



Stratégie en matière de protection du patrimoine culturel en danger 2019 - 2023

a) Enjeu international

Les attaques de ces dernières années contre le patrimoine culturel sont considérées comme les plus importantes depuis la Seconde Guerre mondiale. Elles affectent les biens mobiliers et immobiliers, ainsi que le patrimoine culturel immatériel, les archives, le patrimoine documentaire et les droits culturels. Sont en cause à la fois les situations de conflits armés et les catastrophes d'origines naturelles et humaines.

Dans bon nombre de conflits armés, les destructions du patrimoine ne sont plus seulement des dégâts collatéraux. Le patrimoine culturel est pris pour cible délibérément et représente un objectif tactique en soi. Ces destructions font partie d'une stratégie plus large qui vise à court terme la persécution et l'intimidation des populations et à plus long terme, l'anéantissement de la diversité des identités et la destruction du tissu social. Le trafic illicite des biens culturels peut également alimenter les conflits en procurant des revenus aux groupes armés et terroristes. Ce faisant, il génère un risque d'infiltration à l'intérieur du marché licite de biens culturels. L'ensemble de ces préoccupations a placé les sujets de la protection du patrimoine et de la lutte contre le trafic illicite sur le devant de la scène internationale.

Quant aux catastrophes naturelles, si elles ont de tout temps menacé l'existence et la conservation du patrimoine culturel à travers le monde, l'augmentation des phénomènes météorologiques extrêmes qui a pu être enregistrée ces dernières années dans le contexte des changements climatiques, est très préoccupante et appelle une réaction concertée.

Les enjeux de protection du patrimoine s'étendent à la période post-conflit, respectivement post-catastrophe. L'importance de la culture pour la résilience des populations est un fait de plus en plus reconnu. Ainsi, la réhabilitation des sites de manière respectueuse, le rapatriement des biens culturels et l'exercice des pratiques culturelles peuvent, en plus de contribuer à la conservation de la mémoire collective, participer à la reconstruction identitaire et au processus de réconciliation sociale.

Face à l'augmentation de ces menaces contre le patrimoine culturel, la communauté internationale se mobilise, et l'on assiste à une multiplication d'initiatives. Dans les enceintes multilatérales, que ce soit au Conseil de sécurité ou au Conseil des droits de l'homme de l'ONU, à l'UNESCO, à l'ICCROM, à l'OSCE, à l'UNISDR (notamment par le biais du « Sendai Framework »), ou encore au sein de l'Union Européenne, du CICR et à la Cour pénale internationale, le sujet est au cœur des débats.

Certains Etats sont également à l'origine d'initiatives. L'Italie a par exemple créé le concept de « casque bleu de la culture », tandis que la France et les Emirats Arabes Unis ont lancé l'initiative ALIPH (Alliance internationale pour la protection du patrimoine dans les zones de conflit). Outre les organismes internationaux et les Etats, le grand public est également sensibilisé à cette problématique par la couverture que les médias lui accordent.

Ces développements reposent sur le principe que la communauté internationale et les Etats ont une responsabilité de s'investir pour la protection du patrimoine culturel des peuples en prenant un rôle actif et en encourageant les entités publiques ou privées à y contribuer. C'est une responsabilité à laquelle la Suisse, forte de sa tradition humanitaire et du pluralisme culturel qui la caractérise, entend répondre en s'engageant de manière active et solidaire à la fois au niveau national et international. La présente stratégie vise à définir le positionnement et les champs d'action de la Suisse à cet égard.

b) Forces et ressources de la Suisse

La Suisse dispose d'atouts considérables dans le domaine de la protection du patrimoine culturel en danger. Son expertise juridique et technique est largement reconnue. Ses politiques de conservation du patrimoine culturel sont citées en modèle. Ses législations pour la protection des biens culturels (Loi fédérale sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé, de catastrophe ou de situation d'urgence, RS 520.3) et pour la lutte contre le trafic de biens culturels (Loi fédérale sur le transfert international des biens culturels, RS 444.1) comptent parmi les plus modernes. Au niveau international, elle s'est forgée une réputation de partenaire fiable de par sa neutralité, sa stabilité et la transparence de ses institutions.

