

13.090

**Message  
concernant la révision totale de la loi fédérale  
sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé**

du 13 novembre 2013

---

Madame la Présidente,  
Monsieur le Président,  
Mesdames, Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, par le présent message, le projet d'une révision totale de la loi fédérale sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé en vous proposant de l'approuver.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

13 novembre 2013

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ueli Maurer  
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

---

## Aperçu

*La révision totale de la loi fédérale sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé (LPBC) tient compte de l'évolution de la protection des biens culturels. Il s'agit en particulier d'élargir le champ d'application de la LPBC aux mesures de protection en cas de catastrophe et de situation d'urgence et de tenir compte des dispositions du Deuxième protocole de 1999 à la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (ci-après désignée Convention de La Haye) ainsi que des modifications apportées à d'autres lois fédérales.*

### Contexte

*La Convention de La Haye et la LPBC ont été imprégnées du souvenir des destructions massives de la Seconde Guerre mondiale. La protection des biens culturels était alors considérée comme une tâche nationale.*

*Au vu des dangers actuels et des nombreux événements dommageables survenus au cours des dernières décennies, les biens culturels sont désormais davantage menacés par les catastrophes et les situations d'urgence, ce qui a des conséquences sur les besoins des cantons et des communes.*

### Objet du message

*Au vu des dangers et des menaces actuels, la présente révision totale a pour objectif d'étendre le champ d'application actuel (conflit armé) aux mesures de prévention et de gestion des dommages causés par les catastrophes et les situations d'urgence naturelles ou anthropiques.*

*Il s'agit en outre de tenir compte des modifications apportées à d'autres textes de lois, en particulier à la loi fédérale du 4 octobre 2002 sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi) et d'introduire les dispositions du deuxième protocole dans la législation suisse.*

*Le projet apporte les nouveautés suivantes: désormais, le personnel des institutions culturelles, en particulier celles qui disposent d'objets d'importance nationale, pourra être formé à la protection des biens culturels. Le projet reprend et précise les mesures préparatoires pour la sauvegarde des biens culturels mentionnées à l'art. 5 du deuxième protocole. La catégorie «protection renforcée» appliquée aux biens culturels de grande importance pour l'humanité est reprise. De plus, la Suisse dispose désormais de bases légales permettant de mettre à disposition un refuge pour biens culturels («safe haven»), autrement dit un endroit où les biens culturels meubles menacés dans leur pays peuvent être mis en sécurité durant une période déterminée. Les cantons doivent en outre avoir la possibilité de signaler leurs biens culturels d'importance nationale au moyen de l'écusson bleu et blanc de la protection des biens culturels selon des prescriptions unifiées et en temps de paix déjà.*

# Message

## 1 Grandes lignes du projet

### 1.1 Contexte

Les biens culturels ont depuis toujours une grande valeur identitaire pour la société. Ils sont les témoins de la culture, de l'histoire et de la civilisation d'un peuple. Lorsque ces biens sont détruits, c'est leur souvenir et celui de leur auteur qui disparaît en même temps. Le document «Rapport d'experts: Tremblements de terre et biens culturels» de l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP), élaboré en 2004 à la demande du Conseil fédéral, précise que «le bien culturel représente en quelque sorte l'essence culturelle d'un pays; c'est le legs qui sert à l'humanité de source de recherche et d'explication de son existence»<sup>1</sup>. Les biens culturels sont souvent uniques et irremplaçables, c'est pourquoi la protection et la conservation du patrimoine culturel comptent parmi les devoirs les plus importants d'un pays.

C'est dans ce but que l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco), fondée en 1945, a élaboré différentes conventions qui ont été ratifiées par de nombreux Etats. La première et donc la plus ancienne d'entre elles est la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (Convention de La Haye)<sup>2</sup>. La Suisse a ratifié cette convention en 1962 et a élaboré sur cette base, quatre ans plus tard, sa propre loi fédérale du 6 octobre 1996 sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé (LPBC)<sup>3</sup>. Par l'abréviation «P-LPBC», le présent message distingue le projet élaboré dans le cadre de la révision de l'actuelle LPBC.

### Elargissement thématique de la LPBC

La Convention de La Haye – et de ce fait la LPBC – sont encore imprégnées du souvenir des destructions massives de la Seconde Guerre mondiale. C'est pourquoi leurs titres comportent l'expression «en cas de conflit armé». A l'échelle internationale, les conflits armés constituent toujours un danger important pour les biens culturels. Toutefois, la protection des biens culturels en cas de catastrophe naturelle a pris de l'importance au cours des dernières années, également à l'échelon international. C'est pourquoi, en 2010, quatre organisations œuvrant dans les milieux culturels ont publié un manuel pour la gestion des dangers naturels menaçant les sites classés au patrimoine mondial<sup>4</sup>. En 2003, le Conseil international des musées (ICOM) abordait déjà la question de la préparation aux catastrophes dans les musées en s'appuyant sur des exemples de différents pays<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Office fédéral de la protection de la population (éd.) (2004): Rapport d'experts: rapport sur l'assainissement parasismique de biens culturels meubles et immeubles d'importance nationale et internationale sur le territoire de la Confédération helvétique. Berne. P. 8. Peut être téléchargé sous: [www.kgs.admin.ch](http://www.kgs.admin.ch) > Publications PBC (état: 15 juillet 2013).

<sup>2</sup> RS 0.520.3

<sup>3</sup> RS 520.3

<sup>4</sup> Unesco/Iccrom/Icomos/Iucn (2010): Managing Disaster Risks für World Heritage. Resource Manual. Paris. Peut être téléchargé sous: <http://whc.unesco.org/uploads/activities/documents/activity-630-1.pdf> (état: 15 juillet 2013).

<sup>5</sup> Icom (2004): Cultural Heritage. Disaster Preparedness and Response. Paris: Icom.

En Suisse, des mesures de protection ont certes été prises en vue d'un conflit armé mais elles étaient également valables en temps de paix. En 1966 déjà, dans le cadre des travaux préparatoires de la LPBC, il avait été souligné que les mesures de protection devaient également s'appliquer aux catastrophes naturelles ainsi qu'à leurs conséquences (humidité, moisissures, insectes). Toutefois, les bases légales pour la prise de mesures de protection en cas d'événement dommageable de nature civile manquaient encore. Plusieurs événements survenus au cours des 20 dernières années ont montré que la situation des dangers en Suisse a changé et que les catastrophes et les situations d'urgence ont désormais la priorité. Le rapport sur les risques 2012 tient compte de cette situation<sup>6</sup>. Les besoins des cantons et des communes ont changé. Il convient donc d'élargir le champ d'application de la LPBC à la protection des biens culturels en cas de catastrophe et de situation d'urgence (élargissement thématique). Il n'est toutefois pas possible d'exclure pour toujours un éventuel conflit armé.

### **Conformité du P-LPBC avec les rapports sur la politique de sécurité 2010**

L'élargissement thématique est la suite logique de l'orientation de la protection civile sur les catastrophes et les situations d'urgence dans le cadre du système coordonné de protection de la population ainsi que de l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 4 octobre 2002 sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi)<sup>7</sup>. La révision totale de la LPBC est donc en harmonie avec l'orientation de la protection civile et le développement de la protection de la population tel qu'il est formulé dans le rapport du 23 juin 2010 du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la politique de sécurité de la Suisse<sup>8</sup>. La protection des biens culturels fait partie de la protection civile. Les cantons doivent garantir la protection des biens culturels au sein du système coordonné de protection de la population en collaboration avec les autres partenaires. Cela a été réalisé au cours des dernières années dans la mesure où de nombreux cantons ont intégré les responsables PBC aux états-majors de crise en cas d'événement dommageable. L'évaluation de l'enquête effectuée dans le cadre du *reporting* interne de la protection civile 2011 montre que 18 cantons ont mis en place ce système. La révision totale de la LPBC tient donc compte des exigences du rapport qui précise qu'il convient d'améliorer la collaboration entre tous les acteurs engagés dans la politique de sécurité aux échelons fédéral, cantonal et communal.

### **Modifications à apporter aux bases légales nationales et internationales**

Les législations nationale et internationale ont évolué au cours des dernières décennies et ont été adaptées suite à diverses révisions.

A l'échelon national, il s'agit en particulier d'adapter la LPBC à la LPPCi.

A l'échelon international, il s'agit de tenir compte des dispositions du Deuxième protocole du 26 mars 1999 à la Convention de La Haye (deuxième protocole)<sup>9</sup>. Étant donné que la Suisse a ratifié le deuxième protocole en 2004, elle se doit d'en intégrer les dispositions dans la LPBC. Les points principaux concernent l'introduction de la notion de «sauvegarde», de la nouvelle catégorie de «protection renforcée» ainsi que de la possibilité pour la Suisse de mettre à disposition un refuge – connu

<sup>6</sup> Office fédéral de la protection de la population (2013): Catastrophes et situations d'urgence en Suisse. Rapport sur les risques 2012. Berne: OFPP.

<sup>7</sup> RS 520.1

<sup>8</sup> FF 2010 4681

<sup>9</sup> RS 0.520.33

également, sur le plan international, sous l'appellation de «safe haven» – autrement dit un lieu d'entreposage temporaire destiné aux biens culturels meubles gravement menacés dans leur Etat (cf. ch. 1.2).

Dans le cadre des travaux préparatoires du P-LPBC, les points suivants ont été examinés en particulier: la constitutionnalité de l'élargissement thématique (cf. ch. 5.1), l'introduction de dispositions de droit international (en particulier celles du deuxième protocole) dans le droit national ainsi que les modifications à effectuer dans d'autres lois fédérales.

