

**Ratification et mise en œuvre de la Convention sur la protection du patrimoine culturel subaquatique  
(loi sur le transfert des biens culturels et loi fédérale sur la navigation maritime sous pavillon suisse)**

**Rapport explicatif**

---

## **Condensé**

*Il est proposé que la Suisse adhère à la Convention de l'UNESCO de 2001 sur la protection du patrimoine culturel subaquatique. La Convention est un instrument efficace pour lutter contre le pillage et l'exploitation dont le patrimoine culturel subaquatique fait toujours plus l'objet à l'échelle mondiale et pour garantir la protection de ce patrimoine. Les bases institutionnelles et légales, de même que les instruments de mise en œuvre de la Confédération et des cantons, tiennent déjà largement compte des exigences de la Convention. Seules de légères adaptations de la loi sur le transfert des biens culturels et de la loi fédérale sur la navigation maritime sous pavillon suisse sont requises. Dans l'immédiat, la Convention ne nécessite pas de ressources supplémentaires.*

### **Contexte**

*Les mers et les eaux intérieures renferment d'innombrables témoignages de l'histoire humaine, tels que des paysages humanisés, des habitats, des sanctuaires et des ports engloutis, ou des épaves.*

*Ces vestiges représentent un patrimoine culturel de grande valeur. Il faut, autant que possible, le protéger et le transmettre intact aux générations futures. Or ce patrimoine est de plus en plus menacé par le pillage et par de nouvelles formes d'exploitation économique. A cela s'ajoute un vide juridique en ce qui concerne les océans : mis à part les régions côtières, qui relèvent de la souveraineté de l'Etat riverain, il n'y avait pas jusqu'ici de protection légale efficace.*

*Constatant cette évolution, l'UNESCO a élaboré en 2001 une Convention sur la protection du patrimoine culturel subaquatique. Cette convention est en vigueur depuis octobre 2009. A ce jour, 58 Etats y ont adhéré, parmi lesquels la Belgique, la France, l'Italie, le Portugal et l'Espagne.*

*L'adhésion de la Suisse serait un moyen de valoriser et d'étendre la collaboration institutionnelle internationale dans le domaine du patrimoine culturel. Elle témoignerait de la grande importance que la Suisse accorde à la protection du patrimoine archéologique en général et à la lutte contre son commerce illicite en particulier.*

### **Contenu du projet**

*La Convention en question concrétise la protection du patrimoine culturel subaquatique, explicitement prévue par la Convention sur le droit de la mer, et règle sa mise en œuvre. Pour la première fois, elle établit, pour la haute mer, des règles spécifiques de droit international public pour la gestion du patrimoine culturel subaquatique et autorise des interventions concrètes en cas de menace.*

*Une adhésion à la Convention sur la protection du patrimoine culturel subaquatique est aussi importante pour un pays sans accès à la mer comme la Suisse. Pour ce qui*

---

*concerne le patrimoine culturel englouti dans les océans, la Suisse devra veiller à ce que les navires battant pavillon suisse n'y portent pas atteinte et déclarent leurs éventuelles découvertes. Cela nécessite une modification de la loi fédérale sur la navigation maritime sous pavillon suisse.*

*La Suisse sera également tenue d'empêcher sur son territoire le commerce d'objets obtenus par des moyens illicites au sens de la Convention. Cela peut se faire par une adaptation de la loi sur le transfert des biens culturels.*

*En outre, en tant qu'Etat partie, la Suisse garantira qu'elle agit avec ménagement et en pleine conscience de ses responsabilités envers le patrimoine culturel subaquatique de ses eaux intérieures. Il n'en résultera pour elle aucune nécessité de prendre des mesures immédiates, car les législations en vigueur sur le plan fédéral et sur le plan cantonal offrent déjà une protection suffisante du patrimoine archéologique de nos lacs et cours d'eau.*

*En tant qu'Etat partie, la Suisse devra échanger des informations relatives au patrimoine culturel subaquatique avec les autres Etats signataires et avec l'UNESCO, sensibiliser le public à la valeur de ce patrimoine et, dans les limites de ses possibilités, favoriser l'enseignement spécialisé de l'archéologie subaquatique.*

*Le pillage des sites du patrimoine culturel subaquatique et le commerce d'objets qui en proviennent vont en s'amplifiant. La Convention est un moyen de lutte efficace contre le pillage et le commerce illicite du patrimoine culturel. En y adhérant, la Suisse pourrait donner plus d'envergure à son action contre le transfert illicite de biens culturels et soutenir la communauté internationale dans la lutte contre les organisations criminelles. Elle montrerait ainsi clairement qu'elle n'est pas une plaque tournante du commerce illicite.*

---

## **1 Eléments essentiels de la Convention**

### **1.1 Contexte**

Une part importante du patrimoine culturel de l'humanité se trouve en dessous de la surface des eaux. Il s'agit en Suisse, d'une part, des célèbres stations littorales du néolithique et de l'âge du bronze, qui depuis 2011 sont inscrites dans la liste du Patrimoine mondial de l'UNESCO parmi les « Sites palafittiques préhistoriques autour des Alpes », et, d'autre part, de nombreux autres sites dans les lacs, cours d'eau, sources et marais du pays, qui recèlent des habitats, des sanctuaires, des installations portuaires, des ponts, des barques ou des bateaux, et de nombreux autres vestiges d'époque préhistorique, romaine, médiévale ou moderne. Dans les océans, le nombre de sites est estimé à trois millions<sup>1</sup>.

Le patrimoine culturel subaquatique est d'une grande valeur. Il témoigne de longues périodes de l'histoire humaine, qui dans certains cas s'étendent sur plusieurs millénaires. Le fait que ces objets se trouvent sous les eaux peut avoir des effets positifs sur leur état de conservation : les matériaux organiques notamment, comme les textiles et le bois, se conservent nettement mieux dans l'eau que sur terre.

Aujourd'hui cependant, le patrimoine culturel subaquatique est de plus en plus menacé. L'exploitation croissante des cours et étendues d'eau et des rivages à des fins économiques met en péril le patrimoine culturel qui s'y trouve. De plus, les progrès techniques ont considérablement facilité la localisation et le repêchage d'objets précieux.

Le patrimoine culturel au fond des océans est également menacé par des lacunes juridiques qui le rendent vulnérable. Au-delà des eaux territoriales, la mer ne relève plus que partiellement de la souveraineté des Etats, et la haute mer y échappe complètement ; il n'y a donc pas d'Etat souverain qui pourrait ordonner une protection. Pour les régions côtières, soumises à la souveraineté (dégressive) des Etats riverains, les législations nationales n'offrent souvent pas une protection suffisante.

Ces faits amènent à la conclusion que seul un accord international engageant les Etats peut protéger efficacement le patrimoine culturel subaquatique contre les dommages, la destruction et le pillage. Une telle convention doit notamment obliger les Etats signataires à interdire aux bâtiments naviguant sous leur pavillon national, ainsi qu'à leurs ressortissants, toute atteinte au patrimoine culturel subaquatique. L'UNESCO a élaboré une convention dans ce sens et l'a adoptée le 2 novembre 2001. Elle est entrée en vigueur le 2 janvier 2009 pour les Etats qui y avaient adhéré jusqu'alors. Le Conseil fédéral, par le présent rapport, demande l'autorisation de présenter les instruments de ratification de la Suisse.