La Suisse est notamment le premier pays à s'être doté d'une législation permettant d'accueillir des biens culturels étrangers en danger (système de refuges). Cette initiative trouve un ancrage dans le passé : par deux fois, du patrimoine en péril a été abrité en Suisse. Ce fut le cas lors de la guerre civile espagnole, quand des œuvres du musée du Prado ont été temporairement conservées au musée d'Art et d'Histoire de Genève (1939). Des biens culturels afghans ont également trouvé refuge au musée afghan de Bubendorf (2000-2006) et ont depuis été retournés au musée de Kaboul.

Depuis de nombreuses années, la Confédération apporte au niveau de sa politique étrangère des soutiens ponctuels à des projets concrets de sauvegarde et de reconstruction du patrimoine culturel (Yémen, Afghanistan, Myanmar, Mali). Elle soutient régulièrement les travaux de sensibilisation de l'UNESCO sur les conventions culturelles et favorise l'application de ces dernières.

La Confédération s'engage également pour la préservation des archives et des documents en danger en relation à des graves violations de droits de l'homme ou du droit international humanitaire (Iles Marshall). Cette documentation peut être utile dans des futurs processus de traitement du passé et pour la lutte contre l'impunité.

D'importants développements sont actuellement en cours au niveau international pour associer les préoccupations culturelles du droit international humanitaire et des droits de l'homme. Ce sont des domaines dans lesquels la Suisse est un des pays à la pointe.

c) Vision stratégique

La Confédération s'engage pour la protection du patrimoine culturel en danger. Elle met ses connaissances et son expérience à disposition de la communauté internationale dans les domaines d'expertise qui lui sont propres. Ce faisant, elle consolide son image de partenaire fiable et solidaire des efforts entrepris.

Cette vision stratégique s'enracine dans l'esprit de l'article 54 de la Constitution qui fixe notamment comme objectif de la politique étrangère la promotion du respect de la démocratie et la coexistence pacifique des peuples. Elle s'accorde avec les priorités 2012-2022 de l'engagement de la Suisse à l'ONU que sont la paix et la sécurité, ainsi qu'avec la volonté affichée de la Confédération de s'impliquer dans la lutte contre le financement du terrorisme. Elle s'appuie également sur les principes qui fondent les articles constitutionnels 61, 69 al. 2 et 78 visant notamment à protéger les biens en cas de conflit armé, de catastrophe ou de situation d'urgence et à protéger le patrimoine dans l'intérêt public. Elle s'ancre dans le Message culture 2016-2020 qui fait de la valorisation et du renforcement de la collaboration institutionnelle internationale un pilier central de la stratégie de politique culturelle de la Confédération.

Afin que cette vision stratégique puisse déployer ses effets de manière unifiée au sein de la Confédération, il est primordial que ses principaux axes soient reflétés dans les documents planificateurs des départements et offices concernés. L'objectif est en effet une mise en commun des efforts et une favorisation des synergies entre les ressources existantes (whole-of-

government approach). Or la protection du patrimoine culturel a des ramifications multiples et engage de nombreuses politiques. Tous les départements fédéraux sont interpellés, et le sujet concerne directement ou indirectement une quinzaine d'offices fédéraux.

La vision se décline en trois axes stratégiques :

1. Viser l'exemplarité en matière de protection du patrimoine culturel en danger ;
2. Mettre à disposition de la communauté internationale les connaissances et l'expertise suisses en matière de protection du patrimoine culturel en danger ;
3. S'engager dans les enceintes internationales pour la protection du patrimoine culturel en danger.

Ces axes définissent des domaines d'action prioritaires qui sont traduits en objectifs généraux, puis en mesures. Les axes, objectifs et mesures reprennent des domaines d'expertise spécifiques de la Suisse au travers desquels une réelle valeur ajoutée peut être apportée au niveau international. Ils ont pour but de mettre en avant les ressources et actions de la Suisse en la matière.

d) Axe stratégique 1

Viser l'exemplarité en matière de protection du patrimoine culturel en danger

La Suisse est considérée comme exemplaire au niveau international dans bien des domaines de la protection des biens culturels en danger (législation, expertise technique, refuge, etc.). Il reste toutefois certains aspects dans lesquels une amélioration peut être envisagée, tels que la coordination entre les différents services de l'administration fédérale d'une part et entre l'administration fédérale et les administrations cantonales d'autre part, y compris les instances de justice. Pour des raisons de crédibilité sur la scène internationale, il est en effet nécessaire que la Suisse soit irréprochable dans les domaines dans lesquelles elle entend se profiler.

