

Rapport explicatif

concernant la révision totale de la loi fédérale sur la protection
des biens culturels en cas de conflit armé (RS 520.3)

Aperçu

La présente révision totale de la loi fédérale sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé (ci-après désignée LPBC, RS 520.3) a notamment pour objectif l'élargissement du champ d'application actuel de la LPBC à des mesures efficaces de prévention et de gestion des dommages dans le cadre de catastrophes et de situations d'urgence, l'application du Deuxième protocole à la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (ci-après désigné Deuxième protocole) et la mise en œuvre de modifications découlant de la révision de différentes lois fédérales.

Contexte

La LPBC a été élaborée, comme l'indique son nom, pour protéger les biens culturels en cas de conflit armé. La protection des biens culturels était alors considérée comme un «devoir national et une contribution à la défense spirituelle du pays»¹.

Aujourd'hui, les biens culturels sont davantage menacés par les catastrophes et les situations d'urgence. Les besoins des cantons et des communes ont donc changé. Si la Convention de La Haye pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (ci-après désignée Convention de La Haye) et de ce fait la LPBC étaient encore imprégnées du souvenir des destructions massives de la Seconde Guerre mondiale et du contexte de la Guerre froide en particulier, les événements récents montrent qu'il est nécessaire d'élargir le champ d'application de la LPBC à la protection des biens culturels en cas de catastrophe et de situation d'urgence.

Objet du projet

La présente révision totale a pour objectif principal de prendre en compte les modifications apportées dans les autres textes de lois suisses et d'introduire les dispositions du Deuxième protocole dans la législation suisse.

Au vu de la situation des dangers et des menaces, il s'agit d'étendre le champ d'application actuel (mesures de prévention et de gestion des dommages causés par les conflits armés) aux mesures de prévention et de gestion des dommages causés par des catastrophes et des situations d'urgence naturelles ou anthropiques.

¹ FF 1966 I 157, p. 158

Table des matières

Aperçu	2
1 Grandes lignes du projet	4
1.1 Contexte	4
1.2 Concept normatif	5
1.3 Intervention parlementaire	5
1.4 Principaux points de la révision	6
2 Commentaires relatifs aux différents articles	6
3 Conséquences financières et effets sur le personnel	17
3.1 Conséquences pour la Confédération	17
3.2 Conséquences pour les cantons	17

Rapport explicatif

1 Grandes lignes du projet

1.1 Contexte

L'actuelle loi fédérale sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé (ci-après désignée LPBC, RS 520.3)² date de 1966. Or la législation nationale et internationale a évolué au cours des dernières décennies et a été modifiée suite à diverses révisions. Il s'agit avant tout d'intégrer à la LPBC les dispositions du Deuxième protocole du 26 mars 1999 relatif à la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (ci-après désigné Deuxième protocole, RS 0.520.33)³. Une révision totale s'impose donc. L'ordonnance sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé (OPBC, RS 520.31) ainsi que les prescriptions correspondantes⁴ devront également être révisées.

Aujourd'hui, les biens culturels sont davantage menacés par les catastrophes et les situations d'urgence. Les besoins des cantons et des communes ont donc changé. Si la Convention de La Haye pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (ci-après désignée Convention de La Haye, RS 0.520.3)⁵ et de ce fait la LPBC étaient encore imprégnées du souvenir des destructions massives de la Seconde Guerre mondiale et de la Guerre froide en particulier, les événements récents montrent qu'il est nécessaire d'élargir le champ d'application de la LPBC à la protection des biens culturels en cas de catastrophe et de situation d'urgence.

A l'échelle internationale, il n'existe aucune réglementation applicable à la Suisse pour protéger les biens culturels des dommages qui surviennent en temps de paix, contrairement aux conflits armés. Il est donc nécessaire de combler cette lacune. La présente révision de la LPBC devrait permettre de créer des bases légales à l'échelon fédéral, p. ex. pour la désignation de biens culturels en temps de paix, l'instruction du personnel des institutions culturelles nationales, la collaboration de toutes les organisations partenaires de la protection de la population concernées et pour les mesures de préparation visant à réduire les dommages dus aux catastrophes et aux situations d'urgence. Cela implique toutefois également un élargissement de l'actuel champ d'application de la LPBC (mesures de prévention et de gestion des dommages causés par les conflits armés) aux mesures de prévention et de gestion des dommages causés par des catastrophes et des situations d'urgence naturelles ou anthropiques (ci-après désignées par élargissement thématique). Au vu des circonstances

² Ci-après désignée LPBC à des fins de simplification.

