

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Céline Ehrwein Nihan – Pour que le patrimoine ne soit pas que financier !

Rappel de l'interpellation

Vendredi 3 février 2017, Béatrice Lovis, historienne de l'art et vice-présidente de la section vaudoise de Patrimoine suisse, tirait la sonnette d'alarme sur les ondes de La Première, dénonçant une situation devenue à son sens intenable au sein de la section Monuments et sites du Département des finances et des relations extérieures.

La levée, en décembre 2016, d'un décret de protection d'un terrain à Avenches pour permettre la construction à l'entrée de la ville d'une halle de 20'000 m² destinée, pour l'essentiel, à accueillir un centre de logistique d'IKEA semble avoir été la goutte qui a fait déborder le vase. Comme nous l'apprenait la presse, il y a quelques jours : " dans le secteur prévu, on trouve notamment l'ancien mur d'enceinte de la ville, un canal, un port, et plusieurs anciennes routes. D'ailleurs, la voie ferrée prévue pour alimenter la halle doit chevaucher sur quelques mètres un site protégé et donc indestructible : les fondations de l'ancienne muraille " (24heures le 26.01.2017). On peut, dès lors, légitimement s'interroger sur les raisons qui ont poussé le Conseil d'Etat à lever le décret.

Cette décision nous interroge d'autant plus lorsqu'on la met en parallèle avec d'autres affaires de gestion du patrimoine qui ont défrayé la chronique ces deux dernières années.

On s'en souvient : en juillet 2015, le Conseil d'Etat annonçait la mise en vente de vingt cures appartenant au Canton. Des cures qui non seulement font partie d'un ensemble patrimonial unique en Suisse, mais qui, à en croire Mme Lovis, auraient été mises en vente sans que des garanties d'entretien suffisantes ne soient exigées des nouveaux propriétaires.

Enfin, quelques mois plus tard, c'est l'ensemble du mobilier du château de Hauteville qui était vendu aux enchères pour un montant de près de 4,5 millions de francs. La presse relevait alors : " le rêve de faire de Hauteville un musée s'est envolé en même temps que son intérieur, témoin rare (préservé depuis deux cent cinquante ans) de la vie sous l'Ancien Régime " (24heures du 13.09.2015).

Au vu des éléments qui précèdent, nous nous interrogeons sur la politique du Conseil d'Etat en matière de préservation et de valorisation du patrimoine et sur la pesée des intérêts qui préside à la définition de celle-ci. Plus particulièrement, nous demandons au Conseil d'Etat de bien vouloir répondre aux questions suivantes :

1. Quelle est la stratégie mise en œuvre par le Conseil d'Etat pour assurer la préservation et la valorisation du patrimoine archéologique et architectural vaudois ?
2. Quels sont concrètement :
 - a) les procédures appliquées et
 - b) les critères utilisés pour décider de la conservation, de la valorisation, de l'entretien, de l'achat ou

de la vente de biens patrimoniaux (privés ou publics) situés dans le Canton de Vaud ?

3. Comment le Conseil d'Etat gère-t-il les potentiels conflits d'intérêts, notamment économiques, entre le Service Immeubles, Patrimoine et Logistique (SIPaL) et plus particulièrement sa division Monuments et sites, et les autres services du département ?

Comment s'effectue la pesée d'intérêts entre patrimoine financier, d'une part, et patrimoine archéologique et architectural, d'autre part ? Quels moyens le Conseil d'Etat se donne-t-il pour assurer une prise en considération équitable des intérêts (financiers, historiques, etc.) et des besoins des différents services du Département des finances ?

Souhaite développer. (Signé) Céline Ehrwein Nihan

Réponse du Conseil d'Etat

Préambule

La Loi sur la protection de la nature, des monuments et des sites fixe le cadre de protection des monuments et des antiquités en raison de leur valeur historique et scientifique. Les possibilités de transformer ou modifier un bâtiment historique dépendent des mesures de protection qui ont été préalablement prises (classement, mise à l'inventaire) ou pas. En matière d'archéologie, chaque fois que des travaux impactent des régions archéologiques, le département doit délivrer une autorisation spéciale qui assure les conditions nécessaires à la sauvegarde du site. Dans la plupart des cas, l'autorisation spéciale est délivrée à la condition que des fouilles préventives soient effectuées dans de bonnes conditions scientifiques.

