

# OFC News

Objektyp: **Group**

Zeitschrift: **NIKE-Bulletin**

Band (Jahr): **11 (1996)**

Heft 1: **Gazette**

PDF erstellt am: **26.06.2024**

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*  
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, [www.library.ethz.ch](http://www.library.ethz.ch)

<http://www.e-periodica.ch>

## Les résultats de la procédure de consultation

## O F C NEWS

### Procédure de consultation sur le commerce et la circulation des biens culturels et l'action en cours

Compte tenu de la situation juridique actuelle, n'importe quel bien culturel peut être importé librement en Suisse. Pour ce qui est du contrôle des exportations des biens culturels, il n'existe au niveau fédéral aucune réglementation, seuls quelques cantons disposent de lois sur la protection du patrimoine culturel qui interdisent l'exportation des biens culturels d'importance régionale et nationale. Avec l'augmentation remarquable de la circulation internationale des biens culturels au cours des dix dernières années, les abus ont augmenté, également en Suisse. Contrairement à la plupart des pays européens, la Suisse ne dispose d'aucune possibilité d'agir dans le domaine du transfert international des biens culturels. N'étant pas membre de l'Union Européenne, la Suisse court le risque de voir son territoire utilisé comme terre de transit séduisante pour le trafic illégal des biens culturels en raison du manque de réglementation appropriée ainsi que d'une juridiction libérale. Les demandes de restitution – et plus particulièrement celles qui se fondent sur les interdictions d'exportation en vigueur dans les pays demandeurs – ne sont pas recon nues en Suisse. Ce problème ne peut être résolu que si des réglementations internationales sont adoptées étant donné que les conséquences dépassent largement le cadre des pays.

Le 8 septembre 1993, une procédure de consultation a été ouverte sur le projet visant à apporter un complément à la Constitution fédérale (création d'une compétence fédérale pour une juridiction sur l'importation et l'exportation des biens culturels) et sur la ratification de la Convention de l'UNESCO de 1970 (Convention sur les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert des propriétés illicites des biens culturels du 14 novembre 1970). La consultation portait sur les expériences pratiques personnelles, sur l'opportunité de la création d'une nouvelle compétence fédérale par un complément à l'art. 24 sexies CF ainsi que sur les propositions pour la procédure à suivre et pour l'éventuelle juridiction d'introduction à la Convention de l'UNESCO. Les cantons, les partis politiques, les associations économiques dirigeantes, les associations représentant le commerce de l'art, les organisations intercommunales ou communales, les organisations culturelles et de la coopération au développement et les organisations confessionnelles ont été invités à s'exprimer sur ces sujets.

#### La nécessité d'agir

Les personnes et les associations consultées sont d'une manière générale d'accord sur deux points: d'une part les abus dans le transfert international des biens culturels

doivent être punis et évités, d'autre part la culture est un facteur important dans les relations internationales et vit de l'échange, raison pour laquelle la circulation internationale des biens culturels est nécessaire. Quant à la manière de combiner ces deux aspects dans une politique efficace, les avis divergent.

En ce qui concerne la situation et le rôle de la Suisse face à la circulation internationale des biens culturels, presque tous les cantons ainsi que la majorité des partis politiques et des organisations culturelles partagent l'avis du Conseil fédéral qui plaide pour la nécessité d'agir compte tenu du manque de réglementation en Suisse sur le transfert international des biens culturels. Par contre une minorité, composée essentiellement des personnes directement concernées par le commerce de l'art, ne voit aucune raison d'entreprendre quoi que ce soit et considère la réglementation actuelle suffisante.