### **Objectif de la révision totale**

La présente révision totale a pour objectif premier la mise en œuvre du deuxième protocole et l'élargissement thématique de la LPBC. Il s'agit de créer des bases légales à l'échelon fédéral, par exemple pour la formation du personnel des institutions culturelles (en particulier de celles qui disposent de collections d'importance nationale). A l'échelon cantonal, il s'agit de régler la collaboration de toutes les organisations partenaires de la protection de la population concernées, les mesures préparatoires visant à réduire les dommages dus aux catastrophes et aux situations d'urgence ainsi que la désignation de biens culturels en temps de paix.

## **1.2 Nouvelle réglementation proposée**

### **Elargissement de la protection en prévision de catastrophes et de situations d'urgence**

La LPBC doit être adaptée à la situation des dangers et des menaces actuelle.

En Suisse, on entend par catastrophe naturelle les séismes, les tempêtes, les inondations, les avalanches, la sécheresse et les feux de forêt<sup>10</sup>. Des études<sup>11</sup> ont clairement montré la vulnérabilité des biens culturels (structures, voûtes, tours) en cas de séisme. La coulée de boue de Gondo (2000), qui emporta à moitié la tour Stockalper datant du 17<sup>e</sup> siècle ou les inondations en Suisse centrale (2005), qui endommagèrent de précieuses collections au couvent de Sarnen, au Musée suisse des transports de Lucerne ou encore dans certaines archives communales du canton d'Argovie, sont autant d'exemples récents de destructions de biens culturels dues à des catastrophes naturelles. Les incendies de grande ampleur tels que celui du pont de la Chapelle de Lucerne (1993) ou de la vieille ville de Berne (1997) comptent parmi les catastrophes anthropiques.

Contrairement à une catastrophe, une situation d'urgence découle de l'évolution d'un événement. Le glissement de terrain de Sarnen qui a duré des semaines au printemps 2013 en est un exemple. Si, dans une telle situation, un musée ou des archives se trouvent dans la zone menacée, il convient de planifier à temps l'évacuation des biens culturels. D'autres situations d'urgence telles que les épidémies et les pandémies n'ont aucune conséquence directe sur les biens culturels.

<sup>10</sup> Cf. FF **2010** 4681 4694

<sup>11</sup> Cf. Devaux, Mylène (2008): *Seismic Vulnerability of Cultural Heritage Buildings in Switzerland*. Thèse n° 4167 (2008). Lausanne: Ecole polytechnique fédérale de Lausanne.

Les expériences tirées en particulier des inondations de 2005 et de 2007 montrent que les coûts engendrés par la destruction de biens culturels en cas d'événement peuvent être fortement réduits grâce aux mesures de prévention et de précaution.

### **La notion de «sauvegarde» selon l'art. 5 du deuxième protocole**

L'art. 3 de la Convention de La Haye exige que les parties contractantes s'engagent à préparer, en temps de paix déjà, la sauvegarde des biens culturels situés sur leur propre territoire en prenant les mesures qu'elles estiment appropriées. La définition de la notion de «sauvegarde» telle qu'elle est formulée à l'art. 5 du deuxième protocole ainsi que la liste des mesures préparatoires destinées à la sauvegarde des biens culturels (en italique ci-dessous) ont été reprises dans l'art. 6 P-LPBC. Ces mesures ne doivent pas être prises uniquement en vue d'un conflit armé – tel que le prévoient la Convention de La Haye et le deuxième protocole – mais également en prévision de catastrophes et de situations d'urgence. En Suisse, la Confédération et les cantons se partagent les tâches liées aux dites mesures.

- *Etablissement de listes*: au niveau national, il s'agit de l'Inventaire des biens culturels d'importance nationale et régionale (Inventaire PBC). Au niveau des institutions, il s'agit des inventaires d'objets de collections, p. ex. les catalogues de bibliothèques. Ces inventaires permettent d'obtenir une vue d'ensemble du nombre et de l'importance des biens culturels à disposition.
- *Planification de mesures d'urgence en cas d'incendie ou d'effondrement d'édifice*: il s'agit, d'une part, de mesures de construction telles que les abris pour biens culturels, les dépôts d'urgence, les renforcements de parties de façades, l'installation de dispositifs d'alarme et d'extinction et, d'autre part, de documents tels que les plans d'urgence en cas de catastrophe ou les plans d'intervention des sapeurs-pompier. Différentes publications ont montré l'importance d'une analyse précise des dangers ainsi que de la prise de mesures de prévention correspondantes, par exemple pour la manipulation de fonds d'archives<sup>12</sup>, le contrôle des conditions climatiques dans les bibliothèques et les archives<sup>13</sup> ou la protection en cas d'incendie dans les musées et les monuments<sup>14</sup>. Les études ne précisent pas combien d'incendies causent des dégâts aux biens culturels sur les 20 000 cas recensés chaque année en Suisse. La statistique des incendies<sup>15</sup> du Centre d'information pour la prévention des incendies montre toutefois qu'un tiers de ces incendies est dû à une négligence. Il est donc important de planifier les mesures de protection en cas d'incendie.

Les documentations de sécurité et les reproductions photographiques (microfilms) font partie des plus importantes mesures de conservation du patrimoine culturel. Le message relatif à la LPBC mentionnait déjà que les can-

<sup>12</sup> Laupper, Hans (2007): Politik und Praxis der Bewahrung und Erhaltung. In: Coutaz, Gilbert/Huber, Rodolfo/Kellerhals, Andreas/Pfiffner Albert/Roth-Lochner, Barbara: Archivpraxis in der Schweiz. Baden: hier + jetzt, Verlag für Kultur und Geschichte, p. 357 à 372.

<sup>13</sup> Giovannini, Andrea (2010): De Tutela Librorum. Die Erhaltung von Büchern und Archivalien. Baden: hier + jetzt, Verlag für Kultur und Geschichte, en particulier pp. 274–399.

<sup>14</sup> Geburtig, Gerd (2011): Brandschutz im Baudenkmal. Museen, Versammlungsräume, Gaststätten und Hotels. Berlin, Wien, Zürich: Beuth Verlag GmbH/Stuttgart: Fraunhofer IRB Verlag.

<sup>15</sup> [www.bfb-cipi.ch](http://www.bfb-cipi.ch) > Statistique des incendies (état: 15 juillet 2013)

tons doivent garantir la sauvegarde des biens culturels dignes de protection au moyen de documentations<sup>16</sup>. Ces documentations permettent la restauration voire la reconstruction d'un objet endommagé.

Outre les dangers clairement décrits à l'art. 5 du deuxième protocole, comme les incendies et l'effondrement d'édifice, il convient de tenir compte en particulier des inondations, des séismes et des coulées de boue. Les mesures d'urgence en vue de tels événements présentent des aspects conceptuels et pratiques.

- *Préparation de l'entreposage de biens culturels meubles*: on y trouve les mesures préparatoires telles qu'un inventaire des biens culturels meubles, une planification d'évacuation, un concept d'intervention ou une planification d'intervention. Ces mesures préparatoires associent les sapeurs-pompiers, la protection civile, la police et d'autres spécialistes. En cas d'événement, elle permettent d'agir rapidement et de façon coordonnée durant l'évacuation et le stockage des biens culturels meubles. Ces mesures préparatoires permettent en outre de mettre en évidence les points faibles des édifices de sorte à pouvoir prendre des mesures de protection contre les incendies et éventuellement des mesures pour prévenir leur effondrement. Les mesures d'urgence concernent l'organisation (p. ex. planification d'évacuation, concept et planification d'intervention, documentation de sécurité, abris pour biens culturels, dépôts d'urgence et entrepôts frigorifiques), le matériel (p. ex. matériel d'emballage, possibilités de transports) et le personnel (p. ex. formation).
- *Protection adéquate des biens culturels sur place*: elle comprend par exemple l'élaboration et la mise en œuvre de concepts de protection contre les incendies et les catastrophes naturelles pour les objets non transportables tels que les peintures murales, les fresques et les parties de façades et, indirectement, en cas de vol de biens culturels meubles.
- *Désignation des autorités compétentes en matière de protection des biens culturels*: en Suisse, cette tâche incombe aux cantons qui désignent chacun un organe responsable de la PBC.

Ces mesures ne constituent pas des tâches supplémentaires pour les cantons. Elles sont planifiées aujourd'hui déjà.

### **Création d'un refuge**

Sur la base des art. 32 et 33 du deuxième protocole, il convient de mettre à disposition un refuge – connu également, sur le plan international, sous l'appellation de «safe haven»<sup>17</sup> – destiné à l'entreposage sûr et temporaire à titre fiduciaire de biens culturels meubles gravement menacés dans leur pays. La mise à disposition par la Suisse d'un refuge se fait sous l'égide de l'Unesco. Le Conseil fédéral réglera les modalités dans des traités internationaux.

<sup>16</sup> FF 1966 I 157 164 s.

<sup>17</sup> Cf. The International Law Association (2008): Guidelines for the Establishment and Conduct of Safe Haven for Cultural Material. In: Report of the seventy-third conference held in Rio de Janeiro, Brazil, 17–21 August 2008, London. p. 379 à 388.

C'est l'occasion pour la Suisse de jouer le rôle de pionnier au niveau international et de donner un signe fort en matière de politique étrangère. Elle apporte ainsi une contribution essentielle à la protection des biens culturels conformément au préambule de la Convention de La Haye<sup>18</sup> qui précise que toutes «les atteintes portées aux biens culturels, à quelque peuple qu'ils appartiennent, constituent des atteintes au patrimoine culturel de l'humanité entière, étant donné que chaque peuple apporte sa contribution à la culture mondiale» et que «la conservation du patrimoine culturel présente une grande importance pour tous les peuples du monde et qu'il importe d'assurer à ce patrimoine une protection internationale».

La création d'un tel refuge entre dans la tradition humanitaire de la Suisse et poursuit deux projets qui existaient déjà autrefois à l'échelon institutionnel et privé. Avant la Deuxième Guerre mondiale, durant la guerre civile espagnole, un grand nombre de tableaux du Museo Nacional del Prado à Madrid ont été mis en sécurité en Suisse et présentés au Musée d'art et d'histoire de Genève<sup>19</sup>. Plus récemment, on se souvient de l'exemple du Musée afghan de Bubendorf (canton de Bâle-Campagne) où, à l'initiative d'un particulier, des biens culturels afghans menacés ont été mis en sécurité temporairement dès octobre 2000 pour être ensuite rapatriés en 2007<sup>20</sup>.

