

VD_OMNI AC.2019.0278 vom 7. Juli 2020

VD Tribunal cantonal, 2020-07-07, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2019.0278

FR: VD_OMNI AC.2019.0278 du 7 juillet 2020

IT: VD_OMNI AC.2019.0278 del 7 luglio 2020

Regeste

A. _____, B. _____ /Municipalité d'Echichens, C. _____, D. _____, Direction générale des immeubles et du patrimoine | Recours de Patrimoine suisse et Patrimoine suisse Vaud déclarés irrecevables, faute de qualité pour recourir de ces associations dans le cas particulier. Les projets litigieux concernent une transformation de bâtiments ayant obtenu les notes *3* et *4* au recensement architectural et situés dans un village qui figure à l'ISOS comme village d'intérêt national. Sous l'angle de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage, les projets litigieux émanent de particuliers et ne concernent pas un ouvrage ou une installation du ressort de la Confédération; les décisions attaquées ont pour objet l'octroi, par une municipalité, de permis de construire des bâtiments d'habitation en zone à bâtir qui ne requièrent aucune autorisation relevant du droit fédéral et, partant, ne relèvent pas de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération; ainsi, nonobstant l'inscription du village à l'ISOS, la qualité pour agir des recourantes ne saurait trouver son fondement dans l'art. 12 LPN. Du point de vue de la loi vaudoise sur la protection de la nature, des monuments et des sites, il résulte de la jurisprudence rendue par la CDAP depuis 2010 qu'un objet qui n'est ni classé, ni porté à l'inventaire et pour lequel le département compétent a renoncé à prendre des mesures conservatoires, n'est pas protégé par la LPNMS, la notion de protection générale du patrimoine bâti n'ayant pas de portée juridique en l'état actuel de la loi; il importe dès lors de préciser la jurisprudence de la CDAP en ce sens que l'on ne saurait considérer, en l'absence de protection particulière ou spéciale découlant de la LPNMS, que l'on se trouve dans un cas d'application de cette loi au sens de son art. 90 qui fonde le droit de recours notamment des associations. Cet arrêt, qui induit une précision de la jurisprudence développée jusqu'à ce jour, a fait l'objet d'une procédure de coordination au sens de l'art. 34 ROTC. Arrêt annulé par le TF (1C_475/2020 du 22 mars 2022).

Erwägungen

E. 1

A qualité pour former recours : a. toute personne physique ou morale ayant pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou ayant été privée de la possibilité de le faire, qui est atteinte par la décision attaquée et qui dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée; b. toute autre personne ou autorité qu'une loi autorise à recourir."

E. 2

LPN et le simple fait d'affirmer que le projet litigieux concerne une tâche fédérale ne suffit pas (arrêts TF 1C_196/2010 précité consid.1.2; 1C_426/2009 du 17 mars 2010 consid. 1 et les arrêts cités; CDAP AC.2015.0216 du 17 janvier 2018 consid. 2a/aa; AC.2016.0206 du 24 octobre 2017 consid. 3c; AC.2016.0049 du 9 novembre 2017 consid. 1a). Les recourantes invoquent le non-respect de l'ISOS pour fonder leur recours. La LPN prévoit

