

**Exposé des motifs et avant-projet
de loi sur le patrimoine mobilier et immatériel**

Table des matières

1. Objet de la loi.....	1
2. Les Idées force du patrimoine.....	2
3. Contexte cantonal de la loi.....	2
4. Protection du patrimoine et lois cantonales.....	3
5. Conventions internationales et droit fédéral.....	5
6. Protection du patrimoine mobilier et immatériel.....	6
7. Aspects financiers.....	9
8. Commentaire article par article.....	11
9. Modifications de la LPMNS.....	21
10. Conséquences.....	21
11. Conclusion.....	22

1.- OBJET DE LA LOI

Le projet de loi sur le patrimoine mobilier et immatériel (LPMI) est la conséquence de l'abrogation de la loi du 19 septembre 1978 sur les activités culturelles (LAC), dont elle reprend en les adaptant une partie des dispositions. Il doit être examiné en parallèle avec le projet de loi sur la promotion de la culture, présenté simultanément et qui fournit le cadre général de la démarche.

La LPMI instaure une protection du patrimoine de statut public ou assimilé comme tel et ouvre la possibilité pour l'Etat de contribuer à la protection du patrimoine propriété de personnes privées. Elle opère ainsi une distinction entre le patrimoine en mains publiques et le patrimoine en mains privées, ce dernier étant en principe soumis à une protection sur une base volontaire uniquement. Elle définit les notions de patrimoine et le rôle de l'Etat, fixe le périmètre et les modalités de son intervention et précise les missions des institutions patrimoniales cantonales.

Dans le but d'assurer la protection du patrimoine mobilier par un seul texte légal, le Conseil d'Etat propose également une révision de la loi du 10 décembre 1969 sur la protection de la nature, des monuments et des sites (LPNMS), qui ne concernera à l'avenir plus que le patrimoine immobilier.

La loi du 14 décembre 1970 d'application de la loi fédérale du 6 octobre 1966 sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé est quant à elle complémentaire au présent projet de loi.

2.- LES IDEES FORCE DU PATRIMOINE

Le patrimoine n'est pas une notion désincarnée, il se présente sous les aspects les plus variés, que ce soit dans sa nature, son évaluation ou sa gestion. Depuis une vingtaine d'années, il tend à se diversifier. C'est une très longue chaîne de savoirs et d'expériences, de forces publiques, d'associations et de fondations, de groupes d'individus : tous les maillons sont importants.

Le patrimoine n'est ni la propriété d'une élite ni l'apanage d'un groupe. Tout le monde a une relation plus ou moins étroite avec le patrimoine, avec lequel il doit pouvoir s'identifier ; il faut que le patrimoine parle, serve et apprenne à exister, à observer et à regarder. Selon l'expression de Pierre Nora dans les *Lieux de Mémoire* (1986), « on est passé d'un patrimoine étatique et national à un patrimoine de type social et communautaire où se déchiffre une identité de groupe, et donc d'un patrimoine hérité à un patrimoine revendiqué. De matériel et visible, le patrimoine est devenu visible et symbolique, traces encore saisissables d'un passé définitivement mort, vestiges chargés d'un sens lourd, mais mystérieux ».

Le patrimoine est aussi respectable et exigeant qu'il est divers. Il commande des actions sur le plan éthique, civique, politique, scientifique, économique et pratique. La responsabilité de l'Etat est en conséquence énorme, essentielle et déterminante, car de son action directe, stimulante et constante dépendent la préservation, la défense et la transmission du patrimoine. Sans projet de sa part, le patrimoine est appelé à se dégrader, les notions d'héritage et d'identité sont malmenées, alors que le grand public prétend de plus en plus massivement à la connaissance du passé et à se reconnaître à travers lui.

La Constitution vaudoise du 14 avril 2003 reconnaît l'importance de la notion du patrimoine, dont elle consacre le terme. Le commentaire de mai 2002 retient la définition suivante : « le patrimoine correspond à l'ensemble des objets matériels, des produits culturels, héritages du passé ou témoignages du monde actuel. Il est aussi bien naturel que culturel. Il est considéré comme indispensable à l'identité et à la survie d'une collectivité, et comme résultant de la manifestation de son génie propre. A ce titre, il est reconnu comme digne d'être sauvegardé et accru pour être transmis aux générations futures ».

3.- CONTEXTE CANTONAL DE LA LOI

3.1. Considérations générales

L'idée d'une intervention de l'Etat pour protéger le patrimoine est née en France, dans la première moitié du XIXe siècle. Les premières lois cantonales sur l'encouragement des activités culturelles remontent en Suisse à la fin des années 1960. Le mot patrimoine émerge à peine alors, il est confondu avec la culture, dans l'expression « patrimoine culturel ». La loi du 19 septembre 1978 sur les activités culturelles ne le mentionne pas expressément. Dans le canton de Vaud, c'est en fait la Constitution du 14 avril 2003 qui va le consacrer pour la première fois et dans un article spécifique: « L'Etat conserve, protège, enrichit et promeut le patrimoine naturel et le patrimoine culturel » (art. 52, al. 1).

Quelques rappels en fait d'histoire récente s'imposent pour comprendre le contexte de la démarche et ce qui l'a alimentée en réflexion.

3.2. Tous (ré)unis pour le patrimoine vaudois

Grande première dans l'histoire du canton de Vaud, les responsables d'associations et d'institutions en charge des patrimoines naturel et culturel ont décidé d'unir leurs efforts, en créant le 15 juin 1997 une association pour le patrimoine naturel et culturel du canton de Vaud (APAV) et en tenant leurs premiers états généraux à Chillon, le 6 décembre 1997. Une publication de 182 pages, *Le patrimoine vaudois existe, nous l'avons rencontré*, a été remise à cette occasion aux autorités vaudoises ; elle présentait alors un bilan des divers patrimoines et plusieurs propositions d'action pour l'avenir, ainsi qu'une déclaration politique signée par les 270 personnes morales et individuelles assemblées à Chillon. Un supplément de la Feuille des avis officiels du canton de Vaud (2 décembre 1997, 56 pages), préfacé par trois conseillers d'Etat en charge du patrimoine, a paru, quelques jours avant la manifestation, sur le thème des Identités patrimoniales et a touché un vaste public.

Une nouvelle association du même nom que la première a été créée, le 21 avril 1998, à Lausanne, avec modifications de ses buts : « promouvoir la conservation et mise en valeur du patrimoine naturel et culturel du canton de Vaud ». Elle a publié depuis neuf numéros des *Documents* qui reflètent autant de sujets sur le patrimoine et a organisé deux colloques, « Rencontres des patrimoines ».

De son côté, le chef du Département alors en charge de la culture (Département de l'instruction publique et des cultes) a piloté le « Groupe des Rasses », mis sur pied par le Service des affaires culturelles, qui lui a remis, en décembre 1997, un rapport comprenant plusieurs propositions sur le devenir du patrimoine. Cette démarche rejoignait les préoccupations de l'APAV.

3.3. Périmètre de la loi

L'avant-projet de loi confie à l'Etat la responsabilité d'assurer la protection du patrimoine mobilier et immatériel d'importance cantonale, soit sis sur le territoire du canton et ayant un lien significatif avec celui-ci. Une part de ce patrimoine peut être protégée également par les inventaires fédéraux. Celui d'importance locale est le fait des communes.

L'avant-projet de loi concerne prioritairement le patrimoine mobilier et immatériel qui appartient à l'Etat, aux communes ou à d'autres corporations, établissements ou fondations de droit public. Ce patrimoine peut être mis à l'inventaire ou classé, ce qui a pour conséquence diverses mesures de protection.

L'avant-projet de loi ouvre également la possibilité d'instaurer des mesures de protection du patrimoine en mains privées, sur une base volontaire et dans le cadre de conventions entre l'Etat et les propriétaires.

La dimension culturelle de la valorisation du patrimoine est traitée dans la loi sur l'encouragement de la culture.

4.- PROTECTION DU PATRIMOINE ET LOIS CANTONALES

4.1. Situation dans le canton de Vaud

La notion de patrimoine était autrefois limitée aux « seuls monuments d'art et d'histoire ». Ainsi, la première loi cantonale vaudoise de teneur patrimoniale – et également la première

loi du genre en Suisse – date du 10 septembre 1898 ; elle porte sur la conservation des monuments et des objets d'art ayant un intérêt historique ou artistique. Elle sera modifiée en 1951. En 1906, la Commission vaudoise pour la protection des monuments naturels est créée ; elle donnera naissance en 1956 à la Fondation de la Ligue vaudoise pour la protection de la nature (aujourd'hui Pro Natura).