La Confédération dispose aujourd'hui déjà de locaux adaptés à la création d'un tel refuge. Ce lieu d'entreposage et les biens culturels qui s'y trouvent sont gérés par des spécialistes du Musée national suisse. Une étroite collaboration entre tous les organes fédéraux concernés est indispensable (en particulier entre l'OFPP, le Service du transfert international des biens culturels de l'Office fédéral de la culture, la Direction générale des douanes, le Musée national suisse, le Service des études immobilières de l'Office fédéral des constructions et de la logistique et le Service fédéral de sécurité de l'Office fédéral de la police). Il s'agit en l'occurrence d'un dépôt temporaire à titre fiduciaire au sens de l'art. 14 de la loi du 20 juin 2003 sur le transfert des biens culturels (LTBC)<sup>21</sup>.

Il convient d'examiner également si un tel refuge peut être utilisé pour abriter des biens culturels suisses en cas d'événement dommageable de grande ampleur dans notre pays.

### **Nouvelle catégorie de protection: la protection renforcée**

En Suisse, les biens culturels étaient jusqu'ici classés en trois catégories: objets d'importance nationale (objets A), régionale (objets B) et locale (objets C). Selon la LPBC, les objets A peuvent, sur ordre du Conseil fédéral, être marqués de l'écusson PBC bleu et blanc. La Convention de La Haye donne à l'Unesco la possibilité, à certaines conditions, de placer des biens culturels sous protection spéciale en les inscrivant dans un registre international. Mais ce système de protection spéciale présente des faiblesses (entre autres la condition d'une distance suffisante des grands centres industriels ou de sites militaires importants) de sorte qu'il n'a jamais vraiment réussi à s'imposer. A l'échelle mondiale, on ne trouve actuellement que quel-

<sup>18</sup> RS 0.520.3

<sup>19</sup> Cf. Musée d'art et d'histoire (1989): Du Greco à Goya. Chefs-d'œuvre du Prado et de collections espagnoles. 50<sup>e</sup> anniversaire de la sauvegarde du patrimoine artistique espagnol 1939–1989. Exposition du 16 juin au 24 septembre 1989. Genève.

<sup>20</sup> Cf. Koellreuter, Andreas/Bucherer, Paul (2008): Asyl für afghanische Kulturgüter in der Schweiz. In: Forum PBC 12/2008, p. 44 à 53. Berne: OFPP, Section PBC.

<sup>21</sup> RS 444.1

ques abris souterrains et la Cité du Vatican est le seul objet en surface à bénéficier de la protection spéciale.

Les art. 10 à 14 du deuxième protocole précisent donc une nouvelle catégorie de protection, la protection renforcée<sup>22</sup>. La protection renforcée n'est valable qu'entre Etats signataires du deuxième protocole. Cela a pour conséquence que les deux systèmes de protection doivent être introduits dans le P-LPBC.

L'introduction de la protection renforcée est une conséquence des conflits en ex-Yougoslavie dans les années 90 qui sont à l'origine de la destruction de biens culturels de grande importance comme le pont de Mostar datant du 16<sup>e</sup> siècle et la vieille ville de Dubrovnik (sites classés au patrimoine mondial). Il est alors apparu important de créer une catégorie de protection particulière (et d'édicter des dispositions pénales en cas de non-respect) pour les biens culturels qui revêtent la plus haute importance pour l'humanité.

Selon l'art. 10 du deuxième protocole, un bien culturel peut être placé sous protection renforcée s'il satisfait aux trois conditions suivantes:

- *Premièrement, il doit s'agir d'un patrimoine culturel qui revêt la plus haute importance pour l'humanité.* Etant donné que les sites classés au patrimoine mondial sont, selon l'art. 1 de la Convention du 23 novembre 1972 pour la protection du patrimoine mondial culturel et naturel<sup>23</sup>, par définition «d'une valeur universelle exceptionnelle», ils peuvent être placés sous protection renforcée mais ne le sont toutefois pas systématiquement.
- *Deuxièmement, le bien culturel doit être protégé par des mesures internes, juridiques et administratives, adéquates.* Cela signifie que la protection du bien culturel sous protection spéciale doit être garantie par des mesures de protection particulières adaptées et que le bien doit bénéficier de la plus haute protection dans son pays. Il convient de vérifier que l'on dispose, pour le bien en question, de plans d'urgence, d'inventaires et de documentations de sécurité, de bases légales suffisantes pour la protection des monuments historiques ainsi que de concepts et de mesures pour la prévention des vols et du vandalisme.
- *Troisièmement, le bien culturel ne doit pas être utilisé à des fins militaires ou pour protéger des sites militaires et la partie sous le contrôle duquel il se trouve doit avoir confirmé dans une déclaration qu'il ne sera pas utilisé ainsi.* Selon l'art. 12 du deuxième protocole, les parties à un conflit assurent l'immunité des biens culturels placés sous protection renforcée en s'interdisant d'en faire l'objet d'attaque ou d'utiliser ces biens ou leurs abords immédiats à l'appui d'une action militaire.

L'OFPP dirige la procédure préliminaire (procédure administrative interne) pour le placement d'un bien culturel sous protection renforcée. Le Conseil fédéral transmet ensuite la candidature à l'Unesco au nom de la Confédération suisse et en collaboration avec le canton concerné. Les «Principes directeurs pour l'application du

<sup>22</sup> Cf. Henckaerts, Jean-Marie (2002): New rules for the protection of cultural property in armed conflict: the significance of the Second Protocol to the 1954 Hague Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict. In: CICR (2002): Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict. Report of the Meeting of Experts. Genève: CICR, p. 43.

<sup>23</sup> RS 0.451.41

Deuxième Protocole de 1999 relatif à la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé»<sup>24</sup> règlent les modalités de la candidature.

Entretemps, cinq biens culturels ont été placés sous protection renforcée: trois objets à Chypre, un en Italie et un en Lituanie<sup>25</sup>. Le Comité international pour la protection des biens culturels de l'Unesco examine chaque année d'autres candidatures. Actuellement, le Comité compte les douze Etats suivants: l'Argentine, l'Autriche, l'Azerbaïdjan, la Belgique, la Croatie, l'Iran, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas, la Roumanie, le Salvador et la Suisse. La Suisse, qui est membre depuis 2006, quittera le Comité fin 2013, la durée de son mandat étant limitée.

En Suisse, des travaux préparatoires ont actuellement lieu en collaboration avec la ville et le canton de Saint-Gall afin de proposer à l'Unesco l'abbaye de Saint-Gall (cathédrale et bibliothèque de l'abbaye entre autres) comme première candidature suisse au statut d'objet placé sous protection renforcée.

### **Formation du personnel des institutions culturelles**

L'OFPP peut désormais former le personnel spécialisé des institutions culturelles. Il s'agit en particulier du personnel des institutions culturelles qui s'occupent de biens culturels meubles d'importance nationale. Les institutions culturelles sont principalement des musées, des archives, des bibliothèques et des lieux d'entreposage pour collections archéologiques. Dans la perspective de cette formation, le Conseil fédéral peut prévoir des exigences minimales relatives au personnel des institutions culturelles.

Cette nouvelle possibilité est d'autant plus importante qu'en cas d'urgence, les institutions culturelles sont fortement mises à contribution et doivent prendre des mesures le plus rapidement possible. Elles occupent une position clé avec leurs partenaires engagés en cas d'intervention. Etant donné que le personnel de ces institutions s'occupe également de monuments et de collections, il est important qu'il participe à l'élaboration des plans d'urgence. L'OFPP dispense la formation en collaboration avec des associations et des spécialistes. Des cours communs avec les sapeurs-pompier et la police devraient également être dispensés dans la mesure du possible.

### **Désignation des biens culturels en temps de paix par les cantons**

Dans le cadre des travaux préparatoires relatifs à la révision totale de la LPBC, divers cantons ont demandé que leurs biens culturels d'importance nationale puissent aujourd'hui déjà porter l'écusson bleu et blanc de la protection des biens culturels (et non seulement en cas de conflit armé). Le P-LPBC a répondu à ce souhait. Il ne s'agit cependant pas d'une obligation, simplement d'une possibilité. Différents pays (p. ex. l'Autriche, la Belgique et certaines régions d'Allemagne comme la Bavière) utilisent déjà l'écusson non seulement pour signaler le degré de protection

<sup>24</sup> Unesco (2010): Principes directeurs pour l'application du Deuxième Protocole de 1999 relatif à la Convention de la Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en conflit armé. In: La Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé et ses deux Protocoles (1954 et 1999). Textes fondamentaux. Paris. p. 69 à 117. La version anglaise peut être téléchargée sous: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001867/186742E.pdf> (état: 15 juillet 2013).

<sup>25</sup> Cf. [www.unesco.org](http://www.unesco.org) > Themes > Protecting Our Heritage and Fostering Creativity > Heritage at Risk > The Hague Convention > Enhanced Protection (état: 15 juillet 2013).

mais aussi pour souligner l'intérêt touristique de l'objet. Le Conseil fédéral définira dans une directive les exigences graphiques et techniques (taille, couleur, mode d'apposition, etc.) afin de garantir une unité et d'éviter tout abus.

### **Subventions fédérales destinées aux documentations de sécurité**

Il ne s'agit pas d'une nouveauté mais de la continuité d'une pratique. Elle avait été supprimée dans le projet mis en consultation. Le contexte ayant changé, elle a été réintroduite ici.