Dans cette optique d'exemplarité, il convient de s'assurer que les législations et pratiques suisses continuent à tenir compte des développements internationaux et à accorder une protection la plus large possible aux biens culturels en danger. Il est par exemple primordial que la Confédération puisse fournir des réponses claires et étayées aux organismes internationaux engagés dans la protection du patrimoine culturel en danger et ce malgré les défis que présente un système fédéral.

Le but d'exemplarité de la Suisse dans la gestion du patrimoine culturel en danger ne peut être envisagé que dans le cadre d'un partenariat entre secteur public et secteur privé. Ce dernier se mobilise déjà pour sensibiliser ses acteurs au devoir de diligence, ainsi qu'aux risques liés au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme au travers d'initiatives telle que « Responsible Art Market ». Cependant, il est indispensable que le secteur privé (par exemple les marchands d'art, les collectionneurs, les musées et les dépositaires ou entrepositaires de biens culturels) s'associe pleinement aux efforts étatiques, afin que ceux-ci portent leurs fruits. Il appartient au secteur public de lancer le dialogue en vue de ce partenariat avec le secteur privé.

Quant aux cantons, leur participation aux buts, axes et mesures établis par la stratégie se fera sur une base volontaire au regard de leurs compétences en la matière.

Objectif 1 : La Confédération maintient un cadre normatif de pointe en matière de protection du patrimoine culturel

Mesures

- a) Veiller à ce que la législation nationale suive les évolutions pertinentes des normes internationales.
- b) Examiner périodiquement l'opportunité de ratifier les conventions internationales pertinentes pour la protection du patrimoine culturel auxquelles la Suisse n'est pas encore partie.
- c) Elargir le réseau de protection des biens culturels par le biais de nouveaux accords bilatéraux sur l'importation et le retour de biens culturels illicitement exportés (mise en œuvre de la *Convention UNESCO de 1970 concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels*).
- d) Inclure la notion de protection du patrimoine culturel dans les traités bilatéraux pertinents.

Objectif 2 : La Suisse répond aux exigences internationales en matière de lutte contre le trafic illicite de biens culturels

Mesures

- a) Réviser le processus de récolte des données pertinentes au sein des autorités fédérales et cantonales concernées, notamment à des fins de *reporting* et de statistiques.
- b) Viser une amélioration de la transmission entre autorités partenaires, au niveau cantonal, national et international, des informations permettant l'engagement de poursuites pénales, afin de lutter contre l'impunité.
- c) Maintenir une participation active aux opérations internationales de polices, notamment celles organisées par INTERPOL et EUROPOL.

Objectif 3 : La Confédération coopère avec les cantons et le secteur privé

Mesures

- a) Envisager de soutenir les cantons dans la planification et mise en œuvre de plans d'urgence et de structures organisationnelles d'intervention en cas de catastrophes d'origines naturelles et humaines, notamment pour ce qui est des projets d'abris de protection des biens culturels et de dépôts.
- b) Etablir un inventaire des lois cantonales encadrant le commerce des antiquités ; faire suivre cet inventaire d'une analyse des lacunes et des bonnes pratiques existantes en vue d'encourager les cantons à effectuer une amélioration et une possible harmonisation des règles en vigueur.
- c) Appeler les entreprises actives dans l'entreposage ou la prise en charge de biens culturels, les acteurs du marché de l'art et les collectionneurs à renforcer leur vigilance quant à la provenance des biens culturels, à prendre des mesures et à instaurer des règlements, ainsi que des bonnes pratiques afin de renforcer la lutte contre le trafic illicite.
- d) Convier les institutions muséales, publiques ou privées, à suivre et respecter le code de déontologie de l'ICOM pour une gestion des collections dans la légalité.

- e) Inviter le monde académique à approfondir la recherche et à favoriser le renforcement de capacités.

e) Axe stratégique 2

Mettre à disposition de la communauté internationale les connaissances et l'expertise suisses en matière de protection du patrimoine culturel en danger

La Confédération a développé des instruments novateurs dans le domaine de la protection du patrimoine culturel en danger, notamment au travers de la mise en œuvre de deux conventions phare du domaine : la *Convention de La Haye pour la protection des biens culturels en cas de conflits armés* (1954) complétée par deux protocoles, et la *Convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels* (1970). Afin de gagner en efficacité et en impact international, il convient de présenter une offre d'expertise et de soutien concertée dans ces domaines d'excellence.