³ Conclu à La Haye le 26 mars 1999; approuvé par l'Assemblée fédérale le 19 mars 2004; instrument d'adhésion déposé le 9 juillet 2004, entrée en vigueur en Suisse le 9 octobre 2004. Ci-après désigné Deuxième protocole à des fins de simplification.

⁴ Prescriptions du 15 mars 1989 du DFJP concernant la carte d'identité du personnel de la PBC, prescriptions du 15 mars 1989 du DFJP concernant l'apposition de l'écusson de la PBC, prescriptions du 4 avril 1995 de l'Office fédéral de la protection civile concernant la construction d'abris pour biens culturels, prescriptions du 7 août 2009 de l'OFPP sur la réalisation, la manipulation, le traitement et l'entreposage de microfilms dans le domaine de la protection des biens culturels, prescriptions du 8 août 2011 du DDPS 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.

⁵ Conclue à La Haye le 14 mai 1954; approuvée par l'Assemblée fédérale le 15 mars 1962; instrument d'adhésion déposé le 15 mai 1962; entrée en vigueur en Suisse le 15 août 1962

(voir ch. 1.2), un élargissement thématique est possible sur la base de l'art. 61, al. 2, de la Constitution fédérale (Cst., RS 101). Cet élargissement est par conséquent conforme à la Constitution.

Il n'est toutefois pas possible d'exclure pour toujours un éventuel conflit armé.

1.2 Concept normatif

Dans le cadre de l'élaboration du concept normatif, l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP) a examiné en particulier les points suivants: la conformité de l'élargissement thématique à la Constitution, l'introduction de dispositions de droit international (en particulier celles du Deuxième protocole) dans le droit national, les modifications à effectuer dans d'autres lois fédérales ainsi que les bases légales d'autres pays en matière de protection des biens culturels.

La question s'est posée de savoir dans quelle mesure l'élargissement thématique était possible dans le cadre de l'actuelle Constitution fédérale, 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 en question la souveraineté des cantons en matière de culture. L'élargissement thématique se base sur l'art. 61, al. 2, Cst., et est de ce fait conforme à la Constitution.

Les thématiques de la Convention de La Haye ont été introduites dans le concept normatif (nécessité militaire, occupation, mesures militaires, transport, application de la Convention de La Haye en cas d'occupation). Dans le cadre de la rédaction du texte de loi, il a cependant été décidé que ces normes devaient être d'emblée appliquées (self-executing) et qu'il n'était pas nécessaire d'introduire leur contenu dans la législation suisse.

1.3 Intervention parlementaire

Le 17 décembre 2010, le conseiller national Geri Müller a déposé la motion «Protection des biens culturels en temps de paix» (10.4150 - Motion). Le texte déposé chargeait le 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 (PBC) soit actuellement centrée sur le cas de conflit armé et demandait une adaptation de son champ d'application.

En octobre 2010, l'OFPP a lancé les travaux de révision de la LPBC. Dans sa prise de décision du 23 février 2011, le Conseil fédéral a estimé 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 motion⁶. Celle-ci n'a pas encore été traitée en plénum.

1.4 Principaux points de la révision

Outre l'élargissement thématique, le projet de loi fédérale pour la protection des biens culturels (désigné ci-après P-LPBC) a pour objectif de tenir compte avant tout des modifications apportées à la législation suisse lors de différentes révisions, comme celle de la Constitution ou de la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi, RS 520.1) et d'intégrer les dispositions du Deuxième protocole dans la législation suisse. Il s'agit en particulier d'inscrire dans la loi les concepts de «protection renforcée» et de «refuge» (connu également, sur le plan international, sous l'appellation de «safe haven») et d'adapter le concept de «sauvegarde» à la définition du Deuxième protocole. En outre, le personnel des institutions possédant des biens culturels meubles d'importance nationale devra pouvoir bénéficier des cours proposés par l'OFPP.

2 Commentaires relatifs aux différents articles

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

Le Deuxième protocole est mentionné dans le préambule puisqu'il est intégré à la loi. De plus, le P-LPBC s'appuie désormais sur l'art. 61, al. 1 et 2, Cst. suite à la révision de la Constitution de 1999. Des modifications formelles ont en outre été apportées au préambule.

⁶ Texte tiré de Curia Vista.

Section 1 Dispositions générales

Art. 1 *Objet*

Jusqu'ici, les biens culturels étaient protégés en cas de conflit armé. L'élargissement thématique doit permettre de protéger les biens culturels en cas de catastrophe et de situation d'urgence. La protection des biens culturels faisant 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 et de situation d'urgence, l'adaptation du champ d'application telle qu'elle est prévue ne remet pas en question la souveraineté des cantons en matière de culture. L'élargissement thématique se base sur l'art. 61, al. 2, Cst., et est de ce fait conforme à la Constitution.