C'est le 10 décembre 1969 que la LPNMS est adoptée ; elle permet le lancement dès 1974 de l'inventaire des sites archéologiques vaudois et du recensement architectural. Deux arrêtés cantonaux complètent le dispositif : celui du 25 juillet 1973 portant protection des fontaines publiques dont la construction est antérieure à 1914 et celui du 25 octobre 1989 portant protection des bornes anciennes et des indicateurs routiers historiques antérieures à 1900.

Le présent projet de loi comble les lacunes de la LPNMS en ce qui concerne la protection du patrimoine mobilier et immatériel. Il ramène à lui tous les éléments y ayant trait, notamment ce qui concerne le patrimoine mobilier archéologique, ce qui se rapporte aux musées d'archéologie, en particulier aux « musées locaux reconnus », ainsi que les questions d'archives relatives aux monuments historiques et antiquités. Il a exigé en conséquence le toilettage de la loi de 1969, présenté simultanément avec le projet de loi.

La loi du 14 décembre 1970 d'application de la loi fédérale du 6 octobre 1966 sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé s'applique aux biens culturels mobiliers et immobiliers. Sa finalité est d'éviter la destruction de biens culturels en cas de conflits armés, par exemple par la signalisation des immeubles protégés et par le dépôt dans des abris de biens mobiliers. La protection prévue par le présent projet de loi est d'un autre ordre. Dans la mesure où les mêmes biens seront souvent concernés par les deux types de protection, une attention particulière devra toutefois être accordée à une bonne coordination entre les instances concernées.

La LPMI englobe aussi la protection du patrimoine immatériel, désigné ordinairement par « culture traditionnelle », « folklore » ou « culture populaire », qui ne fait l'objet actuellement d'aucune protection légale spécifique. Faire apparaître ce patrimoine dans le titre même de la loi constitue une première en Suisse. Longtemps délaissée, la notion de patrimoine immatériel a trouvé sa reconnaissance dans l'adoption par l'assemblée générale de l'UNESCO, le 17 octobre 2003, de la Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel, entrée en vigueur le 20 avril 2006. Il est judicieux de rappeler ici la mise sur pied, entre 1976 et 1977, sous la houlette de Paul Hugger, professeur d'ethnologie européenne à l'Université de Zurich, d'une enquête auprès de 348 personnes habitant le canton de Vaud, choisies sur la base d'un envoi à 10 000 lecteurs de *l'Encyclopédie illustrée du Pays de Vaud* : cette enquête unique en Suisse romande touchait tous les domaines de la recherche ethnographique, de la naissance à la mort, la vie de famille, la vieillesse, la vie villageoise, la sociabilité, la nourriture, le vêtement, les croyances, le langage, le sport, etc. Elle a servi à la publication des volumes 10 et 11 de *l'Encyclopédie*. La double publication en 1995 par le Musée cantonal d'archéologie et d'histoire de *La Mémoire des Combiens. Artisans et métiers de la vallée de Joux (XIXe-XXe siècle)* et *Machines et métiers. Aspects de l'industrie vaudoise du XVIe au XXe siècle*, démontre que derrière le patrimoine matériel, il y a une tradition et un savoir-faire qui se transmettent au-delà d'une vie humaine et qui font partie de plein droit de la notion de patrimoine immatériel. Il ne suffit pas de conserver les bâtiments ou des outils dignes de protection, il faut encore se préoccuper de fixer la mémoire de l'art de bâtir et des usages.

La LAC, dont l'abrogation est proposée, servait jusqu'à présent de base légale aux institutions patrimoniales cantonales. Cette matière est reprise dans le projet de loi.

4.2. Situation dans d'autres cantons

Comme on peut le lire dans le message du Conseil fédéral sur la loi fédérale sur le transfert international des biens culturels du 20 juin 2003 (FF 2002, p. 516), « certains cantons connaissent des prescriptions pour prévenir l'exode de leur patrimoine culturel : ce sont ceux de Bâle-Campagne, de Fribourg, du Jura, de Lucerne, de Nidwald, de Schwyz et du Tessin. Les cantons d'Argovie, d'Appenzell-Rhodes extérieures, de Bâle-Campagne (contractuellement), de Fribourg, des Grisons, de Lucerne, de Nidwald, de Soleure, du Tessin, du Valais et (indirectement) de Vaud connaissent un droit d'achat ou de classement en cas d'expropriation ».

5.- CONVENTIONS INTERNATIONALES ET DROIT FEDERAL

Depuis 1946, l'Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture (UNESCO) agit spécifiquement dans le domaine de la protection et de la mise en valeur du patrimoine naturel et culturel. Parmi ses fonctions les plus connues, en particulier après la reconnaissance du Vignoble en terrasses de Lavaux, figure celle de l'inscription de sites culturels et naturels sur la liste du patrimoine mondial dont le nombre de candidatures à l'inscription a considérablement augmenté durant les cinq dernières années. D'autres organisations intergouvernementales complètent l'action de l'UNESCO : la Banque mondiale datant de 1946, l'Union européenne et le Conseil de l'Europe, créé en 1949, le Centre international d'études pour la conservation et la restauration des biens culturels (ICCROM), fondé en 1956, et l'Organisation mondiale du tourisme (OMT) et l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) dont le siège est à Gland, toutes deux lancées en 1970. Parmi les organisations internationales non gouvernementales, il faut citer le Conseil international des monuments et des sites (ICOMOS) et le Conseil international des musées (ICOM). Pour que la liste des opérateurs de la conservation et de la mise en valeur du patrimoine soit complète, il faut citer enfin les fondations et les fonds financiers internationaux et les fédérations et associations internationales.

Le premier texte de nature doctrinale en matière de patrimoine immobilier et de restauration du patrimoine culturel est celui de la Conférence d'Athènes, appelé improprement charte d'Athènes, rédigé à l'occasion du premier congrès international des architectes tenu en 1931 dans la capitale hellénique. Il pose une série de principes fondateurs qui conservent encore toute leur actualité dans une perspective de mise en valeur touristique du patrimoine culturel, en particulier en ce qui concerne les sites historiques et archéologiques, et dans le cadre des travaux de restauration.

Depuis lors, plusieurs instruments internationaux traitent de la protection du patrimoine. Ainsi la Convention de La Haye du 14 mai 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé ; la Charte de Venise (Charte internationale sur la conservation et la restauration des monuments et des sites de 1964) ; la Charte de Florence (Charte relative à la sauvegarde des jardins historiques de 1981) ; la Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique de Grenade de 1985 ; la Charte de Washington (Charte pour la sauvegarde des villes historiques de 1987) ; la Charte de Lausanne pour la gestion du patrimoine archéologique de 1990 et la Convention de Malte de 1992 sur la protection des sites archéologiques. La Convention du 17 octobre 2003 pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel constitue aux côtés de la Convention du 16 novembre 1972 de Paris concernant le patrimoine mondial, culturel et naturel et de la Convention du 20 octobre 2005 sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles l'un des trois piliers de la préservation et de la promotion de la diversité créatrice. Ensemble, ces trois conventions illustrent et confortent l'idée maîtresse de la Déclaration universelle de

l'UNESCO sur la diversité culturelle (2001), qui considère la diversité culturelle comme « un patrimoine commun de l'humanité » et sa défense comme « un impératif inséparable du reste de la dignité de la personne humaine ». L'action normative qui accompagne ou reflète la grande évolution de la notion de patrimoine, constatée ces dix dernières années, se lit encore dans la Charte sur la conservation numérique du 15 octobre 2003, qui se préoccupe des ressources uniques dans les domaines de la connaissance et de l'expression humaine, qu'elles soient d'ordre culturel, éducatif, scientifique et administratif ou qu'elles contiennent des informations techniques juridiques, médicales ou d'autres sortes. En 1997, le Conseil de l'Europe propose la « charte sur l'usage des lieux antiques de spectacles », dite charte de Vérone. En 1999, l'ICOMOS adopte un texte important connu sous le titre de « charte de Burra sur la conservation des lieux et des biens patrimoniaux de valeur culturelle » dont diverses déclarations rédigées en 1979, 1981 et 1988 avaient déjà reconnu le besoin. La charte reconnaît l'évolution des mentalités en matière de gestion du patrimoine et confirme la nécessité de faire « évoluer les lieux en les altérant le moins possible ».