Le DFIRE est également intervenu devant le Tribunal cantonal afin de faire respecter la loi sur la protection de la nature, des monuments et des sites (LPNMS) dans plus d'une vingtaine d'affaires. Il a aussi appuyé la section M+S dans différentes problématiques juridiques en faveur du patrimoine. De plus, le Conseil d'Etat, sur proposition du Chef du DFIRE, a nommé la commission chargée d'évaluer les objets du 20^{ème} siècle méritant d'être classés.

A titre d'exemple, nous citerons quelques dossiers. Le premier évoqué dans l'interpellation, concernant la muraille d'Avenches et l'éventuelle implantation d'une halle, a soulevé avant tout des questions de police des constructions communales. La commission interdépartementale pour la protection de l'environnement (CIPE) a été saisie, afin d'aider les porteurs du projet à assurer la conformité environnementale de leur projet. L'étude d'impact a mis en avant le fait que le patrimoine était principalement concerné par la construction d'une desserte ferroviaire pour favoriser les transports par rail en lieu et place de la route. Cette desserte aurait empiété d'environ 800m² sur la zone archéologique protégée par un arrêté du Conseil d'Etat. Le Gouvernement n'a, à aucun moment, pris de décision quant à une éventuelle abrogation dudit arrêté. Il a été informé des incidences possibles du projet de construction dans son ensemble, et non uniquement sur l'aspect patrimonial. Un éventuel déclassement de ladite zone, si minime soit-elle, aurait dû faire l'objet d'une procédure de mise à l'enquête publique pour permettre à chacun de formuler des observations ou de faire opposition.

S'agissant des cures dont la vente est projetée et non pas réalisée comme pourrait le faire penser l'interpellation, le Conseil d'Etat rappelle qu'elles resteront protégées par la loi et que les propriétaires seront tenus d'en assurer la préservation. Dans le canton de Vaud, de nombreux monuments historiques, notamment des châteaux, appartiennent à des personnes privées et sont correctement entretenus. Les cures historiques, dont la protection a été préalablement confirmée, ne courraient donc pas de risques particuliers après avoir changé de propriétaire. Il reste que l'Etat de Vaud est, en comparaison intercantonale, le propriétaire d'un nombre très important de monuments historiques et il assume sa responsabilité en investissant dans leur préservation et leur mise en valeur.

La construction de la nouvelle serre du jardin botanique de Lausanne est un autre exemple de l'engagement affirmé du Conseil d'Etat en faveur du patrimoine. Cette dernière permettrait d'accueillir

la collection des plantes tropicales et carnivores du Musée botanique. L'ancienne serre, datant de 1971 et totalement obsolète, serait enlevée. Malgré la volonté affirmée du Conseil d'Etat de construire une nouvelle serre, le permis de construire de cette dernière a été contesté par Patrimoine suisse, section Vaud, et l'affaire est en cours de traitement auprès du Tribunal cantonal. Il appartient ainsi à cette instance de trancher entre les différents intérêts publics qui sont dans le cas d'espèce opposés.

Concernant le château de Hauteville, il convient de préciser que l'Etat a fait réaliser, à ses frais, un inventaire du mobilier afin de connaître et de disposer d'informations essentielles à la connaissance de ce patrimoine.

Du point de vue financier, les dépenses consacrées à l'archéologie et à la préservation du patrimoine historique permettent de démontrer que l'effort est non seulement soutenu, mais en croissance. Entre 2005 et 2012, les dépenses de fonctionnement de la Division patrimoine du Service immeuble, patrimoine et logistique s'élevaient en moyenne annuelle à 1,45 million de francs. Elles ont passé à 1,93 millions entre 2012 et 2017. La hausse est de 33%. En matière d'investissement, les dépenses touchant l'archéologie et le patrimoine ont passé de 15,3 millions de francs entre 2007 et 2012 à 50,3 millions de francs entre 2012 et 2017. Les investissements ont ainsi plus que triplés.

En matière de ressources humaines, le Gouvernement tient à relever, en particulier, que ni les effectifs, ni les moyens consacrés à l'archéologie et au patrimoine n'ont diminué depuis que ces domaines ont été rattachés au DFIRE, soit depuis 2012.