La loi de mise en œuvre la Convention de 1954 (Loi fédérale sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé, de catastrophe ou de situation d'urgence) contient certaines mesures essentielles pour la protection des biens culturels en Suisse, telles que l'établissement d'un inventaire des biens culturels d'importance nationale et régionale, la documentation de sécurité et les archives nationales de microfilms. Cette loi prévoit également la possibilité d'accueillir dans un refuge en Suisse (*safe haven*) des biens culturels en péril, que ce soit en raison d'un conflit ou d'une catastrophe d'origine naturelle ou humaine. En cela, la Suisse a joué le rôle de précurseur. Pour pouvoir valoriser cet atout, certains aspects de mise en œuvre de ce refuge sont cependant encore à clarifier aussi bien à l'interne (processus d'activation) qu'à l'externe (patronage de l'UNESCO, réticences des Etats dues à un passé colonial).

La loi de mise en œuvre de la Convention de 1970 (Loi fédérale sur le transfert international des biens culturels) est citée en exemple au niveau international, et de manière générale l'expertise juridique et technique de la Suisse jouit d'une grande reconnaissance. Dans le cadre de l'application de cette loi, les contrôles aux frontières et dans les entrepôts douaniers ont mis en évidence des cas de fausse déclaration, de suspicion de vol ou de pillage de biens culturels. Dans certains cas, les biens culturels ont été confisqués sur décision d'une autorité judiciaire et dévolus à la Confédération qui est compétente pour décider de leur affectation, notamment de leur rapatriement. Cette loi permet d'allouer des soutiens financiers ponctuels à des projets de conservation et de préservation du patrimoine culturel.

La Suisse dispose également d'une expertise à même de contribuer aux efforts de reconstruction et de réhabilitation du patrimoine culturel bâti dans les contextes de destructions dues à des conflits ou à des catastrophes. La Déclaration de Davos sur la culture du bâti adoptée en janvier 2018 par les ministres européens de la culture réunis en conférence informelle sur invitation du Président de la Confédération représente une contribution innovante à concrétiser dans de telles situations. Le concept de culture du bâti (Baukultur) associe les préoccupations de conservation du patrimoine culturel et de (re)construction moderne afin de parvenir à un résultat qui prenne en compte les aspects non seulement culturels, mais également qualitatifs et sociaux de l'environnement bâti.

Objectif 1 : Le refuge des biens culturels en péril est opérationnel

Mesures

- a) Faire la promotion du refuge suisse au niveau international en mettant en avant les atouts et l'expérience de la Suisse.
- b) Contribuer à des initiatives visant à la dissémination du concept de refuge au niveau international et à leur mise en réseau sous l'égide de l'UNESCO (dans le but d'aboutir à une entente sur les processus d'activation du refuge suisse).
- c) Développer un projet de refuge pour biens culturels numériques ainsi que la recherche de base dans le domaine des données numériques.

Objectif 2 : La Suisse présente à la communauté internationale une expertise technique et un soutien financier concertés

Mesures

- a) Accorder les soutiens financiers prévus pour la conservation du patrimoine mobilier au titre de la mise en œuvre de la Convention de 1970 (Loi sur le transfert international des biens culturels) de manière prioritaire à des projets et institutions œuvrant pour la préservation et la conservation du patrimoine en péril.
- b) Mettre à disposition de pays tiers et organisations internationales des experts dans les domaines d'excellence de la Suisse, tels que la réhabilitation post-conflit ou post-catastrophe et l'instruction du personnel responsable de la protection des biens culturels dans les pays tiers (protection civile, institutions culturelles, personnel militaire).
- c) Mettre à disposition des pays tiers et organisations internationales les publications suisses (manuels d'instruction, guidelines, rapports d'expert, aide-mémoire) dans le domaine de la protection des biens culturels.
- d) Favoriser des actions d'échange et de mise en commun d'informations ainsi que de développement de compétences dans le domaine de la réhabilitation post-conflit par la promotion d'une culture du bâti de qualité.

f) Axe stratégique 3

S'engager dans les enceintes internationales pour la protection du patrimoine culturel en danger

La Suisse s'engage déjà sur la scène internationale dans le cadre de la protection du patrimoine culturel. Il s'agit cependant de concerter les efforts entrepris, de manière à maximiser leur impact.