#### Oui à la création d'une compétence fédérale

En ce qui concerne la création d'une compétence fédérale dans le domaine de l'importation, l'exportation et la restitution des biens culturels, une nette majorité de 62 consultés s'est exprimée en faveur des propositions du Conseil fédéral: cette majorité se compose de 22 cantons, de 4 partis politiques (PRD, PDC, PSS, AdI), de l'Union syndicale ainsi que des organisations culturelles et de la coopération au développement. La minorité opposante se compose de 15 consultés: les cantons de Genève et de Vaud, 2 partis politiques (UDC et PLS), l'Union des arts et métiers ainsi que les groupes d'intérêt représentant le commerce de l'art. Le 'Vorort' estime que la création d'une nouvelle compétence fédérale est inutile puisque la réglementation juridique dans le domaine du transfert des biens culturels est assurée par la compétence dont jouissent les douanes.

#### Oui à la ratification de la Convention de l'UNESCO de 1970

Une très nette majorité de 60 consultés s'est exprimée en faveur de la ratification de la Convention de l'UNESCO de 1970. Cette majorité se compose de 21 cantons, de 3 partis politiques (PSS, PLS et AdI), de l'Union syndicale, des organisations culturelles et de coopération au développement et des organisations confessionnelles. Une minorité de 18 consultés a refusé la ratification, il s'agit des cantons de St-Gall, de Genève et de Vaud, des partis politiques (PRD, PDC et UDC), du 'Vorort', de l'Union des arts et métiers et des organisations représentant le commerce de l'art.

## OFC NEWS

Par ailleurs, la proposition a été faite de créer tout d'abord la compétence constitutionnelle et forte de celle-ci de promulguer une loi d'introduction à la Convention de l'UNESCO de 1970. Pour ce faire, il faudrait attendre les résultats des travaux d'UNIDROIT en cours (droit à la restitution des biens culturels volés ou illicitement exportés) et tenir compte des expériences réalisées par l'application des réglementations de l'U.E. Cette procédure a été approuvée d'une manière générale mais bon nombre de consultés se sont exprimés pour une procédure plus rapide.

### **Une meilleure protection des biens culturels d'importance nationale**

De nombreux consultés ont tenu à intégrer d'autres points de vue dans la discussion. 30 consultés (parmi lesquels 17 cantons, le PDC, le PSS et l'AdI) se sont exprimés pour la protection des biens culturels d'importance nationale et également pour un droit de préemption en faveur des musées publics. Compte tenu du nombre toujours plus important de fouilles sauvages, les consultés (parmi lesquels les cantons de Berne, Vaud et Zoug) ont demandé de prendre des mesures urgentes en archéologie. 6 consultés ont réclamé une solution aux abus évidents qui ont lieu dans les entrepôts port franc.

### **La suite de la procédure de consultation**

Le 17 janvier 1996, le Conseil fédéral a pris connaissance des résultats de la procédure de consultation sur le commerce et la circulation des biens culturels et définit comme suit la procédure à suivre. Le Conseil fédéral reconnaît la nécessité d'agir que ce soit du point de vue de la politique culturelle ou du point de vue de la politique extérieure. Il considère le résultat de la procédure de consultation comme une invitation à légiférer dans la matière. Compte tenu des résultats de la procédure de consultation, le DFI a requis une expertise approfondie de la situation telle qu'elle se présente actuellement au niveau constitutionnel. Suivant le résultat de l'expertise, on verra s'il est possible d'introduire une nouvelle compétence dans la Constitution fédérale concernant le transfert international des biens culturels ou si les bases constitutionnelles existantes suffisent à étayer un règlement juridique dans le domaine du transfert des biens culturels et de l'application de la Convention de l'UNESCO de 1970. Les réglementations juridiques doivent apporter une solution à deux domaines: au niveau international, il s'agit de l'importation et de l'exportation des biens culturels afin d'aider les Etats étrangers à sauvegarder leur patrimoine culturel, au niveau national, il s'agit de protéger les biens culturels d'importance nationale de l'exportation.