Ces conventions, si elles ne trouvent le plus souvent pas une application directe dans les cantons, sont prises en compte par les milieux professionnels et inspirent leurs pratiques.

Au niveau de la Confédération, la loi fédérale sur le transfert international des biens culturels du 20 juin 2003 est entrée en vigueur le 1^{er} juin 2005. Le Conseil fédéral a ratifié depuis le premier des deux accords internationaux pertinents : la Convention de l'UNESCO du 14 novembre 1970 concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels ; il l'avait déjà fait, le 26 juin 1996, avec la Convention internationale UNIDROIT du 24 juin 1995 sur les biens culturels volés ou illicitement exportés. L'importation en Suisse des biens culturels, leur transit et leur exportation ainsi que le retour des biens culturels qui se trouvent en Suisse sont ainsi garantis par le nouveau dispositif légal. Un inventaire des biens culturels lui est subordonné. Longtemps dépourvue de législation en la matière, la Suisse avait acquis la réputation de plaque tournante du trafic illicite. Enfin, en date du 20 mars 2008, le Parlement a approuvé la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles et la Convention de l'UNESCO pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel que lui soumettait le Conseil fédéral. Les travaux préparatoires pour la mise en œuvre des conventions ont déjà commencé.

6.- PROTECTION DU PATRIMOINE MOBILIER ET IMMATERIEL

6.1. Evolutions de la notion de protection du patrimoine

La loi sur les activités culturelles de 1978 n'est plus en rapport avec l'évolution considérable des champs de sauvegarde et avec le formidable mouvement de diversification de l'intérêt pour le patrimoine. Les articles de la loi de 1978 s'en tiennent à décliner et à définir les missions des institutions cantonales et ne traitent pas de la protection de l'ensemble du patrimoine.

La professionnalisation des acteurs, la codification des pratiques et la multiplication des textes légaux et conventionnels ont donné de nouveaux élans à l'étude, à la compréhension et à la conservation du patrimoine, dont la loi de 1978 n'a pu mesurer l'ampleur et l'inscrire dans les obligations de l'Etat. Les modes opératoires ont fortement changé, les filières de formation se sont généralisées, la création de pôles de compétences et de réseaux plus ou moins étendus caractérise désormais le paysage et la gestion du patrimoine. Il est devenu indispensable de privilégier la coopération et la coordination entre les institutions et tous les détenteurs publics et autant que possible privés de biens relevant du patrimoine mobilier et

immatériel. L'Etat voit croître ses responsabilités en même temps que le nombre de partenaires augmente et que les domaines d'intervention prolifèrent et se solidarisent. La Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 attribue les compétences en matière de protection du patrimoine aux cantons et donne un rôle subsidiaire à la Confédération. Les faits récents ont démontré qu'en raison des difficultés financières et de la reconsidération des patrimoines à soutenir, des reports de charge se faisaient sur les cantons, souvent insuffisamment armés sur le plan légal et dans leurs pratiques pour faire face à de nouvelles obligations. La loi de 1978 ne prévoit aucune structure pour soutenir l'action de l'Etat, en dehors du Service des affaires culturelles. Il n'est plus possible désormais d'agir ainsi, sans repenser toute la chaîne d'évaluation des patrimoines et le nécessaire contrôle et concours de l'Etat. La LPMI formule diverses réponses et pistes de réflexion.

6.2. Patrimoine en mains publiques et en mains privées

L'avant-projet de loi, comme cela a déjà été exposé, concerne en premier lieu les biens en mains publiques. Seuls ceux-ci, à la teneur du présent texte, peuvent faire l'objet de mesures de protection obligatoires. Le Conseil d'Etat souhaite cependant que des mesures puissent être prises également pour les biens appartenant à des personnes privées.

Déjà lors de la discussion autour de la LAC, en 1978, le conflit entre l'intérêt public et la propriété privée de biens a été évoqué. La position du Conseil d'Etat était alors la suivante sur le point de savoir, dans le cas des Archives cantonales, si l'Etat avait la compétence d'interférer auprès de détenteurs privés de documents : « Lorsqu'il charge les Archives cantonales (...) d'assurer la recherche et l'inventaire des documents se trouvant en possession d'institutions privées ou de particuliers, le projet ne tend pas autoriser les Archives à intervenir dans des affaires privées. Mais il est évident que des documents privés peuvent être fort intéressants et que, pour qu'ils puissent être conservés, il faut pour commencer qu'ils soient connus. C'est principalement sous la forme d'informations, d'instructions et d'appels adressés au public en général qu'elles pourront proposer des mesures non coercitives qui permettront de faire connaître ces documents. » La pratique « permet à ceux qui le désirent de confier aux Archives cantonales, en don ou en dépôt, des documents qu'ils ne veulent ou ne peuvent plus garder eux-mêmes et qui méritent d'être conservés. Il est clair que les Archives cantonales ne sauraient être surchargées par l'obligation de recevoir ainsi n'importe quelle pièce quelconque. Comme le prescrit la loi, il faut que les documents dont il est question ici « présentent un intérêt historique évident » et c'est aux Archives cantonales qu'il appartient de juger de cet intérêt ».

C'est de cet esprit que la LPMI s'inspire, en tenant compte du droit de propriété et de la liberté individuelle de disposer de ses biens. Il ne peut en effet y avoir de symétrie parfaite des moyens et des procédures entre ce qui est de propriété publique et la propriété privée. Le Conseil d'Etat a ainsi choisi une approche médiane, modérée et réaliste. Les critères pour déterminer si un bien est susceptible de figurer à l'inventaire ou d'être classé sont les mêmes pour les biens en mains publiques et pour les biens en mains privées. Pour ceux-ci toutefois, le Conseil d'Etat privilégie une approche conventionnelle et volontaire de la protection du patrimoine. On ne peut ainsi imposer à un propriétaire privé la mise à l'inventaire ou le classement de son bien. L'Etat peut toutefois l'inciter à accepter une telle démarche, en particulier par l'octroi de subventions en vue de la préservation du bien.

6.3. Recensement et inventaires

Les activités de sauvegarde du patrimoine ont pour but de conserver, de diffuser et de promouvoir l'héritage culturel. Il ne suffit pas ou plus d'accumuler, de stocker ou d'entreposer, il faut encore et surtout identifier, analyser, comparer et faire connaître.

Le recensement et l'inventaire (le second terme étant souvent utilisé de manière générique pour tout travail de repérage et d'analyse) représentent des actes fondateurs des fonctions liées aux exigences de la collecte, de la conservation, de la préservation et de la valorisation du patrimoine auquel ils donnent son existence. Sans eux, il n'y a pas de connaissance possible du patrimoine ; ils ne constituent pas une fin en soi, mais des étapes initiales de la connaissance.

Chaque institution publique a pour mission fondamentale et prioritaire d'identifier et de recenser les fonds et les collections dont elle a la charge.

Il faut connaître le patrimoine pour le protéger et le valoriser.

6.3.1. Inventaires fédéraux

La Confédération suisse a lancé plusieurs inventaires d'importance fédérale, parmi lesquels on compte l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (IFP), depuis 1963, l'Inventaire des sites construits à protéger en Suisse (ISOS), depuis 1973, et l'Inventaire des voies de communications historiques de la Suisse (IVS), depuis 2003. La troisième révision de l'Inventaire des biens culturels d'importance nationale et régionale est en cours et devrait aboutir en 2008. Elle fait suite à celles de 1998 et de 1995. Le nouvel inventaire intègre les biens culturels meubles en complément à l'inventaire existant des biens culturels immobiliers. Il garantit qu'un objet classifié d'importance nationale le soit dans tous les inventaires de signification nationale. Il est judicieux de relever les critères choisis pour la part nouvelle de l'inventaire, qui ont dû être harmonisés et explicités pour faciliter leur interprétation : les listes sont établies sur les valeurs tant esthétique, artisanale, iconographique, religieuse, historique, ethnographique, typologique que du contexte (appartenance à un groupe ou à une collection), d'ancienneté et de rareté, ainsi que sur l'état physique de l'objet.

