



## **Ratification de la Convention-cadre sur la valeur du patrimoine culturel pour la société**

### **Rapport explicatif**

---

## Condensé

*Le présent projet propose la ratification par la Suisse de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la valeur du patrimoine culturel pour la société (Convention de Faro). La Convention définit le patrimoine culturel comme une ressource majeure pour la promotion de la diversité culturelle et du développement durable de la société, de l'économie et de l'environnement. Elle demande de créer les conditions qui font de ce patrimoine un élément-clé de la société et renforcent l'accès et la participation de la population à ce dernier. La Convention n'affecte pas les structures et les procédures nationales. Elle peut être mise en œuvre dans le cadre des bases légales en vigueur, des procédures existantes et des ressources disponibles.*

### Contexte

*La Convention donne un cadre général aux politiques européennes relatives au patrimoine culturel ; elle complète et renforce les actuels instruments du Conseil de l'Europe dans ce domaine. Elle définit des objectifs généraux et identifie des champs d'action. En ce qui concerne la mise en œuvre, elle laisse une grande marge de manœuvre aux États parties et ne fixe aucune mesure concrète.*

### Teneur du projet

*La Convention de Faro porte sur le patrimoine culturel sous toutes ses formes, matérielle, immatérielle et numérique (née numérique ou numérisée). Elle fait de celui-ci une ressource majeure du développement durable et propose des pistes concrètes permettant de le mettre au service d'une société pérenne et inclusive. Elle s'articule autour de la question de savoir pourquoi et pour qui conserver le patrimoine culturel européen.*

*En ratifiant cette Convention, les États parties s'engagent à reconnaître la contribution apportée par le patrimoine culturel à la société, à promouvoir la responsabilité collective envers ce dernier et à favoriser la participation de la population. L'accent est mis sur le potentiel fédérateur du patrimoine culturel, qui ne peut être activé qu'en promouvant la participation, la collaboration et la responsabilité. Pour ce qui est de la mise en œuvre, la Convention laisse une grande marge de manœuvre aux États parties.*

*La Convention, qui fait du patrimoine culturel une ressource qu'il convient d'utiliser dans le cadre d'un développement durable et qui souligne son potentiel de création d'identité, de promotion d'une société démocratique et de contribution à la qualité de la vie, conforte la Confédération et les cantons dans leur volonté de mettre en place une politique nationale dans ce domaine. Elle fait en outre appel à des notions contemporaines telles que la gouvernance participative et transparente, la promotion des processus bottom-up et l'emploi systématique des médias numériques. Ce faisant, elle donne une base solide à la future politique nationale du patrimoine culturel.*

*La Convention de Faro complète les autres accords culturels du Conseil de l'Europe ratifiés par la Suisse ; il paraît donc cohérent de la ratifier elle aussi. De*

---

*plus, au vu notamment des destructions massives et de l'actuelle instrumentalisation du patrimoine culturel dans les conflits armés, la Suisse enverrait ainsi un signal fort en faveur de la stabilité et de la coexistence pacifique des peuples, ce qui correspond aux objectifs de la politique extérieure de la Confédération.*

## 1 Présentation du projet

### 1.1 Contexte

La *Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la valeur du patrimoine culturel pour la société* (Convention de Faro) définit le patrimoine culturel comme une ressource majeure du développement durable et propose des pistes concrètes permettant de le mettre au service d'une société pérenne et inclusive.

La notion de durabilité culturelle est relativement récente ; elle apparaît en 2015 dans l'*Agenda 2030* des Nations Unies, qui s'y réfère systématiquement dans ses objectifs de développement durable. Le Conseil fédéral formule les premiers objectifs concrets en la matière dans sa *Stratégie pour le développement durable 2016-2019*<sup>1</sup>. Dans son *Message concernant l'encouragement de la culture pour la période 2016 à 2020* (Message culture)<sup>2</sup>, il souligne également que le développement durable doit mieux prendre en compte le patrimoine culturel et la créativité et montre comment, au moyen des trois axes d'action que sont la « participation culturelle », la « cohésion sociale » et la « création et l'innovation », la culture peut contribuer au développement durable. Ces stratégies reposent sur une conception moderne et dialogique du patrimoine culturel, étroitement liée aux lieux et aux conditions de vie. Le patrimoine culturel doit être géré sur un mode participatif et démocratique, qu'il s'agisse de préservation ou de création. Il est reconnu comme un important facteur de localisation, un élément essentiel de la qualité de la vie et d'une société démocratique.

### 1.2 Déroulement des négociations

La Convention découle du constat qu'il manquait, à côté des accords du Conseil de l'Europe existants et de leurs objectifs spécifiques, un instrument qui valorise le patrimoine culturel en tant que tel et qui souligne son importance pour la qualité de la vie des individus, la cohésion sociale et la durabilité.

Cette Convention a été élaborée en 2003-2004 par un groupe d'experts placé sous l'égide du Comité directeur du patrimoine culturel du Conseil de l'Europe, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe et ouverte à la signature et à la ratification le 27 octobre 2005. Elle est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2011, date de l'adhésion du dixième État (art. 18, let. c).

