

Commentaire de la nouvelle loi sur la protection du patrimoine culturel immobilier (LPPCI)

I. Préambule

Selon l'art. 78, al. 1 de la Constitution fédérale (Cst.), la protection du patrimoine est du ressort des cantons. Le Constituant vaudois a prévu à l'art. 52, al. 1 de la Constitution vaudoise que l'Etat conserve, protège, enrichit et promeut le patrimoine naturel et culturel. Il est couramment admis qu'un patrimoine bâti préservé et valorisé permet à la population de s'identifier à son cadre de vie et renforce le sentiment d'appartenance des citoyens. Il favorise ainsi une meilleure qualité de vie des habitants des villes, des bourgs, mais également de ceux vivant dans les périphéries. La protection du patrimoine bâti relève ainsi de l'intérêt public (Tribunal fédéral, ATF 135 I 176) et dépend en Pays de Vaud des efforts conjugués des communes, du Canton, mais également de tous les citoyens.

L'actuelle loi vaudoise sur la protection de la nature, des monuments et des sites du 10 décembre 1969 (LPNMS; RSV 450.11) instaure une protection générale de la nature et des sites englobant tous les objets immobiliers, soit tous les territoires, paysages, sites, localités, immeubles qui méritent d'être sauvegardés en raison de l'intérêt général, notamment esthétique, historique, scientifique ou éducatif qu'ils présentent (art. 4 LPNMS) ainsi qu'une protection générale des monuments historiques et des antiquités, en particulier des monuments de la préhistoire, de l'histoire, de l'art et de l'architecture ainsi que les antiquités immobilières situés dans le canton et qui présentent un intérêt archéologique, historique, artistique, scientifique ou éducatif (art. 46 al. 1 LPNMS); sont également protégés les terrains contenant ces objets et leurs abords (al. 2); aucune atteinte ne peut leur être portée qui en altère le caractère (al. 3). La LPNMS prévoit par ailleurs deux types de mesures de protection spéciales: l'inventaire des monuments historiques et des antiquités (art. 49 à 51 LPNMS) et le classement comme monument ou antiquité (art. 52 à 54 LPNMS).

La loi actuelle date toutefois de 1969. Cinquante ans après son adoption par le Grand Conseil, il est temps d'y sortir le volet concernant la protection du patrimoine bâti et l'archéologie et de le transférer dans une nouvelle loi topique, moderne et répondant aux défis d'aujourd'hui, dans un contexte d'urbanisation et de densification des centres urbains. Le projet de loi sur la protection du patrimoine culturel immobilier (projet LPPCI) réglera ainsi les questions de protection du bâti, y compris des sites archéologiques, tandis que la LPNMS est conservée pour tout ce qui touche à la protection de la nature et des paysages. Le projet LPPCI est le pendant « bâti » de la loi sur le patrimoine mobilier et immatériel (LPMI) adoptée en 2014. Ainsi, chaque domaine traité initialement par la LPNMS – nature, mobilier, immobilier – figurera dans plusieurs lois spécifiques, avec des autorités compétentes, des missions et des procédures clairement définies.

La protection du patrimoine culturel immobilier couvre l'intégralité du bâti existant et des aménagements qui lui sont liés, et comprend le bâti existant, lequel inclut autant des éléments individuels que des ensembles, des monuments historiques mais également des créations plus contemporaines, des ouvrages d'art et des infrastructures, des espaces publics et des jardins et parcs historiques. Cette protection du patrimoine culturel immobilier se distingue clairement de celle de l'environnement. En revanche, elle se trouve dans un lien de connexité directe avec l'aménagement du territoire et la culture. En effet, en raison de la variété des situations entrant en considération, un zonage au sens de l'art. 17 al. 1 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) n'est pas toujours propre à atteindre le but de protection recherché. Il est rappelé que les inventaires et classements, les clauses générales de protection et les clauses d'esthétique, les contrats avec les particuliers, l'expropriation formelle ainsi que les mesures provisionnelles font notamment partie des autres mesures réservées par l'art. 17 al. 2 LAT (ATF 135 I 176 consid. 3.1 p. 179; cf. aussi TF

1C_545/2014 du 22 mai 2015 consid. 5.3). Une mesure de protection par le biais d'une simple décision est ainsi envisageable (arrêts TF 1C_545/2014 du 22 mai 2015 consid. 5.3).

Seules les dispositions nécessitant des précisions particulières sont commentées ci-après.