6.3.2. Inventaire cantonal vaudois

La LPMI, empruntant la terminologie de la LPNMS, distingue les catégories de biens et les processus de protections juridiques différentes. Selon la valeur accordée, les droits et les devoirs de l'Etat changent :

- *recenser*, c'est identifier, repérer ;
- *inventorier*, c'est donner une valeur, hiérarchiser, donc sélectionner parmi les biens recensés, ceux qui ont un intérêt particulier ;
- *classer*, c'est protéger particulièrement des biens qui sont inventoriés.

Des mécanismes juridiques peuvent être associés à chacune de ces étapes : inaliénabilité, imprescriptibilité, droit de préemption.

L'Etat a la charge exclusive du patrimoine mobilier et immatériel d'importance cantonale. La responsabilité va aux communes pour le patrimoine d'importance locale.

Des biens inscrits à l'inventaire cantonal ou classés par l'Etat peuvent faire l'objet de protections supplémentaires s'ils sont intégrés à des inventaires établis par la Confédération en matière de protection de biens culturels.

La ligne de démarcation entre les pouvoirs fédéral, cantonal et communal en matière de patrimoine ne peut être tracée qu'à partir du travail de recensement, réinterprété selon son importance.

6.3.3. Conserver et diffuser, deux missions essentielles et solidaires des institutions patrimoniales

Le patrimoine est un bien collectif ; il a un rôle éminemment public, un rôle éducatif et de transmission d'un savoir. En ce sens, tout le travail de recensement et d'inventaire n'a de sens que si ces deux opérations débouchent sur des actions de promotion et de valorisation du patrimoine. La diffusion et l'expertise des connaissances font partie intégrante des missions des Archives, de la Bibliothèque et des Musées, au-delà de celles de conserver et d'entretenir. Elles trouvent leurs formes d'expression dans des campagnes de sensibilisation, des animations culturelles, l'organisation d'expositions, la publication de travaux scientifiques et de vulgarisation, de catalogues et de périodiques – ainsi les cahiers pédagogiques d'Ecole-Musée rencontrent un grand succès auprès des classes et font des institutions concernées des médiateurs culturels appréciés des enseignants. Le plus large public doit pouvoir bénéficier de ces prestations.

7.- ASPECTS FINANCIERS

7.1. Généralités

La loi propose une démarche générale, des procédures et une commission pour la conduite des tâches.

Une Commission cantonale du patrimoine doit être constituée ; elle devra mettre en place les méthodes de travail et d'évaluation (critères de classification, niveau de profondeur de l'inventaire), prioriser et planifier les étapes et proposer les financements. Elle s'entourera d'experts et devrait pouvoir s'appuyer sur une personne permanente, affectée aux tâches du patrimoine et rattachée au Service des affaires culturelles. Elle soumettra la liste des biens pour l'inventaire et le classement aux autorités de tutelle.

Le Service des affaires culturelles assume la responsabilité administrative et budgétaire du suivi des opérations et assure la coordination entre les différents secteurs concernés de l'ACV.

La principale tâche consistera, à partir du recensement dont la responsabilité incombe à chaque détenteur public de patrimoine, à faire l'évaluation des patrimoines et au besoin d'en proposer certaines parties à l'inventaire et au classement.

Les institutions cantonales conservent sans doute la partie la plus importante du patrimoine mobilier et immatériel du canton en mains publiques, souvent en partage avec les institutions communales et des partenaires associatifs dont le statut cantonal pourrait leur être reconnu.

Un fonds cantonal du patrimoine est créé par la loi, avec diverses sources de financement. L'Etat peut attribuer des prix et des bourses qui sont autant d'éléments novateurs du projet. Ce double dispositif est inspiré de la LPC élaborée conjointement.

7.2. Les enseignements chiffrés du recensement architectural

Le travail de recensement, d'inventaire et de classement du patrimoine mobilier et immatériel dispose dès à présent du travail effectué dans les institutions à caractère public et privé. Mais il nécessite l'harmonisation des politiques de recensement, la mise en place d'une grille d'évaluation de l'importance cantonale et des procédures d'inscription à l'inventaire et de classement. La tâche est immense et ne pourra être conduite que sur un grand nombre d'années ; elle exigera une structure de coordination et de contrôle de l'application de la méthodologie choisie. Elle devra pouvoir s'appuyer sur un budget spécifique.

Sans pouvoir en être la réplique exacte, elle s'inspirera inévitablement de la démarche suivie en matière de patrimoine immobilier à la suite de la LPNMS de 1969 qui commandait les mêmes objectifs que ceux définis dans la LPMI.

Véritable radiographie du domaine bâti, le recensement architectural fournit en effet des enseignements vérifiés tant du point de vue du calendrier de son application et de sa méthodologie que de ses ressources financières et humaines.

Le recensement concerne des bâtiments évalués selon une échelle de 1 (importance nationale) à 7 (bâtiments parasite ou sans intérêt). Certains secteurs spécifiques ont été mis au bénéfice de recensements transversaux : par exemple, les cures, les chalets d'alpage, les écoles de la scolarité obligatoire, les lieux de culte de l'église libre.

Le recensement a été réalisé entre 1974 et 1998 : près de 48 000 fiches de recensement ont été établies, ce qui représente environ 75'000 heures de travail. Cette durée de vingt-quatre ans n'est pas le résultat d'une planification, mais le temps nécessaire à effectuer ce recensement en collaboration (y compris financière) avec les communes concernées. Les capacités de travail sont évidemment déterminées par les moyens annuels mis à disposition en personnel fixe, auxiliaire et mandataire et en frais divers.

Depuis lors, il est tenu à jour, c'est-à-dire que les fiches des communes dont le recensement a plus de vingt ans sont révisées: les bâtiments protégés sont à nouveau photographiés, les résultats d'une recherche d'archives sont retranscrits sur les fiches, un nouveau dossier complet est fourni aux communes. Le suivi du recensement implique d'autres tâches, dont notamment sa gestion informatique, la conservation des documents et bien sûr sa diffusion (renseignements au public et aux professionnels, conférences aux communes, aux spécialistes de la protection des biens culturels, par exemple). Le recensement comporte aujourd'hui 50'000 fiches, représentant plus de 75'000 objets, dont 18'000 sont protégés. 2'500 fiches sont révisées en moyenne par année.

Jusqu'en 1984, un architecte a été mandaté à environ mi-temps pour coordonner l'opération. Il mandatait à son tour d'autres architectes ou historiens qui faisaient le travail de terrain ; une secrétaire auxiliaire à mi-temps a progressivement pris en charge les parties administratives. Les postes se sont peu à peu internalisés et étoffés entre 1984 et le début des années nonante. Dès lors la structure est restée la même. Le recensement est piloté par une architecte à mi-temps, assistée d'une architecte à 10%, d'une historienne à 40%, de deux collaboratrices administratives totalisant 90%. Les salaires bruts de ce personnel s'élèvent à Fr. 160'000.- par an. Il faut ajouter à ces postes des rubriques budgétaires pour du personnel mandataire et auxiliaire et des frais divers. Le coût de fonctionnement de tous ces éléments additionnés est de Fr. 220'000.- en moyenne par an.

