



Consultation concernant

la ratification de la Convention de l'UNESCO sur la protection du patrimoine culturel subaquatique

Rapport sur les résultats de la consultation

30.07.2018

Table des matières

1	Situation initiale	3
2	Objet de la consultation	3
3	Procédure de consultation	4
4	Résultats	4
4.1	Synthèse	4
4.2	Teneur des prises de position	5
4.2.1	Cantons	5
4.2.2	Partis politiques	6
4.2.3	Associations faitières des communes, villes et régions de montagne	6
4.2.4	Associations faitières de l'économie	6
4.2.5	Organisations, associations et instituts de recherche des domaines de l'archéologie et du patrimoine culturel	6
5	Liste des participants à la consultation.....	8

1 Situation initiale

La Convention de l'UNESCO sur la protection du patrimoine culturel subaquatique entend lutter contre le pillage et l'exploitation de ce dernier, deux phénomènes en forte hausse à l'échelle mondiale. Entrée en vigueur en 2009, elle a été adoptée en 2001 par l'Assemblée générale de l'UNESCO. Jusqu'à présent, 60 Etats y ont adhéré.

Le Conseil fédéral propose de la ratifier dans le cadre de l'année du patrimoine culturel 2018.

2 Objet de la consultation

Une part importante du patrimoine culturel de l'humanité est immergée. En Suisse, on peut notamment citer les célèbres stations littorales du néolithique et de l'âge du bronze qui figurent depuis 2011 sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO sous le titre de « Sites palafittiques préhistoriques autour des Alpes ». On estime par ailleurs que les océans recouvrent quelque 3 millions de sites archéologiques. La Convention est un instrument efficace de lutte contre le pillage et l'exploitation du patrimoine culturel subaquatique, deux phénomènes en forte hausse à l'échelle mondiale. Elle fixe des principes généraux de protection, institue un système de coopération internationale et formule des directives relatives au travail subaquatique. Elle s'applique à tous les milieux aquatiques, mais vise avant tout la protection du patrimoine culturel sous-marin.

La Convention concrétise la protection des biens culturels découverts dans la mer, explicitement prévue par la Convention sur le droit de la mer, et en règle la mise en œuvre. Elle formule les premières règles spécifiques de droit international public relatives à la gestion du patrimoine culturel subaquatique en haute mer et autorise des interventions concrètes en cas de menace.

Adhérer à la Convention sur la protection du patrimoine subaquatique est aussi important pour un pays enclavé comme la Suisse. En effet, celle-ci devra veiller à ce que les navires battant pavillon suisse ne portent pas atteinte au patrimoine culturel immergé dans les océans et déclarent leurs éventuelles découvertes. Cela nécessite de modifier la loi fédérale du 23 septembre 1953 sur la navigation maritime sous pavillon suisse (loi sur la navigation maritime)¹. La Suisse devra aussi empêcher le commerce, sur son territoire, d'objets acquis par des moyens illicites au sens de la Convention. Cette obligation peut être mise en œuvre dans le cadre de la loi fédérale du 20 juin 2003 sur le transfert des biens culturels (LTBC)², moyennant une légère adaptation.

Comme Etat partie, la Suisse sera tenue de ménager et de gérer de manière responsable le patrimoine culturel présent dans ses eaux intérieures. Les législations fédérales et cantonales en vigueur offrant déjà une protection suffisante en la matière, la ratification n'entraînera aucune modification législative.

En ratifiant la Convention, la Suisse s'engage à partager avec les autres Etats parties et l'UNESCO les informations relatives au patrimoine culturel subaquatique, à sensibiliser le public à la valeur de ce dernier et à promouvoir autant que possible la formation spécialisée en archéologie subaquatique. Le pillage de sites du patrimoine culturel subaquatique et le commerce des objets qui en proviennent vont en s'amplifiant. La Convention est un moyen de lutte efficace contre ces deux phénomènes. Adhérer à la Convention permettra à la Suisse d'étendre son action contre le transfert illicite des biens culturels et de soutenir la communauté internationale dans son combat contre les organisations criminelles. Elle montrera ainsi clairement qu'elle n'est pas une plaque tournante du trafic international.