que la Confédération établit des inventaires en vue de protéger les paysages, les localités, les sites historiques, ainsi que les monuments naturels et culturels (art. 2 à 6 LPN). Se fondant en particulier sur l'art. 5 LPN, le Conseil fédéral a mis en place l'inventaire ISOS. L'inscription d'un objet d'importance nationale dans un inventaire fédéral indique que l'objet mérite spécialement d'être conservé intact ou en tout cas d'être ménagé le plus possible, y compris au moyen de mesures de reconstitution ou de remplacement adéquat (art. 6 al. 1 LPN). Lorsqu'il s'agit de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération au sens de l'art. 2 LPN, la règle suivant laquelle un objet doit être conservé intact dans les conditions fixées par l'inventaire, ne souffre d'exception que si des intérêts équivalents ou supérieurs, d'importance nationale également, s'opposent à cette conservation (art. 6 al. 2 LPN). Cette règle ne s'applique que si une tâche de la Confédération est en cause, comme l'al. 2 l'indique clairement. En cas de tâches cantonales ou communales, la protection des sites construits est assurée par le droit cantonal ou communal pertinent, notamment par les plans d'aménagement et les mesures de la législation spéciale. Ainsi, l'incidence de l'inscription d'un objet à l'inventaire ISOS dépend notamment de la question de savoir si l'on est en présence d'une tâche de la Confédération au sens de l'art. 2 LPN. Le Tribunal fédéral a clairement indiqué que le fait qu'un projet prenne place dans une localité inscrite à l'ISOS ne suffit pas en soi pour admettre qu'une autorisation de démolir et de construire relève de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération. La LPN n'impose en effet pas directement aux cantons de protéger les sites naturels ou les monuments historiques, même s'ils sont reconnus d'importance nationale; les règles pertinentes relèvent du droit cantonal selon l'art. 78 al. 1 Cst. Et les cantons ne reçoivent du législateur fédéral aucun mandat à cet égard (TF 1C_196/2010 précité consid. 1.2). En soi, la protection des monuments ou des sites ne constitue pas une tâche de la Confédération au sens des art. 78 Cst. et 2 LPN, ce qui implique notamment que les organisations de protection de la nature et du paysage d'importance nationale n'ont en principe pas qualité, en vertu de l'art. 12 LPN, pour contester l'octroi d'une autorisation de démolir ou transformer un bâtiment qu'elles considèrent à tort ou à raison comme étant digne de protection (TF 1A.191/1998 du 11 octobre 1999 consid. 2). L'octroi d'une telle autorisation ne constitue ainsi pas une tâche de la Confédération, quand bien même elle porterait sur un objet figurant à l'ISOS (CDAP arrêts 2009.0001 du 26 février 2010 consid. 2b/bb; AC.2008.0030 du 25 septembre 2008 consid. 3c et références). La CDAP a en outre régulièrement rappelé que les objectifs de l'ISOS selon l'ordonnance fédérale du 9 septembre 1981 concernant l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (abrogée et remplacée dès le 1^{er} janvier 2020 par l'ordonnance fédérale du 13 novembre 2019 portant le même titre; OISOS; RS 451.12) ne sont pas directement applicables lorsque le litige concerne l'octroi d'un permis de construire communal - dont la délivrance n'est pas une tâche de la Confédération - mais qu'ils pourront être pris en considération dans le cadre de l'interprétation des dispositions cantonales et communales topiques, notamment celles relatives à la clause d'esthétique selon l'art. 86 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; BLV 700.11) (cf. AC.2019.0054 du 17 décembre 2019 consid. 2b; AC.2017.0460 du 9 janvier 2019 consid. 4b/bb; AC.2017.0017 du 19 octobre 2017 consid. 6c/aa; AC.2016.0317 du 21 juillet 2017 consid. 11c; AC.2016.0043 du 22 mars 2017 consid. 4). Dans le cas d'espèce, le projet émane de particuliers et ne concerne pas un ouvrage ou une installation du ressort de la Confédération au sens de l'art. 2 al. 1 let. a LPN. Les décisions attaquées ont pour objet l'octroi, par une municipalité, de permis de construire des bâtiments d'habitation en zone à bâtir qui ne requièrent aucune autorisation relevant du droit fédéral et, partant, ne relèvent