### **1.2 Déroulement des négociations**

La protection du patrimoine archéologique subaquatique fait depuis longtemps partie des préoccupations des Nations Unies. En 1956, l'UNESCO a édicté à l'intention des Etats membres une « recommandation définissant les principes internationaux à

<sup>1</sup> Indication non officielle du Secrétariat général de l'UNESCO.

appliquer en matière de fouilles archéologiques », ces principes étant applicables à l'intégralité des territoires nationaux, y compris la région côtière et les eaux territoriales (« Convention de Londres »). Ensuite, dans les années 1970 et 1980, le Conseil de l'Europe a fait diverses tentatives visant à renforcer la protection du patrimoine culturel subaquatique. En 1985 a été déposé un projet de convention européenne ; il n'a toutefois pas eu de suite.

Au terme de plusieurs dizaines d'années de travail, les Nations Unies ont adopté la Convention sur le droit de la mer du 10 décembre 1982<sup>2</sup>. Deux articles (149 et 303) abordent la question de la protection du patrimoine culturel subaquatique, mais en termes très généraux et sans grande efficacité réelle.

L'absence manifeste de protection efficace du patrimoine culturel subaquatique a ensuite amené l'Association de Droit International (ILA ; International Law Association) à rédiger un projet de convention internationale. Dans le même temps, le Conseil de l'Europe a intensifié ses efforts en faveur de la protection du patrimoine archéologique et adopté la Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique, du 16 janvier 1992<sup>3</sup>. Cette convention a eu à son tour une influence sur le travail de l'ILA. En 1994, l'ILA a adopté son projet de convention et l'a remis à l'UNESCO.

Durant cette même période, un groupe de travail du Conseil international des monuments et des sites (ICOMOS) a défini des règles pour la gestion et la conservation des vestiges archéologiques subaquatiques. En automne 1996, l'Assemblée générale de l'ICOMOS a adopté ces règles sous la forme d'une « Charte internationale sur la protection et la gestion du patrimoine culturel subaquatique »<sup>4</sup>.

En 1997, l'Assemblée générale de l'UNESCO a reconnu la nécessité d'inscrire la protection du patrimoine subaquatique dans une convention entre Etats ; elle a chargé le Directeur général d'élaborer un projet et de le soumettre à un comité d'experts. L'UNESCO a ensuite rédigé un projet sur la base de celui de l'ILA, de 1994. Après trois ans de discussions approfondies et de remaniements, de 1998 à 2001, l'Assemblée générale de l'UNESCO a adopté le texte de la Convention le 2 novembre 2001, par 88 voix pour, 4 contre et 15 abstentions. La Convention est entrée en vigueur en 2009 avec l'adhésion du vingtième Etat signataire.

### 1.3 Résultat des négociations

Par la Convention de 2001, l'UNESCO a réussi à créer un instrument efficace de protection du patrimoine culturel subaquatique. Au début, il n'était pas sûr du tout qu'elle réunirait l'adhésion de suffisamment d'Etats pour pouvoir entrer en vigueur, mais elle n'a pas tardé à être largement acceptée. A ce jour, 58 Etats y ont adhéré. Elle a été ratifiée par les Etats suivants : Albanie, Algérie, Antigua-et-Barbuda, Arabie saoudite, Argentine, Bahreïn, Belgique, Bénin, Bolivie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Cambodge, Croatie, Cuba, Egypte, Equateur, Espagne, France, Ghana,

<sup>2</sup> RS 0.747.305.15

<sup>3</sup> RS 0.440.5

<sup>4</sup> Les règles de la Charte ont été reprises presque textuellement dans l'annexe à la Convention de 2001.

Grenade, Guatemala, Guyana, Haïti, Honduras, Hongrie, Iran, Italie, Jamaïque, Jordanie, Koweït, Libye, Lituanie, Madagascar, Maroc, Mexique, Monténégro, Namibie, Nigéria, Palestine, Panama, Paraguay, Portugal, République démocratique du Congo, Sainte-Lucie, Saint-Kitts-et-Nevis, Saint-Vincent-et-les Grenadines, Slovaquie, Slovénie, Togo, Trinité-et-Tobago, Tunisie, Ukraine ; les Etats suivants l'ont acceptée : Afrique du Sud, Barbade, Gabon, Guinée-Bissau, Liban, Roumanie.

En 2001, certains Etats ont rejeté la Convention ou se sont abstenus, considérant qu'elle entrerait en conflit avec la Convention sur le droit de la mer et affaiblirait ses règles, mais ces craintes paraissent aujourd'hui dénuées de fondements. La France par exemple, qui n'avait pas approuvé la Convention en 2001, l'a finalement ratifiée en 2013. D'autres Etats qui avaient d'abord adopté une position critique sont en train de préparer leur adhésion (Allemagne). Les effets de la Convention sont tels aujourd'hui que même les Etats qui n'y ont pas adhéré ne peuvent plus l'ignorer.

#### **1.4 Aperçu du contenu de la Convention**

La Convention comprend un préambule et 35 articles. Elle est munie d'une annexe intitulée « Règles relatives aux interventions sur le patrimoine culturel subaquatique ». Cette annexe, comme le stipule l'article 33 de la Convention, en fait intégralement partie.

La Convention n'est pas directement applicable. C'est aux Etats parties qu'il appartient de faire en sorte que leur droit national satisfasse aux obligations qui en découlent.

L'article premier de la Convention donne des définitions. Le patrimoine culturel subaquatique faisant l'objet de la Convention est entendu dans un sens très large, incluant toutes les traces d'existence humaine immergées depuis 100 ans au moins. L'article 2 fixe deux principes fondamentaux pour la gestion du patrimoine culturel subaquatique : autant que possible, il doit être conservé et protégé au lieu où il se trouve, et il est interdit de l'exploiter à des fins commerciales.

Aux articles 7 à 12, la Convention définit dans le détail les compétences des Etats signataires et les règles qu'il leur incombe de fixer à propos des régions côtières et de la haute mer.

Les articles 14 à 21 contiennent des obligations générales pour les Etats signataires. Les dispositions de l'article 14 sont essentielles : les Etats doivent empêcher l'entrée sur leur territoire et le commerce d'objets du patrimoine culturel subaquatique acquis illicitement. Ils sont tenus d'imposer des sanctions pour les infractions aux mesures qu'ils ont prises aux fins de la mise en œuvre de la Convention, et prévoir le moyen de saisir les biens culturels acquis illicitement (art. 17 et 18). Parmi les autres obligations incombant aux Etats signataires figurent encore le partage de l'information, la sensibilisation du public et l'encouragement de la formation à l'archéologie subaquatique (art. 19 à 21).

Les autres dispositions concernent des questions d'organisation et les procédures de ratification et de modification.

La Convention peut être dénoncée (art. 32).

## 1.5 Appréciation

La Convention sur la protection du patrimoine culturel subaquatique est un instrument efficace pour empêcher le pillage et l'exploitation dont le patrimoine culturel immergé fait toujours plus l'objet à l'échelle mondiale et pour garantir la protection de ce patrimoine. Elle comble une lacune dans les moyens à disposition de l'UNESCO pour la protection du patrimoine culturel et est reconnue comme une référence importante pour le droit international dans le domaine de l'archéologie subaquatique. La Convention est applicable à tous les cours et étendues d'eau, même si son attention se concentre principalement sur la protection du patrimoine culturel immergé dans les mers.

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. Pour la première fois, elle établit, pour la haute mer, des règles spécifiques de droit international public pour la gestion du patrimoine culturel subaquatique et autorise des interventions concrètes en cas de menace.

En tant que pays sans accès à la mer, la Suisse est concernée à deux niveaux par les réglementations de la Convention : au niveau national pour le patrimoine culturel de ses lacs, rivières, marais et sources et, au niveau international, pour les ressortissants suisses et les bâtiments battant pavillon suisse en haute mer, ainsi que pour le rôle de la Suisse dans le commerce international des biens culturels.