La section monuments et sites (M+S) est composée de 18 personnes (11.9 ETP) engagées en CDI. A cela s'ajoute en permanence 2.5 ETP en CDD selon les projets et un appui de 1.5 ETP (+0.5 depuis 2015) du personnel du SG-DFIRE pour les aspects juridiques.

Concernant la charge de travail, la section M+S traite en moyenne 1'200 dossiers CAMAC par année. La section examine l'ensemble des bâtiments recensés en note 1 et 2. En parallèle, elle préavise, selon les demandes, principalement pour les bâtiments en note 3 et 4. Une cinquantaine de dossiers sont en permanence en cours de traitement. Tous ont été réceptionnés en 2017. Ce qui fait état d'une situation ordinaire par rapport au volume annuel cité ci-avant. Il en est de même pour les demandes de subventionnements puisque quelques requêtes sont en cours d'analyse au sein de la Section M+S et qu'aucune n'est en attente auprès du Chef du département ou du Conseil d'Etat.

Au vu de ce qui précède, il apparaît donc que la préservation et la valorisation du patrimoine est une préoccupation importante du Conseil d'Etat et qu'il leur accorde les moyens nécessaires. Cet état de fait a été souligné par la commission de gestion 2016 qui a adopté à la quasi unanimité la 3^e observation du DFIRE " *Pesée d'intérêts entre la Section monuments et sites et les autres entités de l'Etat* ".

Ces précisions apportées, le Conseil d'Etat répond de la manière suivante aux questions de l'interpellation.

1. Quelle est la stratégie mise en œuvre par le Conseil d'Etat pour assurer la préservation et la valorisation du patrimoine archéologique et architectural vaudois ?

Le Conseil d'Etat applique la législation qui définit la politique à mener en matière de préservation et de valorisation du patrimoine archéologique et architectural vaudois. A son article 52, la Constitution prévoit que "*L'Etat conserve, enrichit et promeut le patrimoine naturel et le patrimoine culturel.*" La Loi sur la protection de la nature, des monuments et des sites (LPNMS) donne missions à l'Etat "de ménager l'aspect caractéristique du paysage et des localités, les sites évocateurs du passé " et " de protéger et conserver les monuments de la préhistoire, de l'histoire, de l'art ou de l'architecture et les antiquités immobilières situés ou trouvés dans le canton. " En 2011, le Conseil d'Etat a explicité comment il entendait continuer à assurer le respect de ces normes dans le document intitulé "*La*

stratégie immobilière de l'Etat de Vaud " : "Il appartient à l'Etat de veiller à la sauvegarde de ce patrimoine historique (...) Cette fonction de gardien de la mémoire collective revêt une importance particulière lorsqu'elle touche à des objets emblématiques." Dans ce document, le Conseil d'Etat prend en compte l'évolution des sensibilités en matière de protection des monuments : "Autrefois, on s'attachait à conserver les monuments historiques. Aujourd'hui, la notion de patrimoine recouvre une plus large réalité, celle d'un site ou d'un territoire tout entier. Les abords des bâtiments protégés, de même que leurs aménagements extérieurs, sont également pris en compte. Derrière ce glissement sémantique réside l'idée que la valeur de l'architecture ne peut être dissociée de celle de son site." Ce texte a servi de guide au Conseil d'Etat dans sa politique patrimoniale.

En matière de patrimoine archéologique mobilier, l'Etat a mis en place depuis le 19^e siècle un ensemble de mesures et de structures pour en assurer la préservation. La récente Loi sur le patrimoine mobilier et immatériel (LPMI) est la dernière mesure mise en œuvre (2015). Elle définit les missions de référence des institutions patrimoniales : conservation, inventaire, acquisition, mission pédagogique, mais aussi valorisation des collections et sensibilisation des publics au travers d'expositions, d'ateliers, de conférences, etc.

Trois musées cantonaux (Musée monétaire cantonal, Musée cantonal d'archéologie et d'histoire et le Site et musée romains d'Avenches) veillent à la stabilisation et à la conservation des vestiges mobiliers en constante augmentation depuis quelques années. Ils disposent à cet effet de dépôts pour les collections et d'un laboratoire de restauration. A ces trois institutions, il convient d'ajouter trois musées reconnus (Musée romain de Vidy, Musée romain de Nyon et Musée d'Yverdon et région) qui ont délégation de l'Etat pour gérer les vestiges de certaines zones bien définies. Chacune de ces institutions assurent la mise en valeur du patrimoine archéologique vaudois.