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.

On entend par catastrophe un événement dont les effets dépassent les capacités humaines et matérielles de la collectivité touchée et nécessitent donc une aide extérieure. Il peut s'agir d'un sinistre d'origine naturelle ou anthropique ou d'un grave accident. Il est important que ses effets dépassent les moyens en personnel et en matériel de la collectivité affectée. En Suisse, on entend par catastrophe naturelle les séismes, les tempêtes, les inondations, les avalanches, la sécheresse et les feux de forêt⁷. Les incendies de grande ampleur tel que celui du Pont de la Chapelle de Lucerne comptent parmi les catastrophes anthropiques. Une situation d'urgence découle d'une évolution ou d'un événement. Elle ne peut être maîtrisée au moyen des procédures ordinaires car les ressources humaines et matérielles de la collectivité affectée sont insuffisantes.

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 en cas de conflit armé, de catastrophe et de situation d'urgence.

⁷ Cf. Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la politique de sécurité de la Suisse du 23 juin 2010, p. 12
<http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/fr/home/documentation/bases/sicherheit.parsys.5013.downloadList.36678.DownloadFile.tmp/sipolbf.pdf>

Art. 2 Définitions

Let. a: 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, de catastrophe ou de situation d'urgence, 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 plus haut.

Let. b: les abris pour biens culturels au sens de la présente 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.

Let. c: un refuge au sens de la présente loi (connu également, sur le plan international, sous l'appellation de «safe haven») est un lieu d'entreposage sûr et temporaire destiné aux biens culturels faisant partie du patrimoine culturel d'un Etat et qui, étant gravement menacés sur le territoire de l'Etat qui les détient ou les possède, peuvent être mis en sécurité en Suisse pour une durée limitée aux conditions précitées. L'Etat possesseur est explicitement mentionné car sinon, un Etat privé de gouvernement n'aurait aucune possibilité d'utiliser un refuge au sens de la présente loi. 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 l'OFPP et les organes fédéraux concernés (p. ex. 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. Il s'agit en l'occurrence d'un dépôt temporaire à titre fiduciaire au sens de l'art. 14 de la Loi fédérale sur le transfert international des biens culturels (LTBC, RS 444.1).

Section 2 Tâches et collaboration dans le domaine de la protection des biens culturels

Art. 3 Tâches de la Confédération

Ces tâches relèvent de plusieurs offices fédéraux, p. ex. l'Office fédéral de la culture (OFC), l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL), l'Administration fédérale des douanes (AFD) ou encore l'OFPP.

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

Al. 2: la coordination comprend p. ex. des mesures préparatoires pour l'Inventaire des biens culturels d'importance nationale et régionale (Inventaire PBC) selon l'art. 4, let. d, ou pour l'intervention d'experts de la protection des biens culturels.

Al. 3: il s'agit de contacts avec les services cantonaux de la protection des biens culturels (services PBC), les services cantonaux de conservation des monuments historiques et d'archéologie, les associations spécialisées, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco) ainsi que des organes étrangers. Ces contacts permettent une collaboration optimale et un échange continu de connaissances.

Al. 4: 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. 5: Les catégories correspondent à celles 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.

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

Selon l'art. 5 du Deuxième protocole, il convient de désigner les autorités compétentes responsables de la sauvegarde des biens culturels. A l'échelon fédéral, il s'agit de la 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 p. ex. des reproductions photographiques de sécurité. L'OFPP acquiert des copies de celles-ci conformément à la let. c et les conserve dans les Archives fédérales des microfilms à Heimiswil.

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 mais une liste des biens culturels d'importance nationale ou régionale auxquels s'applique la présente loi.

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 fédérale sur la géoinformation (LGéo, RS 510.62). L'OFPP gère le SIG en collaboration avec 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.

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. Les institutions culturelles sont principalement des musées, des archives et des bibliothèques. Dans la perspective de cette formation, le Conseil fédéral peut prévoir des exigences minimales relatives au personnel des institutions culturelles.

Art. 5 Tâches des cantons

Al. 1: conformément à l'art. 5 du Deuxième protocole, les cantons désignent une autorité compétente responsable de la sauvegarde des biens culturels. 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 désignés par les cantons soutiennent et conseillent les institutions culturelles.

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. 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.

Al. 3: la documentation en question (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 pour le futur.

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 disponible⁸.

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 mesure de protection que l'on trouve dans l'art. 5 du Deuxième protocole.

Al. 5: 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.

⁸ FF 1966 I 157, p. 164 s.