En matière de représentation, les Départements et Offices concernés participent régulièrement aux réunions internationales dans leurs domaines de compétence, notamment celles organisées par les agences de l'ONU et de l'UE comme l'UNESCO, l'ONUDC et EUROPOL ainsi que par des organisations intergouvernementales comme le Conseil de l'Europe, INTERPOL, l'OMD, l'OSCE et l'ICCROM. Au-delà des organisations spécialisées, la Suisse fait valoir ses positions en faveur de la protection du patrimoine culturel en danger au sein des organes de l'ONU.

Les offices se concertent pour établir un calendrier stratégique de participation au sein des organes directeurs pertinents. Ils suivent en cela les objectifs et mesures fixés par la présente stratégie. Ce positionnement contribue notamment à valoriser les axes stratégiques 1 et 2 ci-

dessus. Il a pour but d'établir la Suisse comme acteur engagé dans le domaine de la protection du patrimoine culturel en danger.

En matière de droit international, la Suisse continue à soutenir les efforts visant à l'universalisation et à la mise en œuvre des instruments juridiques internationaux existants, par exemple la Convention de La Haye (1954) et ses deux Protocoles. Elle contribue à la réflexion et au dialogue politique pour le renforcement de la cohérence et l'identification des lacunes au niveau du droit international.

Objectif 1 : La Suisse est représentée dans les enceintes internationales pertinentes

Mesures

- a) Assurer une représentation systématique et coordonnée des offices concernés dans les enceintes et manifestations internationales.
- b) Contribuer à la bonne gouvernance internationale en se portant candidat d'une manière stratégique dans les organes directeurs des organisations et conventions internationales pertinentes.

Objectif 2 : La Suisse contribue activement au renforcement, à la mise en œuvre et à l'application universelle des instruments juridiques internationaux relatifs à la protection du patrimoine culturel en danger

Mesures

- a) Encourager la ratification universelle des instruments juridiques internationaux pertinents et leur mise en œuvre au niveau national, notamment en soutenant les efforts de l'UNESCO et d'autres acteurs-clés.
- b) Travailler de concert avec des organisations qui font connaître le cadre normatif aux acteurs politiques, forces armées, forces de sécurité, groupes armés et autres acteurs concernés.

Objectif 3 : La Suisse participe à la réflexion sur le droit international dans le domaine de la protection du patrimoine culturel en danger

Mesures

- a) Aider à dégager des synergies entre les différents instruments juridiques et procéder à une analyse des lacunes afin, le cas échéant, de les amener dans les enceintes internationales appropriées.
- b) Favoriser des initiatives destinées à rendre le cadre juridique plus clair et plus accessible.
- c) Contribuer à la réflexion globale au sujet des droits culturels et à son articulation avec la notion de protection du patrimoine culturel en danger.

g) Mise en œuvre

Un plan d'action assure la mise en œuvre de la présente stratégie. Le suivi de ce plan d'action et de la mise en œuvre de la stratégie sont confiés à un **Groupe de travail interdépartemental**. Le Groupe de travail interdépartemental est composé de tous les offices concernés par le domaine de la protection du patrimoine culturel en danger, sous la direction conjointe de l'OFC (DFI) et de la DOI (DFAE). La collaboration renforcée voulue par la stratégie au sein de l'administration fédérale doit permettre d'optimiser l'emploi des ressources à disposition. Les cantons et les partenaires de la société civile (par exemple ICA, ICOMOS, ICOM, AMS, AMAS, monde académique) peuvent être consultés et invités à coopérer.

Dans la mise en œuvre de la stratégie, les services concernés veillent à accorder une place particulière à des mesures de communication concertées au niveau national et international sur les actions entreprises.

Conclusion

La présente stratégie envisage un positionnement actif et solidaire de la Suisse pour la protection du patrimoine culturel en danger. Elle propose de mettre les connaissances et l'expertise de la Suisse dans ce domaine à disposition de la communauté internationale. Par ce biais, elle consolide l'image de la Suisse comme partenaire engagé et transparent en matière de protection du patrimoine culturel en danger, de lutte contre le trafic illicite de biens culturels et contre le financement du terrorisme.

Cette stratégie se décline sur trois axes : (1) viser à l'exemplarité de la Suisse en matière de protection du patrimoine en danger, (2) mettre à disposition de la communauté internationale les connaissances et l'expertise de la Suisse en matière de protection du patrimoine culturel en danger, (3) s'engager dans les enceintes internationales pour la protection du patrimoine culturel en danger.

La mise en œuvre est assurée par un plan d'action et pilotée par un groupe de travail interdépartemental regroupant tous les offices concernés, et présidé conjointement par la DOI et l'OFC.