8.- COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE

Les objectifs de la loi se déclinent dans le projet selon le plan suivant :

Chapitre premier : Dispositions générales (buts, champ d'application, définitions et critères)

Chapitre II : Autorités

Chapitre III : Modalités de la protection

Chapitre IV : Institutions cantonales

Chapitre V : Moyens

Chapitre VI : Droit de recours et dispositions pénales

Chapitre VII : Dispositions transitoires et finales

Chapitre premier : dispositions générales

Article premier. - Buts

L'article premier expose quatre buts :

- a) *définir le rôle de l'Etat et des communes quant à la préservation et à la mise en valeur du patrimoine mobilier et immatériel* : l'action en matière de préservation du patrimoine implique un effort conjugué et coordonné de l'Etat et des communes. Les mesures de protection instituées par le projet de loi concernent principalement le patrimoine d'importance cantonale. Les communes restent libres de gérer la protection du patrimoine d'importance communale comme elles l'entendent ;
- b) *désigner les institutions chargées de la mise en oeuvre de la politique patrimoniale de l'Etat* : la préservation et la protection visées par le projet de loi sont en grande partie mises en oeuvre par les institutions patrimoniales cantonales déjà existantes. Leur ancrage légal, qui se trouve actuellement dans la loi du 19 septembre 1978 sur les activités culturelles, devrait être la LPMI ;
- c) *définir les missions et moyens d'action de ces institutions* : l'action de l'Etat en matière de protection et de mise en valeur du patrimoine doit répondre à un souci de cohérence. Le Conseil d'Etat a ainsi décidé de définir dans le projet de loi des missions communes s'appliquant à toutes les institutions patrimoniales. La loi constituera également la base légale pour leur financement.
- d) *aménager les relations de l'Etat et des communes avec les organisations en relation avec le patrimoine mobilier et immatériel et les propriétaires privés* : les acteurs concernés par la protection du patrimoine sont divers. Au-delà de l'Etat et des communes, il s'agit en particulier des associations de protection du patrimoine et des propriétaires privés. Ces derniers pourront passer une convention avec l'Etat en vue de l'inscription d'un bien à l'inventaire ;

Art. 2.- Champ d'application

La loi concerne les biens mobiliers sis dans le canton, ainsi que le patrimoine immatériel. Elle fait toutefois une distinction entre le patrimoine en mains publiques et celui en mains privées, qui font l'objet de modalités de protection en partie différentes.

Au sens de la loi, on parle de propriété en mains publiques non seulement pour les biens de l'Etat et des communes, mais encore de toutes corporations, établissements ou fondations de droit public. La propriété en mains privées regroupe quant à elle tant des biens appartenant à des personnes physiques qu'à des personnes morales.

La préservation et la mise en valeur des biens immobiliers restent régis par la LPNMS, dont des modifications sont également proposées pour s'harmoniser pleinement avec la LPMI.

Art. 3.- Définitions

La définition des biens mobiliers faisant partie du patrimoine est volontairement large. La loi ne saurait fixer avec trop de précision et de manière trop limitative quels sont les biens à protéger. On se trouve en effet dans un domaine en constante évolution qui demande une grande flexibilité. On notera ici que, au stade de l'avant-projet, toutes les questions juridiques se posant pour délimiter les biens en mains publiques des biens en mains privées n'ont pas encore été résolues. Il en va notamment ainsi des biens en mains des Eglises reconnues comme institutions de droit public dotées de la personnalité morale.

Il en va de même du patrimoine immatériel, dont on trouve une définition dans la Convention du 17 octobre 2003 pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel : « *les pratiques, représentations, expressions, connaissances et savoir-faire - ainsi que les instruments, objets, artefacts et espaces culturels qui leur sont associés - que les communautés, les groupes et, le cas échéant, les individus reconnaissent comme faisant partie de leur patrimoine culturel. Ce patrimoine culturel immatériel, transmis de génération en génération, est recréé en permanence par les communautés et groupes en fonction de leur milieu, de leur interaction avec la nature et de leur histoire, et leur procure un sentiment d'identité et de continuité, contribuant ainsi à promouvoir le respect de la diversité culturelle et la créativité humaine* ». La définition de l'article 3 comprend également le patrimoine numérique, tel qu'il est en particulier décrit dans la Charte du 15 octobre 2003 sur la conservation du patrimoine numérique. Selon l'article premier de dite convention, « *le patrimoine numérique se compose de ressources uniques dans les domaines de la connaissance et de l'expression humaine, qu'elles soient d'ordre culturel, éducatif, scientifique et administratif ou qu'elles contiennent des informations techniques, juridiques, médicales ou d'autres sortes, créées numériquement ou converties sous forme numérique à partir de ressources analogiques existantes* ».

Art. 4.- Critères

Il n'est pas toujours aisé de déterminer si un bien possède une valeur patrimoniale culturelle justifiant des mesures de protection. Le projet de loi, sur le plan des principes, retient que sont protégés les biens qui représentent une valeur :

- archéologique,
- historique,
- géologique,
- biologique,
- esthétique,
- scientifique,
- technique,
- ethnologique,

- anthropologique,
- documentaire,
- artistique,
- éducative.

Il est précisé, en reprenant les termes de l'article 4 de la Convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites de biens culturels que tant les biens religieux que profanes sont concernés.

Chapitre II : autorités

L'article 5 énonce les autorités compétentes, soit :

- le département, chargé d'exercer les attributions prévues par le présent projet de loi ;
- la Commission du patrimoine.

Au niveau du canton, la majeure partie du patrimoine mobilier et immatériel est déjà actuellement du ressort du Département de la formation, de la jeunesse et de la culture (DFJC). Les institutions patrimoniales cantonales y sont en effet rattachées, à l'exception des Archives cantonales (rattachées au Département de l'intérieur (DINT)) et du Musée militaire vaudois (rattaché au Département de la sécurité et de l'environnement (DSE)). La LPMI met dans la compétence du DFJC l'ensemble du patrimoine mobilier et immatériel. Ce département pourra s'appuyer sur la Commission du patrimoine, qui devra en particulier se prononcer sur la mise à l'inventaire et le classement de biens

La protection du patrimoine immobilier, archéologique et monumental, réglée par la LPNMS, reste quant à elle de la compétence du Département des infrastructures (DINF). Celui-ci est également chargé de la mise en oeuvre de la loi d'application de la loi fédérale du 6 octobre 1996 sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé (LPBC).

La protection du patrimoine immobilier naturel (protection de la nature), également réglée par la LPNMS, est du ressort du DSE.

Chapitre III : modalités de protection

Le projet de loi institue trois niveaux de protection du patrimoine mobilier et immatériel :

- une protection générale ;
- l'inscription à l'inventaire ;
- le classement.
-

Les conséquences liées à chacune de ces formes sont résumées dans le tableau ci-dessous :

	Biens concernés	Effets	Mesures conservatoires
Protection générale	- tout le patrimoine, en fonction de son importance	- tâche générale de préservation	- mesures conservatoires normales (en cas de danger imminent)
Inscription à l'inventaire	- biens qui ont un lien significatif avec le canton de Vaud et qui présentent un intérêt important pour les institutions cantonales, la	- obligation d'annonce en cas de : <ul style="list-style-type: none"> • changement durable de localisation du bien • aliénation, nantissement et cession durable du bien • modifications, restaurations, améliorations ou compléments du bien 	- mesures conservatoires renforcées

	population ou les visiteurs du canton	<ul style="list-style-type: none"> • dommages subis par le bien - obligation de préservation - pas de prescription acquisitive - pas d'acquisition de bonne foi - droit à la restitution non soumis à prescription - publicité de l'inventaire - possibilité d'obtenir des subventions 	
Classement	- biens qui ont un lien significatif avec le canton de Vaud et qui présentent un intérêt très important pour les institutions cantonales, la population ou les visiteurs du canton.	<ul style="list-style-type: none"> - mêmes conséquences que pour les biens inscrits à l'inventaire - inaliénabilité des biens - interdiction du transfert durable hors du canton 	- mesures conservatoires renforcées

L'ensemble du patrimoine est concerné par ces modalités de protection. La LPMI instaure toutefois une différence fondamentale entre le patrimoine en mains privées et le patrimoine en mains publiques : celui-ci peut être mis à l'inventaire et classé sans l'accord des propriétaires, alors que celui-là exige une convention entre le propriétaire et l'Etat.

Section I : Protection générale

Art. 6.- Devoirs généraux

Cet article énonce le principe d'une protection générale du patrimoine mobilier et immatériel (voir les définitions de l'art. 3 LPMI).

Art. 7.- Mesures générales

Le premier alinéa réaffirme l'importance de la coordination entre les principaux acteurs concernés par la protection du patrimoine : l'Etat, les communes, les propriétaires de biens et les organisations qui s'occupent de la sauvegarde du patrimoine. Seule une action coordonnée de ces acteurs permettra une protection efficace.

Les actions menées devront l'être en conformité avec les normes professionnelles des domaines concernés. Des codes d'éthique professionnelle, des conventions internationales et des pratiques associatives encadrent les professions du patrimoine. Leurs représentants tendent à les suivre et à faire valoir des unités de doctrine et des normes à valeur universelle dans leurs réflexions et leurs démarches. Le recensement et l'inventaire de biens, par exemple, devront être effectués selon des critères et des méthodologies avérés.

Art. 8.- Mesures conservatoires

Des mesures conservatoires doivent pouvoir être prises en cas de danger imminent. Le mécanisme prévu est repris de la LPNMS. Ces mesures pourront être suivies par des mesures de protection spéciale (mise à l'inventaire ou classement).

Art. 9.- Biens en mains privées

Les mesures précitées ne s'appliquent aux biens en mains privées que s'ils sont inscrits à l'inventaire selon les modalités prévues par la présente loi (art. 11).

Section II : Protection spéciale

I. Inventaire

Art. 10.- Objet

Le département est chargé d'établir un inventaire du patrimoine mobilier et immatériel d'importance cantonale,. Pour être inscrits à l'inventaire, les biens devront remplir deux conditions cumulatives :

- avoir un lien significatif avec le canton de Vaud et
- présenter un intérêt important pour les institutions cantonales, la population ou les visiteurs du canton.

Le lien avec le canton de Vaud peut être de divers ordres. Un bien peut ainsi avoir une valeur en raison de son importance historique pour le canton. Le lien peut aussi résulter de la relation entre le créateur de l'objet et le canton, qu'il y soit né, qu'il y ait vécu, qu'il y ait travaillé. Seule une attache particulière peut justifier l'inscription.

Le bien doit d'autre part représenter un intérêt important pour les institutions cantonales, pour la population ou pour les visiteurs du canton. L'intérêt pour les institutions cantonales est un critère assez large, dans la mesure où il découle des missions des institutions patrimoniales du canton. L'intérêt pour la population concerne des biens qui, sans revêtir un intérêt par exemple scientifique ou même historique au sens strict, sont l'objet d'un attachement particulier de la part de celles et ceux qui habitent dans le canton. Enfin, l'intérêt pour les visiteurs vise des biens qui présentent un attrait pour les personnes qui se trouvent momentanément sur notre territoire, notamment pour des motifs touristiques. La commission devra préciser ces critères et déterminer un système de notation, comme il en existe dans d'autres domaines.

Certains biens apparaissent déjà dans l'inventaire des biens culturels d'importance nationale et régionale établi par la Confédération dans le cadre de la protection des biens culturels selon la convention de La Haye du 14 mai 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé. La Confédération a entrepris d'établir un nouvel inventaire, qui accordera une place beaucoup plus importante aux biens mobiliers que précédemment.

Un souci d'économie, d'uniformité et de cohérence avec les inventaires existants guidera l'établissement d'une méthodologie pour l'inventaire cantonal. On notera par exemple que l'inventaire fédéral des biens culturels meubles retient les objets y figurant selon les critères suivants : la valeur artistique, la valeur esthétique, la valeur artisanale, la valeur iconographique, la valeur religieuse, la valeur historique, la valeur ethnographique, la valeur du contexte (appartenance à un groupe ou à une collection), la valeur d'ancienneté, la valeur de rareté et la valeur typologique, ainsi que l'état physique de l'objet.

On signalera ici que l'article 22 LPMI prévoit que les biens faisant partie des fonds des Archives cantonales vaudoises et des collections des musées cantonaux sont classés de par la loi. Or, ils font déjà l'objet de mesures de recensement. Il s'agira d'étudier pour chaque fonds et pour chaque collection si la création d'un nouvel inventaire est justifiée, ou si les recensements existants sont pertinents et suffisent à la démarche de protection. Une grande marge d'appréciation est laissée à cet égard au département. Le travail d'inventorisation devra en tous les cas être considéré comme un effort qui s'inscrit dans la durée.

Seuls les biens en mains publiques pourront être inscrits à l'inventaire sans l'accord de leur propriétaire.

Art. 11.- Biens en mains privées

L'inscription à l'inventaire d'un bien en mains privées ne pourra se faire que sur la base d'une convention entre l'Etat et le propriétaire. Une fois un bien inscrit sur une base volontaire, le propriétaire sera soumis à l'obligation d'annonce et de préservation. Les conséquences et les modalités de la mise à l'inventaire seront précisées par la convention, notamment pour ce qui est

de l'obligation de préservation et des frais qui pourraient en découler, ainsi que de l'indemnisation ou de la subvention que l'Etat pourrait le cas échéant verser.

L'article 11 alinéa 2 prévoit par ailleurs que le département peut prendre des mesures incitatives pour favoriser l'inscription à l'inventaire de biens en mains privées. Il pourra notamment approcher spontanément des propriétaires pour les encourager à envisager d'entrer dans une démarche de protection.

Art. 12.- Contenu

Cet article donne des orientations en matière de contenu de l'inventaire et reprend en les adaptant les éléments prévus par la LPNMS pour l'inventaire des biens immobiliers. Il s'agit de décrire les objets concernés (lettres a et b), d'énoncer les mesures de protection déjà prises (lettre c) et de mentionner les mesures de conservation, de restauration, d'amélioration ou de complètement envisagées (lettre d).

Art. 13.- Publicité

L'inventaire doit être accessible au public ; il le sera par le biais d'internet. On sera toutefois attentif à ne pas diffuser d'informations susceptibles de violer les principes de protection des données. La mention des biens de personnes privées qui acceptent une inscription à l'inventaire devra en particulier respecter l'anonymat des propriétaires. Les informations risquant de compromettre la sécurité d'un bien devront également être évitées, par exemple une indication trop précise de sa localisation.

Art. 14.- Obligation de signaler

La loi renonce à instaurer une obligation générale de signaler l'existence des biens susceptibles d'être portés à l'inventaire. Les biens en mains publiques présentant un intérêt susceptible de conduire à leur mise à l'inventaire ou à leur classement devront toutefois être signalés au département.

Art. 15.- Relation avec l'inventaire fédéral des biens culturels

La LTBC prévoit, à son article 4, la possibilité pour les cantons de relier à la banque de données de la Confédération les inventaires de leurs biens culturels ainsi que les inventaires de biens culturels en possession de particuliers, pour autant que ceux-ci y consentent. Par cet article 15, le canton fait usage de cette possibilité, ce qui augmentera encore l'efficacité de la protection du patrimoine, en permettant un contrôle douanier sur l'exportation de biens d'importance cantonale hors de Suisse.

Art. 16.- Obligation d'annonce

Le département doit pouvoir assurer le suivi des biens inscrits à l'inventaire. Les propriétaires et les possesseurs de biens devront par conséquent fournir des informations en cas de changement durable de localisation, d'aliénation ou de toute opération comparable, ainsi que d'actes portant atteinte à l'intégrité du bien.

La loi impose l'obligation de préservation au *possesseur* du bien. Par cette notion, le projet de loi vise tant le propriétaire, possesseur immédiat, que la personne qui aurait la maîtrise du bien, sans en avoir la propriété. Pour garantir la protection la plus large possible, il est légitime de prévoir que les droits et devoirs prévus par la loi s'adressent tant aux propriétaires qu'aux personnes qui ont une maîtrise de fait sur les biens.

Art. 17.- Obligation de préservation

L'inscription d'un bien à l'inventaire vise en premier lieu à assurer sa protection. Il en découle naturellement pour les propriétaires et les possesseurs de biens l'obligation de veiller à les conserver intacts. Pour les biens en mains publiques, l'obligation de préservation peut être imposées. Pour les biens en mains privées, elle découle de la convention passée entre le propriétaire et l'Etat en vue de la mise à l'inventaire.

Art. 18.- Mesures conservatoires renforcées

L'Etat peut prendre des mesures conservatoires renforcées pour assurer la protection d'un bien en mains publiques inscrit à l'inventaire. Il peut s'agir par exemple d'éviter la destruction ou une modification qui serait de nature à nuire à la valeur patrimoniale du bien. Le but de la protection pourra aussi être d'éviter qu'un bien inventorié ne quitte le territoire du canton.

Comme dans le cadre de l'article 8, les mesures conservatoires ont un caractère provisoire. Dans un délai de six mois, le département devra soit décider de les prolonger, soit prononcer une décision de classement. A défaut, elles cesseront de déployer leurs effets.

Les mesures conservatoires renforcées, qui peuvent constituer une atteinte très importante aux droits de propriété, ne peuvent être imposées aux propriétaires de biens en mains privées. Elles pourront cependant être prévues dans le cadre de la convention prévoyant la mise à l'inventaire.