En matière de transfert international des biens culturels, la Confédération doit être en possession de tous les instruments juridiques nécessaires pour garantir une meilleure protection de l'héritage culturel et pour permettre un échange international légal et transparent des biens culturels. Pour ce faire, il faut bien différencier le commerce légal du commerce illégal. La législation en question ne doit en aucun cas (et ne le ferait pas) empêcher le commerce légal des biens culturels qui est indispensable à la mobilité dans les collections d'art publiques et privées de Suisse. L'échange international n'apporte à toutes les personnes intéressées que des avantages si les principes de réciprocité, d'égalité des droits et d'auto-détermination culturelle sont respectés. En se donnant une législation dans ce domaine, la Suisse montrerait sa solidarité avec d'autres Etats, plus particulièrement avec les pays en développement dont l'identité culturelle est mise en danger par le transfert illégal des biens culturels.

Andrea F. G. Raschèr

### **La révision de la Loi sur la protection de la nature et du paysage**

#### **Sa signification pour la conservation des monuments historiques au niveau fédéral**

C'est le 1er février 1996 qu'est entrée en vigueur la Loi sur la protection de la nature et du paysage (LPN) déjà en partie révisée depuis le 24 mars 1995. Pour la conservation des monuments historiques de la Confédération, cette date est particulièrement importante puisqu'elle repose dorénavant sur un nouveau texte juridique. La LPN révisée et l'Ordonnance sur la protection de la nature et du paysage (OPN) également révisée qui l'accompagne constituent en effet la nouvelle base juridique pour la conservation des monuments historiques au niveau fédéral. L'arrêté fédéral sur la conservation des monuments historiques de 1958 en vigueur jusqu'à présent et l'ordonnance s'y rapportant ont été annulés. L'introduction des domaines Conservation des monuments historiques et Protection des sites marécageux a été la principale raison de cette révision qui a également été motivée par d'autres critères comme la nouvelle réglementation du droit de recours des communes et des associations oeuvrant pour la protection de la nature et l'uniformisation et l'adaptation du droit des subventions dans les domaines mentionnés par la LPN à la Loi sur les subventions du 5 octobre 1990.

## Objectif: créer des bases juridiques plus claires

L'arrêté fédéral du 14 mai 1958 sur l'encouragement de la conservation des monuments historiques n'a pas été intégré à la LPN de 1966 et ceci bien que l'art. 24 sexies de la Constitution fédérale fournissait la base nécessaire 1) à ces deux décrets et que différents articles de la LPN avaient pour principal objet la conservation des monuments historiques 2). Les juristes se sont à ce propos demandé si la nouvelle loi n'enlevait pas à l'arrêté fédéral sur l'encouragement de la conservation des monuments historiques toute sa raison d'être 3) puisqu'elle traitait des mêmes domaines ou s'il s'agissait là d'une juridiction particulière désireuse de traiter la conservation des monuments historiques à part 4). Les spécialistes ont opté pour la seconde solution et ont laissé en vigueur ces deux lois pendant 30 ans malgré la situation juridique insatisfaisante qui en résultait. Grâce à l'adoption de l'initiative de Rothenthurm, le 6 décembre 1987, la protection des marécages et des sites marécageux a été nouvellement intégrée dans l'art. 24 sexies de la CF. La révision alors devenue nécessaire de la LPN a été l'occasion pour le Conseil fédéral de régler dans une nouvelle loi tous les domaines contenus dans l'article constitutionnel et de répondre au désir souvent exprimé d'une harmonisation de la protection du paysage et de la conservation des monuments historiques 5).