Dans le message du 19 décembre 2012 concernant la loi fédérale sur le programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014 (LCRT 2014)<sup>26</sup>, le Conseil fédéral a proposé de supprimer les contributions fédérales annuelles aux documentations et aux reproductions de sécurité, d'un montant de 0,7 million de francs. Suite au rejet du programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014 (CRT 2014) par le Conseil national, le 13 juin 2013, le Conseil fédéral s'est vu contraint de suspendre les mesures d'économie prévues dans le budget 2014 (communiqué de presse du Conseil fédéral du 26 juin 2013: «Budget 2014 équilibré de justesse suite au rejet du CRT 2014»)<sup>27</sup>. Au vu de cette suppression, des résultats obtenus dans le cadre de la procédure de consultation et du fait que le Parlement ne s'est pas encore prononcé sur la LCRT 2014, les art. 14 et 15 du P-LPBC sont repris.

Conformément à l'art. 23, al. 1, en relation avec l'art. 24 actuel, la Confédération peut, dans le cadre des crédits alloués, octroyer des subventions annuelles de 20 % maximum pour l'établissement par les cantons de documentations de sécurité et de reproductions photographiques (microfilms).

Ces travaux font partie des plus importantes mesures de conservation du patrimoine culturel contre les conséquences d'événements dommageables. L'absence de tels documents complique considérablement la restauration de biens culturels en cas d'événement. C'est pourquoi des documentations de sécurité – qui constituent une source d'information et un moyen de sauvegarde – doivent impérativement être réalisées, ne serait-ce que pour les biens culturels particulièrement dignes de protection recensés dans l'Inventaire PBC.

La contribution de la Confédération consiste à soutenir les cantons dans l'exécution de leurs tâches. Chaque année, l'OFPP soutient ainsi 50 à 60 projets cantonaux. Cette aide, qui peut s'étendre sur plusieurs années, ne s'adresse pas uniquement aux biens culturels connus tels que la cathédrale de Bâle ou l'abbaye d'Einsiedeln, mais également à des biens culturels plus modestes pour lesquels les cantons et les communes ne peuvent assumer seuls la réalisation de la documentation de sécurité. Au cours des années passées, les subventions fédérales se sont élevées à env. 700 000 francs annuellement. Ce qui peut sembler être une contribution modeste a permis de réaliser dans les cantons, au cours des dix dernières années, de nombreux projets durables pour un total d'environ 35 millions de francs.

Consciente de l'importance et de la durabilité de ces mesures de protection, la Confédération a pris d'importantes décisions au cours des dernières années: actualisation des prescriptions sur les microfilms en 2009, création d'un second dépôt aux Archives fédérales des microfilms d'Heimiswil en 2012 afin de régler le problème d'espace de stockage pour les 30 prochaines années, élaboration en 2011 par le

<sup>26</sup> FF 2013 757

<sup>27</sup> Peut être téléchargé sous: [www.news.admin.ch](http://www.news.admin.ch) > Documentation > Communiqués

DDPS, d'entente avec le DFF, de nouvelles prescriptions concernant l'octroi de subventions fédérales pour l'établissement de documentations et de copies de sécurité dans le domaine de la protection des biens culturels<sup>28</sup>, entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012.

### **1.3 Exposé et appréciation de la solution retenue**

#### **Variantes examinées**

En 2009, dans le cadre d'un examen préliminaire, le professeur Kerstin Odendahl, alors membre de la Commission extraparlamentaire de la protection des biens culturels et professeur de droit international public à l'Université de Saint-Gall, avait élaboré une expertise en vue de la révision de la LPBC et de l'ordonnance relative. Elle est arrivée à la conclusion qu'une révision totale s'imposait, ce qu'a confirmé l'Office fédéral de la justice. Des révisions partielles n'auraient pas été satisfaisantes au vu des nombreuses modifications nécessaires.

L'utilité d'une modification de la Constitution (Cst.)<sup>29</sup> a en outre été examinée mais ne s'est pas avérée nécessaire (cf. ch. 5.1).

#### **Adaptation du projet suite à la procédure de consultation**

Suite à la procédure de consultation<sup>30</sup>, aucune opposition à l'introduction des nouvelles dispositions prévues n'est à signaler.

La suppression des subventions aux documentations de sécurité prévue par le Conseil fédéral dans le cadre du message (LCRT 2014) ou encore l'abrogation de l'actuel art. 24 n'ont pas été comprises par les cantons et certains ont même jugé ces mesures inacceptables. L'ensemble des cantons, trois partis (PDC, PS et PÉS) et la plupart des associations spécialisées souhaitent maintenir le droit en vigueur sur ces points, car dans le cas contraire, ils ne seraient plus à même de garantir une des mesures de protection des biens culturels les plus importantes. Pour de nombreux cantons, il n'est pas concevable de supprimer l'actuel art. 24 LPBC, bien que le Parlement ne se soit pas encore prononcé sur le sujet. Cette suppression envoie de plus un signal contradictoire: d'un côté, la Confédération définit des mesures de protection et souligne l'importance des documentations de sécurité et de l'autre, elle refuse de soutenir les cantons de façon concrète dans la réalisation de leurs tâches.

Une grande partie des cantons et des organisations spécialisées pense que la loi est compatible avec la Constitution et la souveraineté des cantons en matière de culture. Une minorité remet en question ces deux points sous certains aspects. Elle doute notamment de la compétence de la Confédération de régler la protection des biens culturels en cas de catastrophe et de situation d'urgence. C'est ainsi que six cantons et une association (Conférence suisse des conservatrices et conservateurs des monuments, CSCM) pense que cette compétence ne revient à la Confédération que pour les biens culturels d'importance nationale, les cantons étant responsables des biens d'importance régionale et locale.

<sup>28</sup> [www.kgs.admin.ch](http://www.kgs.admin.ch) > Bases légales > Downloads > Prescriptions

<sup>29</sup> RS 101

<sup>30</sup> Le rapport détaillé peut être consulté sous: [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2013 > DDPS

Au vu du large soutien obtenu, l'élargissement thématique a été retenu dans le P-LPBC.

Suite à la procédure de consultation, le P-LPBC a été modifié comme suit (les articles suivants se réfèrent au document fourni pour la consultation):

- Le catalogue des dangers pour les mesures de protection à prendre sera complété, en particulier en ce qui concerne les dégâts d'eau (art. 5, al. 4).
- Les cantons *ont la possibilité* de mettre à disposition des abris pour biens culturels mais ce n'est pas une obligation (art. 5, al. 5).
- Le projet est complété: le Conseil fédéral envoie les demandes d'obtention de protection spéciale et de protection renforcée à l'Unesco en collaboration avec les cantons (art. 7 et 8).
- L'article sur les contributions fédérales aux documentations de sécurité est repris (art. 14, 15 et 3, al. 5).

#### **1.4 Equilibre entre les tâches et leur financement**

En élaborant des documents de base et en formant les cadres, la Confédération crée les conditions qui permettent aux cantons de mettre en œuvre les mesures. Des directives permettent de respecter les normes et d'effectuer les contrôles de qualité sans trop de difficultés. La Commission fédérale de la protection des biens culturels effectue en la matière d'importants travaux de fond, par exemple dans le domaine de la mise à jour de l'Inventaire PBC, en définissant les critères de classification des biens.

Le projet permet donc de respecter l'équilibre entre les tâches et leur financement.

#### **1.5 Comparaison avec le droit étranger, en particulier le droit européen**

Les trois conventions en matière de protection des biens culturels ratifiées par la Suisse sont en accord avec l'idée directrice du P-LPBC. Il s'agit des conventions suivantes qui sont également mentionnées dans le condensé du Dixième rapport du 27 février 2013 sur la Suisse et les conventions du Conseil de l'Europe<sup>31</sup>:

- Convention culturelle européenne du 19 décembre 1954<sup>32</sup>. Le principe de base formulé à l'art. 5 est repris dans la plupart des conventions qui ont suivi: «Chaque Partie Contractante considérera les objets présentant une valeur culturelle européenne qui se trouveront placés sous son contrôle comme faisant partie intégrante du patrimoine culturel commun de l'Europe, prendra les mesures nécessaires pour les sauvegarder et en facilitera l'accès».
- Convention du 3 octobre 1985 pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe<sup>33</sup>. Cette convention, qui concerne les monuments, les ensembles architecturaux et les sites exige, entre autres, l'élaboration d'un inven-

<sup>31</sup> FF 2013 1915

<sup>32</sup> RS 0.440.1

<sup>33</sup> RS 0.440.4

taire des monuments dignes de protection ainsi que des mesures de protection, d'information, de formation et de collaboration.

- Convention européenne du 16 janvier 1992 pour la protection du patrimoine archéologique (révisée)<sup>34</sup>. Cette convention, aussi appelée «Convention de Malte», contraint notamment les parties contractantes à prendre toutes les mesures nécessaires pour éviter que les objets issus de fouilles illicites ne soient achetés ou exposés dans des musées ou des institutions.

Le Dixième rapport dont il est question plus haut mentionne en outre la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la valeur du patrimoine culturel pour la société (2005) (STCE 199), intéressante pour la Suisse même si celle-ci ne l'a pas encore ratifiée. Sa ratification ne constitue pas pour le moment une priorité.

## 1.6 Mise en œuvre

Le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution, dont les cantons sont en principe chargés.

Conséquences sur les principaux points de la nouvelle réglementation:

- la mise en œuvre des mesures préparatoires destinées à la sauvegarde des biens culturels selon l'art. 5 du deuxième protocole ainsi que l'instruction doivent être réglées dans une ordonnance si ces points ne sont pas déjà traités dans la LPBC;
- un guide auquel sera joint un modèle de contrat doit être préparé afin que le Conseil fédéral puisse réagir rapidement en cas de demande de refuge. Le modèle de contrat sera ensuite adapté au cas par cas;
- à la demande de la Commission fédérale de la protection des biens culturels, le Conseil fédéral, en collaboration avec les cantons concernés, envoie à l'Unesco les dossiers de candidature concernant les biens culturels suisses à placer sous protection renforcée;
- le Conseil fédéral règle dans une directive la désignation par les cantons des biens culturels d'importance nationale au moyen de l'écusson PBC.