pas de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération. Ainsi, au vu de ce qui précède, nonobstant l'inscription du village de Colombier à l'inventaire ISOS, la qualité pour agir des recourantes ne saurait trouver son fondement dans l'art. 12 LPN. c) Les recourantes allèguent que leur droit de recours résulte également du droit cantonal, soit de l'art. 90 LPNMS. Cette disposition a la teneur suivante: "Outre les propriétaires touchés, les communes, de même que les associations d'importance cantonale qui, aux termes de leurs statuts, se vouent à la protection de la nature, des monuments et des sites, ont qualité pour recourir contre les décisions prises en application de la présente loi et susceptibles de recours." La LPNMS instaure une protection générale de la nature et des sites englobant tous les objets immobiliers, 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) ainsi qu'une protection générale des monuments de la préhistoire, de l'histoire, de l'art et de l'architecture et des antiquités immobilières situées dans le canton qui présentent un intérêt archéologique, historique, artistique, scientifique ou éducatif (art. 46). La protection générale des monuments historiques et des antiquités consiste dans la possibilité de prendre des mesures conservatoires (art. 47) en faveur d'objets répondant à la définition de l'art. 46 al.1 et que l'on aurait omis de mettre à l'inventaire (art. 49) ou de classer (art. 52). Le recensement architectural n'est pas prévu par la LPNMS, mais par l'art. 30 de son règlement d'application du 22 mars 1989 (RLPNMS; BLV 450.11.1), qui dispose que le département " établit le recensement architectural des constructions en collaboration avec les communes concernées, selon les directives publiées à cet effet ". Le recensement architectural - dont le processus est décrit dans une brochure intitulée " Recensement architectural du canton de Vaud ", éditée en novembre 1995 par la section monuments historiques et archéologie du Service des bâtiments et rééditée en mai 2002 (disponible sur le site internet cantonal à la page https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/culture/patrimoine_bati/fichiers_pdf/MS_Brochure_Recensement_mai2002.pdf) - est une mesure qui tend à repérer et à mettre en évidence des bâtiments dignes d'intérêt, de manière à permettre à l'autorité de prendre, le cas échéant, les mesures de protection prévues par la loi. Il comporte l'attribution de notes qui sont les suivantes: *1*: Monument d'importance nationale; *2*: Monument d'importance régionale; *3*: Objet intéressant au niveau local; *4*: Objet bien intégré; *5*: Objet présentant des qualités et des défauts; *6*: Objet sans intérêt; *7*: Objet altérant le site. Le recensement architectural couvre en principe tous les bâtiments anciens et n'entraîne pas en soi de mesures de protection spéciales au sens des art. 16 et 17 LPNMS (objets à l'inventaire) ou des art. 23 et 54 LPNMS (objets classés). Selon la brochure précitée (p. 16), la note *3* recense les objets intéressants au niveau local, ce qui signifie qu'ils méritent d'être conservés mais qu'ils peuvent cependant être modifiés à condition de ne pas altérer les qualités qui ont justifié leur note *3*. Un bâtiment avec cette note n'a pas une valeur justifiant le classement comme monument historique. Jusqu'en 1987, il était inscrit à l'inventaire. Depuis, même si cette mesure reste possible de cas en cas, elle n'est plus systématique. A cet égard, on relève que dans l'Exposé des motifs et projet de loi sur la protection du patrimoine culturel immobilier (LPrPCI) de mai 2020 (Tiré à part n° 232), le Conseil d'Etat envisage, afin d'assurer à l'avenir une meilleure protection des bâtiments en note *3*, d'inscrire à nouveau à l'inventaire certains de ceux-ci (cf. EMPL ad art. 15, p. 18). Au demeurant, le système envisagé à l'art. 22 du projet LPrPCI a pour but de clarifier la procédure en cas d'objets inscrits à l'inventaire, en ce sens qu'aucune intervention ne pourrait avoir lieu avant que le département n'ait délivré l'autorisation y relative; si le projet