### Les principales modifications de la révision

La révision partielle de la LPN a également eu pour conséquences nécessaires de nombreuses modifications de l'OPN. Pour un nombre important de modifications il s'est agi essentiellement d'adaptations rédactionnelles. Ces modifications ont surtout été rendues nécessaires par l'introduction de la conservation des monuments historiques ainsi que par le remplacement de l'énoncé de certaines dispositions en faveur d'une terminologie homogène. Par contre, l'apparition expresse du terme 'conservation des monuments historiques' dans le titre de la LPN réclamée par les cercles spécialisés a été refusée et ce refus a été justifié par le fait que l'article constitutionnel de 1962 cite déjà la conservation des monuments historiques comme faisant partie intégrante de la protection de la nature et du paysage, raison suffisante pour que le libellé du titre reste ce qu'il était 6). Pour cette même raison, il n'a donc pas non plus été possible d'adapter l'ordonnance en conséquence et de citer nommément l'archéologie. Pourtant il n'est pas encore tout à fait clair si la notion de 'sites évocateurs du passé' couvre également l'archéologie 7). Un autre objectif de la révision était d'établir les mêmes règlements pour la protection du paysage, la protection de la nature et la conservation des monuments historiques. C'est ainsi que dans ces trois domaines, les dispositions sur les subventions et les dispositifs administratifs en particulier sont identiques et donc également simplifiés.

## O F C NEWS

### Le principe fondamental de la loi: d'abord le canton, ensuite la Confédération

D'une manière générale, le libellé de l'art. 24 sexies alinéa 1 s'applique également à la conservation des monuments historiques: les cantons sont responsables de ce domaine et la Confédération ne peut en fait intervenir qu'à titre subsidiaire. Rien n'a donc changé au principe fondamental selon lequel la Confédération soutient les cantons dans leurs efforts en faveur de la conservation des monuments historiques. La révision de la loi apporte pourtant quelques modifications significatives importantes pour la conservation des monuments historiques.

D'une manière générale, on note une délégation des compétences du Département aux offices fédéraux en ce qui concerne la procédure du droit de recours (art. 12b LPN) et en ce qui concerne l'octroi des subventions (art. 9 LPN). Cela doit permettre une simplification des procédures et non pas une diminution des droits, au contraire:

### Le droit de recours des organisations et des cantons

L'art. 12 et l'art. 12a LPN apportent des améliorations conséquentes dans le domaine du droit des associations à recourir. La nouveauté réside dans le fait que les organisations se vouant par idéal à la conservation des monuments historiques, actives depuis plus de dix ans au niveau national, peuvent dorénavant faire usage du droit de recours. Par ailleurs, les communes comme les organisations peuvent recourir contre les décisions de la Confédération qui peuvent faire l'objet d'un recours en dernière instance au Conseil fédéral ou d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral.

### Les subventions de la Confédération pour les mesures de conservation des monuments historiques

L'art. 13 LPN uniformise la pratique en matière de subventions dans le domaine de la protection de la nature et du paysage et de la conservation des monuments historiques en prévoyant pour tous les domaines les mêmes taux de subvention pouvant s'élever jusqu'à 35 % maximum. Par ailleurs, la LPN reprend la possibilité prévue dans l'arrêté fédéral sur l'encouragement de la conservation des monuments historiques qui prévoit que le taux de subvention peut s'élever jusqu'à 45 % pour le financement de mesures dont l'exécution est indispensable. Cette réglementation est dorénavant également applicable aux domaines de la protection de la nature et du paysage. En outre, cet article prévoit la

## OFC NEWS

possibilité de placer les objets subventionnés directement sous protection de la Confédération par une restriction de droit public à la propriété selon l'art. 702 CC décidée par la Confédération. Par conséquent, les contrats de servitude de droit privé entre le propriétaire foncier et la Confédération sont dorénavant superflus comme condition pour une inscription au registre foncier.

Afin de soulager la situation difficile des finances fédérales dans le domaine de la conservation des monuments historiques et d'assurer à long terme le financement efficace des mesures nécessaires, l'art. 13 alinéa 4 prévoit une collaboration plus étroite entre la Confédération et les cantons. C'est ainsi que, par exemple, la Confédération et les cantons doivent établir un plan de financement commun pour les demandes de subvention reçues par le canton.