II. Commentaire article par article

a. Article premier

Les buts de la nouvelle loi sont ici précisés afin de distinguer ceux ayant trait à la protection du patrimoine culturel immobilier, respectivement bâti, de ceux propres à la préservation du patrimoine naturel et paysager (faune et flore), ces derniers restant le seul et unique objet de la loi sur la protection de la nature, (des monuments) et des sites (LPN(M)S) dans sa nouvelle mouture.

b. Article 4

Cette disposition vise à mettre l'accent sur la réflexion relative aux intérêts patrimoniaux à prendre en considération et à intégrer systématiquement ces derniers à toute pesée d'intérêts préalable à une décision les concernant.

L'alinéa 3 a une finalité pédagogique dès lors qu'il a pour objectif de sensibiliser tout un chacun à la préservation du patrimoine culturel immobilier, lequel représente le bien commun de tous.

c. Article 8

Cet article porte sur les compétences communales en matière de préservation du patrimoine culturel immobilier. Ainsi, les communes participent à dite protection notamment en adoptant les dispositions légales portant sur le patrimoine d'importance locale ou ne faisant l'objet d'aucune mesure de protection cantonale et en intégrant à leur planification les inventaires fédéraux (cela découlant d'ailleurs de la jurisprudence fédérale) et les inventaires d'importance régionale, entre autres.

Elles se doivent également de transmettre pour préavis au département compétent toute demande d'autorisation de construire, respectivement de dispense d'autorisation visant le patrimoine culturel immobilier d'importance locale (note 3) et, si elles l'estiment nécessaire, les demandes d'autorisation relatives à des bâtiments considérés comme bien intégrés (note 4). De plus, elles informent le département en cas de constat d'un danger menaçant le patrimoine culturel immobilier et requièrent son préavis pour tous les travaux non assujettis à autorisation de construire touchant un site archéologique répertorié.

Ainsi, une collaboration accrue entre le département en charge du patrimoine culturel immobilier et les communes est prévue.

d. Article 9

Cette disposition renforce le principe des mesures conservatoires.

e. Article 14

Cet article concerne le recensement architectural et précise notamment qu'« Une note est attribuée à chaque objet recensé. La signification de chaque note est donnée par le règlement d'application de la présente loi » (alinéa 4). La volonté est ici d'éviter d'intégrer des éléments trop détaillés dans la loi elle-même et de privilégier la mise en place de dispositions réglementaires plus précises.

Cette disposition ancre dans la loi le principe de recensement architectural figurant actuellement dans le règlement d'application.

f. Article 15

En principe, les objets bénéficiant de la note 1 ou 2 sont inscrits à l'inventaire, pour autant qu'ils ne soient pas classés.

g. Article 18

Cette mesure augmente la transparence et la publicité, notamment vis-à-vis des potentiels acquéreurs d'un objet immobilier inscrit à l'inventaire.

h. Articles 21 et 22

L'article 21, al. 1^{er} maintient l'obligation à tout propriétaire d'annoncer au département tous travaux envisagés sur un objet inscrit à l'inventaire. L'alinéa 2 rappelle le principe cardinal de la demande préalable auprès du département compétent avec tous travaux sur des bâtiments inscrits à l'inventaire. Ainsi, aucune intervention sur l'objet inscrit ne peut avoir lieu avant que l'autorisation requise n'ait été délivrée.

Selon l'art. 21, al. 4, disposition importante de la présente réforme, l'autorisation peut être subordonnée à des charges et des conditions, telle que la mise en œuvre d'une technique particulière liée aux propriétés intrinsèques de l'objet ou concernant la matérialité de certains éléments (fenêtres en bois, crépis, couleur des façades, etc.). Il s'agit d'une des modifications essentielles du projet de loi, qui permet de trouver un compromis entre le classement pur et simple, procédure lourde et complexe, et une autorisation tacite telle qu'imposée par la jurisprudence du Tribunal cantonal depuis plusieurs années. En effet, sur la base de la LPNMS actuelle, le Tribunal cantonal (par ex. AC.2018.0118) retient les effets juridiques de l'inscription d'un objet à l'inventaire de la manière suivante: *Le propriétaire de l'objet a l'obligation d'annoncer au département en charge des monuments, sites et archéologie tous travaux qu'il envisage d'y apporter. Après l'annonce prescrite, le département peut, en vertu de l'art. 17 LPNMS, "soit autoriser les travaux annoncés, soit ouvrir une enquête en vue de classement" (al. 1). L'art. 18 LPNMS dispose alors que "l'enquête doit être ouverte dans les trois mois suivant l'annonce des travaux projetés par le propriétaire. À ce défaut, les travaux sont réputés autorisés". Cela signifie en d'autres termes que l'absence de mise à l'enquête publique d'un projet de décision de classement dans les trois mois dès la communication au département cantonal d'une annonce de travaux en rapport avec un bâtiment inscrit à l'inventaire, équivaut à l'octroi d'une autorisation spéciale par ce département. Inversement, pour empêcher valablement la municipalité de délivrer l'autorisation de construire, le département doit mettre sans retard à l'enquête publique un projet de décision de classement (cf. arrêt AC.2014.0245 du 16 avril 2015 consid. 3a). Dès lors, si l'enquête en vue de classement n'est pas ouverte à l'expiration du délai de trois mois, elle est réputée accordée (AC.2009.0175 du 19 février 2010, AC.2001.0159 du 23 février 2006 consid. 4).*