La révision totale de la LPBC entraîne la modification de l'ordonnance du 17 octobre 1984 sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé (OPBC)<sup>35</sup>.

Les prescriptions et instructions suivantes doivent également être modifiées:

- Prescriptions du 8 août 2011 concernant l'octroi de subventions fédérales pour l'établissement de documentations et de copies de sécurité dans le domaine de la protection des biens culturels (PDCS)<sup>36</sup>;
- Prescriptions du 7 août 2009 sur la réalisation, la manipulation, le traitement et l'entreposage de microfilms dans le domaine de la protection des biens culturels<sup>37</sup>;

<sup>34</sup> RS 0.440.5

<sup>35</sup> RS 520.31

<sup>36</sup> [www.kgs.admin.ch](http://www.kgs.admin.ch) > Bases légales > Downloads > Prescriptions

<sup>37</sup> [www.kgs.admin.ch](http://www.kgs.admin.ch) > Bases légales > Downloads > Prescriptions

- Instructions de l’Office fédéral de la protection civile du 4 avril 1995 concernant la construction d’abris pour biens culturels;
- Prescriptions du 15 mars 1989 du Département fédéral de justice et police concernant la carte d’identité du personnel de la PBC (état: 1<sup>er</sup> janvier 1997);
- Prescriptions du 15 mars 1989 du Département fédéral de justice et police concernant l’apposition de l’écusson de la PBC (état: 1<sup>er</sup> janvier 1997).

## 1.7 Classement d’interventions parlementaires

Il n’y a aucune intervention parlementaire à classer.

L’élargissement thématique et la révision totale de la LPBC répondent toutefois à la motion non traitée du 17 décembre 2010 du conseiller national Geri Müller (10.4150 «Protection des biens culturels en temps de paix»)38. Avec 114 cosignataires, il demandait au Conseil fédéral de modifier la législation sur la protection des biens culturels de telle sorte qu’elle soit mieux adaptée aux nouveaux défis et au nouveau contexte, cela afin de protéger les biens culturels de manière plus efficace et plus moderne contre les dommages de tous types. Dans son développement, M. Müller précisait qu’aujourd’hui, notre patrimoine culturel est menacé avant tout par les incendies, les dégâts d’eau, les séismes et autres sinistres. Il regrettait que la protection des biens culturels soit actuellement centrée sur le cas de conflit armé et demandait une adaptation de son champ d’application.

Etant donné que l’OFPP avait déjà lancé les travaux de révision de la LPBC en octobre 2010, le Conseil fédéral a estimé, dans son avis du 23 février 2011, que la révision en cours de la LPBC était propre à apporter les adaptations requises et ne voyait pas la nécessité de prendre d’autres mesures. Il a donc demandé au Parlement de rejeter la motion. Celle-ci a été abandonnée le 17 décembre 2012 car elle était pendante depuis plus de deux ans.

## 2 Commentaire des dispositions

### *Titre de la loi*

Le titre de la loi a été complété compte tenu de l’élargissement thématique et mentionne désormais les cas de catastrophe et de situation d’urgence en plus du cas de conflit armé.

On renonce à l’ajout d’un titre abrégé. Toutefois, pour des raisons pratiques, l’abréviation «LPBC» est désormais officielle.

### *Préambule*

Il convient de mentionner le deuxième protocole puisqu’il a été tenu compte de ses dispositions. De plus, le préambule actuel renvoie encore à la Constitution du 29 mai 1874 (aCst.), il est donc adapté aux dispositions de la Constitution du 18 avril 1999 (Cst.). L’art. 61, al. 1 et 2, Cst. correspond aux art. 22<sup>bis</sup> et 64<sup>bis</sup> aCSt.

38 [www.parlement.ch](http://www.parlement.ch) > Curia Vista (état: 15 juillet 2013)

## *Art. 1*      **Objet**

Jusqu'ici, la LPBC protégeait les biens culturels en cas de conflit armé. L'élargissement thématique permettra de planifier et de prendre des mesures de protection pour les biens culturels également en cas de catastrophe et de situation d'urgence. La protection des biens culturels fait partie de la protection civile, dont les tâches principales sont définies à l'art. 61, al. 1 et 2, Cst. (cf. ch. 5.1).

On entend par conflits armés, au sens de la présente loi, les guerres déclarées, les autres conflits armés entre deux Etats ou plus ainsi que les conflits armés n'ayant pas de caractère international.

Les catastrophe et les situations d'urgence sont des événements ou des évolutions d'événements dont les effets dépassent les capacités humaines et matérielles de la collectivité touchée et nécessitent donc une aide extérieure (cf. ch. 1.2, «Elargissement de la protection en prévision de catastrophes et de situations d'urgence»).

*Let. a:* l'art. 6 définit les mesures de protection des biens culturels à prendre en cas de conflit armé, de catastrophe et de situation d'urgence.

*Let. b:* selon la Cst., autant la Confédération que les cantons ont des compétences dans le champ d'application de la présente loi. Le P-LPBC doit donc définir entre autres la collaboration entre la Confédération et les cantons. Les art. 3 ss définissent les tâches et la collaboration dans le domaine de la protection des biens culturels.

On voit ici que la protection des biens culturels ne relève pas uniquement du domaine de la PBC au sein de la protection civile et que les mesures doivent être prises avec les différents acteurs impliqués aux échelons nationaux et cantonaux (p. ex. Office fédéral de la culture, services cantonaux de conservation des monuments historiques et d'archéologie, organisations partenaires au sein de la protection de la population tels que les sapeurs-pompiers ou la police, institutions culturelles telles que les musées, les archives et les bibliothèques).

## *Art. 2*      **Définitions**

*Let. a:* la Convention de La Haye fournit une liste détaillée des biens culturels concernés. C'est pourquoi, dans le projet, on ne trouve que des renvois aux définitions plutôt que des citations complètes.

Sont considérés comme biens culturels visés à l'art. 1, let. a, de la Convention de La Haye, quels que soient leur origine ou leur propriétaire, les biens, meubles ou immeubles, qui présentent une grande importance pour le patrimoine culturel, tels que les monuments d'architecture, d'art ou d'histoire, religieux ou laïques, les sites archéologiques, les ensembles de constructions qui, en tant que tels, présentent un intérêt historique ou artistique, les œuvres d'art, les manuscrits, livres et autres objets d'intérêt artistique, historique ou archéologique, ainsi que les collections scientifiques et les collections importantes de livres, d'archives, ou de reproductions des biens définis ci-dessus. En outre, sont considérés comme édifices les édifices visés à l'art. 1, let. b, de la Convention de La Haye, dont la destination principale et effective est de conserver ou d'exposer les biens culturels meubles définis sous la let. a, tels que les musées, les grandes bibliothèques, les dépôts d'archives, ainsi que les abris destinés à recevoir, en cas de conflit armé, les biens culturels meubles définis plus haut. Sont considérés comme centres les centres visés à l'art. 1, let. c, de la Convention de La Haye, comprenant un nombre considérable de biens culturels au sens des biens ou des édifices définis aux let. a et b.

*Let. b:* les abris pour biens culturels au sens de la loi sont des refuges servant à protéger les pièces les plus importantes des collections et des fonds d'archives d'importance nationale. Pour leur planification et leur réalisation, il convient de tenir compte de la carte des dangers des cantons.

Conformément à l'art. 71, al. 2<sup>bis</sup>, LPPCi, la Confédération supporte les frais supplémentaires reconnus liés à la réalisation et à la modernisation d'abris pour biens culturels destinés aux archives cantonales et aux collections d'importance nationale ainsi que les frais d'équipement des abris pour biens culturels destinés aux archives cantonales. Les cantons ont la possibilité d'utiliser des constructions protégées ou des abris publics qui ne sont plus utilisés ou qui ont été désaffectés pour entreposer des biens culturels d'importance régionale ou locale.

*Let. c:* un refuge (connu également, sur le plan international, sous l'appellation de «safe haven») est un lieu d'entreposage temporaire destiné aux biens culturels meubles gravement menacés sur le territoire de l'Etat qui les détient ou les possède. Etant donné qu'un Etat privé de gouvernement ne peut avoir des droits de propriété sur des biens culturels et donc ne peut pas prétendre être un Etat possesseur, la notion d'Etat détenteur a été introduite en plus de la notion d'Etat possesseur. L'Etat détenteur a de ce fait également la possibilité de demander un refuge temporaire pour ses biens culturels.

Une étroite collaboration entre l'OFPP et les organes fédéraux concernés est nécessaire (cf. ch. 1.2 «Création d'un refuge»).

### *Art. 3* Tâches de la Confédération

Ces tâches ne relèvent pas uniquement de l'OFPP mais de plusieurs services fédéraux comme l'Office fédéral de la culture (OFC), l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) ou encore l'Administration fédérale des douanes (AFD).

*Al. 1:* correspond pour l'essentiel au contenu de l'art. 5, al. 1, en vigueur.

Le présent article concerne notamment les édifices appartenant à la Confédération. L'entretien et les transformations du Palais fédéral, par exemple – et également la planification de mesures de protection – font partie du domaine de compétence de l'OFCL, tout comme les mesures de protection des espaces verts et des jardins publics des bâtiments de la Confédération<sup>39</sup>. L'OFCL a également dirigé la construction d'un abri aux archives des microfilms de l'OFPP à Heimiswil. L'organe fédéral est aussi compétent en matière de questions relatives aux collections de l'OFC (p. ex. Museo Vincenzo Vela, collection Oskar Reinhardt «Am Römerholz» ou Collections d'art de la Confédération) au Musée national suisse, aux Archives fédérales ou à la Bibliothèque nationale suisse.