La Suisse jouit d'une grande renommée internationale dans le domaine de l'étude et de la conservation des artefacts subaquatiques. Elle est déjà associée à plusieurs formes de collaboration (par exemple dans le cadre du Swiss coordination group, en relation avec l'ensemble transnational des sites palafittiques inscrits au Patrimoine mondial, ou par sa participation régulière aux congrès internationaux sur l'archéologie subaquatique IKUWA) et peut donc apporter une contribution essentielle aux discussions scientifiques de niveau international, à l'instauration de bonnes pratiques et aux débats sur la bonne gouvernance. En même temps, l'institutionnalisation des échanges prévue par la Convention pourrait donner des impulsions importantes pour la recherche, pour l'innovation dans les mesures de conservation et pour la coordination en Suisse. La ratification permettrait de confirmer et de consolider à l'échelle internationale l'engagement et la renommée de la recherche suisse dans ce domaine. La préservation du patrimoine culturel subaquatique est nécessaire dans les océans, mais aussi dans les eaux intérieures. Dans les conditions créées par la Convention, la Suisse pourrait établir des réglementations bilatérales ou régionales et multilatérales sur la gestion du patrimoine culturel subaquatique de ses lacs frontaliers.

Au niveau national, la ratification de la Convention peut aussi favoriser la sensibilisation d'un large public à la fragilité du patrimoine culturel subaquatique et à son importance pour la société actuelle. En Suisse aussi, la menace de pillage des sites subaquatiques va en s'aggravant constamment. Des mesures de sensibilisation sont donc toujours plus nécessaires.

Au niveau international, une adhésion à la Convention montrerait que la Suisse prend au sérieux sa responsabilité envers le patrimoine culturel de l'humanité et

s'emploie activement à sa protection, à la mise en œuvre de stratégies durables de conservation, à la définition de standards internationaux et à la collaboration multilatérale. La Suisse soutient résolument la politique de l'UNESCO en matière de patrimoine culturel et elle a signé jusqu'ici toutes les conventions de l'UNESCO dans ce domaine. Elle participe en outre à la mise en œuvre de l'Agenda 2030 pour le développement durable, adopté par l'ONU en 2015. Or l'objectif 11.4 de cet Agenda prévoit une intensification des efforts de protection et de préservation du patrimoine culturel mondial. La ratification de la Convention sur la protection du patrimoine culturel subaquatique s'inscrit dans la suite logique de cette politique et correspond aux objectifs de politique étrangère du Conseil fédéral.

Le pillage des sites du patrimoine culturel subaquatique et le commerce d'objets qui en proviennent vont en s'amplifiant. La Convention est un moyen de lutte efficace contre le pillage et le commerce illicite du patrimoine culturel. En y adhérant, la Suisse pourrait donner plus d'envergure à son action contre le transfert illicite de biens culturels et soutenir la communauté internationale dans la lutte contre les organisations criminelles. Elle montrerait ainsi clairement qu'elle n'est pas une plaque tournante du commerce illicite.

## **1.6 Versions linguistiques de la Convention**

La Convention existe en six versions linguistiques qui font également foi : anglais, arabe, chinois, espagnol, français et russe (art. 35).

## **2 Commentaire de certains articles de la Convention**

### *Préambule*

Le préambule rappelle les raisons qui ont motivé la Convention. Le patrimoine culturel subaquatique fait partie du patrimoine culturel de l'humanité. Il est menacé à la fois par une gestion inappropriée dans le cadre d'activités licites et par le pillage, dont le but est de faire commerce des objets ainsi prélevés. La Convention entend créer une base pour obliger les Etats, les organisations internationales, les institutions scientifiques, les organisations professionnelles et le public à protéger et à ménager ce patrimoine.

### *Article 1 Définitions*

L'article premier contient plusieurs définitions. La notion essentielle est celle de « patrimoine culturel subaquatique ». Sa définition est très large. Elle comprend « toutes les traces d'existence humaine présentant un caractère culturel, historique ou archéologique qui sont immergées [...] depuis 100 ans au moins ». Les objets

ainsi définis font partie du patrimoine culturel subaquatique, indépendamment de toute considération matérielle ou esthétique. Ce patrimoine inclut les éléments de tous genres, notamment les sites, bâtiments, objets et restes humains, les navires, les aéronefs et les autres véhicules avec leur cargaison ainsi que leur contexte archéologique et naturel.

*Article 2 Objectifs et principes généraux*

La Convention vise à renforcer la protection du patrimoine culturel subaquatique.

Cette protection se conforme à deux principes essentiels :

- Les objets doivent autant que possible être conservés *in situ*, c'est-à-dire là où ils ont été découverts.
- Le patrimoine culturel subaquatique ne doit faire l'objet d'aucune exploitation commerciale.

L'article 2 oblige les Etats parties à veiller à ce que les restes humains immergés soient dûment respectés. Les Etats sont en outre tenus de laisser au public un accès responsable au patrimoine culturel subaquatique.

*Article 3 Relation entre la présente Convention et la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*

La Convention sur la protection du patrimoine culturel subaquatique et la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer sont deux documents indépendants l'un de l'autre. Chacune de ces conventions ne s'applique qu'aux Etats qui y ont adhéré. La Suisse est depuis mai 2009 Etat partie de la Convention sur le droit de la mer.

La Convention sur la protection du patrimoine culturel subaquatique est interprétée et appliquée en parfaite conformité avec la Convention sur le droit de la mer. Elle se réfère explicitement aux différentes zones distinguées par la Convention sur le droit de la mer (par ex. les eaux intérieures, la mer territoriale, la zone contiguë, la zone économique exclusive et la Zone).

*Article 4 Relation avec le droit de l'assistance et le droit des trésors*

Les moyens d'acquisition en propriété en vertu du droit de l'assistance ou du droit des trésors ne sont en principe pas applicables aux objets du patrimoine culturel subaquatique.

*Article 5 Activités ayant une incidence fortuite sur le patrimoine culturel subaquatique*

La plupart des activités dans les eaux poursuivent un objectif propre (par exemple l'aménagement ou l'agrandissement d'un port) et ne sont donc pas dirigées sur le patrimoine culturel, mais elles peuvent provoquer des atteintes à ce patrimoine. L'article 5 oblige les Etats à atténuer autant que possible les incidences négatives sur le patrimoine culturel.

*Article 6 Accords bilatéraux, régionaux ou autres accords multilatéraux*

Les Etats signataires sont explicitement encouragés à conclure des accords bilatéraux, régionaux ou d'autres accords multilatéraux pour la préservation du patrimoine culturel subaquatique, ou à améliorer les accords existants. Tous ces accords ne doivent cependant ni abaisser le niveau de protection ni affaiblir le caractère universel de la Convention.

*Remarques préliminaires sur les articles 7 à 12*

Les Etats n'ont sur les mers que des droits souverains limités. Ces droits reviennent à l'Etat côtier, mais ils sont dégressifs en fonction de l'éloignement de la côte. Le droit maritime – notamment la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer – définit les zones en question (mer territoriale, zone contiguë, zone économique exclusive, plateau continental, Zone ou haute mer). Aucun Etat ne jouit de droits souverains dans la Zone (pour une vue d'ensemble, cf. le message du 14 mai 2008 concernant la Convention de l'ONU sur le droit de la mer<sup>5</sup>). Dans ses articles 149 et 303, la Convention sur le droit de la mer prévoit explicitement la protection du patrimoine culturel trouvé dans la mer et oblige les Etats parties à collaborer pour cette protection. La Convention sur la protection du patrimoine culturel subaquatique précise ces dispositions et en règle la mise en œuvre. En conformité avec les droits dégressifs des Etats dans les zones maritimes définies ci-dessus, elle définit les différents droits et devoirs des Etats.