Dans sa jurisprudence constante, la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal relève que l'art. 18 LPMNS consacre un régime d'autorisation tacite qui a été qualifié d'insolite et de peu apte à assurer une protection efficace des objets visés. Il soumet le service compétent à une obligation de célérité dont le respect, selon l'appréciation du législateur, est plus important que cette protection, au point que celle-ci peut être définitivement compromise par un simple retard à agir. Il n'en demeure pas moins qu'il s'agit du régime qui découle de la loi, que les autorités se doivent d'appliquer (AC.2009.0175 précité et AC.2001.0159 précité consid. 4b).

Selon le Tribunal cantonal, même si la procédure de classement peut s'avérer lourde, c'est la procédure que la loi met à disposition des autorités compétentes pour assurer la protection des monuments dignes d'intérêt. Dites autorités ne peuvent pas contourner la loi en assortissant leur autorisation de conditions qui leur permettraient d'atteindre le même but qu'une procédure de classement sans entamer une telle procédure. Force est de constater que ce mécanisme est peu satisfaisant, tant pour le propriétaire que pour les autorités de protection du patrimoine, et ne permet pas d'assurer une protection adéquate des bâtiments inscrits à l'inventaire, même s'ils sont d'une grande valeur (notes 1 ou 2). En effet, dans de nombreux dossiers, l'autorité compétente est d'avis que

le projet de transformation qui lui est soumis est adéquat, à l'exception de quelques éléments jugés nécessaire de modifier. Dans ces cas, il est totalement disproportionné de devoir procéder à une procédure de classement, avec mise à l'enquête publique publiée dans les journaux locaux et la Feuille des avis officiels, pour quelques éléments qui pourraient être précisés dans les charges ou conditions figurant dans l'autorisation. On peut imaginer que la question de la matérialité des fenêtres ou des volets, ou encore le maintien des éléments de décors, fassent l'objet de charges grevant l'autorisation de travaux portant sur des transformations lourdes.

Ainsi, la procédure pour des bâtiments inscrits à l'inventaire, prévue par le présent projet, serait la suivante, selon l'art. 22 (variante 1) :

- a) Le projet de transformation ne porte pas atteinte au patrimoine culturel immobilier. Le projet est autorisé sans charge ou condition.
- b) Le projet de transformation porte très légèrement atteinte au patrimoine culturel immobilier. Le projet de transformation est autorisé, moyennant des charges ou des conditions, qui peuvent le cas échéant être contestées par le propriétaire auprès des autorités judiciaires.
- c) Le projet de transformations lourdes ou de démolition porte gravement atteinte au patrimoine culturel immobilier. L'autorisation est refusée et le bâtiment doit être classé, selon la procédure standard (enquête publique, levée des éventuelles oppositions, décision de classement). Dans ce cas, le refus des travaux restreignant la garantie de la propriété, une procédure permettant aux propriétaires, aux tiers intéressés (voisins, associations de protection) et à la commune de faire valoir leur point de vue paraît nécessaire, et permet également de garantir leur droit d'être entendu. Aucun délai n'est expressément prévu. Cela étant, il appartient aux autorités d'agir diligemment, au risque de tomber dans un cas de déni de justice.

La deuxième variante est celle de la suppression pure et simple de l'article 22, ce qui aurait pour conséquence de faire disparaître la mise à l'enquête publique « automatique » en vue d'un classement, tel que le prévoit le système actuel. Cette procédure serait alors laissée à la libre appréciation du département, au cas par cas et selon l'intérêt de l'objet.