Les bases légales et institutionnelles et les instruments de mise en œuvre fédéraux et cantonaux répondent déjà largement aux exigences de la Convention. Seules de légères adaptations de la loi sur

¹ RS 747.30

² RS 444.1

le transfert des biens culturels et de la loi sur la navigation maritime sous pavillon suisse sont requises. Dans l'immédiat, ratifier la Convention n'entraînera aucune dépense supplémentaire.

3 Procédure de consultation

La Convention contient des dispositions importantes au sens de l'art. 164, al. 1, Cst., puisqu'elle doit être mise en œuvre (ou est déjà mise en œuvre) dans un cadre législatif formel. De plus, l'adhésion nécessite de modifier le droit en vigueur, à savoir la loi sur le transfert des biens culturels et la loi sur la navigation maritime sous pavillon suisse. L'arrêté de ratification est par conséquent soumis au référendum facultatif s'appliquant aux traités internationaux conformément à l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst. Une consultation a donc été organisée conformément à l'art. 3, al. 1, let. c, de la loi fédérale du 18 mars 2005 sur la procédure de consultation (RS 172.061).

Le Département fédéral de l'intérieur (DFI), sur mandat du Conseil fédéral, a ouvert la consultation concernant la ratification de la Convention de l'UNESCO sur la protection du patrimoine culturel subaquatique le 8 novembre 2017.

Au total, 91 organisations, collectivités et institutions ont été invitées à se prononcer : cantons, partis politiques, associations faîtières des communes, villes et régions de montagne, associations faîtières de l'économie, organisations et associations des domaines du patrimoine culturel, du commerce de l'art et de la navigation. La procédure était ouverte jusqu'au 14 mars 2018 et le DFI a reçu 46 réponses (dont trois spontanées). Les cantons de NW et d'OW ainsi que deux associations ont expressément renoncé à se prononcer.

4 Résultats

4.1 Synthèse

Ratification de la Convention de l'UNESCO sur la protection du patrimoine culturel subaquatique	Consultés	Prises de position	Approbation	Approbation avec réserves	Refus
Cantons	27	24	20	3	1
Partis politiques	13	5	4	-	1
Associations faîtières des communes, villes et régions de montagne	3	1	1	-	-
Associations faîtières de l'économie	8	2	-	-	2
Organisations, associations et instituts de recherche des domaines de l'archéologie/du patrimoine culturel	40	14	14	-	0
Total	91	46	39	3	4

Une nette majorité des 46 participants approuve clairement la ratification par la Suisse de la

Convention sur la protection du patrimoine culturel subaquatique : 39 y sont favorables, 3 la cautionnent sous certaines conditions, 4 la rejettent.

A l'exception de SZ, tous les cantons se rallient aux objectifs, principes et contenus de la Convention et se prononcent en faveur de la ratification. Toutefois, FR, NE et VS estiment que la Confédération devra dans ce cas mettre davantage de ressources à disposition.

Le PDC, le PLR, les Verts et le PSS soutiennent la proposition, alors que l'UDC la rejette explicitement.

L'Union des villes suisses soutient l'adhésion de la Suisse à la Convention.

Les deux associations faitières de l'économie qui se sont prononcées, le Centre patronal et l'Union suisse des arts et métiers, rejettent la ratification.

Les autres réponses proviennent toutes d'organisations, d'associations ou d'instituts de recherche des domaines de l'archéologie et du patrimoine culturel. Tous ces participants soulignent l'importance de la Convention et approuvent sa ratification.

4.2 Teneur des prises de position

4.2.1 Cantons

A l'exception de SZ, tous les cantons considèrent la Convention sur la protection du patrimoine culturel subaquatique comme un instrument important pour la conservation des biens culturels. Ils indiquent que ratifier cette Convention renforcerait la réputation suisse en matière de préservation de ce patrimoine, ouvrirait la voie à des mesures de conservation novatrices, garantirait le respect des normes internationales et contribuerait à la lutte systématique contre le trafic d'art. Ils approuvent les modifications proposées de la LTBC et de la loi sur la navigation maritime et soulignent que la protection du patrimoine culturel en eaux intérieures est un aspect important de la Convention.