La Suisse, en tant qu'Etat sans accès à la mer, n'a a priori aucun droit souverain sur la mer. Tant que la Convention établit des règles pour les secteurs maritimes qui se trouvent dans la juridiction (dégressive) des Etats côtiers, elle ne concerne guère la Suisse (sauf en cas de désignation comme Etat coordonnateur, voir à ce sujet les articles 10 et 12). La situation est totalement différente dans la « Zone » (haute mer), qui appartient à tous et où aucun Etat ne détient de droits souverains (territoriaux). Un Etat n'y a de droits souverains que pour ce qui concerne ses ressortissants ou les navires et avions portant le pavillon national. Les règles que la Convention établit pour la Zone ont donc la même validité pour tous les Etats signataires, y compris les Etats sans accès à la mer.

*Article 7 Patrimoine culturel subaquatique dans les eaux intérieures, les eaux archipélagiques et la mer territoriale*

Les Etats côtiers ont la compétence exclusive de réglementer et d'autoriser des interventions sur le patrimoine culturel présent dans leurs eaux intérieures et leur mer territoriale. Mais dans tous les cas, l'Etat partie doit prescrire l'application, dans cette zone, des Règles annexées à la Convention.

*Article 8 Patrimoine culturel subaquatique dans la zone contiguë*

L'Etat côtier a le droit de réglementer et d'autoriser des interventions sur le patrimoine culturel subaquatique présent dans cette zone. Mais cela doit se faire sans préjudice des articles 9 et 10 de la Convention et de l'article 303, alinéa 2, de la

<sup>5</sup> FF 2008 3653, 3661-3664

Convention sur le droit de la mer. Dans tous les cas, l'Etat partie doit prescrire l'application des Règles annexées à la Convention.

*Articles 9 et 10 Dispositions concernant la zone économique exclusive et le plateau continental*

Dans la zone économique exclusive et dans le secteur du plateau continental, l'Etat côtier jouit de certains droits souverains au sens du droit maritime. La Convention lui donne donc quelques droits préférentiels quant au patrimoine subaquatique présent dans ces zones. Cependant, il incombe à tous les Etats parties d'obliger leurs ressortissants et les navires battant leur pavillon national à déclarer la découverte d'éléments du patrimoine culturel subaquatique et toute intervention prévue sur ce patrimoine. Ces notifications doivent être adressées au Directeur général de l'UNESCO, qui les communique ensuite à tous les Etats signataires.

L'Etat dans la zone économique exclusive ou sur le plateau continental duquel se trouvent des biens culturels subaquatiques peut interdire toute intervention sur ce patrimoine pour empêcher une atteinte à ses droits souverains tels qu'ils sont reconnus par le droit maritime.

En cas de découverte de patrimoine culturel subaquatique ou de projet d'intervention sur ce patrimoine, l'Etat côtier peut assumer la tâche d'« Etat coordonnateur ». (S'il y renonce, un autre Etat peut s'en charger.) L'Etat coordonnateur est autorisé à prendre toutes les mesures nécessaires pour empêcher des atteintes au patrimoine culturel subaquatique. Il doit en informer et consulter les autres Etats qui ont fait savoir un intérêt particulier. L'article 10, alinéa 6, stipule expressément que l'Etat coordonnateur agit au nom des Etats parties dans leur ensemble et non dans son propre intérêt. Il ne peut non plus revendiquer un quelconque droit préférentiel non consacré par le droit maritime.

*Articles 11 et 12 Patrimoine culturel subaquatique dans la Zone*

La « Zone » désigne la partie de la mer qui n'est soumise à aucune souveraineté d'Etat. En conséquence, aucun Etat ne peut y édicter des règles de validité générale pour la protection du patrimoine culturel subaquatique. Cette protection ne peut s'obtenir qu'indirectement par l'obligation que les Etats imposent aux personnes vivant sous leur souveraineté – et notamment au personnel des navires battant pavillon national – de respecter ce patrimoine et de déclarer toute découverte. En vertu de l'article 11, les Etats parties sont tenus d'édicter des prescriptions dans ce sens.

Les Etats parties doivent transmettre à l'UNESCO les déclarations qui leur sont adressées. L'article 12 de la Convention fixe la suite de la procédure. Le Directeur général de l'UNESCO informe les Etats parties, définit avec les Etats qui ont manifesté leur intérêt les modalités de la protection à mettre en œuvre et les éventuelles interventions, et nomme un Etat coordonnateur.

Selon toute vraisemblance, les dispositions des articles 7 à 12 de la Convention auront peu d'effets pour un Etat sans accès à la mer comme la Suisse. Il faut s'attendre seulement à quelques annonces de découverte. La Suisse peut également

être invitée par l'UNESCO ou par un autre Etat partie à participer à la coordination des mesures de protection, comme le prévoit la Convention.

Pour satisfaire à l'obligation de déclarer et à l'obligation de ne pas faire prescrites par la Convention, il est proposé de procéder à une modification de la loi fédérale du 23 septembre 1953 sur la navigation maritime sous pavillon suisse<sup>6</sup> (voir infra ch. 3.2).

#### *Article 13 Immunité souveraine*

La Convention dispense de l'obligation de déclaration au sens des articles 9 à 12 les navires et les avions militaires ou gouvernementaux qui opèrent à des fins non commerciales. Les Etats doivent néanmoins veiller à ce que ces navires et ces aéro-nefs se conforment autant que possible aux dispositions desdits articles.

#### *Articles 14 à 16 Mesures contre les dommages et atteintes au patrimoine culturel subaquatique et contre son commerce illicite*

Aux articles 14 à 16, la Convention oblige les Etats parties à prendre diverses mesures visant à lutter contre les atteintes au patrimoine culturel subaquatique et contre le commerce illicite de ce patrimoine. L'article 14 leur demande de prendre des mesures contre l'importation, le commerce et l'appropriation illicites de biens culturels subaquatiques. L'article 15 leur demande de prendre des mesures empêchant l'utilisation de leur territoire pour des activités contraires aux dispositions de la Convention, tandis que l'article 16 exige qu'ils s'assurent que leurs nationaux et les navires battant leur pavillon s'abstiennent de ce genre d'activités.

Les dispositions de la Convention consacrées au transfert des biens culturels vont dans le même sens que celles de la Convention de l'UNESCO du 14 novembre 1970 concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels<sup>7</sup>. La Suisse a déjà créé l'instrument légal nécessaire à la mise en œuvre de cette convention, à savoir la loi sur le transfert des biens culturels. Cet instrument servira aussi à la mise en œuvre de la Convention sur la protection du patrimoine culturel subaquatique ; pour cette raison, le présent projet propose aussi une modification de la loi sur le transfert des biens culturels (voir infra ch. 3.1).

Les articles 15 et 16 demandent que des mesures soient prises contre les interventions sur le patrimoine culturel subaquatique contraires aux principes de la Convention. Ils visent en particulier la destruction d'éléments du patrimoine subaquatique, les dommages qui leur sont occasionnés et les atteintes qui leur sont portées ainsi que le vol et le pillage.

