

Monsieur Ueli Maurer
Président de la Confédération
Chef du Département fédéral de la
défense, de la protection de la population
et des sports
Palais fédéral
3003 Berne

Réf. : MFP/15013997

Lausanne, le 12 juin 2013

Révision totale de la loi fédérale sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé (LPBC) - Prise de position du Conseil d'Etat du Canton de Vaud

Monsieur le Président de la Confédération,
Monsieur le Conseiller fédéral,

Le Conseil d'Etat du Canton de Vaud a pris connaissance avec le plus grand intérêt du projet de loi cité en titre et vous remercie de l'avoir consulté sur cet objet. Voici nos déterminations.

Mise en conformité avec le 2^{ème} protocole

La nouvelle LPBC suisse est une refonte assez conséquente de la première LPBC de 1966. En 2004, l'Assemblée fédérale a ratifié le deuxième protocole de La Haye, conclu au niveau international en 1999. Cette révision de la LPBC permet de mettre la loi en conformité avec les nouveautés proposées dans le deuxième protocole, à savoir :

- de préciser les catégories de protection que sont « la protection spéciale » et « la protection renforcée » (art.7 et 8),
- de créer un refuge (« safe haven ») qui permet d'accueillir et de protéger des biens culturels menacés appartenant à des pays tiers (art.12),
- de permettre au Conseil fédéral de conclure des traités avec les pays tiers concernant le dépôt de biens culturels (art.12),
- de renforcer le dispositif pénal (section 8),
- mais également de mettre en conformité la LPBC avec les autres lois suisses.

Article 1. Elargissement du champ d'intervention

La nouvelle LPBC élargit le champ d'intervention des mesures PBC en ajoutant au conflit armé les cas de catastrophe et de situation d'urgence en temps de paix. Nous approuvons cette extension qui permettra de clarifier le rôle de la PBC vis-à-vis des autres corps d'intervention que sont les sapeurs-pompiers, la protection civile, la police et l'armée en cas d'interventions d'urgence qui sont relativement fréquentes.

« Par catastrophe et par situation d'urgence, on entend un événement dont les effets dépassent les capacités humaines et matérielles de la collectivité touchée et nécessitent

donc une aide extérieure » (rapport explicatif, p. 7). L'élargissement du champ d'intervention de la PBC provoquera forcément une implication plus grande sur le terrain, obligera le développement des mesures de protection et l'élaboration des plans d'intervention. Toutefois, pour cet élargissement du champ d'intervention de la PBC, la nouvelle loi ne propose aucune mesure financière d'accompagnement ou d'aide extérieure. Ces tâches incomberont donc aux cantons et aux communes. A ce stade de la procédure, le Conseil d'Etat du Canton de Vaud souhaite l'examen, sous votre autorité, de mesures d'accompagnement financières pour les cantons et les communes.

Article 2 - alinéa b. Définitions des abris de biens culturels

La nouvelle LPBC restreint la définition des abris de biens culturels aux seuls abris de biens culturels d'importance nationale. Hors, l'article 1, alinéa b, de la Convention de la Haye de 1954 ne fait pas de restriction quand à la qualité des édifices et des objets mobiliers à protéger. Il s'agit donc d'une restriction de la définition des abris de biens culturels qui s'écarte de la Convention de 1954. Nous ne pouvons l'accepter sans complément d'information.

Article 3. Le Conseil fédéral règle le classement des biens culturels et en définit les critères

Nous accueillons favorablement cette nouvelle tâche assumée par le Conseil fédéral, puisqu'elle permettra d'éviter les disparités cantonales et garantira l'uniformité confédérale par les regards croisés entre la Confédération, les cantons et les spécialistes.

Article 4 - alinéa 11. Il peut former le personnel des institutions culturelles dans le domaine de la protection des biens culturels

Nous relevons également comme mesure positive l'extension de la définition du personnel PBC. En effet, la nouvelle loi permet à la Confédération d'intégrer dans ses formations le personnel des institutions culturelles (archives, musées et bibliothèques) des biens PBC d'intérêt national. Il s'agit d'une mesure efficiente, puisque ces personnes, par leurs connaissances de l'institution, sont les premiers intervenants à être consultés dans les situations d'urgence. Cette possibilité de formation sera aussi l'occasion de rendre attentif les responsables d'institutions aux nécessités de posséder un plan d'urgence de leur institution et du personnel qualifié et formé pour le faire appliquer. Toutefois, la formation du personnel des institutions culturelles proposées par la Confédération empiète sur les formations cantonales mises en place depuis des années par certains cantons. Il est donc absolument nécessaire de clarifier les responsabilités entre les cantons et la Confédération en ce qui concerne la formation du personnel PBC, qu'il soit astreint à la Protection civile ou personnel des institutions culturelles.

Article 5. Tâche des cantons - alinéa 5. Ils mettent à disposition des abris de biens culturels

« 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 de 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 » (rapport explicatif p.15). La décision fédérale de la suffisance de couverture en abris de biens culturels n'a jamais fait l'objet de consultation auprès des cantons et on ne connaît pas les critères qui ont prévalu à cette analyse. Le canton de Vaud, qui possède de nombreux biens culturels, ne dispose de loin pas d'abris de biens culturels en suffisance. De ce postulat de la PBC fédérale dépend la tâche de la mise à disposition par les cantons d'abris de biens culturels. Les abris appartiennent aux propriétaires constructeurs des biens à protéger, soit la Confédération (ex. Cinémathèque suisse à Penthaz), l'Etat (ex. DABC pour les musées cantonaux), les communes (ex. abri PBC pour les archives de la commune de Villeneuve). Jusqu'à aujourd'hui la Confédération soutenait la création d'abris par des subventions, sous forme de ratio relatif à la surface d'abri construit. Le contrôle de leur entretien est une tâche confiée aux régions de protection civile. Cette « mise à disposition des abris de biens culturels », confiée aux cantons, ne précise pas les modalités en termes de responsabilité, de propriété et de contrôle.

L'alinéa 5 de l'article 5 de la nouvelle LPBC fait référence à l'article 46, alinéa 4 de la LPPCi qui dit 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* » (selon la p. 10 du rapport explicatif). Il est étonnant que la LPBC mette en lien ces deux alinéas, qui ne recouvrent pas les mêmes missions et qui fait intervenir deux entités distinctes que sont la PBC cantonale et la Protection civile cantonale. Il est nécessaire de clarifier ces relations et l'étendue de leurs implications (étendue de l'obligation, de quel type de construction parle-t-on, prise en charge des frais induits, ...).

Article 5. Tâche des cantons - alinéa 6. Ils forment des spécialistes de la protection des biens culturels au sein de la protection civile

De nombreux cantons dont le Canton de Vaud disposent de formations hiérarchisées qui s'organisent de manière pyramidale avec les spécialistes PBC, les chefs de groupe PBC, les chefs de section PBC et les officiers PBC. Il est regrettable qu'à l'occasion de la révision de la LPBC, on n'ait pas fait mention des évolutions apparues dans les cantons concernant les formations PBC.

Section 7. Financement

La nouvelle LPBC supprime complètement les moyens financiers que la Confédération engageait en matière de subventions pour la réalisation des inventaires, mis sur pied par les propriétaires de biens culturels (cantons, communes, fondations et propriétaires privés, articles 23, 24, 25 de la LPBC 1966). Ces 15 dernières années, le canton de

