

Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil

(Du 14 février 2018)

PROPOSITIONS DE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE**Projet de loi sur la sauvegarde du patrimoine culturel (LSPC)**

La commission parlementaire patrimoine culturel,

composée de M^{mes} et MM. Jean-Luc Pieren, président, Jean-Daniel Jeanneret-Grosjean, vice-président, Fabien Fivaz, rapporteur, Pierre-André Steiner, Julien Spacio, Sébastien Marti, Bernard Schumacher, Laurent Debrot, Théo Bregnard, Matthieu Lavoyer, Laurence Vaucher, Corine Bolay Mercier et Théo Huguenin-Elie,

fait les propositions suivantes au Grand Conseil :

Commentaire de la commission

La commission s'est réunie 5 fois (13 avril, 2 mai, 24 mai, 15 juin et 20 août 2018) pour traiter ce projet de loi, en présence du chef de département, de la cheffe du service de la culture, du chef de l'office du patrimoine et de l'archéologie (OPAN) et de l'archéologue cantonale.

Le Conseil d'État a rappelé que ce rapport et les modifications législatives proposées sont en gestation depuis une dizaine d'années. Le rapport fait notamment suite à l'échec de la création d'une bibliothèque cantonale, lié, entre autres, à la présence de deux bibliothèques d'égale importance sur le territoire neuchâtelois. Le fil rouge de ce rapport est la différenciation entre la lecture publique et la gestion des fonds documentaires. La lecture publique fera l'objet d'un rapport et d'un projet de loi séparés.

Le Conseil d'État a conduit une large consultation en marge de ce rapport. Il estime avoir le soutien de la plupart des milieux économiques et culturels, ainsi que des communes. Le règlement d'exécution de la loi n'a pas encore été rédigé par le Conseil d'État.

La nouvelle loi s'intéresse pour la première fois à certains aspects du patrimoine, notamment les sites reconnus au patrimoine mondial de l'UNESCO, le patrimoine immatériel ou encore certains biens mobiliers. Elle introduit par ailleurs la possibilité que certains travaux liés à la sauvegarde du patrimoine soient financés par des tiers.

Globalement, le projet de loi a été bien accueilli par la commission.

La commission s'est interrogée sur le moment choisi pour modifier la loi. Le projet est en effet ambitieux, alors même que le canton se trouve dans une situation financière difficile. Certains commissaires ont également critiqué les économies prévues à l'OPAN alors que ce service devra mettre en œuvre la loi. Le Conseil d'État admet lui-même que les mesures d'économie prévues par le plan financier du programme de législature auront un impact négatif sur le fonctionnement de l'office et ne permettront sans doute pas d'assumer avec toute l'intensité souhaitable les tâches de sauvegarde prévues par la loi.

Le Conseil d'État insiste toutefois sur le fait que le rapport ne se traduit pas directement par une augmentation des coûts, mais propose une vision à long terme parce que la conservation s'inscrit dans la durée (des décennies, voire des siècles). C'est une loi cadre qui doit voir large sans être trop précise. Les décisions budgétaires devront ensuite être prises par le Grand Conseil. À noter que, le Conseil d'État devra encore analyser

plus finement les mesures d'assainissement prévues à l'OPAN lorsque le projet de loi sera accepté. Il s'est donné six mois pour le faire.

Certains commissaires ont observé la faible importance réservée aux sites industriels et horlogers en regard des sites palafittiques. La commission a donc souhaité ajouter un chapitre spécifiquement consacré au patrimoine horloger dans le projet de loi.

La question de l'amende maximale prévue par la loi a été discutée. La commission a estimé qu'elle était faible en comparaison des sommes importantes en jeu dans le domaine et qu'elle pouvait dans certaines situations, ne pas être dissuasive. Les modifications ne peuvent toutefois pas intervenir dans ce projet, puisque les amendes maximales sont fixées dans d'autres lois.

Amendements

Le Conseil d'État a déposé une série d'amendements liés à la terminologie dans le domaine de l'aménagement du territoire. Ils permettent d'être en adéquation avec le nouveau projet de loi sur l'aménagement du territoire récemment transmis au Grand Conseil.

La commission a introduit un article qui permet à l'État d'intervenir en cas de risque de dégradation sur un objet, par exemple, abandonné.