2. Quels sont concrètement :

a) les procédures appliquées et

b) les critères utilisés pour décider de la conservation, de la valorisation, de l'entretien, de l'achat ou de la vente de biens patrimoniaux (privés ou publics) situés dans le Canton de Vaud ?

Il convient de distinguer le patrimoine archéologique et le patrimoine bâti, les problématiques et les règles étant différentes pour ces deux types d'objets.

En matière de vestiges, pour les travaux effectués dans le périmètre d'une région archéologique, se fondant sur la LPMNS, le Département des finances et des relations extérieures délivre préalablement une autorisation qui garantit les conditions nécessaires à la sauvegarde du site. Cette règle s'applique pour tous les impacts au sous-sol aussi bien aux propriétaires privés qu'aux collectivités publiques dans les zones constructibles. Selon les cas, des sondages exploratoires sont effectués ou une surveillance du chantier assurée. Si ces mesures confirment la présence de vestiges, une fouille préventive a lieu. L'Archéologie cantonale l'effectue ou la supervise. Il est néanmoins rare que les objets archéologiques exigent une conservation *in situ*. Dans de tels cas, l'Etat conduit une procédure d'expropriation. Le dernier exemple en date est l'amphithéâtre romain de Nyon. La question de la vente ou de l'achat d'objets archéologiques provenant du sous-sol ne se pose pas. Elles sont illégales dans la mesure où toute trouvaille archéologique réalisée sur sol vaudois devient propriété de l'Etat en vertu du Code civil suisse.

En ce qui concerne le patrimoine bâti, le propriétaire d'un objet protégé par la LPMNS doit déposer une demande auprès de la Section monuments et sites pour toute intervention. Le Département délivre un préavis conditionnel, puis une autorisation spéciale accompagnée d'exigences. Il classe l'objet protégé si l'intervention projetée ne respecte pas les qualités patrimoniales essentielles de l'objet. Le Département rédige également des préavis destinés à l'autorité communale pour toute intervention sur un bâtiment d'importance locale (note 3 au recensement). Les évaluations des bâtiments par la Section

monuments et sites se fondent sur une analyse scientifique qui se base sur les qualités architecturales, l'authenticité de l'édifice, son intégration au site, son caractère unique, son appartenance à un type particulier et son histoire.

L'Etat assure l'entretien et la mise en valeur du patrimoine architectural qu'il possède. L'Etat n'achète un bâtiment classé dans le but de le préserver qu'en dernier recours. En revanche, il peut intervenir financièrement pour soutenir la restauration ou la mise en valeur de bâtiments importants qui ne lui appartiennent pas. Il convient de citer la restauration en cours de l'abbatiale de Payerne et celle, projetée, du château de La Sarraz. De surcroît, l'Etat ne met en vente des biens immobiliers patrimoniaux qu'avec la garantie qu'ils seront protégés. Cette règle a été explicitée dans "La stratégie immobilière de l'Etat de Vaud" : "Lors de vente de ses immeubles et propriétés, l'Etat veille à ce que les mesures de protection et de sauvegarde de ces ouvrages soient correspondantes à la valeur patrimoniales de ceux-ci. Il s'assure notamment que les conditions de leur pérennité puissent être assurées par le nouveau propriétaire."

Concernant les objets mobiliers de nature patrimoniale et historique, La LPMI permet d'organiser des actions de sauvegarde ou d'inscrire des objets d'importance cantonale à l'inventaire du patrimoine mobilier en mains privées sur préavis de la commission ad hoc et en fonction des moyens disponibles. Ces inscriptions ne peuvent toutefois se faire qu'avec l'accord du propriétaire. Toujours selon la LPMI, en cas de vente publique d'un objet mobilier en mains privées ayant fait l'objet de mesures conservatoires, l'Etat bénéficie d'un droit de préemption.

Les collections des musées cantonaux d'archéologie et d'histoire (MCAH, SMRA, MMC) sont d'office mises à l'inventaire. Toutefois un nécessaire tri est mis en œuvre depuis le début de la fouille archéologique jusqu'à la fin de l'étude, permettant ainsi de conserver les éléments les plus représentatifs de la fouille qui entrent ensuite dans les collections des musées. Les décisions sur l'élimination de certains éléments découverts lors de la fouille sont prises en concertation entre l'Archéologie cantonale, les musées concernés et le mandataire de la fouille.