En ce qui concerne le territoire suisse, ils sont d'avis, comme le Conseil fédéral, qu'il ne sera pas nécessaire d'élaborer de nouvelles normes législatives et que les instruments actuels suffisent à garantir la protection du patrimoine culturel subaquatique.

AG, AI, AR, BE, BL, BS, GE, GL, GR, JU, LU, SG, SH, SO, TG, TI, UR, VD, ZG et ZH recommandent sans réserve d'adhérer à la Convention.

En tant que membres de la Conférence internationale du lac de Constance, AR et TG espèrent que cette adhésion engendrera une meilleure coordination de la protection dans cette zone.

En ce qui concerne la modification de la loi sur la navigation maritime sous pavillon suisse, BS demande des détails sur la mise en œuvre de l'obligation de déclaration, des sanctions et de la formation des capitaines et équipages.

VD prie les autorités fédérales de veiller à ce que la Convention soit effectivement mise en œuvre dans le cadre des actuels règlements, processus et ressources. De plus, il regrette l'absence d'explications du Conseil fédéral sur les modalités de la collaboration internationale en matière de formation des spécialistes et ajoute qu'il appartiendra à la Confédération d'instituer, en collaboration avec les cantons et les Etats parties, une formation spécifique en archéologie subaquatique.

FR, NE et VS soutiennent également les objectifs de la Convention. Cependant, et contrairement au Conseil fédéral, ils sont convaincus que ces objectifs ne pourront être atteints qu'à condition que la Confédération mette nettement plus de moyens à disposition pour les mesures de protection et de conservation des cantons et pour la formation des spécialistes. Ils font valoir que la Confédération a déjà ratifié plusieurs conventions internationales et confié leur mise en œuvre aux cantons sans compensation. Pour ces trois cantons, ce cas de figure serait ici inacceptable. Ils soutiennent donc la ratification, pour autant que celle-ci s'accompagne des ressources fédérales nécessaires.

FR signale en outre qu'il faudra également modifier la loi fédérale sur la navigation intérieure, notamment pour y introduire des restrictions et des interdictions préventives de jeter l'ancre ou de nager dans les zones protégées.

SZ reconnaît certes les objectifs de la Convention, mais rejette toutefois sa ratification. En effet, la plupart de ces objectifs sont déjà concrétisés en Suisse et, par ailleurs, il est de fait impossible de prévoir l'évolution du droit supranational.

4.2.2 Partis politiques

Les Verts et le PSS soutiennent expressément la ratification de la Convention. Le PSS mentionne que la Convention contribue efficacement à protéger le patrimoine culturel immergé de la dégradation, de la destruction et du pillage. Il attache une importance équivalente aux futures mesures de protection en mer et dans les eaux intérieures. Il recommande en outre de profiter de la ratification pour sensibiliser la population à ce sujet.

Le PDC et le PLR se rallient également à la volonté internationale de protéger le patrimoine culturel subaquatique manifestée par la Convention et approuvent les modifications de la loi sur le transfert des biens culturels et de la loi sur la navigation maritime sous pavillon suisse. Le PDC ajoute que la Convention devra impérativement être mise en œuvre dans le cadre des dispositions légales actuelles et des ressources existantes.

L'UDC rejette la ratification, car, à son avis, celle-ci introduirait en Suisse des dispositions et des règlements internationaux sans utilité évidente, et qui de plus auraient un coût. Pour un petit pays sans accès à la mer, adhérer à une Convention sur la protection du patrimoine culturel subaquatique est absurde. Protéger les sites et les artefacts maritimes n'est pas une tâche fédérale prioritaire.

4.2.3 Associations faitières des communes, villes et régions de montagne

L'Union des villes suisses soutient la Convention et renvoie à la réponse du canton de BS.