La commission a adopté une série d'amendements, qui permettent de régler plus finement les modalités de financement des travaux de fouilles archéologiques et de les répartir entre l'État et les promoteurs de projets de construction, en particulier dans les zones archéologiques. Ceci n'est pas seulement dans l'intérêt de l'État, mais également des aménageurs qui doivent souvent attendre que des diagnostics soient effectués sur le terrain pour obtenir le permis de construire. À noter encore que, dans le cadre de grands projets, ces coûts sont relativement marginaux. L'État peut entièrement les prendre à sa charge dans les projets plus petits, où les coûts sont proportionnellement plus élevés en comparaison des coûts totaux.

Une série d'amendements permet de mieux protéger les biens « sériels », des biens qui individuellement n'ont pas forcément une valeur importante mais qui, ensemble, deviennent importants (cages d'escaliers au Locle, à La Chaux-de-Fonds et à Neuchâtel, ou encore murs de vignes à Saint-Blaise).

Dans le même ordre d'idée, un amendement a été ajouté, qui étend la sauvegarde à des éléments de collections muséales. Sur ce point, le Conseil d'État insiste sur la notion de *neocomensia* : les objets qui pourront être sauvegardés à ce titre devront avoir un lien important avec l'histoire neuchâteloise.

Le patrimoine horloger a fait l'objet d'une assez longue discussion et de la création d'un nouveau chapitre dans le projet de loi. La commission s'est mise d'accord sur la création d'articles qui permettent de définir et de financer des pôles de compétences dans le domaine, sur le modèle des bibliothèques. Le Conseil d'État souligne qu'il est ouvert à ces modifications mais que dans les conditions financières actuelles, leur financement nécessitera des compensations (par la péréquation verticale par exemple).

Entrée en matière (art. 171 OGC)

A l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi, puis de le modifier comme suit:

Projet de loi et amendements

Projet de loi du Conseil d'État	Amendements que la commission propose d'accepter (art. 172 OGC)
<p>Art. 3 ¹Le terme "sauvegarde" désigne l'ensemble des mesures qui concourent à l'identification, au sauvetage, à la conservation, la documentation, l'étude et la mise en valeur du patrimoine culturel d'importance cantonale.</p> <p>²À cette fin, l'État :</p> <ul style="list-style-type: none">a) recense les éléments constitutifs du patrimoine culturel du canton ;b) identifie les éléments du patrimoine culturel qui peuvent faire l'objet d'une décision de protection ;c) peut soutenir la sauvegarde du patrimoine culturel en allouant des subventions ;d) entretient une documentation sur le patrimoine culturel ;e) développe la diffusion de l'information, la formation, l'étude et la mise en valeur ; il peut soutenir des actions de tiers ;f) <i>établit des documentations de sécurité de biens culturels au sens de la loi fédérale sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé, de catastrophe ou de situation d'urgence (LPBC), du 20 juin 2014; il peut soutenir des actions de tiers.</i>	<p>Amendement de la commission (initialement déposé par le groupe libéral-radical)</p> <p>Article 3, alinéa 2 <u><i>²L'État veille au maintien de l'authenticité et à l'intégrité du patrimoine culturel.</i></u></p> <p><i>L'alinéa 2 du projet du Conseil d'État devient alinéa 3.</i></p> <p>Accepté à l'unanimité des membres présents</p> <p>Amendement de la commission (initialement déposé par le groupe socialiste)</p> <p>Article 3, alinéa 3 (alinéa 2 du projet du Conseil d'État) lettre g (nouvelle) <u><i>g) peut intervenir par des mesures urgentes en cas de menaces de dégradation rapide d'un objet du patrimoine culturel matériel.</i></u></p> <p>Accepté à l'unanimité des membres présents</p>

<p>Art. 4 ¹Les biens culturels, le patrimoine culturel immatériel et les fonds documentaires présentant un intérêt au sens de l'article 2 sont sauvegardés conformément à la présente loi.</p> <p>²Sont considérés comme biens culturels :</p> <ul style="list-style-type: none"> a) les sites construits et leur environnement naturel direct lorsque ce dernier donne son intérêt au site, b) les immeubles bâtis, leurs parties intégrantes et leurs abords ; c) les parcs et jardins ; d) les sites archéologiques ; e) les collections archéologiques et les curiosités naturelles ; f) les objets mobiliers appartenant à l'État, à une Eglise ou une communauté religieuse reconnue par l'État, à une commune ou à une autre collectivité de droit public cantonal ou communal et, à titre exceptionnel, appartenant à des privés. <p>³Les fonds documentaires sont constitués de documents manuscrits, imprimés, audiovisuels, iconographiques ou numériques.</p> <p>⁴Les fonds d'archives publiques sont gérés selon la loi sur l'archivage (LArch), du 22 février 2011.</p>	<p>Amendement de la commission :</p> <p>Article 4, alinéa 2, lettres g et h (nouvelles)</p> <p><i>g) les biens culturels figurant dans une collection muséale appartenant à l'Etat, à une commune ou à une autre collectivité de droit public cantonale ou communale, et à titre exceptionnel appartenant à des privés ;</i></p> <p><i>h) les biens sériels.</i></p> <p>Accepté à l'unanimité des membres présents</p>
<p>Plan d'aménagement communal</p> <p>Art. 14 ¹Les sites construits à sauvegarder sont délimités par les communes conformément aux dispositions de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT), du 2 octobre 1991, en tenant compte de l'inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (ISOS) et du Recensement architectural du canton de Neuchâtel (RACN).</p> <p>²Le plan d'aménagement communal, le cas échéant le plan de site, déterminent les règles applicables aux sites construits.</p>	<p>Amendement du Conseil d'État :</p> <p>Article 14, note marginale, alinéa 2</p> <p>Note marginale : Plan <u>communal d'affectation des zones</u></p> <p>²Le plan <u>communal d'affectation des zones détermine</u> les règles applicables aux sites construits.</p> <p>Accepté à l'unanimité des membres présents.</p>

<p>Art. 17 ¹L'office en charge du patrimoine et de l'archéologie peut adapter le RACN lors d'une modification ou d'une révision du plan d'aménagement communal, après avoir entendu la commune concernée.</p> <p>²Les propriétaires concernés sont consultés</p> <p>³La commission cantonal des biens culturels est consultée lorsque les modifications du RACN concernent des bâtiments notés de 0 à 4.</p>	<p>Amendement du Conseil d'État :</p> <p>Article 17, alinéa 1</p> <p>¹L'office en charge du patrimoine et de l'archéologie peut adapter le RACN lors d'une modification ou d'une révision du plan <u>communal d'affectation des zones</u>, après avoir entendu la commune concernée.</p> <p>Accepté à l'unanimité des membres présents</p>
<p>Plan d'aménagement communal a) en zone à bâtir</p> <p>Art. 19 ¹Dans les sites construits à sauvegarder, ou le cas échéant, dans d'autres secteurs, le plan d'aménagement communal distingue, sur la base du RACN, trois catégories d'immeubles bâtis, conformément à la loi cantonale sur l'aménagement du territoire.</p> <p>²La catégorie 1 comprend les valeurs 0 à 3, la catégorie 2 les valeurs 4 à 6 et la catégorie 3 les valeurs 7 à 9.</p> <p>³Le plan d'aménagement communal fixe les règles applicables à chaque catégorie.</p>	<p>Amendement du Conseil d'État :</p> <p>Article 19, note marginale, al. 1 et 3</p> <p>Note marginale : Plan <u>communal d'affectation des zones</u> a) en zone à bâtir</p> <p>¹Dans les sites construits à sauvegarder ou, le cas échéant, dans d'autres secteurs, le plan <u>communal d'affectation des zones</u> distingue, sur la base du RACN, trois catégories d'immeubles bâtis, conformément à la loi cantonale sur l'aménagement du territoire.</p> <p>³Le plan <u>communal d'affectation des zones</u> fixe les règles applicables à chaque catégorie.</p> <p>Accepté à l'unanimité des membres présents</p>
<p>Art. 20 ¹Hors zone à bâtir, le plan d'aménagement communal désigne, sur la base du RACN, les immeubles bâtis ayant la valeur 0 à 3 ainsi que ceux ayant la valeur 4.</p> <p>²Les immeubles bâtis ayant la valeur 0 à 3 sont considérés comme dignes d'être protégés au sens de l'article 24d de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), du 22 juin 1979.</p>	<p>Amendement du Conseil d'État :</p> <p>Article 20, alinéa 1</p> <p>¹Hors zone à bâtir, le plan <u>communal d'affectation des zones</u> désigne, sur la base du RACN, les immeubles bâtis ayant la valeur 0 à 3 ainsi que ceux ayant la valeur 4.</p> <p>Accepté à l'unanimité des membres présents</p>
<p>Art. 23 ¹L'Etat détermine, sur la base de la carte archéologique, les périmètres archéologiques, à savoir les secteurs dans lesquels des vestiges archéologiques sont attestés ou soupçonnés.</p> <p>²Dans ces périmètres, tous les travaux dans le sol ou sous les eaux doivent faire l'objet d'une autorisation.</p> <p>³Les périmètres archéologiques figurent sur les plans d'aménagement communaux.</p>	<p>Amendement du Conseil d'État :</p> <p>Article 23, alinéa 3</p> <p>³Les périmètres archéologiques figurent sur les plans <u>communaux d'affectation des zones</u>.</p> <p>Accepté à l'unanimité des membres présents</p>