Art. 19.- Participation de l'Etat aux coûts

La propriété d'un bien inventorié peut entraîner des coûts importants, par exemple en frais d'entretien, de conservation, de sécurité ou de documentation. Le projet de loi instaure la possibilité, pour l'Etat, de contribuer à ces coûts en octroyant des subventions, lorsque des frais excèdent ce qui peut raisonnablement être exigé des propriétaires.

Une subvention ne pourra être accordée qu'aux conditions de la loi du 22 février 2005 sur les subventions. Certains critères et modalités d'octroi seront précisés par voie réglementaire. Seront particulièrement pris en compte la capacité contributive du propriétaire, la valeur du bien, son intérêt patrimonial et les engagements déjà consentis par le propriétaire.

Cet article servira également de base légale à l'octroi de subventions à des personnes privées qui consentent, par le biais d'une convention, à l'inscription à l'inventaire d'un bien dont ils sont propriétaires. La convention devra régler toutes les conséquences de la mise à l'inventaire. Elle fixera notamment les conditions et le montant de l'aide financière de l'Etat, qui sera en principe liée au maintien de la localisation de l'objet dans le canton.

Art. 20.- Effets de droit civil

Selon les règles ordinaires, un propriétaire à qui l'on a par exemple volé un objet mobilier ne pourra revendiquer cet objet auprès d'un acquéreur de bonne foi – qui a acheté l'objet sans savoir qu'il avait été volé – durant une période de 5 ans, moyennant une indemnité. Après 5 ans, il n'aura plus de moyen de le récupérer. Dans le cadre de l'adoption de la LTBC, ce délai a été allongé à trente ans pour les objets répondant à la définition des *biens culturels* de l'article 2 alinéa 1^{er} LTBC (voir les art. 728 al. 1^{er} et 934 al. 1^{bis} du Code civil suisse).

A l'article 20 LPMI, il est de plus fait usage de la possibilité donnée aux cantons par l'article 4 LTBC de déclarer que les biens inscrits à l'inventaire cantonal, à l'instar des biens inscrits à l'inventaire fédéral, ne peuvent faire l'objet d'une prescription acquisitive ni être acquis de bonne foi et que le droit à la restitution n'est pas soumis à prescription. Les propriétaires de biens inscrits à l'inventaire retireront ainsi une protection étendue de leurs droits : ils pourront demander la restitution de leur bien sans être liés par un délai de prescription.

Art. 21 –. Procédure

Le département est en charge de la procédure de mise à l'inventaire et possède le pouvoir de décision. Il s'appuiera toutefois sur un préavis de la Commission du patrimoine et entendra les propriétaires. Si le bien concerné est propriété de l'Etat, le département ne rend pas de décision, s'agissant d'une affaire interne. Si d'autres propriétaires sont touchés, par exemple une commune, le département rend une décision dont la loi prévoit expressément qu'elle est susceptible de recours.

On rappellera que la mise à l'inventaire d'un bien ne pourra intervenir sans l'accord du propriétaire que pour les biens en mains publiques. Elle ne sera possible pour les biens en mains privées qu'avec le consentement des propriétaires.

II. Classement

Art. 22 à 24

Le classement est la mesure la plus lourde du dispositif de protection mis en place. Les conditions d'un classement sont les mêmes que pour la mise à l'inventaire, à la différence que les biens concernés doivent présenter un intérêt *très* important. Il s'agit là de nuances qui devront être précisées par la pratique. Le principe posé par la loi est toutefois clair : ce n'est que dans des cas exceptionnels qu'il pourra être procédé au classement d'un bien. Comme il s'agit d'une mesure lourde, elle ne devra être prononcée que lorsque le bien concerné présente des caractéristiques telles que sa disparition du canton aurait des conséquences particulièrement dommageables pour le patrimoine cantonal.

Les biens propriété de l'Etat qui font partie des collections des musées cantonaux présentent un intérêt patrimonial qui justifie leur classement de par loi. Il en va de même des fonds d'archives recensés des Archives cantonales et des collections du Département des manuscrits et de la Réserve précieuse de la Bibliothèque cantonale et universitaire. Les autres biens de la Bibliothèque cantonale et universitaire, qui est également une institution patrimoniale, doivent toutefois échapper à ce régime de classement automatique. En effet, les biens dont elle a la charge ne présentent pas forcément une valeur patrimoniale durable.

La conséquence principale du classement d'un bien est l'interdiction d'aliéner celui-ci, sauf les exceptions prévues à l'alinéa second de l'article.

Le classement de biens du patrimoine en mains privées n'est possible qu'avec l'accord des propriétaires, sur la base d'une convention.

Section III : Trouvailles

Art. 25

Dans la mesure où il est fait une claire distinction entre la LPNMS – qui concerne les biens immobiliers – et le présent projet de loi – qui concerne les biens mobiliers et immatériels, on reprend ici les dispositions de la LPNMS ayant trait aux objets ayant une valeur scientifique au sens de l'article 724 du Code civil.

La mise au jour d'objets d'intérêt archéologique ou relevant des sciences naturelles (dites curiosités naturelles) peuvent avoir lieu de manière fortuite ou lors de recherches dûment autorisées. Ces découvertes doivent en principe être signalées aux départements chargés des mesures de protection et de sauvegarde des sites concernés (le Département des infrastructures pour les sites archéologiques et le Département de la sécurité et de l'environnement, pour les sites du patrimoine naturel). Ils doivent notamment assurer la documentation des rapports de ces objets avec leur gisement et prendre les mesures nécessaires pour assurer la protection et, le cas échéant, l'étude du gisement découvert, ou touché.

L'art. 724 du Code civil prévoit que ces objets sont propriété de l'Etat et il revient au DFJC d'attribuer les trouvailles aux collections appropriées.

Chapitre IV : Institutions patrimoniales cantonales

Art. 26.- Institutions patrimoniales cantonales

Cet article énumère les institutions patrimoniales existantes. Celles-ci sont actuellement sous la responsabilité du DFJC, à l'exception du Musée militaire vaudois et des Archives cantonales.

Le Conseil d'Etat doit conserver la faculté de décider la création de nouvelles institutions patrimoniales cantonales. On peut, à titre d'exemple, citer le cas du Musée de la Cathédrale. Bien que mentionné à l'article 21 chiffre 2 de la loi sur les activités culturelles, ce musée, qui devrait constituer ce que l'on appelle le "Musée de l'oeuvre", n'a jamais vu le jour. Or, il se justifie que la

loi laisse, le cas échéant, la possibilité de réaliser un tel projet. Relevons que la faculté donnée au Conseil d'Etat de créer d'autres musées est reprise de la loi actuelle (art. 21 LAC). C'est en vertu de cet article qu'il a pu créer le Musée de l'Elysée en 1985. Le cas du projet de nouveau Musée des beaux-arts est différent, s'agissant non pas de créer un musée qui n'existait pas, mais de transférer un musée existant dans un nouveau bâtiment spécifiquement construit pour lui.

Art. 27 et 28.- Missions des institutions cantonales

Le projet de loi assigne des missions générales identiques aux institutions patrimoniales cantonales. Cela permettra de renforcer encore la cohérence de leur action. Les missions spécifiques de chacune des institutions seront précisées par voie réglementaire. Il en va de même pour leurs domaines de compétences, leurs moyens d'action et leur organisation.

La loi retient également l'importance des normes professionnelles en vigueur dans les divers domaines d'activité des institutions patrimoniales.

Art. 29.- Accès aux prestations

Le premier alinéa sert de base légale au Conseil d'Etat pour fixer des émoluments pour des prestations fournies par des institutions patrimoniales cantonales, par exemple en cas de recherches documentaires ou d'expertises.

Le second alinéa reprend en le modifiant l'article 10 alinéa 2 LAC. L'accès aux expositions, comme c'est déjà le cas, restera en principe payant. Le principe de la gratuité jusqu'à l'âge de 16 ans sera maintenu. Par ailleurs, la LAC permet actuellement au Conseil d'Etat d'autoriser des exceptions. Il est fait usage de cette possibilité par exemple lorsque le canton accueille des visiteurs. Le projet de loi ramène cette compétence au niveau du département.