Al. 6: comme c'était le cas jusqu'ici, les cantons doivent continuer de former les spécialistes de la protection des biens culturels au sein de la protection civile.

Section 3 Mesures de protection des biens culturels

Art. 6

Al. 1: par l'art. 3 de la Convention de La Haye, la Suisse s'engage à préparer, en temps de paix, la «sauvegarde» des biens culturels situés sur son territoire contre les effets probables d'un conflit armé et ce en prenant toutes les mesures appropriées. La Convention de La Haye ne précise pas quelles sont les mesures appropriées. Seul l'art. 5 du Deuxième protocole mentionne certaines mesures. Selon l'art. 6, ces mesures devront être adoptées non seulement en vue 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 aux obligations définies à l'art. 4, al. 1, de ladite Convention 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.

Al. 2: Ce sont surtout des mesures d'ordre matériel ou organisationnel qui sont appropriées pour prévenir ou limiter les effets dommageables d'un conflit armé, d'une catastrophe ou d'une situation d'urgence:

- établissement de listes: au niveau national, p. ex. l'Inventaire PBC ou les inventaires d'objets de collections établis par des institutions, p. ex. des catalogues de bibliothèques;

- sauvegarde des connaissances sur les biens culturels par la documentation (documentations de sécurité et microfilms): il s'agit, avec les mesures de construction, de l'une des plus importantes mesures de conservation du patrimoine culturel. Les services responsables des mesures de protection selon les dispositions cantonales doivent donc garantir la sauvegarde au moyen de documents⁹;

- planification de mesures d'urgence en cas d'incendie ou d'effondrement d'édifice: ces mesures présentent des aspects conceptuels et pratiques. 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 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 avec du personnel suffisamment formé et du matériel d'emballage et de transport adéquat durant l'évacuation et le stockage des biens culturels. Ces 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.

⁹ FF 1966 I 157, p. 164 s.

Un inventaire et une documentation de sécurité permettent de sauvegarder un objet, de le reconstruire ou de le restaurer. 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);

- préparation de l'entreposage de biens culturels: comprend entre autres un inventaire des biens culturels meubles, du personnel suffisamment formé ou qualifié (p. ex. de la protection civile) pour la préparation du transfert, du transport et de la prise en charge des objets, du matériel d'emballage en suffisance (p. ex. des caisses) des moyens de transport ainsi qu'un lieu d'entreposage (autrement dit un nouveau dépôt);

- protection adéquate des biens culturels sur place: comprend entre autres l'élaboration et la mise en œuvre de concepts de protection en cas de vol, de vandalisme ou de catastrophe naturelle;

- désignation des autorités et des organes compétents en matière de protection des biens culturels: chaque canton désigne un organe responsable de la PBC.

Section 4 Catégories de protection

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: bien 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. Seul 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. C'est pourquoi seuls les biens culturels d'importance nationale peuvent bénéficier d'une telle protection.

Al. 1 et 2: 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 international des biens culturels sous protection spéciale».

Art. 8 Protection renforcée

Les art. 10 à 14 du Deuxième protocole précisent une nouvelle catégorie de protection, la protection renforcée (PR). La PR a été créée pour combler les faiblesses du système de protection spéciale (entre autres la condition d'une distance suffisante

des grands centres industriels ou de sites militaires importants)¹⁰. La PR remplace la protection spéciale, mais uniquement entre Etats signataires du Deuxième protocole¹¹. Cela a pour conséquence que les deux systèmes de protection doivent être introduits dans le P-LPBC. Selon l'art. 10 du Deuxième protocole, un bien culturel peut être placé sous protection renforcée s'il satisfait aux trois conditions suivantes: il s'agit d'un patrimoine culturel qui revêt la plus haute importance pour l'humanité; il est protégé par des mesures internes, juridiques et administratives, adéquates; il n'est pas utilisé à des fins militaires ou pour protéger des sites militaires et la partie sous le contrôle duquel il se trouve a 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.

Al. 1 et 2: l'OFPP dirige la procédure préliminaire (procédure administrative interne). 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 Deuxième Protocole de 1999 relatif à la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé» règlent le déroulement de la candidature.

Section 5 Signe distinctif des biens culturels

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 de l'identifier 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 pouvant 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.

¹⁰ Message concernant le Deuxième protocole du 26 mars 1999 relatif à la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, du 20 août 2003, FF **2003** 5555, p. 5564

¹¹ Message concernant le Deuxième protocole du 26 mars 1999 relatif à la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, du 20 août 2003, FF **2003** 5555, p. 5561

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.