<p>Art. 34 ¹L'État a un droit de préemption légal sur les immeubles bâtis et sur les objets mobiliers protégés. Il doit se déterminer dans un délai de trois mois à dater du jour où il a eu connaissance de l'aliénation.</p> <p>²La commune concernée dispose d'un même droit pour les immeubles bâtis, dans le même délai, si l'État ne l'exerce pas.</p>	<p>Amendement de la commission :</p> <p>Article 34, alinéa 1</p> <p>¹L'État a un droit de préemption légal sur les immeubles bâtis et sur les objets mobiliers protégés, <u>à l'exception des biens inscrits à titre sériel</u>. Il doit se déterminer dans un délai de trois mois à dater du jour où il a eu connaissance de l'aliénation.</p> <p>Accepté à l'unanimité des membres présents</p>
	<p>Amendement de la commission (initialement déposé par le groupe socialiste)</p> <p><u>CHAPITRE 8 (NOUVEAU)</u></p> <p><u>Collections du patrimoine horloger</u></p> <p>Note marginale : <u>Principe</u></p> <p><u>Art. 40</u> <u>Les collections du patrimoine horloger regroupent les objets horlogers ainsi que la documentation scientifique permettant d'en assurer la conservation et la mise en valeur publique.</u></p> <p>Note marginale : <u>Centres de compétence</u></p> <p><u>Art. 41</u> <u>La conservation des collections du patrimoine horloger et leur mise en valeur publique sont assurées par des centres de compétence reconnus par l'Etat.</u></p> <p><i>NB : si cet amendement est accepté par le Grand Conseil, l'actuel chapitre 8 sera remplacé et deviendra le chapitre 9 et les numéros d'articles seront décalés en conséquence.</i></p> <p>Accepté à l'unanimité des membres présents</p>

Art. 45 ¹L'État assume :

- a) les frais de l'établissement des recensements des objets du patrimoine culturel, tels qu'énoncés à l'article 4, alinéas 1 et 2 de la présente loi ;
- b) les frais des inventaires, recherches et fouilles archéologiques qu'il ordonne ou reconnaît ;

²Lors de tout projet de construction ou d'aménagement concernant un périmètre archéologique, les requérants assument les charges externes du diagnostic nécessaire à l'établissement du préavis sur le permis de construire de l'office en charge du patrimoine et de l'archéologie.

³Le département peut, sur demande, réduire ou supprimer la participation aux charges externes prévue à l'alinéa 2, si celle-ci est manifestement disproportionnée par rapport au coût du projet ou ne peut être raisonnablement exigée.

⁴Le département peut accepter ou solliciter la participation financière ou matérielle de tiers, notamment de requérants de projets ou propriétaires de terrains, aux fouilles archéologiques de sauvetage ou à leur valorisation, ainsi qu'à des travaux de préservation.

Amendement de la commission :

Article 45, alinéas 1, 2, 3 à 5 (nouveaux), 6, 7 (nouveau) et 8

¹L'Etat assume :

- a) les frais de l'établissement des recensements des objets du patrimoine culturel, tels qu'énoncés à l'article 4, alinéas 1 et 2 de la présente loi ;
- b) les frais des inventaires, recherches et fouilles archéologiques qu'il ordonne ;

²Lors de tout projet de construction ou d'aménagement concernant un périmètre archéologique, le requérant assume les charges du diagnostic nécessaire à l'établissement du préavis de l'office en charge du patrimoine et de l'archéologie sur la planification ou sur le permis de construire.

³Lors de tout projet soumis à étude d'impact sur l'environnement, le requérant assume 50% des frais de diagnostic archéologique.