La coordination comprend par exemple des mesures préparatoires pour l'Inventaire PBC selon l'art. 4, let. d, ou pour l'intervention de spécialistes de la protection des biens culturels. En tant qu'organe responsable de l'Inventaire PBC, l'OFPP collabore avec d'autres offices fédéraux dans le cadre de groupes de travail.

<sup>39</sup> Cf. Département fédéral des finances DFF/Office fédéral des constructions et de la logistique OFCL/Etablissement horticole de la Confédération (Ed.) (2013): Les jardins historiques de l'Office fédéral des constructions et de la logistique OFCL. Berne: OFCL.

*Al. 2:* il s'agit de contacts avec des services spécialisés nationaux ou cantonaux (responsables PBC, conservation des monuments historiques, services d'archéologie) mais aussi avec l'Unesco ainsi que des organes étrangers. Ces contacts permettent une collaboration optimale et un échange continu de connaissances.

*Al. 3:* cet alinéa correspond pour l'essentiel à l'art. 5, al. 2, en vigueur. La Confédération peut désormais prescrire des mesures supplémentaires contraignantes pour garantir l'application du deuxième protocole.

*Al. 4:* une aide ne peut être fournie que dans le cadre des crédits octroyés et conformément aux prescriptions (cf. art. 14 s).

*Al. 5:* les catégories correspondent à celles qui sont mentionnées dans l'art. 2 OPBC actuel. Ces catégories ont été validées lors de la dernière révision de l'Inventaire PBC en 2009. Le Conseil fédéral définit désormais aussi les critères de classement des biens culturels en différentes catégories.

La Commission fédérale de la protection des biens culturels (CFPBC) soutient le Conseil fédéral lors de la définition des critères scientifiques destinés à la classification des biens culturels dans les différentes catégories. De son côté, la CFPBC définit ces critères d'entente avec les cantons. C'est ainsi que, par exemple, les édifices d'importance nationale ont été évalués et classés dans une matrice d'évaluation selon les critères unifiés suivants en vue de la révision de l'Inventaire PBC en 2009: qualité architectonique et artistique, critères des sciences de l'art, tradition idéale et matérielle, critères historiques, critères techniques, critères des abords et valeur de la situation. La matrice a été adaptée aux besoins spécifiques des collections de musées et des fonds d'archives et de bibliothèques<sup>40</sup>. Les biens culturels d'importance nationale et régionale ont été examinés par la CFPBC en collaboration avec les cantons et d'autres spécialistes tels que les membres de la Commission fédérale des monuments historiques (CFMH). La CFPBC n'est pas citée dans la loi car les commissions extraparlimentaires et leurs tâches sont désormais régies par la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)<sup>41</sup> ou son ordonnance du 25 novembre 1998 (OLOGA)<sup>42</sup>.

#### *Art. 4* Tâches de l'Office fédéral de la protection de la population

A l'échelon fédéral, l'autorité compétente responsable de la sauvegarde des biens culturels est la Section Protection des biens culturels (Section PBC) de l'OFPP. Un descriptif des tâches de l'autorité compétente s'avère utile pour délimiter les compétences entre l'OFPP en tant qu'autorité responsable de la sauvegarde des biens culturels et la Confédération au sens de l'art. 3. Les tâches mentionnées aux let. a à g ne représentent pas un élargissement des tâches actuelles de l'OFPP.

*Let. b:* l'OFPP soutient les autorités cantonales notamment dans la préparation et l'exécution des mesures relevant de leurs compétences. Conformément à l'art. 5, al. 3, les cantons établissent par exemple des reproductions photographiques de sécurité (microfilms). L'OFPP acquiert des copies de celles-ci conformément à la let. c et les conserve aux Archives fédérales des microfilms à Heimiswil. Il s'agit d'une aide aux cantons puisque, en cas de perte du microfilm original, il est toujours

<sup>40</sup> Cf. OFPP (2008): Forum PBC 13/2008: Révision de l'Inventaire PBC. Berne: OFPP. Peut être téléchargé sous: [www.kgs.admin.ch](http://www.kgs.admin.ch) > Forum PBC > Télécharger

<sup>41</sup> RS 172.010

<sup>42</sup> RS 172.010.1

possible de faire une copie de celui qui se trouve à Heimiswil – une mesure à laquelle il a déjà été recouru.

La mise à disposition de bases de travail relève aussi de ce domaine. Dans ce cadre, l'OFPP a fait développer un système<sup>43</sup> pour la collaboration entre la protection des biens culturels et les sapeurs-pompiers. Ce système permet aux cantons d'élaborer des plans d'interventions pour les sapeurs-pompiers ainsi que d'autres documents. La série de «Guidelines» fournit des prescriptions, par exemple pour le traitement d'archives ayant subi des dégâts d'eau, l'élaboration de documentations de sécurité, les métadonnées des images fixes numériques ou pour la méthode de photographie numérique.

De plus, l'OFPP publie différents documents (aide-mémoire, listes de contrôle, instructions, revues, etc.) qui constituent d'importants instruments de travail et sources d'informations pour le personnel PBC des cantons et lui permettent d'assumer efficacement ses tâches.

*Let. c:* on entend essentiellement par tiers au sens de la présente loi les associations, spécialisées ou professionnelles, le public ou l'armée.

*Let. d:* l'Inventaire PBC ne constitue pas une liste exhaustive des monuments composée de tous les objets des inventaires cantonaux, mais une liste des biens culturels d'importance nationale ou régionale auxquels s'applique la présente loi. Il s'agit d'une sélection d'objets tirés des listes cantonales élaborée par la CFPBC en collaboration avec les cantons et soumise au Conseil fédéral pour approbation.

*Let. e:* la garantie du Système d'information géographique (SIG) selon la let. e comprend en particulier la saisie, la mise à jour et la gestion des géodonnées de base selon l'art. 9 de la loi du 5 octobre 2007 sur la géoinformation (LGéo)<sup>44</sup>. L'OFPP gère le SIG en collaboration avec l'Office fédéral de la topographie (swisstopo).

*Let. f:* il s'agit de demandes au sens des art. 7 et 8.

*Let. g:* sur la base de l'art. 39, al. 2, LPPCi, la Confédération forme les cadres supérieurs de la PBC au sein de la protection civile. Elle garantit ainsi l'uniformité de l'instruction spécialisée du personnel de la protection des biens culturels. Sur la base de l'art. 35 LPPCi, l'OFPP dirige aujourd'hui déjà des cours de perfectionnement. Ces cours concernent également le domaine de la protection des biens culturels.

*Let. h:* en cas de besoin auprès des institutions culturelles, l'OFPP peut désormais former également d'autres spécialistes. Il s'agit en particulier du personnel des institutions culturelles qui s'occupent de biens culturels meubles d'importance nationale (cf. ch. 1.2 «Formation du personnel des institutions culturelles»). Cette nouvelle possibilité est d'autant plus importante qu'en cas d'urgence, les institutions culturelles sont fortement mises à contribution et doivent prendre des mesures le plus rapidement possible. L'instruction est planifiée par l'OFPP en collaboration avec des associations et des spécialistes. La possibilité de formations communes avec les sapeurs-pompiers et la police est étudiée. La Confédération organise déjà des cours à l'attention des cadres PBC de la protection civile.

<sup>43</sup> Cf. [www.curesys.ch](http://www.curesys.ch)

<sup>44</sup> RS 510.62

*Al. 1:* conformément à l'art. 5 du deuxième protocole, il convient de désigner une autorité compétente responsable de la sauvegarde des biens culturels. En Suisse, cette tâche incombe aux cantons. Le contenu du présent alinéa correspond en partie à l'art. 4, al. 1, en vigueur. Par analogie avec l'art. 4, on a ajouté ici aussi la notion de sauvegarde des biens culturels. Les services responsables de la protection des biens culturels soutiennent et conseillent les institutions culturelles. En règle générale, elle est intégrée au service cantonal de protection des monuments historiques ou à l'office cantonal de la protection civile.

*Al. 2:* selon l'art. 3, al. 5, le Conseil fédéral règle le classement des biens culturels en catégories et en définit les critères. Les cantons ont pour tâche de recenser, dans cette perspective, les biens culturels situés sur leur territoire qui devraient être protégés en cas de conflit armé, de catastrophe ou de situation d'urgence. Sur la base de ce recensement, l'OFPP établit l'Inventaire PBC conformément à l'art. 4, let. d. En tant que commission extraparlamentaire compétente, la CFPBC examine les listes et choisit les objets qui seront finalement intégrés à l'Inventaire PBC en accord avec les cantons et l'OFPP. L'OFPP soumet ensuite l'inventaire au Conseil fédéral pour approbation. Le présent alinéa correspond en partie à l'art. 4, al. 2, en vigueur selon lequel les cantons désignent aujourd'hui déjà les biens culturels sur leur territoire.

Il convient de préciser que les collections de biens culturels meubles privées ne peuvent être intégrées à l'Inventaire PBC qu'avec l'accord de leur propriétaire (p. ex. collections de tableaux, bibliothèques privées, archives d'entreprises). Les propriétaires de biens culturels privés doivent être informés de la préparation et de l'exécution des mesures de protection. La disposition mentionnée à l'al. 6 en fait partie.

*Al. 3:* la documentation de sécurité recouvre des documents de tous types comme les originaux et les copies de plans de construction, de dessins, de photographies, de relevés photogrammétriques avec résultats de l'évaluation stéréoscopique, de descriptions de matériel, d'histoires des bâtiments et de reproductions photographiques de ce genre de documents, qui permettent de restaurer ou de reconstruire un bien culturel immeuble endommagé ou du moins d'en garder une trace.

Les reproductions photographiques de sécurité (microfilms) sont des photographies de textes manuscrits ou imprimés, de dessins, figures ou autres objets planes tels que les herbiers ou objets analogues qui, pour des raisons d'économie de coûts et de place, sont généralement réalisées au plus petit format possible et utilisées uniquement si l'original n'est plus disponible<sup>45</sup>.

Ces documentations ne sont réalisées que pour les objets particulièrement dignes de protection recensés exclusivement dans l'Inventaire PBC (cf. ch. 1.2 «Subventions fédérales destinées aux documentations de sécurité»).

*Al. 4:* la planification de mesures d'urgence pour garantir la protection des biens culturels contre les risques d'incendie ou d'effondrement d'édifice est une des mesures préventives que l'on trouve dans l'art. 5 du deuxième protocole. La liste des dangers sera complétée sur la base d'événements dommageables récents, en particulier les inondations, les séismes et les coulées de boue (glissements de terrain).

<sup>45</sup> FF 1966 I 157 164 s.

*Al. 5:* comme c'était le cas jusqu'ici, les cantons doivent former les spécialistes de la protection des biens culturels au sein de la protection civile.

*Al. 6:* selon l'art. 46, al. 4, LPPCi, les cantons peuvent obliger les propriétaires et les possesseurs de biens culturels meubles et immeubles d'importance nationale à prendre ou à tolérer des mesures de construction destinées à protéger ces biens.

*Al. 7:* les cantons peuvent être appelés à l'avenir à former en cas de besoin le personnel des institutions culturelles. L'OFPP se concentre sur la formation du personnel des institutions disposant de collections d'importance nationale tandis que les cantons se chargent du personnel des institutions disposant de collections d'importance régionale.

#### *Art. 6* Mesures de protection des biens culturels

*Al. 1:* «sauvegarde» et «respect» des biens culturels sont les deux mots clés de la Convention de La Haye. L'art. 3 de la Convention de La Haye contraint les Etats signataires à préparer, en temps de paix, la «sauvegarde» des biens culturels situés sur leur territoire contre les effets probables d'un conflit armé et ce en prenant toutes les mesures appropriées. Ledit article ne précise toutefois pas quelles sont ces mesures. Seul l'art. 5 du deuxième protocole cite clairement les mesures préparatoires pour la sauvegarde des biens culturels. Selon l'art. 6, ces mesures devront être adoptées non seulement dans la perspective d'un conflit armé mais également en prévision de catastrophes et de situations d'urgence.

La Suisse s'engage en outre, par l'art. 4, al. 1, de la Convention de La Haye, à respecter les biens culturels situés tant sur son propre territoire que sur celui des autres parties contractantes. Selon l'art. 4, al. 2, de la Convention de La Haye, il ne peut être dérogé à ces obligations que dans les cas où une nécessité militaire l'exige d'une manière impérative. L'art. 6 du deuxième protocole définit les circonstances dans lesquelles il est possible de faire valoir une dérogation sur la base d'une nécessité militaire au sens de l'art. 4, al. 2, de la Convention de La Haye.

En Suisse, la question du respect des biens culturels est traitée dans la législation militaire et n'est de ce fait pas davantage développée dans le P-LPBC. A l'échelon fédéral, ce domaine relève de la Division du droit international des conflits armés (DICA) de l'Etat-major de l'armée. Les données SIG de l'Inventaire PBC sont également intégrées aux systèmes militaires.

*Al. 2:* les mesures de protection civile d'ordre matériel ou organisationnel appropriées pour prévenir ou limiter les effets dommageables d'un conflit armé, d'une catastrophe ou d'une situation d'urgence relèvent de la compétence de la Confédération et des cantons:

- *Etablissement de listes:* au niveau national, il s'agit de l'Inventaire PBC qui recense des objets d'importance nationale et régionale (cf. art. 4, let. d). Au niveau des institutions, il s'agit des inventaires d'objets de collections, par exemple les catalogues de bibliothèques (cf. art. 5, al. 2). Ces inventaires permettent d'obtenir une vue d'ensemble du nombre et de l'importance des biens culturels à disposition.
- *Planification de mesures d'urgence en cas d'incendie ou d'effondrement d'édifice:* il s'agit, d'une part, de mesures de construction telles que les abris pour biens culturels, les dépôts d'urgence, les renforcements de parties de façades, l'installation des dispositifs d'alarme et d'extinction et, d'autre part,

de documents tels que les plans d'urgence en cas de catastrophe ou les plans d'intervention des sapeurs-pompiers (cf. art. 4, let b et art. 5, al. 4 et 6).

Les documentations de sécurité et les reproductions photographiques (microfilms) font partie des plus importantes mesures de conservation du patrimoine culturel. Ces documents permettent la restauration voire la reconstruction d'un objet endommagé (cf. art. 3, al. 4 et art. 5, al. 3).

Outre les dangers clairement décrits dans l'art. 5 du deuxième protocole comme les incendies et l'effondrement d'édifice, il convient de tenir compte en particulier des inondations, des séismes et des coulées de boue. Les mesures d'urgence en prévision de tels événements présentent des aspects conceptuels et pratiques.

- *Préparation de l'entreposage de biens culturels meubles*: regroupe les mesures préparatoires telles qu'un inventaire des biens culturels meubles, une planification d'évacuation, un concept d'intervention ou une planification d'intervention. Ces mesures préparatoires doivent si possible associer les sapeurs-pompiers, la protection civile, la police et d'autres spécialistes. En cas d'événement, elles permettent d'agir rapidement et de façon coordonnée durant l'évacuation et le stockage des biens culturels meubles. Les travaux préparatoires devraient en outre permettre de mettre en évidence les points faibles des édifices de sorte à pouvoir prendre des mesures de protection contre les incendies et éventuellement des mesures pour prévenir leur effondrement. Les mesures d'urgence présentent ainsi des aspects matériels et personnels (cf. art. 4, let. b, et 5, al. 4 et 6).
- *Protection adéquate des biens culturels sur place*: elle comprend par exemple l'élaboration et la mise en œuvre de concepts de protection contre les incendies et les catastrophes naturelles pour les objets immeubles tels que les peintures murales, les fresques et les parties de façades et, indirectement, en cas de vol de biens culturels meubles (cf. art. 5, al. 4).
- *Désignation des autorités compétentes en matière de protection des biens culturels*: en Suisse, cette tâche incombe aux cantons qui désignent chacun un organe responsable de la PBC (cf. art. 5, al. 1).

Ces mesures ne constituent pas des tâches supplémentaires pour les cantons. Elles sont planifiées aujourd'hui déjà.

### *Catégories de protection (art. 7 et 8)*

Selon l'art. 3, al. 5, le Conseil fédéral règle le classement des biens culturels en catégories et en définit les critères. Comme c'est déjà le cas aujourd'hui, ces catégories sont au nombre de trois: biens culturels d'importance nationale, régionale ou locale. Seuls les biens culturels d'importance nationale peuvent bénéficier d'une protection spéciale au sens de l'art. 7 ou d'une protection renforcée au sens de l'art. 8.

#### *Art. 7*                    Protection spéciale

Selon les art. 8 à 11 de la Convention de La Haye, la protection spéciale est un système de protection pour les biens culturels en cas de conflit armé. Etant donné qu'un nombre restreint de refuges pour biens culturels meubles en cas de conflit

armé, de centres monumentaux et d'autres biens culturels immeubles de grande importance peuvent être mis sous protection spéciale, seuls les biens culturels d'importance nationale peuvent bénéficier d'une telle protection.

L'OFPP dirige la procédure préliminaire (procédure administrative interne). En cas de demande définitive d'inscription de biens culturels au «Registre international des biens culturels sous protection spéciale» de l'Unesco, c'est le Conseil fédéral qui dirige alors la procédure. La protection spéciale est accordée après inscription au registre.

Le système de protection spéciale encouragé sous l'impulsion des destructions massives de biens culturels durant la Deuxième Guerre mondiale n'a jamais réussi à s'imposer complètement au niveau international. A l'échelle mondiale, on ne trouve actuellement que quelques abris souterrains et la Cité du Vatican est le seul objet en surface à bénéficier de la protection spéciale. Il est peu probable qu'un bien culturel suisse soit un jour placé sous protection spéciale.

#### *Art. 8* Protection renforcée

Les art. 10 à 14 du deuxième protocole précisent une nouvelle catégorie de protection, la protection renforcée, qu'il convient d'intégrer à la LPBC (cf. ch. 1.2 «Nouvelle catégorie de protection: la protection renforcée»). La protection renforcée n'est valable qu'entre Etats signataires du deuxième protocole. Ceci a pour conséquence que les deux systèmes de protection doivent être mentionnés dans le P-LPBC.

#### *Art. 9* Signe distinctif

*Al. 1:* le contenu correspond à l'art. 16 de la Convention de La Haye. L'image de l'écusson permet d'identifier celui-ci clairement.

*Al. 2:* les directives du Conseil fédéral fixent des prescriptions graphiques et techniques précises concernant l'aspect des écussons et leur apposition aux biens culturels, cela afin de garantir une uniformité à l'échelon national. La Confédération peut éventuellement fournir les écussons aux offices cantonaux.

#### *Art. 10* Utilisation du signe distinctif

*Al. 1:* correspond pour l'essentiel à l'actuel art. 20, al. 3, OPBC.

*Al. 2:* le contenu correspond à l'art. 17, ch. 1, let. a, de la Convention de La Haye.

*Al. 3:* seuls les biens culturels d'importance nationale peuvent être placés sous protection renforcée; ces biens doivent être signalés par un signe distinctif au moins. A ce jour, aucun signe spécifique n'a été défini pour les biens placés sous protection renforcée.

Nombreux sont les Etats signataires à réprover le fait que le deuxième protocole ne règle pas le mode de signalisation des biens culturels placés sous protection renforcée. L'Unesco a été priée à plusieurs reprises de régler ce problème mais aucune solution n'a été annoncée à court terme.

*Al. 4:* l'art. 17 de la Convention de La Haye régit l'utilisation du signe distinctif et détermine notamment dans quelles circonstances celui-ci doit être apposé en un ou trois exemplaires (cf. art. 11).

*Art. 11*                    Signalisation

*Al. 1:* correspond en partie à l'art. 20, al. 1, OPBC en vigueur.