Pour le territoire suisse, la législation fédérale et les législations cantonales en vigueur contiennent déjà les dispositions requises. Celles-ci se trouvent principalement dans les lois cantonales sur l'archéologie, le patrimoine culturel et les monuments historiques, en relation avec l'article 724 CC et les dispositions de la loi fédérale sur

<sup>6</sup> RS 747.30

<sup>7</sup> RS 0.444.1

la protection de la nature et du paysage<sup>8</sup>. Dans le droit suisse, le patrimoine culturel subaquatique et le patrimoine archéologique sont mis sur un pied d'égalité.

Une modification de la loi fédérale sur la navigation maritime sous pavillon suisse est proposée afin de satisfaire également aux exigences de la Convention relatives au patrimoine culturel subaquatique. Les nouvelles dispositions doivent garantir que personne n'endommage des biens culturels subaquatiques ou y porte atteinte depuis un navire suisse. Elles s'appliquent tant aux équipages qu'aux capitaines de tous les navires naviguant sous pavillon suisse, y compris les yachts et les embarcations de petite taille.

Le projet renonce à introduire de nouvelles dispositions pénales applicables aux ressortissants suisses se trouvant sur des territoires ou des bateaux étrangers. Dans cette situation, le droit du pays concerné est applicable. En application des principes de la personnalité active et de la personnalité passive (article 7 du code pénal suisse du 21 décembre 1937<sup>9</sup>), il serait éventuellement envisageable d'introduire des dispositions pénales également applicables en dehors du territoire suisse. Dans ce cas, cependant, il faudrait, selon les dispositions du droit pénal suisse, que l'infraction en question soit également punissable selon les lois du pays où elle aurait été commise. Or, si tel est le cas, il n'est pas nécessaire d'introduire de nouvelles dispositions. Si des ressortissants suisses violent les principes de la Convention dans un pays où cet acte n'est pas punissable, aucune disposition du droit suisse ne permet d'intervenir.

#### *Articles 17 à 18 Sanctions et séquestre*

Les Etats doivent prendre des sanctions contre toute infraction aux prescriptions qu'ils ont édictées aux fins de la protection du patrimoine culturel subaquatique au sens où l'entend la Convention (art. 17). Pour l'essentiel, les normes pénales requises existent déjà dans le droit suisse. Dans le droit fédéral, il s'agit des articles 24 et 25 de la loi sur le transfert des biens culturels, de l'article 24, alinéa 1, de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage et de l'article 149 de la loi fédérale sur la navigation maritime sous pavillon suisse. A cela s'ajoutent les dispositions pénales des législations cantonales. Il est proposé de compléter la loi fédérale sur la navigation maritime sous pavillon suisse par une disposition sanctionnant celui qui endommagerait le patrimoine culturel subaquatique ou lui porterait atteinte (art. 151a ; voir infra ch. 3.2).

L'article 18 oblige les Etats parties à prendre des mesures pour procéder à la saisie des éléments du patrimoine culturel subaquatique qui ont été récupérés en violation des principes de la Convention. Là aussi, il existe déjà des prescriptions dans le droit suisse. Au niveau fédéral, il s'agit de l'article 20 de la loi sur le transfert des biens culturels et des dispositions du code pénal suisse sur la confiscation (art. 70).

<sup>8</sup> Cf. aussi FF 1995 III 447 (message sur les deux Conventions du Conseil de l'Europe sur la protection du patrimoine archéologique et architectural ; RS 0.440.4 et RS 0.440.5)

<sup>9</sup> RS 311.0

*Article 19 Collaboration et partage de l'information*

Les Etats signataires de la Convention s'engagent mutuellement à l'entraide judiciaire, à la collaboration scientifique et au partage de l'information. Les articles 21 et 22 de la loi sur le transfert des biens culturels répondent déjà à cette obligation.

*Article 20 Sensibilisation du public*

Les Etats parties sont tenus de sensibiliser le public à la valeur et à l'intérêt du patrimoine culturel subaquatique et à l'importance que revêt sa protection.

*Article 21 Formation à l'archéologie subaquatique*

La Suisse a déjà développé des procédés et des techniques de fouille et de conservation du patrimoine culturel subaquatique très élaborés. Elle est disposée à partager son savoir avec d'autres Etats.

*Articles 22 à 25 Mise en œuvre et organisation*

La Convention oblige les Etats à créer des services chargés de la mise en œuvre ou à les renforcer (art. 22). Cette organisation existe déjà en Suisse : ce sont d'une part les services compétents de l'Office fédéral de la culture et d'autre part les services archéologiques cantonaux. L'établissement et la mise à jour de l'inventaire du patrimoine culturel subaquatique présent dans les eaux intérieures ou déjà prélevé sont déjà prévus par les législations fédérale et cantonales en vigueur.

L'article 23 règle l'organisation des autorités compétentes au sein de l'UNESCO. Le Conseil consultatif scientifique et technique pour la Convention (Scientific and Technical Advisory Body, STAB) réunit actuellement douze experts élus par la Conférence des Etats parties. Son rôle est d'aider les Etats dans la mise en œuvre de la Convention.

L'article 25 prévoit un mode de règlement pacifique des différends qui peuvent surgir entre les Etats parties quant à l'interprétation ou à l'application de la Convention.

*Articles 26 à 35 Dispositions finales*

Les dispositions finales sont conformes au schéma appliqué dans les autres conventions et traités de l'UNESCO. Elles ne nécessitent donc pas de commentaire particulier.

L'article 26 prévoit que les Etats membres de l'UNESCO déposent leurs instruments de ratification auprès du Directeur général. La Convention ne prévoit pas de signature préalable. Par le dépôt de leurs instruments de ratification, les Etats membres deviennent donc directement Etats parties à la Convention, sans signature préalable.

Les articles 28 et 29 laissent aux Etats signataires la possibilité d'adapter l'application de la Convention, dans des limites restreintes.

L'article 28 stipule que si un Etat veut étendre à ses eaux intérieures le champ d'application des *Règles* relatives aux interventions sur le patrimoine culturel suba-

quatique, jointes en *annexe* à la Convention, il doit remettre une déclaration explicite dans ce sens.

Les Règles font partie intégrante de la Convention, comme le précise explicitement son article 33. Elles ont pour objet la gestion pratique du patrimoine culturel subaquatique et fixent des exigences minimales pour les interventions d'archéologie subaquatique qui sont aujourd'hui très largement acceptées par la communauté internationale. Elles décrivent également l'élaboration, le financement et l'exécution des projets ainsi que les compétences requises, et fournissent des directives sur le dépôt, la conservation et la documentation<sup>10</sup>. Elles constituent la base scientifique pour les interventions inévitables sur des éléments du patrimoine culturel subaquatique et pour la collaboration internationale définie dans la Convention.

Le Conseil fédéral propose de remettre une déclaration au sens de l'article 28, c'est-à-dire de déclarer les Règles également applicables aux eaux intérieures de la Suisse. Ces Règles sont un élément essentiel de la Convention et elles sont reconnues par les spécialistes ; c'est agir dans l'intérêt du patrimoine que de s'y conformer non seulement dans le domaine maritime, mais aussi pour les eaux intérieures. La Suisse ne devrait pas pour autant prendre de nouvelles mesures. L'archéologie subaquatique suisse a un haut niveau de compétence reconnu internationalement et elle travaille déjà en conformité avec ces Règles. Celles-ci laissent la marge de manœuvre nécessaire aux autorités et aux spécialistes. Si les cantons, qui sont en principe compétents en matière d'archéologie, ont besoin d'édicter d'autres dispositions en plus de ces Règles, ils ont la liberté de le faire dans leur législation.