4.2.4 Associations faitières de l'économie

Le Centre patronal et l'Union suisse des arts et métiers rejettent la ratification et les modifications législatives connexes. Pays enclavé, la Suisse n'a aucun droit souverain sur les zones maritimes ; son adhésion à la Convention ne produira donc guère d'effets dans ces zones. Pour ce qui est des eaux intérieures, le droit fédéral et cantonal offre aujourd'hui une protection suffisante.

4.2.5 Organisations, associations et instituts de recherche des domaines de l'archéologie et du patrimoine culturel

L'ensemble des organisations, associations et instituts de recherche, soulignant l'importance que revêt la Convention même pour un pays sans accès à la mer comme la Suisse, approuvent sa ratification. Ils signalent que les menaces pesant sur le patrimoine culturel subaquatique sont également en hausse en Suisse du fait de l'utilisation des plans d'eau, notamment pour des activités de loisir. Ils espèrent que l'adhésion de la Suisse s'accompagnera d'une valorisation du patrimoine culturel subaquatique et d'un renforcement de la recherche en archéologie subaquatique. Ils considèrent que les modifications législatives proposées sont appropriées. Alliance Patrimoine et le Centre NIKE s'attendent à ce que la Convention stimule la coordination de la protection dans le lac de Constance.

La Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage ajoute qu'une adhésion à la Convention bénéficiera aussi à la conservation de l'exceptionnelle valeur patrimoniale des objets inscrits à l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (IFP).

La Commission suisse pour l'UNESCO assure qu'après la ratification, elle contribuera à la

sensibilisation du public dans la mesure de ses moyens.

Archéologie suisse et l'Association pour l'archéologie romaine en Suisse font valoir que tous les cantons n'ont pas encore mis en œuvre de manière satisfaisante la Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique (RS 0.440.5) ratifiée par la Suisse en 1996. L'adhésion à la Convention sur la protection du patrimoine culturel subaquatique renforcera encore cette exigence de protection. Les deux associations demandent à la Confédération de garantir la mise en œuvre à tous les échelons institutionnels des obligations résultant de la Convention.

5 Liste des participants à la consultation

	Cantons
ZH	Canton de Zurich
BE	Canton de Berne
LU	Canton de Lucerne
UR	Canton d'Uri
SZ	Canton de Schwyz
GL	Canton de Glaris
ZG	Canton de Zoug
FR	Canton de Fribourg
SO	Canton de Soleure
BS	Canton de Bâle-Ville
BL	Canton de Bâle-Campagne
SH	Canton de Schaffhouse
AR	Canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures
AI	Canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures
SG	Canton de Saint-Gall
GR	Canton des Grisons
AG	Canton d'Argovie
TG	Canton de Thurgovie
TI	Canton du Tessin
VD	Canton de Vaud
VS	Canton du Valais
NE	Canton de Neuchâtel
GE	Canton de Genève
JU	Canton du Jura

	Partis politiques
PDC	Parti démocrate-chrétien
PLR	Les Libéraux-Radicaux
UDC	Union démocratique du centre
PSS	Parti socialiste suisse
LV	Les Verts vaudois

	Associations faitières des communes, villes et régions de montagne
UVS	Union des villes suisses

	Associations faitières de l'économie
CP	Centre patronal
USAM	Union suisse des arts et métiers

	Organisations et associations du domaine du patrimoine culturel
AP	Alliance Patrimoine
ARS	Association pour l'archéologie romaine en Suisse
AS	Archéologie suisse
CFMH	Commission fédérale des monuments historiques
CFNP	Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage
GSU	Société pour l'archéologie subaquatique suisse
ICOMOS	ICOMOS Suisse
NIKE	Centre national d'information sur le patrimoine culturel
PS	Patrimoine suisse
CSU	Commission suisse pour l'UNESCO
SBV	Association suisse Châteaux forts
SLSA	Fondation Suisse-Liechtenstein pour les recherches archéologiques à l'étranger
	Université de Berne, Institut d'archéologie
	Université de Genève, Faculté de droit