de transformation ne porte pas atteinte au patrimoine culturel immobilier, il serait autorisé sans charge ni condition; si le projet porte très légèrement atteinte au patrimoine culturel immobilier, il serait autorisé moyennant des charges ou des conditions; enfin, si le projet de transformations lourdes ou de démolition porte gravement atteinte au patrimoine culturel immobilier, l'autorisation serait refusée et le bâtiment devrait être classé (cf. EMPL ad art. 21 et 22, p. 19 et 20). S'agissant des bâtiments en note *4*, il résulte également de la brochure précitée (p. 17) que cette note est attribuée à un objet bien intégré, ce qui signifie que l'objet est bien intégré par son volume, sa composition et souvent encore sa fonction. Les objets de cette catégorie forment en général la majorité des bâtiments d'une localité. Ils sont donc déterminants pour l'image d'une localité et constitutifs du site. A ce titre, leur identité mérite d'être sauvegardée. Toutefois, ils ne possèdent pas une authenticité ni une qualité architecturale justifiant une intervention systématique de la section des monuments historiques en cas de travaux. Ces objets nécessitent néanmoins un traitement approprié et soigné afin de préserver l'image du site. Leur sauvegarde et mise en valeur doivent être garanties dans le cadre de la planification communale (cf. TF 1C_493/2016 du 30 mai 2017 consid. 2.5). Dès l'année 2010 (AC.2009.0209 du 26 mai 2010 consid. 2b), la jurisprudence de la CDAP a constamment relevé que la formule utilisée dans la brochure précitée selon laquelle " les objets recensés en note *3* sont placés sous la protection générale prévue par la loi à ses art. 46 et ss " prête à confusion dans la mesure où elle laisse entendre que, du seul fait que la note *3* a été attribuée à un bâtiment, il en découlerait conformément à l'art. 46 al. 3 LPNMS " qu'aucune atteinte qui en altère le caractère ne peut y être portée ". En réalité, un objet qui n'est ni classé ni porté à l'inventaire et pour lequel le département compétent a renoncé à prendre des mesures conservatoires, n'est pas protégé par la LPNMS (AC.2017.0017 du 19 octobre 2017 consid. 6c/bb; AC.2016.0253 du 9 mai 2017 consid. 3d; AC.2016.0055 du 6 décembre 2016 consid. 3b; AC.2015.0153 du 15 septembre 2016 consid. 2c; AC.2015.0135 du 22 mars 2016 consid. 3a; AC.2014.0376 consid. 1 et la jurisprudence citée). Il résulte de cette jurisprudence désormais bien établie que la notion de protection générale du patrimoine bâti n'a pas de portée juridique. En l'état actuel de la loi, si l'objet mérite d'être sauvegardé, il doit être porté à l'inventaire, et la seule manière d'imposer sa sauvegarde contre la volonté du propriétaire est en définitive de le classer (étant précisé que le Conservateur peut également ouvrir une procédure de classement d'un monument non inscrit à l'inventaire et donc prendre des mesures de protection spéciale en application de la LPNMS). Si le Conservateur n'est pas d'accord avec un projet de transformation ou de démolition et qu'il ne prend pas de mesures conservatoires (art. 47 LPNMS) ni n'entame de procédure de classement (art. 20ss LPNMS), il ne lui reste qu'à formuler des observations ou des recommandations durant l'enquête publique, sur lesquelles la municipalité statuera comme sur n'importe quelle opposition. A défaut de réglementation communale assurant une meilleure protection, sa décision ne pourra se fonder que sur l'art. 86 LATC. En bref, les objets qui présentent de l'intérêt au sens de l'art. 46 LPNMS ne rentrent en principe dans la catégorie de ceux qui " méritent d'être conservés" (comme le dit l'art. 49 LPNMS) que s'ils sont mis à l'inventaire prévu par cette dernière disposition (cf. également Aurélien Wiedler, La protection du patrimoine bâti, Lausanne 2019, p. 264 à 274). On rappellera qu'il ressort encore de la jurisprudence constante, qu'à l'exception des notes *1* et *2* (qui impliquent une mise à l'inventaire), les notes attribuées dans le recensement architectural ont un caractère purement indicatif et informatif; elles ne constituent pas une mesure de protection (cf. CDAP AC.2019.0130 du 20 janvier 2020 consid. 3a/bb; AC.2016.0253 du 9 mai 2017 consid. 3e; AC.2015.0335 du 19 octobre 2016