En vertu de l'article 29, un Etat, lors de son adhésion, peut exclure du champ d'application de la Convention certaines parties de son territoire, notamment une partie de ses eaux intérieures. Dans ce cas, il doit remettre une déclaration dans ce sens au moment de son adhésion. La déclaration doit expliquer les raisons de cette exclusion. Comme la Suisse satisfait déjà maintenant aux normes de la Convention pour ce qui concerne le patrimoine culturel subaquatique contenu dans ses eaux intérieures, elle n'a aucun motif d'exclure ses eaux intérieures du champ d'application.

L'article 32 règle les modalités du droit de dénonciation accordé à tous les Etats parties.

### **3 Considérations sur les actes de mise en œuvre**

#### **3.1 Loi sur le transfert des biens culturels**

##### **3.1.1 Aperçu**

Les articles 14 à 16 de la Convention obligent les Etats parties à prévoir dans leur législation des mesures contre l'exploitation commerciale d'éléments du patrimoine

<sup>10</sup> L'UNESCO a édité un manuel pratique détaillé sur la manière d'appliquer les Règles : <http://www.unesco.org/culture/fr/underwater/pdf/UCH-Manual.pdf> (site consulté le 13.09.2017).

culturel subaquatique recueillis en violation de la Convention. Cet objectif est conforme à la Convention de l'UNESCO du 14 novembre 1970 concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels<sup>11</sup>, à laquelle la Suisse a adhéré en 2004.

Il faut constater que le droit suisse, pour ce qui concerne le patrimoine culturel du pays – donc en l'occurrence le patrimoine se trouvant dans les eaux intérieures de la Suisse – satisfait déjà à cette obligation par l'article 724 CC et par les dispositions des législations cantonales.

Pour le patrimoine culturel qui se trouve dans les mers ou en est prélevé, la solution qui s'impose est d'adopter la réglementation et les mécanismes de la loi sur le transfert des biens culturels du 20 juin 2003<sup>12</sup>. C'est par cette loi que la Suisse met en application la Convention de l'UNESCO de 1970.

### **3.1.2 Nouvelle réglementation proposée**

Pour étendre au patrimoine culturel subaquatique le champ d'application de la loi sur le transfert des biens culturels, il faut apporter deux modifications à la loi :

- Dans le préambule, il faut mentionner que la loi est également édictée en application de la Convention de 2001 sur la protection du patrimoine culturel subaquatique.
- L'article 2, alinéa 1 définit la notion de bien culturel. Cette définition doit être étendue aux éléments du patrimoine culturel subaquatique au sens de la Convention de 2001. Ces objets seront ainsi inclus dans le champ d'application de la loi.

### **3.1.3 Exposé des motifs et appréciation de la solution proposée**

La solution proposée a pour avantage que la mise en œuvre de la Convention s'inscrit dans le cadre d'une réglementation existante et déjà appliquée avec succès. La loi sur le transfert des biens culturels contient toutes les prescriptions nécessaires et prévoit des instruments de lutte contre l'exploitation commerciale des biens culturels acquis par vol ou par pillage. Lors de la promulgation de la loi sur le transfert des biens culturels, une organisation a été créée pour sa mise en application. Les autorités compétentes ont acquis depuis lors une expertise qui sera fort utile à la mise en œuvre de la Convention sur la protection du patrimoine culturel subaquatique.

<sup>11</sup> RS 0.444.1

<sup>12</sup> RS 444.1

### 3.1.4 **Commentaire de certains articles de la loi sur le transfert des biens culturels**

#### *Article 1* *Préambule*

La modification précise que la loi vise également à la mise en œuvre de la Convention de 2001 sur la protection du patrimoine culturel subaquatique.

#### *Article 2* *Définitions*

La définition légale du terme « bien culturel » inclut désormais le patrimoine culturel subaquatique conformément à la Convention de 2001. Par cette modification, les dispositions de la loi deviennent applicables au patrimoine culturel subaquatique.

La définition des « Etats parties », selon l'alinéa 3, doit rester inchangée et ne pas être étendue aux Etats qui ont adhéré à la Convention sur la protection du patrimoine culturel subaquatique. Dans la loi sur le transfert des biens culturels, ce terme a une fonction restrictive : il garantit que seuls des Etats qui ont déjà adhéré à la Convention de l'UNESCO de 1970 peuvent conclure des accords bilatéraux avec la Suisse au sens de l'article 7 de la loi sur le transfert des biens culturels, et bénéficier d'aides financières conformément à l'article 14, alinéa 1, lettres b et c. Ces restrictions doivent être maintenues. Il faut éviter d'inclure dans le champ d'application des articles 7 et 14 de la loi sur le transfert des biens culturels des Etats qui n'auraient adhéré qu'à la Convention sur la protection du patrimoine culturel subaquatique, mais non à la Convention de 1970. Cependant, comme presque tous les Etats qui ont adhéré à la Convention de 2001 sont aussi signataires de la Convention de 1970, cela n'aura guère d'incidences pratiques.

#### *Article 16* *Devoir de diligence*

Aucun changement n'est apporté à cette disposition. La notion de bien culturel provenant « de fouilles illicites » s'applique désormais aussi aux biens culturels prélevés illicitement des eaux.

#### *Article 33* *Interdiction de la rétroactivité*

L'interdiction de la rétroactivité conserve sa validité relativement à la Convention sur la protection du patrimoine culturel subaquatique. S'agissant d'objets du patrimoine culturel subaquatique, seules les acquisitions faites après l'adhésion de la Suisse seront donc soumises aux prescriptions de la loi sur le transfert des biens culturels.

## **3.2 Loi fédérale sur la navigation maritime sous pavillon suisse**

### **3.2.1 Aperçu**

En vertu des articles 7 à 12 et 16 de la Convention, les Etats parties sont tenus d'imposer aux navires battant pavillon national certaines obligations de déclaration et obligations de ne pas faire, et de leur interdire toute atteinte au patrimoine culturel subaquatique. Pour la Suisse, cela doit être réglé par la loi fédérale sur la navigation maritime sous pavillon suisse<sup>13</sup>.

### **3.2.2 Nouvelle réglementation proposée**

Il est proposé d'ajouter à la loi fédérale sur la navigation maritime sous pavillon suisse un nouveau titre (VIa) consacré au patrimoine culturel subaquatique et un nouvel article 124a prescrivant le comportement exigé.

Il sera ainsi interdit aux équipages et aux passagers des navires suisses d'endommager des éléments du patrimoine culturel subaquatique ou de leur porter atteinte. Ils auront en outre l'obligation de déclarer au capitaine du navire toute découverte d'éléments du patrimoine culturel subaquatique et tout projet d'intervention sur un tel élément. Le capitaine transmettra cette déclaration à l'Office suisse de la navigation maritime à Bâle, qui est l'interlocuteur de tous les bateaux naviguant sous le pavillon national. Cet office communiquera toute déclaration de ce type à l'Office fédéral de la culture.

Un nouveau chapitre (IIIa) et un nouvel article (151a) sont également ajoutés au titre VIII, « Dispositions pénales et disciplinaires », afin de sanctionner toute personne qui endommagerait des biens du patrimoine culturel subaquatique ou y porterait atteinte.

Lorsque le Parlement aura approuvé la ratification de la Convention, ces nouvelles dispositions devront aussi être intégrées à l'ordonnance du 15 mars 1971 sur les yachts<sup>14</sup>.

### **3.2.3 Exposé des motifs et appréciation de la solution proposée**

La solution proposée s'inscrit dans une procédure établie et dans la structure administrative existante ; sa mise en œuvre ne posera ainsi pas de problèmes.