*Al. 2:* l'art. 6 de la Convention de La Haye laisse les parties contractantes décider de la signalisation de leurs biens culturels. Une apposition permanente de l'écusson, indépendamment de tout conflit armé (en temps de paix), est possible selon la convention. La décision de signaler les biens culturels déjà en temps de paix incombe aux cantons. L'apposition du signe distinctif devrait permettre de sensibiliser un large public. Le risque que certaines personnes en profitent pour commettre des actes répréhensibles (fouilles illégales sur les sites archéologiques, vols de collections, etc.) ne doit pas être sous-estimé sans pour autant être exagéré. Les avantages que présente l'apposition du signe distinctif sont bien plus nombreux que les inconvénients (reconnaissance de l'édifice ou de la collection à protéger). On tiendra compte notamment des exigences fixées à l'art. 9, al. 2.

*Art. 12*                    Refuge

Au plan international, on utilise également l'expression «safe haven» pour «refuge».

*Al. 1:* selon l'art. 2, let. c, un refuge est un local protégé mis à disposition par la Confédération pour abriter à titre fiduciaire, pour une durée déterminée, des biens culturels meubles étrangers faisant partie du patrimoine d'un Etat et qui sont gravement menacés sur le territoire de l'Etat qui les possède ou les détient (cf. ch. 1.2 «Création d'un refuge»). La mise à disposition par la Suisse d'un refuge se fait sous le patronage de l'Unesco.

Une étroite collaboration entre l'OFPP et les organes fédéraux concernés (en particulier le Service du transfert international des biens culturels de l'Office fédéral de la culture, la Direction générale des douanes, le Musée national suisse, le Service des études immobilières de l'Office fédéral des constructions et de la logistique ou le Service fédéral de sécurité de l'Office fédéral de la police) est nécessaire.

Si des biens culturels meubles faisant partie du patrimoine d'un Etat sont transférés en Suisse, en application de l'art. 12, afin d'y être entreposés temporairement dans un refuge, leur importation est soumise aux prescriptions relatives aux douanes et aux taxes. Etant donné que de tels biens ne devraient pas être mis en circulation ou utilisés de quelque autre manière en Suisse (exception faite des expositions et études prévues à l'art. 12, al. 2, let. d), cela devrait toutefois être évité dans le but de prévenir des démarches administratives inutiles. Une solution pratique consisterait à prévoir un régime simplifié d'entrepôt douanier au sens des art. 50 ss de la loi du 18 mars 2005 sur les douanes (LD)<sup>46</sup>. Concrètement, le Musée national suisse pourrait, par exemple, conserver ces biens culturels dans un entrepôt douanier ouvert. L'AFD simplifierait les procédures administratives liées à cet entrepôt.

*Al. 2:* il s'agit d'une norme qui délègue au Conseil fédéral la compétence exclusive de conclure de tels traités internationaux. Les traités conclus par le Conseil fédéral sur la base d'une délégation de compétence ne sont pas sujet au référendum applicable aux traités internationaux selon l'art. 141, let. d, Cst. L'objet et la portée de la délégation doivent donc être formulés avec la plus grande précision possible. Le droit suisse est en principe appliqué (let. j) et le tribunal compétent se trouve en règle générale en Suisse (let. k).

<sup>46</sup> RS 631.0

*Al. 3:* pour protéger efficacement les biens culturels, il faut s'assurer que les tiers ne puissent faire valoir aucun droit tant que les biens culturels sont gardés dans un dépôt temporaire à titre fiduciaire.

*Art. 13*           Prise en charge des frais

La Confédération assume les frais engendrés par ses tâches selon les art. 3 et 4. Ces frais englobent également la formation du personnel des institutions culturelles.

*Art. 14*           Subventions accordées pour les mesures de protection

*Al. 1:* la Confédération peut subventionner les documentations de sécurité et les reproductions photographiques dans le cadre des crédits alloués (cf. ch. 1.2 «Subventions fédérales destinées aux documentations de sécurité»).

Les documentations de sécurité et les reproductions photographiques font partie des principales mesures de protection pour garantir la sécurité des biens culturels en prévision d'un événement dommageable. Elles représentent un ensemble d'informations (plans, photos, détails, sources, etc.) permettant de préserver l'objet pour les générations futures.

L'absence de documentation complique la restauration d'un bien endommagé. Les événements dommageables survenus par le passé ont montré à quel point il est important de disposer de documentations de sécurité en tant que source d'information et moyen de sauvegarde, ne serait-ce que pour les biens particulièrement dignes de protection recensés dans l'Inventaire PBC.

*Al. 2:* le contenu de cet alinéa correspond à l'art. 25.

*Art. 15*           Procédure

*Al. 1 à 3:* le contenu de ces alinéas correspond aux règles des art. 23 et 24 en vigueur.

*Al. 4:* le Conseil fédéral règle désormais les conditions d'obtention, de refus et de réduction des subventions ainsi que les modalités de versement.

*Art. 16*           Utilisation abusive du signe distinctif

Le contenu de cet article correspond à celui de l'art. 27 en vigueur.

*Art. 17*           Utilisation abusive du signe distinctif à des fins commerciales

Le contenu de cet article correspond à celui de l'art. 28 en vigueur.

Le montant maximal des amendes n'ayant jamais changé depuis l'adoption de la loi en vigueur, il a été adapté au renchérissement.

*Art. 18*           Entrave et opposition à l'exécution de mesures de protection

*Al. 1:* correspond au contenu de l'art. 26, al. 1, en vigueur.

*Al. 2:* les peines sont adaptées.

*Art. 19*            Infractions à d'autres lois

Les dispositions du code pénal (CP)<sup>47</sup> et du code pénal militaire du 13 juin 1927 (CPM)<sup>48</sup> sont réservées.

*Art. 20*            Poursuite pénale

Le contenu de cet article correspond à celui de l'art. 30 en vigueur.

### **3                            Conséquences**

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

##### **3.1.1                    Conséquences financières**

Si un refuge au sens de l'art. 12 est accordé à un bien culturel étranger, les coûts annuels supportés par la Confédération se situeront entre 50 000 et 100 000 francs. Il s'agit de frais de personnel et de matériel liés aux biens culturels à protéger. Ils sont à la charge de l'OFPP mais peuvent être couverts par le budget à disposition. L'OFPP doit en outre assumer de nouveaux coûts engendrés par la formation supplémentaire du personnel spécialisé des institutions culturelles. Ces coûts sont également compris dans le budget et dans les ressources en personnel.

##### **3.1.2                    Conséquences sur l'état du personnel**

Les présentes modifications de la LPBC n'ont pas d'effets sur l'état du personnel de la Confédération.

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

Les mesures préparatoires selon l'art. 5 du deuxième protocole, qui s'appliquent désormais également en cas de catastrophe et de situation d'urgence, ne se différencient pas des mesures à prendre en cas de conflit armé. Les présentes modifications de la LPBC n'ont ainsi pas d'effets sur l'état du personnel des cantons.

Conséquences financières:

- Il n'y a pas de charge supplémentaire dans la mesure où la pratique actuelle préconise l'octroi chaque année de subventions pour les documentations de sécurité.
- En principe, le Conseil fédéral appliquera dès 2015 les mesures d'économie prévues par la LCRT 2014. Si le Parlement les adopte, les charges supplémentaires des cantons s'élèveraient à 700 000 francs au moins.

<sup>47</sup> RS 311.0

<sup>48</sup> RS 321.0

- Lors de la procédure de consultation, quelques cantons ont émis la crainte de ne plus être capables d'effectuer pleinement leurs tâches dans ce cas de figure. Ils devraient alors être libérés de certaines tâches.

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

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

Le projet a été annoncé dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de législature 2011 à 2015<sup>49</sup>.

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

Le rapport du 23 juin 2010 sur la politique de sécurité<sup>50</sup> ainsi que le rapport du 9 mars 2012 sur la stratégie de la protection de la population et de la protection civile 2015+<sup>51</sup> mettent l'accent sur la maîtrise des catastrophes et des situations d'urgences.

Le projet correspond à ces stratégies.

## **5 Aspects juridiques**

### **5.1 Constitutionnalité et légalité**

La question s'est posée de savoir dans quelle mesure l'élargissement de l'actuel champ d'application de la LPBC aux mesures de prévention et de gestion des dommages causés par des catastrophes et des situations d'urgence naturelles ou anthropiques (élargissement thématique) était possible dans le cadre de la Constitution en vigueur, en particulier si l'on tient compte des dispositions de l'art. 69 Cst. (la culture est du ressort des cantons). La protection des biens culturels fait partie de la protection civile, dont les tâches principales sont définies à l'art. 61, al. 1 et 2, Cst. La protection civile peut donc être engagée aussi bien en cas de conflit armé (art. 61, al. 1, Cst.) que lors de catastrophes et de situations d'urgence (art. 61, al. 2, Cst.). A l'origine, ces deux tâches principales avaient une importance égale, alors qu'aujourd'hui, au vu des dangers et des menaces actuels, l'al. 2 est devenu prioritaire. L'élargissement thématique du domaine de la protection des biens culturels répond aux besoins actuels et a donc tout son sens. Dans ce contexte, la possibilité de limiter la souveraineté des cantons en matière de culture selon l'art. 69, al. 1, Cst., a également été examinée. Du moment que l'élargissement thématique n'a pour objectif que de protéger les biens culturels en cas de catastrophe ou de situation d'urgence, l'adaptation du champ d'application telle qu'elle est prévue ne remet pas

<sup>49</sup> FF 2012 349 478

<sup>50</sup> FF 2010 4681

<sup>51</sup> FF 2012 5075



- *Art. 46, al. 5, de la loi fédérale du 4 octobre 2002 sur la protection de la population et sur la protection civile*<sup>54</sup>: le Conseil fédéral définit les exigences minimales en matière d'abris pour biens culturels et de mesures de construction relatives à la protection des biens culturels.