consid. 6; AC 2009.0209 du 26 mai 2010 consid. 2a; cf. aussi TF 1C_298/2017 du 30 avril 2018 consid. 3.1.5 in fine ; 1C_493/2016 du 30 mai 2017 consid. 2.6). Elles sont en revanche un élément d'appréciation important pour les autorités chargées de l'aménagement du territoire, notamment dans la procédure de permis de construire, lorsque ces autorités appliquent les règles concernant l'intégration et l'esthétique des constructions ou statuent sur une autorisation cantonale spéciale (cf. TF 1C_493/2016 précité consid. 2.5; CDAP AC.2016.0448 du 5 janvier 2018 consid. 9a/bb; AC.2016.0253 du 9 mai 2017 consid. 3e; AC 2009.0209 du 26 mai 2010 consid. 2a et les réf. cit.). En l'occurrence, les bâtiments dont les projets litigieux envisagent la transformation portent, respectivement, les notes *3* et *4* selon le recensement et ne sont pas inscrits à l'inventaire. La DGIP-MS a certes rendu des préavis négatifs à l'encontre des projets litigieux en rappelant toutefois que la protection de ce patrimoine, qualifié de local, relève de la compétence et de la responsabilité de l'autorité communale; la DGIP-MS n'a pas pris de mesures conservatoires en application de l'art. 47 LPNMS, ni recouru contre la délivrance des permis de construire octroyés par la Municipalité d'Echichens. En d'autres termes, aucune décision n'a été prise en application de la LPNMS dans cette procédure communale d'autorisation. Les bâtiments concernés ne bénéficient dès lors pas d'une protection particulière selon la LPNMS et relèvent uniquement de la protection prévue par l'art. 86 LATC – dont l'al. 2 stipule que la municipalité doit refuser le permis pour les constructions ou les démolitions susceptibles de compromettre l'aspect et le caractère d'un site, d'une localité, d'un quartier ou d'une rue ou de nuire à l'aspect d'un édifice d'une valeur historique, artistique ou culturelle – et des dispositions du règlement communal relatives à la protection du patrimoine bâti. Il importe dès lors de préciser la jurisprudence de la CDAP – étant donné qu'elle-même, ou auparavant le Tribunal administratif, est par le passé entrée en matière sur le recours d'associations dont le but est de défendre des intérêts protégés par la LPNMS ■ en ce sens que l'on ne saurait considérer, en l'absence de protection particulière ou spéciale découlant de la LPNMS, que l'on se trouve dans un cas d'application de cette loi au sens de son art. 90. En effet, dès lors que les bâtiments concernés par la transformation (ou cas échéant la démolition) ne suscitent aucune intervention de la part des autorités cantonales compétentes, qui renoncent à ordonner des mesures de protection et considèrent, comme en l'espèce, que la protection de ce patrimoine local relève de la compétence et de la responsabilité de l'autorité communale, il n'y a pas d'application stricto sensu de la LPNMS. La rédaction de l'art. 90 LPNMS est de fait bien plus restrictive que celle de l'art. 87a LPNMS, qui prévoit un droit de recours du chef du département en charge des monuments, sites et archéologie, qui est compétent pour recourir, notamment contre un permis de construire, " lorsqu'il invoque des griefs relatifs à la protection du patrimoine bâti ". Certes, dans sa thèse intitulée " La qualité pour recourir en droit de l'aménagement du territoire et de l'environnement " (Genève, Zurich, Bâle 2013, p. 232 à 234), Laurent Pfeiffer mentionne que les associations bénéficient d'un droit de recours à l'encontre des décisions qui touchent aux domaines régis par la législation cantonale sur la protection de la nature, des monuments et des sites; cet ouvrage de doctrine se réfère sur cette question uniquement à la jurisprudence rendue avant 2010 et ne procède pas à une analyse approfondie de l'impact de l'arrêt AC.2009.0209 du 26 mai 2010 précité (cf. supra consid. 2c), sur la question de la qualité pour agir des associations d'importance cantonale au sens de l'art. 90 LPNMS. Il importe à cet égard de souligner que le droit de recours des organisations ne dépend pas des griefs soulevés, mais du fondement de la décision attaquée; cette position découle elle-même des explications apportées par la CDAP dans son arrêt AC.2009.0209, qui délimite bien les cas où la

LPNMS est appliquée par les autorités administratives. En conséquence, dans le cas d'espèce, les recourantes ne peuvent invoquer la LPNMS pour fonder leur qualité pour agir.

E. 3

Il résulte de ce qui précède que les recours doivent être déclarés irrecevables. Au vu des circonstances et de la précision de la jurisprudence qui résulte des considérants ci-dessus, il se justifie de rendre le présent arrêt sans frais (art. 50 LPA-VD) et de ne pas allouer de dépens (cf. ATF 122 I 57 consid. 3d in fine p. 61).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.