Fin juin 2017, 17 États l'avaient ratifiée (Arménie, Bosnie-et-Herzégovine, Croatie, Géorgie, Hongrie, Lituanie, Luxembourg, Monténégro, Norvège, Autriche, Portugal, Moldavie, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Macédoine, Ukraine) et 6 États l'avaient signée sans la ratifier (Albanie, Belgique, Bulgarie, Finlande, Italie, Saint-Marin).

<sup>1</sup> <https://www.are.admin.ch/are/fr/home/developpement-durable/politique-et-strategie/strategie-pour-le-developpement-durable-2016-2019.html> (consulté le : 10.07.2017)

<sup>2</sup> FF 2015 461ss.

### 1.3 Résultat des négociations

La Convention de Faro est une convention-cadre qui définit des objectifs et des champs d'action généraux et indique aux États-parties la direction à suivre en matière de politique culturelle. Toutefois, elle ne crée aucune obligation d'action spécifique ; les États restent libres de choisir les procédures qui correspondent le mieux à leur système politique et à leurs traditions.

Le Conseil de l'Europe met ainsi à la disposition de ses États membres un instrument qui s'appuie sur une conception moderne du patrimoine culturel et poursuit une politique intégrée de conservation et de développement sans pour autant imposer une réglementation qui porterait atteinte à leur souveraineté.

### 1.4 Aperçu du contenu de la Convention

La Convention de Faro s'appuie sur une définition large du patrimoine culturel, à savoir qu'elle y associe tous les aspects environnementaux découlant des interactions entre les hommes et les lieux. Elle ne se limite donc pas au patrimoine culturel matériel, mais inclut ses formes immatérielles et numériques.

Elle considère ce patrimoine comme une ressource majeure pour la cohésion sociale, pour l'amélioration du cadre et la qualité de la vie. Elle demande aux États parties de créer les conditions-cadres qui font de ce patrimoine un acteur central de la société, qui permettent au plus grand nombre d'y accéder librement et qui garantissent une participation démocratique. La Convention se fonde sur le droit de chacun de bénéficier du patrimoine culturel, qui découle du droit de participer à la vie culturelle tel que formulé dans la *Déclaration universelle des droits de l'homme* des Nations Unies de 1948 (art. 27) et le *Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*<sup>3</sup> (art. 15).

La Convention donne un cadre général aux politiques européennes relatives au patrimoine culturel ; elle complète et renforce les actuels instruments du Conseil de l'Europe dans ce domaine. Elle définit des objectifs généraux et identifie des champs d'action. Elle ne contient aucune disposition directement applicable et n'impose aucune mesure concrète. Elle engage de manière générale les États parties à reconnaître l'apport du patrimoine culturel à la société, à promouvoir la responsabilité partagée envers celui-ci et à encourager la participation du public. En ce qui concerne la mise en œuvre, la Convention laisse une grande marge de manœuvre aux États parties.

En Suisse, du fait de la répartition constitutionnelle des compétences dans le domaine de la culture, cette mise en œuvre relève à la fois des cantons et de la Confédération. Chacun décide de manière autonome comment inscrire les objectifs de la Convention dans sa politique et sa législation. L'article 6, lettre c, de la Convention indique par ailleurs expressément que cette dernière ne crée aucun droit exécutoire.

<sup>3</sup> RS 0.103.1

En revanche, les États signataires sont tenus de développer une fonction de suivi (collecte et publication de données sur les législations, les politiques et les pratiques ; art. 15).

## 1.5 Appréciation

En tant que convention-cadre, la Convention de Faro recouvre les instruments dont dispose actuellement le Conseil de l'Europe s'agissant de patrimoine culturel. Elle reprend le principe de patrimoine commun de l'Europe tel qu'établi dans la *Convention culturelle européenne du 19 décembre 1954*<sup>4</sup>. Alors que la *Convention du 3 octobre 1985 pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe*<sup>5</sup> et la *Convention européenne du 16 janvier 1992 pour la protection du patrimoine archéologique*<sup>6</sup> mettent l'accent sur la manière de protéger le patrimoine construit et archéologique, la Convention de Faro s'articule autour de la question de savoir pourquoi et pour qui conserver le patrimoine culturel européen. Elle souligne ainsi son importance majeure pour la société actuelle.

Son approche spécifique distingue la Convention de Faro des instruments créés par l'UNESCO dans les domaines de la protection et du transfert des biens culturels, du patrimoine mondial et du patrimoine culturel immatériel.<sup>7</sup> Ceux-ci mettent en avant les listes et les inventaires de sites, leur protection, leur conservation, leur transmission et leur développement. La Convention de Faro souligne quant à elle l'importance de l'individu, dans sa relation au patrimoine culturel et à l'environnement culturel.

Sous l'influence des épisodes de destruction survenus dans les Balkans pendant les conflits des années 1990, la Convention s'élève résolument contre toute instrumentalisation du patrimoine culturel à des fins idéologiques, ethniques, religieuses ou autres. Ces dernières années ont vu se multiplier les actes de destruction du patrimoine culturel, pensés comme une forme d'arme, et, parallèlement, s'amenuiser les droits relatifs à la culture ; ces dispositions sont donc d'une actualité brûlante. La Suisse, partie prenante des initiatives onusiennes en la matière, est aussi concernée.