<sup>13</sup> RS 747.30

<sup>14</sup> RS 747.321.7

### 3.2.4 **Commentaire de certains articles de la loi fédérale sur la navigation maritime sous pavillon suisse**

*Titre VIa : Patrimoine culturel subaquatique*

#### *Article 124a*

Comme expliqué sous le chiffre 3.2.2, cette disposition fixe aux équipages et aux passagers des navires battant pavillon suisse certaines règles de comportement spécifiques à l'égard du patrimoine culturel subaquatique.

Les termes « dommages et atteintes au patrimoine subaquatique » désignent aussi le vol et le pillage. Le nouvel article 151a (cf. infra) prévoit des sanctions en cas d'infraction à l'article 124a, alinéa 1. Les manquements au devoir de déclaration pourront être sanctionnés en vertu de l'article 149, déjà existant.

*Chapitre IIIa : Dommages et atteintes au patrimoine culturel subaquatique*

#### *Article 151a*

L'article 151a met en application les articles 16 et 17 de la Convention en sanctionnant les personnes qui, intentionnellement, endommagent des biens culturels subaquatiques ou leur portent atteinte.

La menace de sanction s'applique à toute personne agissant depuis un navire suisse, et donc non seulement aux capitaines et aux marins. La précision « sans autorisation » signifie que – comme toujours en archéologie – il peut se présenter des situations où le patrimoine culturel subaquatique est endommagé, voire détruit, licitement, par exemple pour l'aménagement d'installations répondant à un intérêt supérieur ; dans ce cas, il n'y a pas d'infraction punissable.

## **4 Conséquences de la Convention et des actes de mise en œuvre**

### **4.1 Conséquences pour la Confédération**

Avec les modifications proposées de la loi sur le transfert des biens culturels et de la loi fédérale sur la navigation maritime sous pavillon suisse, les bases et les instruments de mise en œuvre institutionnels et légaux de la Confédération tiendront compte des dispositions de la Convention. Pour la mise en œuvre concrète, il faut s'attendre à ce que l'Office fédéral de la culture doive traiter un certain nombre – tout à fait maîtrisable – de dossiers supplémentaires et à ce que l'Office de la navigation maritime doive fournir des prestations supplémentaires en matière de transmission d'informations. Les ressources existantes suffisent pour ces nouvelles tâches.

Des échanges institutionnalisés dans le cadre de la Convention, il est permis d'attendre des impulsions importantes pour la recherche, les mesures de conservation et la coordination en Suisse. Au niveau national, la ratification peut aussi favoriser la sensibilisation du grand public à la fragilité du patrimoine culturel subaquatique et à son importance pour la société actuelle. C'est un moyen de prévenir la menace de pillage des sites, qui augmente aussi en Suisse.

#### **4.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne**

Les cantons, les communes, les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne, ne devront ni modifier leurs législations ni dégager des ressources supplémentaires. La Convention peut être mise en œuvre dans le cadre des activités courantes et selon les possibilités locales.

La Convention permet en outre aux cantons de conclure des réglementations bilatérales ou régionales et multilatérales sur la gestion du patrimoine culturel subaquatique des lacs frontaliers, ce qui peut avoir pour effet d'améliorer la coordination des mesures de protection.

#### **4.3 Conséquences pour l'économie**

Le patrimoine culturel dans son ensemble est déjà aujourd'hui un facteur économique essentiel qui contribue à l'attrait de la Suisse. En ce qui concerne le patrimoine culturel subaquatique, il faut mentionner notamment les stations littorales préhistoriques, qui valent à la Suisse une renommée mondiale.

#### **4.4 Conséquences pour la société**

Il n'y a pas lieu de prévoir d'autres conséquences pour la société.

#### **4.5 Conséquences pour l'environnement**

Les règles de protection stipulées par la Convention sont en accord avec les efforts de la Confédération et des cantons en faveur de la protection de la nature et du paysage.

#### **4.6 Autres conséquences**

Il n'y a pas d'autres conséquences à attendre.

## **5 Relation avec le programme de la législature et les stratégies nationales du Conseil fédéral**

### **5.1 Relation avec le programme de la législature**

Le projet n'était annoncé ni dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019<sup>15</sup>, ni dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019<sup>16</sup>. En revanche, le message concernant l'encouragement de la culture pour la période 2016 à 2020<sup>17</sup> prévoyait l'examen, durant cette période, de l'intérêt d'une ratification de la Convention sur la protection du patrimoine culturel subaquatique. Cet examen a maintenant été effectué et il a abouti au constat que la Convention permet de mettre en œuvre plusieurs objectifs et stratégies du Conseil fédéral (cf. infra 5.2) figurant au programme de la législature 2015 à 2019. En outre, le Conseil fédéral est d'avis que l'approbation du projet représenterait une contribution durable de la Suisse à l'Année européenne du patrimoine culturel, qui sera célébrée en 2018. Il serait donc judicieux qu'elle intervienne en ce moment.

### **5.2 Relation avec les stratégies du Conseil fédéral**

L'adhésion à la Convention est en accord avec plusieurs objectifs et stratégies du programme de la législature 2015 à 2019<sup>18</sup> et du message culture 2016 à 2020<sup>19</sup>, et peut contribuer aux politiques fédérales en matière de patrimoine culturel. L'objectif 10 du programme de la législature<sup>20</sup> propose que la Suisse poursuive son engagement en faveur de la durabilité économique, écologique et sociale, et soutienne une gouvernance internationale forte. De même, le message culture 2016 à 2020 prévoit de mettre l'accent sur la valorisation et le développement de la collaboration internationale institutionnelle.

La Suisse a ratifié jusqu'ici toutes les conventions de l'UNESCO qui la concernent. Elle occupe dans cette institution une position très remarquée et est reconnue comme un partenaire dotée d'une grande expertise et résolument engagée en faveur des objectifs essentiels de la conservation du patrimoine. Son adhésion à la Convention sur la protection du patrimoine culturel subaquatique lui donnerait l'occasion de renforcer cette position. La ratification de la Convention valoriserait la collaboration institutionnelle et l'étendrait au domaine jusqu'ici négligé du patrimoine culturel subaquatique. Elle correspondrait ainsi à un des piliers centraux de la politique culturelle de la Suisse pour la période 2016 à 2020<sup>21</sup>.

La Convention permet de combattre systématiquement le pillage et le commerce illicite ; elle soutient ainsi la communauté internationale dans sa lutte contre les

<sup>15</sup> FF **2016** 981

<sup>16</sup> FF **2016** 4999

<sup>17</sup> FF **2015** 559

<sup>18</sup> FF **2016** 981

<sup>19</sup> FF **2015** 461 ss.

<sup>20</sup> FF **2016** 1056 ss.

<sup>21</sup> Message culture FF **2015** 558

organisations criminelles de type terroriste. Celles-ci en effet se financent de plus en plus par le trafic de biens culturels. La Convention apporte ici une contribution aux objectifs 14 et 16 du programme de la législature<sup>22</sup>.

L'*Agenda 2030 pour le développement durable des Nations Unies*, que la Suisse met en œuvre par sa *Stratégie de développement durable 2016 à 2019*<sup>23</sup> inclut pour la première fois, de manière systématique, le patrimoine culturel dans les objectifs du développement durable. L'objectif 11.4 prévoit d'intensifier les efforts visant à préserver le patrimoine culturel matériel. L'adhésion à la Convention sur la protection du patrimoine culturel subaquatique pourrait faciliter considérablement la mise en œuvre concrète de ce programme.

## **6 Aspects juridiques**

### **6.1 Constitutionnalité**

Le projet se fonde sur l'article 54, alinéa 1, de la Constitution fédérale (Cst.), qui attribue à la Confédération la compétence en matière d'affaires étrangères.