### L'obligation de prestation préalable des cantons selon l'art. 5 de l'OPN

Dans l'ancien droit en matière de conservation des monuments historiques, la Confédération, lors de l'octroi de subventions fédérales, n'exigait de la part des cantons qu'une contribution adaptée aux mesures. Ce que l'on entend par 'contribution adaptée' a été redéfini dans le nouveau texte. La Confédération réclame dorénavant des cantons, en vertu de l'art. 5 OPN, comme condition pour l'octroi d'une subvention, une participation proportionnelle définie sur la base de la capacité financière de chaque canton. Le montant de la subvention est déterminé en fonction de la capacité financière du canton dans lequel se trouve l'objet bénéficiaire. En fin de compte il s'agit pour la Confédération de placer les différents bénéficiaires de subventions sur le même pied d'égalité. Les subventions de la Confédération et du canton doivent ensemble, en fonction de l'importance de l'objet, atteindre un certain montant, indépendamment du lieu où se situe cet objet que ce soit à Obergoms ou dans le Canton de Zurich. C'est en effet évident que le Canton du Valais dispose de moyens nettement plus modestes que le Canton de Zurich. Le nouveau système d'octroi de subventions tient donc compte de cet état de fait. Par ailleurs, les nouvelles dispositions sur les subventions correspondent aux exigences de la Loi sur les subventions. Les contributions des communes et dans certains cas des paroisses et des organisations se consacrant à la protection de la nature et du paysage et à la conservation des monuments historiques sont considérées comme faisant partie des prestations cantonales.

### De bonnes bases pour la création d'un Expert-Center au niveau national

Dans la nouvelle loi, l'art. 14a LPN permet à la Confédération d'allouer des subventions en faveur de projets de recherche, de la formation et du perfectionnement des spécialistes et de l'information du public. Cet article constitue la base juridique nécessaire à la création d'un Expert-Center au niveau national dont l'objectif est d'étudier de manière continue les bases nécessaires à la conservation des biens culturels et de conseiller professionnellement les services spécialisés fédéraux, cantonaux et communaux ainsi que les personnes privées lors de l'exécution de mesures techniques.

### Le rôle de la CFMH selon le nouveau droit

Lors de la révision de la LPN et de l'adaptation de l'OPN, on a pu entendre régulièrement certaines voix s'élever dans les milieux autorisés craignant que le travail de la Commission fédérale des monuments historiques (CFMH) et des experts fédéraux soit entravé, voire même qu'il y soit mis un terme. La révision de l'OPN a bien une influence sur le rôle de la CFMH mais ne diminue en rien sa compétence de spécialiste. Déjà lors de son message sur la révision de la LPN, le Conseil fédéral a contesté ces craintes et a confirmé que les deux instances riches en tradition (la CFMH et la CFPNP) continueraient à effectuer le travail qui leur incombait jusqu'à présent, à savoir la préparation et l'exécution des tâches de nature juridique et l'étude de questions fondamentales.

La révision de la LPN avait également pour objectif de simplifier les démarches administratives et de les rendre plus compréhensibles aux personnes extérieures. C'est pour cette raison que la loi et l'ordonnance stipulent que d'une manière générale ce sont les offices fédéraux concernés<sup>8</sup>) qui sont compétents dans les relations entre les cantons et les tiers. Si, dans le cas de mesures de conservation de monuments historiques, le soutien de la Confédération est requis, le canton doit présenter sa demande à l'OFC. Si nécessaire, l'OFC mandatera un expert fédéral et demandera l'avis de la CFMH. Comme ce fut le cas jusqu'à présent, la CFMH doit donner son avis pour toutes les demandes qui sont d'une importance particulière ou qui présentent des problèmes complexes de conservation. L'art. 25b OPN confirme que la CFMH joue un certain rôle de modèle en matière de déontologie dans le domaine de la conservation des monuments historiques en Suisse. La CFMH entretient la collaboration et les échanges scientifiques avec les cercles intéressés et encourage le travail fondamental pratique et théorique. Par ailleurs, elle est habilitée à prendre position à tout moment sur toutes les questions qui lui paraissent importantes dans le domaine de la conservation des monuments historiques et à en informer le Département ou l'OFC. Elle peut se voir confier par la Confédération la réalisation d'expertises pour des problèmes spécifiques.