Cet article intègre une notion importante : l'accès des musées à toutes les formes de handicaps. Il est en effet nécessaire que les musées cantonaux vaudois puissent, dans les années à venir, disposer de moyens leur permettant d'offrir un accès et une circulation adaptés aux personnes à mobilité réduite ou se déplaçant en fauteuil roulant. Mais il s'agit également de disposer des techniques et infrastructures permettant l'accueil des malvoyants et des aveugles, des sourds et des malentendants, ainsi que des personnes souffrant de déficiences intellectuelles. Toutes ces formes de handicaps sont autant de défis, non seulement sur le plan de l'organisation des espaces, de l'architecture, des circulations et de la signalétique, mais également sur le plan de l'accès à des expositions. Cette disposition, inscrite dans la présente loi, est indispensable pour permettre aux musées cantonaux de répondre à ces enjeux de société dans lesquels, il faut le dire, d'autres pays ont pris une avance considérable.

Art. 30.- Institutions reconnues

L'article 75 LPNMS prévoit la possibilité pour le Conseil d'Etat de reconnaître comme musée officiel un musée local d'archéologie et d'histoire. Trois institutions sont actuellement concernées par ce statut de reconnaissance:

- le Musée romain de Vidy, à Lausanne ;
- les musées de la ville de Nyon (Musée romain, Musée historique, Musée du Léman) ;
- le Musée d'Yverdon-les-Bains.

La reconnaissance a pour effet de délimiter un territoire dans lequel les trouvailles d'une ou de plusieurs époques sont attribuées au musée reconnu (art. 75 al. 2 LPNMS).

Le projet de loi reprend la possibilité d'une reconnaissance, en permettant d'en élargir les effets. Ceux-ci devront être précisés sur la base de conventions passées entre l'Etat et le musée concerné. De telles conventions devront être conclues avec les institutions mentionnées ci-dessus.

Chapitre V : Moyens

Art. 31.- Financement des institutions cantonales

La dotation financière des institutions cantonales apparaît chaque année au budget de l'Etat.

Art. 32.

La loi du 27 septembre 2005 sur la dation en paiement d'impôts sur les successions et donations prévoit que l'impôt cantonal sur les successions et sur les donations peut être acquitté au moyen de biens culturels d'importance majeure pour le canton. Sauf exceptions, les biens acquis par ce biais devront être déposés dans les institutions patrimoniales cantonales.

Art. 33.- Coopération et coordination

Les institutions patrimoniales fédérales, cantonales, communales et privées collaborent déjà et coordonnent leurs actions. Il est toutefois important que ce principe apparaisse dans la loi.

Le second alinéa rappelle la cohérence nécessaire entre institutions cantonales du point de vue de leurs politiques de recensement, d'acquisition, de conservation et de diffusion et d'utilisation des ressources. Celles-ci devront être mises en commun, en fonction des opportunités de gestion et des possibilités financières.

La coordination des institutions cantonales est particulièrement nécessaire pour le traitement cohérent des objets qui participent à plusieurs domaines d'intérêt, tels les objets liturgiques et le mobilier classé dans les édifices protégés, les bateaux d'importance historique, etc.

Art. 34.- Mesures d'encouragement

Le recensement est un maillon essentiel à la chaîne de protection du patrimoine. L'Etat de Vaud doit pouvoir s'associer à des démarches prises en ce sens tant par la Confédération qu'au niveau international, lorsque le patrimoine d'importance cantonale est concerné.

Le projet de loi ouvre également la possibilité de décerner des prix ou des bourses lorsque cela est favorable à la protection du patrimoine.

Art. 35.- Subventions

L'Etat peut trouver un intérêt à soutenir des institutions se chargeant de préserver le patrimoine qui n'est pas forcément d'importance strictement cantonale. Cet article doit en particulier servir de base légale à la subvention de l'Etat dont bénéficie la Cinémathèque suisse. Celle-ci a obtenu un soutien du Canton de Vaud dès lors que son siège se trouvait à Lausanne, et que le bâtiment principal de gestion de ses collections était sur territoire vaudois, à Penthaz. Le Conseil d'Etat s'est prononcé sur cette subvention dans le cadre de sa réponse à l'interpellation Xavier Koeb demandant si la conservation du patrimoine est superflue (juin 2007, 06/INT/405). Il y rappelait notamment que la Cinémathèque suisse, institution de statut national dépendant de la Confédération développait une double mission, de conservation d'un important patrimoine filmique d'une part, et d'autre part d'animation et de promotion du cinéma dans ses locaux de Montbenon, à Lausanne. Le soutien du canton aux missions de la Cinémathèque devra encore être formalisé par une convention, éventuellement par un arrêté du Conseil d'Etat.

Art. 36.- Fonds cantonal du patrimoine mobilier et immatériel

Pour assurer la mise en œuvre efficace de la préservation du patrimoine, l'Etat doit se doter d'outils financiers suffisants. La création d'un fonds permettra d'assurer le financement d'actions ponctuelles, le soutien à des manifestations culturelles et l'achat d'objets patrimoniaux.

Le Fonds sera alimenté par des financements publics. Un accent particulier devra toutefois être mis sur la participation de partenaires privés, en particulier pour contribuer à l'achat d'objets patrimoniaux et à la mise sur pied de manifestations culturelles relatives au patrimoine.

Art. 37.- Droit de recours

Les décisions prises en application de la présente loi peuvent faire l'objet d'un recours. Il se justifie d'élargir le champ des personnes susceptibles de recourir aux associations de protection du patrimoine. Cela est déjà le cas actuellement dans le cadre de la LPNMS pour les décisions touchant des objets patrimoniaux immobiliers.

Chapitre VII : Dispositions transitoires et finales

Art. 40.- Disposition transitoire

L'alinéa 2 concerne le Musée romain d'Avenches et le Musée de l'Elysée, qui font l'objet d'une restructuration visant à les doter d'une structure unique de gestion. En effet, pour des raisons historiques, ils sont actuellement soumis à une double structure : l'Etat d'une part, par le Service des affaires culturelles (DFJC), et une fondation de droit privé subventionnée par l'Etat, d'autre part. Les fondations concernées ont été créées dans les années 60 et 80. Au fil des ans, les exigences en matière de gouvernance s'accroissant, cette double structure a montré des effets pervers. Elle a suscité une certaine confusion dans la gestion de ces institutions, créant des conflits de compétence dans leur pilotage tant politique qu'administratif, ainsi que des sentiments d'inégalité de traitement parmi les collaborateurs et collaboratrices. Il a été décidé de transformer chacun de ces deux musées en fondations de droit public sous l'autorité et la surveillance de l'Etat. Leur patrimoine mobilier et immobilier demeurera propriété du canton. Ces restructurations sont en cours d'élaboration dans le cadre de la législature 2007-2012.

9.- MODIFICATIONS DE LA LPNMS

La LPNMS concerne actuellement tant le patrimoine immobilier que mobilier. Il se justifie, conformément à ce qui a été exposé plus haut, de retirer de ce texte toute référence au patrimoine mobilier, dont la protection devra dorénavant être régie par la LPMI.

10.- CONSEQUENCES

10.1 Légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

Le présent projet de loi reprend une partie des dispositions de la LAC, dont l'abrogation est proposée dans le cadre de l'exposé des motifs et avant-projet de loi sur la promotion de la culture. Il implique également des modifications de la LPNMS.

10.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

Les conséquences financières seront indiquées au Conseil d'Etat lorsqu'il lui sera demandé de se prononcer sur le projet de loi, après la consultation sur le présent avant-projet.

10.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économiques

Voir ci-dessus la remarque pour les conséquences financières.

10.4 Personnel

Les besoins en personnel, en particulier pour la création et la gestion de l'inventaire, seront indiqués au Conseil d'Etat lorsqu'il lui sera demandé de se prononcer sur les projets de loi.

10.5 Communes

Les communes devront annoncer aux autorités cantonales les biens qui remplissent les critères pour une mise à l'inventaire ou un classement. L'Etat devra agir de concert avec elles pour oeuvrer à la préservation et à la mise en valeur du patrimoine mobilier et immatériel.

10.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Le présent projet s'inscrit dans la perspective du développement durable.

10.7 Programme de législature (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

10.8 Constitution (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

L'article 52 de la Constitution du canton de Vaud prévoit que l'Etat conserve, protège, enrichit et promeut le patrimoine naturel et le patrimoine culturel.

10.9 Plan directeur cantonal (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

10.10 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant.

10.11 Simplifications administratives

Néant.

10.12 Autres

Néant.

11.- CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter le projet de loi ci-après :

(voir feuilles annexes pour le projet de LPMI et les modifications de la LPNMS)