Art. 11 Signalisation

Al. 1: correspond en partie à l'art. 20, al. 1, OPBC en vigueur. Les biens culturels d'importance nationale sont signalés par un écusson isolé (cf. art. 10, al. 1). L'écusson des biens culturels répété trois fois est employé pour la signalisation des biens culturels placés sous protection spéciale (cf. art. 10, al. 2).

Le Conseil fédéral peut donc ordonner la signalisation des biens culturels en cas d'engagement de l'armée ou de la protection civile en vue d'un conflit armé.

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 de La Haye. La décision de signaler les biens culturels déjà en temps de paix incombe aux cantons. Cette décision doit être prise en tenant compte des éventuels risques de fouilles illégales sur les sites archéologiques ou de vols de collections. On tiendra compte notamment des prescriptions fixées à l'art. 9, al. 2.

Section 6 Refuge

Art. 12

Au plan international, on utilise également l'expression «Safe Haven».

Al. 1: selon l'art. 3, 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. La mise à disposition par la Suisse d'un refuge se fait sous l'égide de l'Unesco, conformément à l'art. 12, al. 1. 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 l'OFPP et les organes fédéraux concernés (p. ex. 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 cas prévus à l'art. 12, al. 2, let. g), 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 sur les douanes (LD, RS 631.0). Concrètement, le Musée national suisse pourrait, p. ex., conserver ces biens culturels dans un entrepôt douanier ouvert.

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 soumis au référendum facultatif applicable aux traités internationaux selon l'art. 141, let. d, Cst. L'objet et la portée de la délégation doivent donc être formulés la plus grande précision possible.

Section 7 Financement

Art. 13 Prise en charge des frais

La LPBC ne comporte pas d'autre disposition relative au financement. Conformément à l'art. 23, al. 1, en relation avec l'art. 24, la Confédération octroie déjà de nos jours aux cantons des contributions annuelles à l'établissement de documentations de sécurité et de reproductions photographiques (anciens art. 10 et 11; nouvel art. 5, al. 3). Dans le message du 19 décembre 2012 concernant la loi fédérale sur le programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014 (LCRT 2014, FF 2013 757), le Conseil fédéral propose toutefois de supprimer ces contributions et d'abroger l'actuel art. 24 (FF 2013 757, p. 834 ss.). Par conséquent, le projet de révision de la LPBC ne contient plus de disposition à ce sujet. Conformément à la loi actuelle, la Confédération n'octroie pas de contributions à d'autres mesures de protection. Les contributions fédérales aux mesures de construction (art. 23, al. 3 actuel) se fondent sur la LPPCi. Les besoins en abris pour biens culturels étant largement couverts, la Confédération ne supporte plus, depuis le 1^{er} janvier 2013, que 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 (art. 71, al. 2^{bis}, LPPCi).

Section 8 Dispositions pénales

Art. 14 Utilisation abusive du signe distinctif

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

Art. 15 Utilisation abusive du signe distinctif à des fins commerciales

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

Al. 1 et 2: le montant maximal des amendes n'ayant jamais changé depuis l'adoption de la loi en vigueur, il a été adapté au renchérissement.

Art. 16 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: l'éventail des sanctions est également adapté.

Art. 17 Infractions à d'autres lois

Demeurent réservées les dispositions du Code pénal suisse (CP, RS 311.0) et du Code pénal militaire (CPM, RS 321.0).

Art. 18 Poursuite pénale

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

Section 9 Dispositions finales

Art. 19, 20 et 22

Correspondent aux dispositions finales usuelles.

Art. 21 Modification du droit en vigueur

Le nouvel art. 46, al. 5, qui doit être introduit dans la LPPCi correspond pour l'essentiel à l'art. 15 en vigueur. L'art. 46 LPPCi contient déjà plusieurs dispositions relatives à l'obligation de construire. Il stipule ainsi, à l'al. 4, que 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.

Conformément à cette systématique et afin d'éviter des redondances, l'art. 46 est complété par un al. 5.

3 Conséquences financières et effets sur le personnel

3.1 Conséquences pour la Confédération

Si un refuge au sens de l'art. 12 est créé, 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.

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

3.2 Conséquences pour les cantons

Dans le message du 19 décembre 2012 concernant la loi fédérale sur le programme de consolidation et de réexamen des tâches 2014 (LCRT 2014, FF 2013 757), le Conseil fédéral propose de supprimer les contributions fédérales annuelles aux documentations et aux reproductions de sécurité d'un montant de 0,7 million de francs (cf. commentaires de l'art. 13). Le Parlement devrait examiner la LCRT 2014 lors de la session de printemps 2013.

Les présentes modifications de la LPBC n'ont pas d'effets sur le personnel des cantons.