Vaud a bénéficié d'environ CHF 120'000.- par an de subventions, qui se montaient aux 20% - 30% des travaux réalisés. Les institutions culturelles du canton de Vaud qui regroupent les musées, les archives, les bibliothèques et l'Office cantonal de la PBC ont donc engagés chaque année plus de CHF 600'000.- pour la réalisation des inventaires de leurs collections ou de leurs fonds et pour la création des dossiers de sécurité (relevés architecturaux et photographies). Les nombreuses subventions fédérales PBC distribuées aux institutions culturelles vaudoises ces dernières années ont montré le caractère incitatif et motivant de ces sommes, qui, considérées individuellement, peuvent paraître modestes, mais qui permettent aux responsables des institutions d'obtenir les moyens financiers nécessaires pour réaliser leurs tâches d'inventaire, bien souvent jugées de seconde priorité par leur institution de tutelle et qui sont, en terme de PBC, le premier échelon incontournable pour la réalisation de plans d'intervention d'urgence. Nous rappelons également que la proposition de suppressions des subventions PBC contenue dans le programme d'économie CRT 2014 de la Confédération a été largement rejetée (22 voix contre 1) par la commission des finances au printemps 2013 (selon le communiqué ATS du 10 avril 2013).

Cette proposition d'abrogation des subventions fédérales PBC reporte sur les cantons, les communes et les propriétaires privés les efforts faits pour la protection des biens culturels. Depuis juin 2004, le Conseil d'Etat du Canton de Vaud n'alloue plus de subventions aux communes pour leur patrimoine immobilier; il en est de même concernant les subventions PBC. La suppression des subventions fédérales verrait donc l'Office cantonal PBC amputé doublement de son pouvoir d'action, ce qui compromettrait grandement l'accomplissement de ses tâches. Au vu des arguments présentés ci-avant, nous demandons le maintien des mesures financières dans les dispositions légales de la nouvelle LPBC.

Rôle du comité suisse de la PBC

La nouvelle loi définit les tâches de la Confédération en termes de biens culturels. Nous regrettons que l'existence du Comité suisse de la PBC ne soit pas mentionnée dans la loi comme organe de conseil-métier et de choix des options de travail pour la PBC suisse. Ce comité regroupe des représentants des départements fédéraux et des milieux directement concernés par les biens culturels, de l'instruction publique, de l'aménagement du territoire ainsi que de la protection civile et des Monuments historiques. Au vu de l'élargissement du champ d'intervention de la PBC, il nous semble nécessaire que ce comité, représentant les métiers de la Protection au sens large, apparaisse dans la loi comme organe d'appui et d'expertise pour le Conseil fédéral.

Conclusion et prise de position

Le Conseil d'Etat du Canton de Vaud salue la proposition d'extension du champ d'intervention de la PBC, la prise en charge du classement des biens culturels et l'établissement de critères par le Conseil fédéral, mais également l'extension de la notion de personnel PBC, englobant le personnel des institutions d'importance nationale.

Il paraîtrait toutefois judicieux de mentionner le rôle du Comité suisse de la PBC comme organe de soutien-métier au Conseil fédéral.

Des éclaircissements concernant la suffisance de couverture en termes d'abris de biens culturels et les nouvelles responsabilités cantonales liées à la « mise à disposition d'abris de biens culturels par les cantons sont en outre nécessaires.

Le Conseil d'Etat du Canton de Vaud déplore que les évolutions survenues dans les cantons en matière de PBC n'aient pas été prises en compte dans la refonte de la loi. Par ailleurs, la Confédération se retire pratiquement totalement du financement en matière de protection des biens culturels

Au vu de l'extension du champ d'intervention de la PBC, de la nécessité de réaliser des plans d'interventions d'urgence, de continuer à soutenir les travaux d'inventaires et la création des dossiers de sécurités réalisés par les institutions culturelles, les communes vaudoises et l'Office de la PBC vaudoise, le Conseil d'Etat du canton de Vaud demande que soient maintenus dans la nouvelle loi les articles 23 et 24 de l'ancienne LPBC traitant les principes en matière de subvention ainsi que le taux de subventionnement.

Le Conseil d'Etat du canton de Vaud vous prie de croire, Monsieur le Président de la Confédération, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de sa haute considération.


AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LE PRESIDENT



Pierre-Yves Maillard

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean

Copies

- OAE
- SIPAL