L'article 184, alinéa 2, Cst., donne au Conseil fédéral le pouvoir de signer et de ratifier des traités internationaux. En vertu de l'article 166, alinéa 2, Cst., l'Assemblée fédérale a la compétence d'approuver les traités internationaux.

### **6.2 Forme des actes législatifs**

#### **6.2.1 Forme de l'arrêté d'approbation**

Selon l'article 141, alinéa 1, lettre d, Cst., les traités internationaux sont sujets au référendum facultatif s'ils sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables (ch. 1), s'ils prévoient l'adhésion à une organisation internationale (ch. 2) ou s'ils contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales (ch. 3).

La Convention de l'UNESCO sur la protection du patrimoine culturel subaquatique est de durée indéterminée, mais elle peut être dénoncée en tout temps (art. 32). Elle n'implique aucune adhésion à une organisation internationale.

Il convient d'examiner si la Convention contient des dispositions importantes fixant des règles de droit ou si sa mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales. Selon l'article 22, alinéa 4 de la loi sur le Parlement du 13 décembre 2002<sup>24</sup>, sont réputées fixant des règles de droit les dispositions générales et abstraites d'application directe qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences. Les « dispositions importantes fixant des règles de droit » sont celles qui, dans le droit

<sup>22</sup> FF **2016** 1062 ss. et 1066 ss.

<sup>23</sup> Version abrégée FF **2016** 1074 ss. et ibid. annexe 3, 1108

<sup>24</sup> RS **171.10**

interne, à la lumière de l'article 164, alinéa 1, Cst., devraient être édictées au moyen d'une loi en bonne et due forme.

La Convention contient des dispositions qu'il faut qualifier d'importantes au sens de l'article 164, alinéa 1, Cst., parce que leur mise en œuvre en Suisse doit se faire, ou s'est déjà faite, dans un cadre législatif formel. En outre, l'adhésion à la Convention requiert certaines modifications de la législation en vigueur, à savoir l'adaptation de la loi sur le transfert des biens culturels et de la loi fédérale sur la navigation maritime sous pavillon suisse.

Il résulte de ce qui précède que l'arrêté d'approbation est sujet au référendum facultatif s'appliquant aux traités internationaux, en vertu de l'article 141, alinéa 1, lettre d, chiffre 3, Cst.

### **6.2.2 Forme des actes de mise en œuvre**

Selon l'article 141a de la Constitution fédérale (Cst.), il est possible d'intégrer à l'arrêté d'approbation les modifications de la Constitution ou de lois liées à la mise en œuvre d'un traité international sujet au référendum. Les modifications proposées de la loi sur le transfert des biens culturels et de la loi fédérale sur la navigation maritime sous pavillon suisse servent à la mise en œuvre de la Convention de l'UNESCO de 2001 sur la protection du patrimoine culturel subaquatique et résultent directement des obligations qu'implique cette convention. Le projet de modification des deux lois fédérales peut donc être intégré à l'arrêté d'approbation.

### **6.3 Relation avec d'autres conventions**

La Convention de l'UNESCO sur la protection du patrimoine culturel subaquatique se réfère à plusieurs conventions dont la Suisse est partie signataire.

- La Convention de l'UNESCO du 14 novembre 1970 concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels (Convention de l'UNESCO de 1970)<sup>25</sup> a pour but de protéger le patrimoine culturel matériel des peuples (notamment le patrimoine mobilier) contre l'appropriation et la commercialisation illicites en opposant des barrières à l'importation, à l'exportation et au commerce de ces biens. La Suisse a mis en œuvre cette convention en promulguant la loi sur le transfert des biens culturels. La Convention sur la protection du patrimoine culturel subaquatique prévoit des mesures similaires, notamment à l'article 14. Il y a lieu d'étendre au patrimoine culturel subaquatique la réglementation bien établie de la loi sur le transfert des biens culturels. Le présent projet le prévoit par la modification de loi proposée.

<sup>25</sup> RS 0.444.1

- La Convention de l'UNESCO du 23 novembre 1972 pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel (Convention sur le patrimoine mondial)<sup>26</sup> protège le patrimoine culturel et naturel de valeur universelle exceptionnelle, c'est-à-dire une petite sélection de l'ensemble du patrimoine culturel matériel. Des éléments de patrimoine immergés sont aussi concernés. C'est ainsi qu'en 2011, les principaux sites palafittiques préhistoriques ont été inscrits comme bien sériel dans la liste du Patrimoine culturel mondial. La Convention sur la protection du patrimoine culturel subaquatique suit un autre principe : elle s'applique à l'ensemble du patrimoine culturel qui se trouve sous l'eau depuis plus de 100 ans, sans fixer de critères qualitatifs. Elle prévoit cependant d'autres mécanismes de protection (obligation de déclaration, obligation de ne pas faire et devoir de coopération pour les Etats ; obligation de mise en œuvre dans les législations nationales). Ces deux conventions ont en commun de s'appliquer à l'échelle mondiale.
- La Convention du Conseil de l'Europe du 16 janvier 1992 sur la protection du patrimoine archéologique (Convention de La Valette)<sup>27</sup> oblige les Etats signataires à protéger efficacement leur patrimoine archéologique par des moyens légaux. L'article 1, alinéa 3, inclut explicitement dans le patrimoine archéologique à protéger les objets qui se situent sous les eaux. Le champ d'application de la Convention est toutefois limité au territoire relevant de la souveraineté des Etats parties. La Convention de La Valette n'offre aucune protection dans les zones maritimes situées hors de ces territoires. La Convention de l'UNESCO de 2001 apporte le complément indispensable en instituant un mécanisme de protection également pour le patrimoine culturel immergé dans la mer en dehors des zones soumises à une souveraineté d'Etat.
- La Convention des Nations Unies du 10 décembre 1982 sur le droit de la mer<sup>28</sup> : cette importante convention a pour principal objet la définition et la délimitation des droits souverains en mer et la garantie d'une libre utilisation de la mer. Cette convention fixe également des objectifs en matière de protection de l'environnement et du patrimoine culturel. Elle contient deux dispositions spécifiques sur le patrimoine culturel subaquatique. L'article 149 stipule que tous les objets de caractère archéologique ou historique trouvés dans la Zone (c'est-à-dire en haute mer) doivent être conservés ou utilisés dans l'intérêt de l'humanité tout entière. L'article 303 oblige les Etats parties à protéger les objets de caractère archéologique ou historique trouvés en mer. Ces deux prescriptions laissent toutefois aux Etats parties une grande marge de manœuvre dans l'application ; elles sont

<sup>26</sup> RS 0.451.41

<sup>27</sup> RS 0.440.5

<sup>28</sup> RS 0.747.305.15

d'une efficacité douteuse<sup>29</sup>. La Convention sur la protection du patrimoine culturel subaquatique comble cette lacune : elle reprend les obligations que la Convention sur le droit de la mer ne décrit qu'en termes généraux et les concrétise sous la forme d'un dispositif détaillé qui assure une protection efficace du patrimoine culturel.

La Convention sur la protection du patrimoine culturel subaquatique ne contient aucun élément susceptible d'entrer en conflit avec d'autres engagements internationaux de la Suisse.

<sup>29</sup> L'article 303, alinéa 3, de la Convention sur le droit de la mer peut même être interprété dans un sens dommageable pour le patrimoine culturel subaquatique. Cette disposition réserve en effet le droit de récupérer des épaves. Dans une interprétation extensive, ce droit donne aux personnes qui ont récupéré une épave l'autorisation de se l'approprier totalement ou en partie.