syndicat de la librairie ancienne et du commerce de l'estampe en Suisse	SLACE
* Association suisse des marchands et restaurateurs d'art	VSAR
* <i>Verband Schweizerischer Auktionatoren von Kunst und Kulturgut</i>	AUKTV

5. Organisations intercommunales ou intercantionales

Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique	CDIP
Union des villes suisses	UVS
Association des communes suisses	CHGV

6. Organisations culturelles

* Association pour l'archéologie romaine en Suisse	ARS
* Groupe de travail pour les recherches pré- et protohistoriques en Suisse	AGUS
* Association Hellas et Roma	H&R
* Association professionnelle des restauratrices et restaurateurs d'art HFG en Suisse	BRS
Centre du droit de l'art	CDA
* Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage	CFPN
Société d'Histoire de l'Art en Suisse	SHAS
ICOM Conseil International des Musées	ICOM
Centre national d'information pour la conservation des biens culturels	NIKE
Oeuvre	OEV
Fondation Pro Helvetia	PH
* Académie Suisse des Sciences Humaines et Sociales	ASSH
* <i>Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für Natur und Heimat, Rheinaubund</i>	RBD
* Association suisse d'archéologie classique	ASAC

Groupe de travail suisse pour l'archéologie médiévale	SAM
* Société Suisse d'Ethnologie	SSE
Société Suisse de Préhistoire et d'Archéologie	SSPA
Société suisse de numismatique	SSN
Association suisse des collectionneurs	ASC
* <i>Schweizerisch-Liechtensteinische Stiftung für archäologische Forschungen im Ausland</i>	SLSA
Ligue suisse pour la protection de la nature	LSPN
Association suisse pour la conservation des châteaux et des ruines	BGV
Société Suisse des Beaux-Arts	SSBA
* Commission nationale suisse de l'UNESCO	CNSU
Association suisse de conservation et restauration	SCR
<i>Schweizerischer Werkbund</i>	SWB
* Association des bibliothèques et bibliothécaires suisses	BBS
Association des musées suisses	AMS
Association des archivistes suisses	AAS
Association des conservateurs suisses de monuments historiques	ACSM
* Association des archéologues cantonaux	AAC

7. Organisations de coopération au développement

Groupe de travail Swissaid/Action de carême des catholiques en Suisse / Pain pour le prochain / Helvetas / Caritas	AG3
Déclaration de Berne	DdB
Incomindios, Suisse	INCIN
Conseil Missionnaire Catholique Suisse	CMCS

8. Organisations ecclésiastiques

Conférence des évêques suisses	CES
--------------------------------	-----

9. Organisations féminines

Association suisse pour les droits de la femme	ADF
Alliance de sociétés féminines suisses	ASF

10. Institutions et personnes ayant répondu sans avoir été consultées

* <i>Kunsthhaus</i> , Zurich	membre de la SSBA et de l'AMS
* Bibliothèque de l'EPF, Zurich	membre de la BBS
* Alois Rosat, Les Moulins	membre du SSACA
* Bruno Scardeoni, antiquaire, Lugano	membre du SSACA
* Caviglia, Lugano	membre du SSACA
* <i>Donati Arte Classica</i> , Lugano	membre du SSACA
* Françoise Bloch, Librairie, St-Prex	membre du SLACE
* <i>Galerie Heidi Vollmoeller</i> , Zurich	membre du SSACA
* Galerie Khnoum, Genève	membre du SSACA
* <i>Galleria dell'Angelo</i> , Giorgio Bonetti, Lugano	membre du SSACA
* <i>Galleria dell'Angelo</i> , Stella Bonetti, Lugano	membre du SSACA
* Hans Bieder SA, Antiquités, Bâle	membre du SSACA
* La Vieille Fontaine, Antiquités SA, Lausanne	membre du SSACA
* Mythes et Masques, Genève	membre du SSACA
* David Cahn, Bâle	
* Antje Gaiser, Bâle	
* André Wiese, Bâle	