Dans les deux variantes proposées, l'absence de réaction de la part du département compétent n'aura plus pour conséquence la délivrance tacite de l'autorisation.

i. Articles 25 et suivants

Ces dispositions reprennent, dans les grandes lignes, le système actuel du classement.

j. Article 32

Cet article porte sur l'étendue du classement. Dans un but de simplification administrative et de clarté, il précise qu'en principe, la mesure de classement s'étend également à la parcelle sur laquelle l'objet concerné se situe. De même, les abords concernés seront, autant que possible, désormais définis au moyen d'un plan annexé à la décision.

k. Article 33

Cette disposition fixe le principe général de conservation de l'objet classé et rappelle l'obligation, pour tout titulaire d'un droit réel, d'annoncer au département tous travaux qu'il envisage d'y apporter. La prise de contact avec le département (demande préalable) vise à initier la future collaboration qui sera mise en place dans le cadre des travaux à entreprendre.

De même, seuls les mandataires qualifiés au sens de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) et de la loi sur la profession d'architecte (LPrA) sont habilités à établir un projet sur un objet classé, qu'il s'agisse de travaux d'entretien ou de travaux nécessitant un permis de

construire. Cette disposition vient renforcer la protection des objets concernés afin que les travaux de restauration soient réalisés dans les règles de l'art. Le cas échéant, le département en charge peut exiger que la direction des travaux soit assurée par un mandataire qualifié.

l. Article 38

Cette disposition se consacre au droit de préemption des autorités publiques sur les biens relevant du patrimoine culturel immobilier vaudois.

Un droit de préemption de la Commune sur le territoire duquel l'objet classé est situé est instauré. Le droit de préemption du Canton est subsidiaire à celui des autorités communales, ainsi l'Etat de Vaud ne peut le faire valoir que si la Commune décide de ne pas en faire usage.

m. Article 41

Il a été constaté que la découverte fortuite de vestiges archéologiques met en difficulté les constructeurs, les chantiers étant arrêtés alors que les permis de construire ont été délivrés et les machines de chantiers installées. Afin d'éviter cette situation, il est proposé de permettre à l'Archéologie cantonale d'imposer des sondages préventifs lors de très grands chantiers ou lors de travaux de terrassement particuliers, tels les gravières et les carrières.

n. Article 45

Il paraît nécessaire de légiférer concernant l'utilisation des détecteurs de métaux. Il est inadmissible qu'un pan du patrimoine archéologique cantonal soit soustrait à l'Archéologie cantonale par l'utilisation abusive, par des « archéologues » amateurs, d'un tel matériel perfectionné. Quelques cas récents relayés par la presse ont mis en évidence les vestiges et les objets de très grande valeur découverts par des archéologues amateurs, qui n'ont pas agi dans le respect des procédures suivies par les archéologues professionnels dûment autorisés par l'Archéologie cantonale. Outre cet aspect, il résulte inévitablement de l'utilisation de tels appareils une soustraction d'objets appartenant au Canton. Il en découle une perte scientifique et culturelle regrettable.

o. Article 47

La question de la prise en charge des fouilles archéologiques fait l'objet d'un article spécifique. Le Tribunal cantonal a relevé à plusieurs reprises que la base légale dans ce domaine était peu claire. Il appartient ainsi au propriétaire privé de financer en première ligne les fouilles nécessitées par son projet de construction, que la parcelle soit située en région archéologique ou non. Celui-ci peut toutefois demander une subvention auprès du Canton.

Le projet de décret annoncé lors du bouclage des comptes 2017 (8 millions) a pour objectif de soulager les communes, en les subventionnant à hauteur de 15%, et d'augmenter l'aide en faveur des propriétaires fonciers privés.

p. Article 56

Cet article porte sur la Commission du patrimoine culturel immobilier. Dit organe est composée de neuf à onze membres nommés par le Conseil d'Etat. Deux de ses membres sont notamment proposés par des associations privées d'importance cantonale ou régionale poursuivant les buts définis par la présente loi.

q. Article 57

Ici est précisé le champ d'action de la Commission du patrimoine culturel immobilier. Ainsi, cette dernière peut être consultée au cas par cas, notamment à l'occasion de modifications légale ou réglementaire, respectivement l'abrogation de décisions de classement.

r. Article 62

Durcissement des sanctions pénales en cas de contravention à la présente loi, l'amende pouvant s'élever jusqu'à CHF 100'000.- contre celui qui entreprend des travaux sans disposer des autorisations exigées par la présente loi, ou en violation des autorisations délivrées.