⁴Lorsqu'un projet de construction ou d'aménagement concerne un périmètre archéologique, le requérant finance entre 20% et 50% des frais de fouilles archéologiques, en fonction de l'importance économique et patrimoniale du projet ainsi que des efforts consentis par le propriétaire pour réduire les atteintes aux vestiges archéologiques menacés par la construction.

⁵Le département fixe la proportion du financement dû par le requérant, dans les limites prévues à l'alinéa 4.

⁶Le département peut réduire ou renoncer au financement dû par le requérant selon les alinéas 3 et 4 s'il est manifestement disproportionné par rapport au coût du projet ou ne peut être raisonnablement exigé.

⁷Les frais d'intervention de la section d'archéologie de l'office en charge du patrimoine et de l'archéologie font l'objet d'un arrêté du Conseil d'Etat.

⁸Le département peut en tous les cas accepter ou solliciter la participation financière ou matérielle de tiers, pour la réalisation de fouilles archéologiques hors périmètre archéologique, la valorisation des découvertes ainsi que des travaux de préservation.

Accepté à l'unanimité des membres présents

<p>Art. 46 ¹L'État peut verser des subventions aux communes et aux propriétaires privés pour la conservation des biens culturels.</p> <p>²Le taux de la subvention, qui varie de 10 à 20%, est fonction de la nature de l'objet. Une subvention supplémentaire de 5% au maximum peut être allouée eu égard à l'intérêt particulier de l'objet, à la nature et à l'importance des travaux ainsi qu'aux exigences fixées par le département.</p> <p>³Le Conseil d'État se prononce sur le principe et le montant des subventions.</p> <p>⁴L'État peut refuser le versement de la subvention octroyée si la réalisation des mesures de conservation n'est pas conforme aux instructions du département.</p>	<p>Amendement de la commission</p> <p>Article 46, alinéa 1</p> <p>¹L'État peut verser des subventions aux communes, <u>aux</u> propriétaires privés <u>et à des tiers</u> pour la <u>sauvegarde</u> des biens culturels <u>mis sous protection et des biens sériels inscrits dans un inventaire reconnu par le canton.</u></p> <p>Accepté à l'unanimité des membres présents</p>
	<p>Amendement de la commission (initialement déposé par le groupe socialiste)</p> <p>Article 48 (nouveau)</p> <p>Note marginale : <u>c) patrimoine horloger</u></p> <p><u>L'Etat verse des subventions aux institutions pour la sauvegarde du patrimoine horloger dans le cadre de conventions et de mandats de prestations.</u></p> <p><i>NB : si cet amendement est accepté par le Grand Conseil, l'article 48 du projet de loi du Conseil d'État devient article 49, et ainsi de suite.</i></p> <p>Accepté à l'unanimité des membres présents</p>
<p>Art. 51 Dans l'attente de la révision du plan d'aménagement communal, les immeubles bâtis considérés comme dignes d'être protégés au sens de l'article 24d de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire peuvent, si nécessaire, être mis à l'inventaire par arrêté du Conseil d'Etat.</p>	<p>Amendement de la commission</p> <p>Article 51</p> <p>Dans l'attente de la révision du <u>plan communal d'affectation des zones</u>, les immeubles bâtis considérés comme dignes d'être protégés au sens de l'article 24d de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire peuvent, si nécessaire, être mis à l'inventaire par arrêté du Conseil d'État</p> <p>Accepté à l'unanimité des membres présents</p>

Vote final

À l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi amendé selon ses propositions.

Préavis sur le traitement du projet (art. 272ss OGC)

Par 12 voix contre 1, la commission propose au bureau du Grand Conseil que le projet soit traité par le Grand Conseil en débat libre.

Motions dont le Conseil d'État propose le classement

Par 11 voix contre 2, la commission propose au Grand Conseil d'accepter le classement de la motion Giovanni Spoletini et Viviane Houlmann 02.135, du 24 juin 2002, « Mise en valeur du patrimoine horloger du Pays de Neuchâtel ».

Par 12 voix contre 1, la commission propose au Grand Conseil d'accepter le classement de la motion des groupes socialiste et PopVertsSol 07.178, du 2 octobre 2007, « Pour une politique documentaire cohérente et harmonisée dans le canton de Neuchâtel ».

Neuchâtel, le 20 août 2018

Au nom de la commission patrimoine culturel :

Le président,
J.-L. PIEREN

Le rapporteur,
F. FIVAZ