En considérant le patrimoine culturel comme une ressource qu'il convient d'utiliser dans le contexte d'un développement durable, et en soulignant son potentiel de création d'identité, de promotion d'une société démocratique et d'amélioration de la qualité de la vie, la Convention vient conforter la Confédération et les cantons dans leur volonté de mettre sur pied une politique nationale du patrimoine culturel tenant

<sup>4</sup> RS **0.440.1**

<sup>5</sup> RS **0.440.4**

<sup>6</sup> RS **0.440.5**

<sup>7</sup> Convention de la Haye du 14 mai 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (RS **0.520.3**) ; Deuxième protocole du 26 mars 1999 relatif à la Convention de la Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (RS **0.520.33**) ; Convention 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 (RS **0.444.1**) ; Convention du 23 novembre 1972 pour la protection du patrimoine mondial culturel et naturel (RS **0.451.41**) ; Convention du 17 octobre 2003 pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel (RS **0.440.6**) ; Convention du 20 octobre 2005 sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles (RS **0.440.8**).

compte des principes du développement durable. Elle rappelle l'importance de concepts contemporains tels que la gouvernance participative et transparente, la promotion des processus *bottom-up* et l'emploi systématique des médias numériques.

Les cadres législatifs et institutionnels de la Confédération et des cantons tiennent déjà compte de ces aspects. À cet égard, il faut notamment mentionner, au plan fédéral : la garantie du droit à la liberté personnelle (art. 10, al. 2, Cst.) et à la liberté de l'art (art. 21 Cst.), qui préviennent toute ingérence de l'État dans le domaine des activités culturelles indépendantes ; la loi du 11 décembre 2009 sur l'encouragement de la culture<sup>8</sup>, qui, en plus de soutenir la conservation du patrimoine culturel, vise explicitement à renforcer la diversité culturelle, et à travers elle la cohésion de la Suisse, et à promouvoir l'accès à la culture et la participation de la population à la vie culturelle ; la loi fédérale du 1<sup>er</sup> juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage<sup>9</sup>, qui règle la protection, la conservation et l'entretien du paysage, des sites historiques et des monuments, et qui mentionne explicitement le soutien d'organisations, de la recherche, de la formation et du travail de relations publiques et accorde un droit de recours aux organisations privées de protection ; la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire<sup>10</sup>, dont l'approche intégrée garantit que la Confédération, les cantons et les communes prennent en compte le patrimoine culturel bâti dans leurs activités d'aménagement du territoire.

Ces lois permettent une application flexible de la Convention. Le caractère programmatique de cette dernière laisse une grande marge de manœuvre à la Suisse, qui peut mettre en place des mesures en fonction de ses besoins.

Ratifier la Convention de Faro permet de renforcer l'orientation sociale de la politique nationale relative au patrimoine culturel et de ses programmes d'encouragement. Parallèlement, la Suisse peut collaborer à la plate-forme européenne créée par la Convention et donner ainsi à ses instruments et mesures une plus grande légitimité et publicité. Elle peut faire profiter d'autres États de sa longue expérience, en particulier dans les domaines de la participation culturelle et de la cohésion sociale. Elle dispose également d'instruments modèles et uniques en matière de vision globale, de préservation et de développement du paysage, des sites historiques et des voies de communication.<sup>11</sup> Elle peut elle aussi profiter de l'expérience des autres États.

La Convention de Faro donne une base solide à la future orientation de la politique fédérale relative au patrimoine culturel, qui entend mettre en valeur la contribution de ce dernier à la société et renforcer la participation, la collaboration et la responsabilité collective. La Convention de Faro complète les autres conventions culturelles du Conseil de l'Europe que la Suisse a ratifiées ; il paraît donc cohérent de la ratifier elle aussi. La Suisse enverrait ainsi un signal fort en faveur de la stabilité et de la

<sup>8</sup> RS 442.1

<sup>9</sup> RS 451

<sup>10</sup> RS 700

<sup>11</sup> Il faut notamment mentionner les trois inventaires fédéraux : Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (IFP), Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS), et Inventaire fédéral des voies de communication historiques de la Suisse (IVS).

coexistence pacifique des peuples, ce qui correspond aux objectifs de la politique extérieure de la Confédération.

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

Les versions française et anglaise font foi.

## **2 Commentaire des dispositions de la Convention**

### *Préambule*

Le préambule présente les thèmes qui sont ensuite développés dans les dispositions de la Convention.

### *Titre I : Objectifs, définitions et principes*

#### *Article 1 Objectifs de la Convention*

La Convention repose sur trois prémisses : premièrement, il existe des droits relatifs au patrimoine culturel, qui découlent du droit fondamental de participer à la vie culturelle au sens de l'article 27 de la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations Unies de 1948. Deuxièmement, la responsabilité collective et individuelle envers le patrimoine culturel est le corollaire des droits relatifs à ce patrimoine. Troisièmement, la conservation de ce patrimoine et son utilisation durable visent à développer la société et à améliorer la qualité de la vie.

Les mesures de mise en œuvre prises par les États parties doivent permettre de construire une société démocratique et pacifique et de promouvoir la diversité culturelle. Ces mesures relèvent de la compétence d'acteurs publics et privés.

En formulant ces objectifs, l'article 1 indique que la Convention ne porte pas sur la conservation du patrimoine culturel pour lui-même, du fait de ses qualités esthétiques et scientifiques. Bien plus, elle entend mettre ce patrimoine au service de la qualité de la vie de chacun et des communautés européennes.

#### *Article 2 Définitions*

L'article 2 définit les notions de « patrimoine culturel » et de « communauté patrimoniale ».

« Le patrimoine culturel constitue un ensemble de ressources héritées du passé que des personnes considèrent, par-delà le régime de propriété des biens, comme un reflet et une expression de leurs valeurs, croyances, savoirs et traditions en continue évolution. Cela inclut tous les aspects de l'environnement résultant de l'interaction dans le temps entre les personnes et les lieux. »

Cette définition est la plus large parmi celles proposées jusqu'ici par une convention de droit international public. Elle inclut le patrimoine culturel matériel, immatériel et numérique et reconnaît l'importance des processus relatifs à sa création, son utilisation, sa conservation, son entretien, son appropriation et sa transmission. Elle souligne sa nature interactive, reconnaissant qu'il est constamment redéfini par l'action humaine et n'est donc ni statique ni immuable. Elle relève ensuite les liens qui l'unissent à l'environnement.

La notion de « communauté patrimoniale » décrit des groupes qui accordent une valeur particulière à certains aspects du patrimoine culturel et souhaitent que ce patrimoine soit conservé et transmis aux générations futures dans le cadre de l'action publique. Ces groupes peuvent (mais ne doivent pas) être liés par une origine, une langue ou une croyance religieuse communes. Ils peuvent aussi se constituer autour d'un intérêt commun pour une certaine forme de patrimoine culturel, comme un type d'architecture, un style musical ou une coutume/tradition.

### *Article 3 Patrimoine commun de l'Europe*

La Convention de Faro reprend le principe de patrimoine commun de l'Europe mentionné à l'article 1 de la *Convention culturelle européenne* et souligne sa portée sociale pour les trois valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe que sont les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit.

### *Article 4 Droits et responsabilités concernant le patrimoine culturel*

L'article 4 fait référence aux droits et devoirs des individus en matière de patrimoine culturel. La Convention se fonde sur le droit de chacun de bénéficier du patrimoine culturel, qui découle du droit à participer à la vie culturelle (art. 27 de la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations Unies de 1948 ; art. 15 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels). Mais il appartient aussi à chaque individu et à chaque communauté de veiller sur son propre patrimoine culturel et sur celui des autres.

Toutefois, la Convention ne crée aucun droit exécutoire individuel relatif au patrimoine culturel (cf. art. 5, let. c, et 6, let. c). Les États parties sont tenus de mettre en œuvre ce droit par le biais des dispositions de leur propre législation. En Suisse, les droits fondamentaux à la liberté personnelle (art. 10, al. 2, Cst.) et à la liberté de l'art (art. 21 Cst.), en lien avec les dispositions de la *Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950*<sup>12</sup> (art. 8 et 10), garantissent que l'État n'intervienne pas dans les activités culturelles indépendantes des individus. En ce qui concerne l'accès à la culture et son encouragement, les législations fédérales et cantonales en vigueur fournissent déjà les bases nécessaires. Au plan fédéral, il s'agit notamment de la *loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage*, de la *loi du 18 décembre 1992 sur la Bibliothèque nationale*<sup>13</sup>, de la *loi sur les musées et les collections du 12 juin 2009*<sup>14</sup>, de la *loi sur l'encouragement*

<sup>12</sup> RS 0.101

<sup>13</sup> RS 432.21

<sup>14</sup> RS 432.30

de la culture, de la loi du 14 décembre 2001 sur le cinéma<sup>15</sup>, de la loi du 13 décembre 2002 sur l'égalité pour les handicapés<sup>16</sup> et de la loi du 30 septembre 2011 sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse<sup>17</sup>.

#### Article 5 *Droit et politiques du patrimoine culturel*

L'article 5 explique qu'il convient d'intégrer de manière systématique le patrimoine culturel dans la législation et les domaines politiques apparentés afin de garantir l'exercice du droit à ce patrimoine. Il faut souligner les points suivants :

- Les États parties sont tenus de circonscrire les intérêts publics et de définir les bases légales de leur promotion du patrimoine culturel.
- Ils s'engagent à traiter les diverses formes du patrimoine culturel sans discrimination dans leurs activités de préservation et de promotion. Cette disposition s'applique en particulier aux objets présents sur le territoire d'un État partie qui proviennent d'un autre État partie.

#### Article 6 *Effets de la Convention*

L'article 6 contient d'importantes précisions sur les effets juridiques et la portée de la Convention :

- La Convention n'est pas directement applicable, c'est-à-dire qu'elle ne crée pas de droits et d'obligations exécutoires (let. c).
- Aucune limitation ou atteinte aux droits de l'homme ou aux droits fondamentaux tels que définis notamment dans la *Déclaration universelle des droits de l'homme* des Nations Unies de 1948 ou la *Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* ne seront déduites des dispositions de la Convention (let. a).
- La Convention n'affecte pas les dispositions plus favorables relatives à la conservation du patrimoine culturel et de l'environnement qui figurent dans d'autres instruments juridiques nationaux ou internationaux (let. b).

### *Titre II : Apport du patrimoine culturel à la société et au développement humain*

#### Article 7 *Patrimoine culturel et dialogue*

Cette disposition engage les États parties à promouvoir le dialogue culturel et inter-culturel en favorisant l'élaboration de bases éthiques et méthodologiques (let. a et c), en mettant en place des processus de conciliation (let. b) et en intégrant ces démarches aux systèmes de formation et de formation continue (let. d).

<sup>15</sup> RS 443.1

<sup>16</sup> RS 151.3

<sup>17</sup> RS 446.1

*Article 8 Environnement, patrimoine culturel et qualité de la vie*

L'article 8 explique comment gérer le lien entre patrimoine culturel et environnement. Le patrimoine culturel est un élément important à intégrer dans toutes les politiques sectorielles. Il convient donc d'examiner l'impact d'un projet sur le patrimoine culturel et, si nécessaire, de mettre en place des stratégies d'évitement ou de réduction des dommages (let. a). Il faut également favoriser la prise de conscience collective de la responsabilité de chacun envers l'espace de vie commun (let. c). Élaborer des objectifs de qualité permet de garantir que les constructions et installations contemporaines s'inscrivent dans l'environnement sans mettre en péril des valeurs culturelles (let. d).

*Article 9 Usage durable du patrimoine culturel*

L'article 9 fixe les principes de la gestion du patrimoine culturel en mettant l'accent sur le patrimoine matériel. Les États parties doivent promouvoir le respect de l'intégrité de ce patrimoine et veiller à ce que toute modification de ce dernier tienne compte des valeurs culturelles qui lui sont propres (let. a). Ils doivent prendre en compte les besoins spécifiques de la conservation du patrimoine culturel dans les réglementations techniques (let. c) et élaborer des normes de qualification et des accréditations professionnelles qui garantissent la qualité de la gestion du patrimoine culturel (let. e). Ils doivent promouvoir l'utilisation de matériaux, de techniques et du savoir-faire traditionnels, notamment aussi dans le cas d'une production contemporaine (let. d).

*Article 10 Patrimoine culturel et activité économique*

Le patrimoine culturel est un élément pertinent de l'activité économique. La Convention entend renforcer cet aspect en le plaçant sous le signe de la durabilité. Elle incite les États parties à mettre en valeur et à promouvoir le potentiel du patrimoine en tant que facteur du développement économique durable, mais aussi à veiller au respect de son caractère et de son intégrité.

*Titre III Responsabilité partagée envers le patrimoine culturel et participation du public*

L'intégration des acteurs non-étatiques dans la conservation du patrimoine culturel et dans la gestion responsable de ce dernier est un thème-clé de la Convention. Ce thème est explicité dans les articles 11 à 14.

*Article 11 Organisation des responsabilités publiques en matière de patrimoine culturel*

La gestion du patrimoine culturel doit suivre une approche intégrée, qui inclut d'une part l'administration, et de l'autre la société civile (let. a et b). L'État doit respecter et encourager les activités bénévoles (let. d ; cf. aussi art. 12, let. c), notamment lorsque des organisations non-étatiques s'engagent en faveur de la conservation du

patrimoine culturel (let. e ; sur ce point, le rapport explicatif de la Convention renvoie à la *Convention du 25 juin 1998 d'Aarhus*<sup>18</sup>).

*Article 12 Accès au patrimoine culturel et participation démocratique*

Un des principaux objectifs de la Convention de Faro est de mettre le patrimoine culturel à la portée du plus grand nombre. Dans ce contexte, les États parties encouragent non seulement chacun à participer activement à tous les processus liés au patrimoine culturel, mais aussi à promouvoir la diversité culturelle, à reconnaître le rôle des associations et des organisations et à prendre des mesures qui facilitent l'accès au patrimoine, notamment pour les jeunes et les personnes défavorisées.

*Article 13 Patrimoine culturel et savoir*

Les États parties sont tenus de veiller à intégrer le patrimoine culturel dans les domaines de l'enseignement, de la formation et de la formation professionnelle en tant qu'objet de réflexion.

*Article 14 Patrimoine culturel et société de l'information*

La mise en valeur numérique du patrimoine culturel et le patrimoine culturel numérique jouent aujourd'hui un rôle important. La Convention engage les États parties à utiliser les techniques de numérisation afin d'améliorer l'accès au patrimoine culturel et à garantir la qualité des contenus et la diversité linguistique et culturelle (let. a et b). Ils doivent, dans la mesure du possible, supprimer les obstacles à l'accès aux informations sur le patrimoine culturel, tout en respectant les droits d'auteur (let. c).

*Titre IV : Suivi et coopération*

*Article 15 Engagement des Parties*

En ce qui concerne la mise en œuvre de la Convention de Faro à l'échelon du Conseil de l'Europe, les États parties prennent deux engagements. Ils se soumettent à un contrôle du Conseil de l'Europe (let. a), et, pour ce faire, livrent des données au système d'information électronique développé par ce même Conseil (let. b). Deux systèmes sont actuellement disponibles : le Réseau européen du patrimoine (HEREIN) collecte des données relatives aux mécanismes de financement, aux stratégies intégrées de conservation et aux mesures de sensibilisation. Son objectif premier est de contrôler la mise en œuvre des conventions relatives au patrimoine culturel. Le système COMPENDIUM rassemble des informations sur les politiques européennes en matière de culture ; il est géré conjointement par le Conseil de l'Europe et un groupe d'institutions. Du fait de ses engagements actuels, la Suisse livre déjà des données aux deux systèmes et soutient le développement des deux plateformes en versant des contributions périodiques aux organismes compétents.

<sup>18</sup> RS 0.814.07

Contrairement à ce que prévoient les accords similaires, les États parties ne sont pas tenus de remettre un rapport périodique sur la mise en œuvre de la Convention de Faro.

*Article 16 Mécanisme de suivi*

La mise en œuvre de la Convention a été confiée au Comité directeur de la culture, du patrimoine et du paysage (CDCPP) du Conseil de l'Europe.

*Article 17 Coopération à travers les activités de suivi*

Les États parties coopèrent directement ou à travers le Conseil de l'Europe. Ils promeuvent les activités multilatérales et transfrontalières relatives au patrimoine culturel, notamment en créant des réseaux de coopération régionale ou multilatérale. Ils peuvent convenir, par accord mutuel, de soutenir financièrement la coopération internationale.

*Titre V : Clauses finales*

Les clauses finales (art. 18 à 23) correspondent au modèle utilisé pour les autres conventions du Conseil de l'Europe. Il n'est donc pas besoin de les expliciter.

L'article 21 indique qu'un État partie peut en tout temps dénoncer la Convention ; cette dénonciation prend effet six mois après sa réception par le Secrétaire général du Conseil de l'Europe.

### **3 Conséquences**

#### **3.1 Conséquences pour la Confédération**

La ratification ne génère ni nécessité de légiférer, ni engagement de ressources supplémentaires par la Confédération. La législation en matière de culture, de protection de la nature et du paysage et d'aménagement du territoire permet une application adaptée aux possibilités de chaque État partie<sup>19</sup>. La Convention peut être mise en œuvre dans le cadre des politiques actuelles.

La Convention offre une base solide à la future politique fédérale moderne en matière de patrimoine culturel, politique qui entend rendre visible la contribution du patrimoine à la société et renforcer la participation, la collaboration et la responsabilité collective.

Le monitoring requis par la Convention relève des compétences de la Confédération. Celle-ci peut s'appuyer sur les données cantonales recueillies dans le cadre des statistiques sur la culture, des conventions-programmes conclues dans le domaine du

<sup>19</sup> Cf. point 1.5 p.6.

patrimoine et des monuments historiques et des rapports destinés à l'Agenda 2030 pour le développement durable. La Suisse livre déjà régulièrement des données aux plateformes COMPENDIUM et HEREIN, utilisées par le Conseil de l'Europe comme outils de monitoring dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention de Faro<sup>20</sup>. Cette coopération s'effectue dans le cadre des activités de la Suisse au Conseil de l'Europe. La mise en œuvre de la Convention a été confiée au Comité directeur de la culture, du patrimoine et du paysage (CDCPP), auquel la Suisse participe depuis les années 1960.

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

Les cantons, les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne n'auront pas non plus à légiférer ou à engager de ressources supplémentaires, puisque la Convention peut être mise en œuvre dans le cadre des activités courantes et en fonction des possibilités de chacun.

### **3.3 Conséquences économiques**

Le patrimoine culturel est déjà un élément essentiel de l'économie et il contribue à la qualité de la place économique suisse. Une politique du patrimoine culturel durable et intégrée, qui respecte les principes de la Convention de Faro, peut renforcer cette qualité et accroître la crédibilité de la Suisse au plan international.

### **3.4 Conséquences sociales**

Les objectifs sociaux de la Convention de Faro concordent avec ceux de la Suisse. La Convention suggère des pistes d'application dans le domaine du patrimoine culturel et présente de nombreux points de recoupement avec les politiques et programmes suisses. Le droit de participation des associations, des organisations et de la population est garanti par la législation suisse et promu par des organismes publics et privés.

### **3.5 Conséquences environnementales**

Les objectifs de la Convention de Faro correspondent aux objectifs poursuivis par la politique suisse du paysage. Toutes deux font intervenir des instruments intégrés,

<sup>20</sup> Les bases légales sont : la Convention culturelle européenne, l'art. 14 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage et l'art. 22 de la loi sur l'encouragement de la culture.

des procédures coordonnées et la participation démocratique de la population à la conservation et à l'aménagement du territoire.

### **3.6 Autres conséquences**

Aucune autre conséquence n'est à prévoir.

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

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

Ni le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019<sup>21</sup> ni l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019<sup>22</sup> ne mentionnent le projet.

Le Conseil fédéral cite la Convention de Faro au point 4.4.1 du onzième rapport du 24 août 2016 sur la Suisse et les conventions du Conseil de l'Europe<sup>23</sup> comme un des accords présentant un intérêt pour la Suisse. Selon lui, il convient d'examiner les possibilités de mise en œuvre de la Convention et ses conséquences avant d'envisager une signature.

Cet examen a depuis été réalisé, et il s'avère que la Convention coïncide avec plusieurs des objectifs et stratégies fixés par le Conseil fédéral pour la législature 2015 à 2019 (cf. point 4.2 ci-dessous). Ratifier la Convention serait de plus une contribution durable de la Suisse à l'année européenne du patrimoine culturel 2018.

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

Cette adhésion est conforme à plusieurs objectifs et stratégies du *Programme de la législature 2015 à 2019*<sup>24</sup> et au *Message culture 2016 à 2020*<sup>25</sup> et apporte une contribution majeure aux politiques fédérales relatives au patrimoine culturel. En effet, la Convention donne un élan décisif à la lutte contre la crise de la transmission qui touche actuellement le domaine du patrimoine culturel et des monuments historiques<sup>26</sup>.

Les principes de participation culturelle, de reconnaissance de la diversité culturelle et de respect des minorités culturelles défendus par la Convention sont aussi des prérequis de la cohésion et de la paix sociales en Suisse. Ils sont conformes aux

<sup>21</sup> FF 2016 981

<sup>22</sup> FF 2016 4999

<sup>23</sup> FF 2016 6823

<sup>24</sup> FF 2016 981ss.

<sup>25</sup> FF 2015 461ss.

<sup>26</sup> FF 2015 532

objectifs 8 *La Suisse renforce la cohésion des régions et favorise la compréhension mutuelle entre les cultures et entre les communautés linguistiques*<sup>27</sup> et 9 *La Suisse encourage la cohésion sociale et garantit le respect de l'égalité des sexes*<sup>28</sup> du programme de la législature.

En ce qui concerne le patrimoine culturel, la politique fédérale d'encouragement promeut d'ores et déjà la « participation culturelle » et la « cohésion sociale »<sup>29</sup>. La Confédération entend poursuivre cette politique de manière systématique au cours des prochaines années.

Conformément à l'*objectif 10* du programme de la législature, la Suisse poursuivra son engagement en faveur de la durabilité économique, écologique et sociale et continuera à soutenir une gouvernance internationale forte<sup>30</sup>. Le *Message culture 2016 à 2020* fait aussi une priorité de la valorisation et de l'élargissement de la collaboration internationale au plan institutionnel<sup>31</sup>. Jusqu'à présent, la Suisse a ratifié toutes les conventions européennes pertinentes et s'engage avec détermination au Comité directeur de la culture, du patrimoine et du paysage (CDCPP) du Conseil de l'Europe. Les objectifs de la Convention de Faro complètent les conventions déjà ratifiées et enrichissent thématiquement la politique relative au patrimoine culturel.

En faisant du patrimoine culturel une ressource qu'il convient d'utiliser dans une optique de développement durable, la Convention de Faro est dans la droite ligne de l'*Agenda 2030 pour le développement durable* des Nations Unies, que la Suisse met en œuvre dans le cadre de sa *Stratégie pour le développement durable 2016-2019*<sup>32</sup>. L'Agenda 2030 est le premier programme à reconnaître pleinement que la culture joue un rôle important en matière de développement durable et à l'intégrer de manière systématique dans ses objectifs (notamment dans les champs d'action 4 et 11).

Le rôle joué par le patrimoine culturel en matière d'amélioration du cadre de vie et l'accent mis sur la qualité de ce dernier sont des éléments majeurs de la *Stratégie interdépartementale en faveur de la culture du bâti*<sup>33</sup> ; cette stratégie fédérale est actuellement en cours d'élaboration et sera mise en œuvre à partir de 2020.

La Convention de Faro prend clairement position contre toute instrumentalisation du patrimoine culturel. Sur ce point-là aussi, elle rejoint la politique poursuivie par le Conseil fédéral au sens de la ligne directrice 3 du programme de la législature<sup>34</sup>, qui condamne toute destruction et instrumentalisation du patrimoine culturel dans les conflits armés.

<sup>27</sup> FF 2016 1053-1054

<sup>28</sup> FF 2016 1054s.

<sup>29</sup> FF 2015 464s.

<sup>30</sup> FF 2016 1056ss.

<sup>31</sup> FF 2015 461ss.

<sup>32</sup> Version abrégée FF 2016 1073ss. et ibid. Annexe 3, 1108.

<sup>33</sup> FF 2015 534s.

<sup>34</sup> FF 2016 1057ss.

## 5 Aspects juridiques

### 5.1 Constitutionnalité

Le projet se fonde sur l'article 54, alinéa 1, Cst., à savoir que les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. Conformément à la pratique courante et homogène des autorités fédérales<sup>35</sup>, cette compétence s'étend à tous les domaines, y compris ceux qui relèvent de la compétence des cantons.

L'article 184, alinéa 2, Cst. permet au Conseil fédéral de signer et de ratifier des traités internationaux. Conformément à l'article 166, alinéa 2, Cst., l'Assemblée fédérale approuve les traités internationaux.

### 5.2 Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse

Conformément à l'article 6, lettre b de la Convention de Faro, les dispositions de celle-ci n'affectent en rien les dispositions plus favorables concernant le patrimoine culturel et l'environnement qui figurent dans d'autres instruments juridiques nationaux ou internationaux.

La Suisse a déjà ratifié plusieurs conventions qui ont trait au patrimoine culturel. Voici les principaux :

- La Convention culturelle européenne entend « favoriser chez les ressortissants de tous les Membres du Conseil [...] l'étude des langues, de l'histoire et de la civilisation des autres Parties Contractantes, ainsi que de leur civilisation commune » (préambule), afin d'améliorer la compréhension mutuelle. La Convention de Faro fait également référence au patrimoine culturel européen, mais elle ne vise pas sa diffusion internationale. Elle le met au service de la société.
- La Convention de la Haye du 14 mai 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé<sup>36</sup> et le Deuxième protocole du 26 mars 1999 relatif à la Convention de la Haye du 14 mai 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé<sup>37</sup> visent à protéger efficacement le patrimoine culturel meuble et immeuble en période de guerre. Le champ d'application de ces conventions est par conséquent restreint et ne recoupe pas celui de la Convention de Faro.
- La Suisse a ratifié trois importantes conventions qui portent directement sur la protection du patrimoine culturel matériel. Il s'agit de la Convention de l'UNESCO du 23 novembre 1972 pour la protection du patrimoine mondial culturel et naturel (Convention sur le patrimoine mondial)<sup>38</sup>, de la Convention du Conseil de l'Europe du 3 octobre 1985 pour la sauvegarde

<sup>35</sup> FF 2002.584 ; 2005.926 ; 2011.7967.

<sup>36</sup> RS 0.520.3

<sup>37</sup> RS 0.520.33

<sup>38</sup> RS 0.451.41

du patrimoine architectural de l'Europe (Convention de Grenade)<sup>39</sup> et de la Convention du Conseil de l'Europe du 16 janvier 1992 pour la protection du patrimoine archéologique (Convention de La Valette)<sup>40</sup>.

La Convention de Faro se distingue de ces trois conventions par ses objectifs. Elle ne vise pas à conserver le patrimoine culturel pour lui-même, mais dans une optique de participation des personnes à celui-ci. Elle considère le patrimoine comme une ressource et veut l'utiliser pour créer de l'identité, promouvoir la démocratie et améliorer la qualité de la vie.

- La Convention européenne du paysage du 20 octobre 2000<sup>41</sup> porte sur la notion de paysage au sens large, qui inclut une partie du patrimoine culturel matériel. Au-delà de la valeur écologique et culturelle du paysage, elle souligne l'importance de ce dernier pour l'ensemble de la société et en tant qu'espace économique. Elle promeut les mesures de protection mais aussi d'entretien, de planification et de développement. Elle insiste notamment sur la sensibilisation des citoyens et la gouvernance participative. La Convention de Faro repose sur les mêmes notions, mais les applique à l'ensemble du patrimoine culturel.
- En octobre 2008, la Suisse a ratifié la Convention de l'UNESCO du 17 octobre 2003 pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel<sup>42</sup>, qui s'attache à conserver et promouvoir les formes traditionnelles d'expression culturelle. De son côté, la Convention de Faro porte sur l'ensemble du patrimoine culturel matériel et immatériel et met l'accent sur l'importance de ce dernier pour les individus et le développement de la communauté.
- La Convention de l'UNESCO du 20 octobre 2005 sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles<sup>43</sup> règle le statut du secteur culturel au sein du système commercial international. Sa ligne directrice la distingue clairement de la Convention de Faro, même si certains points se recoupent, p. ex. la reconnaissance de la diversité des expressions culturelles des groupes et sociétés. De plus, la Convention de l'UNESCO a une portée mondiale, alors que celle de Faro concerne uniquement l'Europe.

Par conséquent, la Convention de Faro n'engendre aucun conflit avec les traités apparentés. Au contraire, elle vient combler une lacune.

### 5.3 Forme de l'acte à adopter

Conformément à l'article 141, alinéa 1, lettre d, chiffre 3, Cst., les traités internationaux qui contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales sont soumis au référendum

<sup>39</sup> RS 0.440.4

<sup>40</sup> RS 0.440.5

<sup>41</sup> RS 0.451.3

<sup>42</sup> RS 0.440.6

<sup>43</sup> RS 0.440.8

facultatif. Conformément à l'article 22, alinéa 4 de la loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale<sup>44</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. Et l'article 164, alinéa 1, Cst. stipule que toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale.

La Convention de Faro n'est pas limitée dans le temps, mais peut être dénoncée à tout moment (art. 21). Elle n'implique pas d'adhérer à une organisation internationale (art. 141, al. 1, let. d, ch. 1 et 2, Cst.). Elle contient des dispositions importantes au sens de l'article 164, alinéa 1, Cst., car son application nécessite un cadre légal formel. Les bases légales nécessaires existent déjà.

Par conséquent, l'arrêté de ratification est soumis au référendum facultatif au sens de l'article 141, alinéa 1, lettre d, chiffre 3, Cst.

<sup>44</sup> RS 171.10