Il convient d'ajouter que les musées cantonaux disposent de lignes de crédit pour acquérir des biens d'importance qui complètent intelligemment leurs collections. Chaque musée décide de sa politique d'acquisition (LPMI, art. 30).

3. Comment le Conseil d'Etat gère-t-il les potentiels conflits d'intérêts, notamment économiques, entre le Service Immeubles, Patrimoine et Logistique (SIPaL) et plus particulièrement sa division Monuments et sites, et les autres services du département ?

La préservation du patrimoine bâti constitue une activité architecturale au même titre que la construction de nouveaux bâtiments. L'Etat respecte l'évaluation patrimoniale du recensement architectural tout comme il exige ce respect de la part de tous les propriétaires de tels biens. Cette exigence est précisée dans "La stratégie immobilière de l'Etat de Vaud" : "L'Etat doit jouer un rôle exemplaire, autant dans l'identification et la conservation du patrimoine architectural que dans l'optimisation des investissements nécessaires à sa valorisation." La Section monuments et sites dispose de la même expertise face aux services de son département que lorsqu'il traite avec ceux des autres départements. Il mène une politique de dialogue et de recherches de solutions plutôt que de confrontation. La section réalise des protocoles partagés avec les différents partenaires de l'administration vaudoise afin qu'ils prennent en compte la valeur patrimoniale des bâtiments dès le traitement des dossiers dont ils ont la charge. C'est ainsi que la Section monuments et sites a défini un processus avec le Service du développement territorial pour la prise en compte des inventaires ISOS et IVS dans les planifications territoriales. Il a fait de même avec la Direction de l'énergie pour rendre possible la coexistence d'exigences énergétiques et la préservation des qualités patrimoniales des objets protégés. Au cas où surgirait un différend entre un service et la Section monuments et sites au sujet de la préservation d'un bâtiment et que ce différend n'aurait pu être aplani par des discussions, la

procédure serait la même que lors d'un litige entre un particulier et la Section. Le Conseil d'Etat tranche et les voies de recours en justice sont ouvertes. Il n'existe donc pas de différence de traitement en matière de protection du patrimoine en faveur des services du Département des finances et des relations extérieures ou d'autres services de l'Etat qu'en faveur d'autres propriétaires de biens patrimoniaux. S'il fallait en relever un, il conviendrait de préciser que les services de l'Etat ont un devoir d'exemplarité en matière patrimoniale comme le préconise le Conseil d'Etat dans sa stratégie immobilière.

4. Comment s'effectue la pesée d'intérêts entre patrimoine financier, d'une part, et patrimoine archéologique et architectural, d'autre part ? Quels moyens le Conseil d'Etat se donne-t-il pour assurer une prise en considération équitable des intérêts (financiers, historiques, etc.) et des besoins des différents services du Département des finances ?

Le Conseil d'Etat prend en considération les intérêts historiques et patrimoniaux dans ces décisions chaque fois que le cas se présente, la Constitution et la loi l'y obligent, tandis que sa propre stratégie immobilière l'y engage. Comme signalé en préambule, le Conseil d'Etat dégage les moyens nécessaires et importants pour préserver et mettre en valeur le patrimoine qu'il possède, mais aussi pour assurer la préservation du patrimoine qui est en des mains de tiers. Ainsi, la LPMNS prévoit que l'Etat peut accorder une aide financière à des propriétaires pour les interventions sur des objets classés monuments historiques. Il arrive que l'Etat accompagne les interventions sur des bâtiments ou des sites protégés par des mandats d'expertise. En matière archéologique, le maître d'ouvrage ou le propriétaire doit s'acquitter de tout ou partie des coûts des fouilles préventives. L'Etat peut en financer une partie. L'Etat applique cette règle lorsqu'il est propriétaire ou maître d'ouvrage (RC 177, fouilles du Château cantonal ou du Parlement).

Cela étant précisé et s'agissant de la pesée d'intérêts (patrimoine vs économie d'énergie, culture, protection incendie, mobilité, etc.) entre préservation de l'ancien et construction du nouveau, il n'y a aucun " critère " de priorisation, chaque cas étant différent.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 5 juillet 2017.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean