

La loi vaudoise sur la protection de la nature, des monuments et des sites du 10 décembre 1969

Autor(en): **Morier-Genoud, Jacques**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes
Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **28 (1970)**

Heft [2]: **Economie et nature**

PDF erstellt am: **21.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-136612>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

La loi vaudoise sur la protection de la nature, des monuments et des sites du 10 décembre 1969

M^e Jacques Morier-Genoud, docteur en droit, avocat, Lausanne

I. Introduction

Le canton de Vaud est le premier à avoir légiféré depuis l'insertion dans la Constitution fédérale, en 1962, de l'art. 24 sexies sur la protection de la nature et du paysage. Adoptée par le Grand Conseil le 10 décembre 1969, la loi sur la protection de la nature, des monuments et des sites est entrée en vigueur le 1^{er} janvier suivant.

Année de la protection de la nature, 1970 marque une prise de conscience générale de ce problème essentiel. Elle annonce pour notre canton la possibilité de promouvoir une véritable politique de protection de la nature, des monuments et des sites grâce à l'instrument dont il vient de se doter.

II. La législation antérieure

Est-ce à dire que jusqu'à maintenant notre canton était dépourvu de tout pouvoir d'intervention en ce domaine? Certes pas. En application de l'art. 702 du Code civil suisse, qui réserve le droit des cantons d'apporter des restrictions de droit public à la propriété foncière, notamment en matière de conservation des antiquités et des curiosités naturelles et de protection des sites, il avait introduit des dispositions à cet effet dans nombre de ses lois, telles que la loi sur la chasse, la loi sur les routes, la loi sur la police des eaux, la loi sur la protection des eaux contre la pollution, la loi forestière ou encore la loi sur les améliorations foncières. Mais il s'agissait là de dispositions isolées, qui ne procédaient pas d'une vue d'ensemble de la question.

Les deux lois les plus importantes sur ce plan étaient la loi sur les constructions et l'aménagement du territoire et la loi sur la conservation des antiquités et des monuments historiques. La première prévoyait notamment à son art. 1^{er} que l'un de ses buts était «la sauvegarde des beautés et des curiosités naturelles du pays». Par le biais de son art. 53, elle a permis la promulgation de plans d'extension cantonaux assurant par exemple la sauvegarde du vignoble du Dézaley, la conservation du quartier de Bourg à Moudon ou la protection du site archéologique d'Aventicum. Son art. 56 septies instituant «le territoire sans affectation spéciale» sur lequel toute construction non agricole ne peut être édifée que sur une parcelle de 4500 m² au moins, s'est également révélé efficace en concentrant les constructions sur les autres zones prévues à cet effet.

Mais il n'en reste pas moins qu'il s'agissait là d'une application relativement détournée de la loi sur les constructions et l'aménagement du territoire. Elle ne permettait pas d'aller au-delà de la simple interdiction de bâtir et de régler des problèmes tels que ceux des «chemins verts», du stationnement des voitures ou du camping dans des zones protégées.

De plus, et obstacle majeur, la durée de ces plans d'extension n'est pas illimitée, puisqu'ils peuvent être remis en cause après dix ans.

Quant à la loi sur la conservation des antiquités et des monuments historiques, elle était limitée quant à son objet aux antiquités mobilières et immobilières et aux monuments historiques classés. En outre, elle ne permettait pas la protection de grands ensembles mais seulement de monuments et de leurs alentours, la notion des alentours étant d'ailleurs très imprécise si bien que le plus souvent l'archéologue cantonal ne pouvait pas s'opposer à des projets de construction prévus à proximité immédiate de monuments classés.

Le canton de Vaud ne disposant pas comme d'autres cantons tels que Neuchâtel ou Bâle de lois spéciales, il lui était donc encore plus difficile de faire face aux tâches qui se posaient à lui en ce domaine. Dans le rapport sur les affaires fédérales qu'il consacrait à cette question au printemps 1966, le Conseil d'Etat constatait d'ailleurs que «la protection de la nature, celle des monuments et des sites ne sont pas aujourd'hui assurées par des dispositions légales adaptées aux circonstances. Seules les voies relativement détournées des plans d'extension cantonaux ou de la conservation des antiquités sont à la disposition des autorités. Elles en ont tiré tout le parti possible mais au prix d'efforts considérables et à partir de positions souvent fragiles. Ainsi que l'a relevé le Conseil fédéral dans son message «force est de reconnaître que les autorités cantonales se heurtent à des difficultés croissantes dans l'accomplissement de cette tâche».

L'adoption de l'art. 24 sexies de la Constitution fédérale et de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage donnait l'occasion au canton de Vaud de légiférer en instituant un cadre légal cohérent et complet fondé sur ces dispositions. Elle lui permettait en outre d'en affronter les conséquences financières. Rappelons en effet que la Confédération peut désormais soutenir les efforts cantonaux en faveur de la protection de la nature et du paysage par des subventions importantes allant jusqu'à 50% des frais (art. 12 de la loi fédérale).

III. Caractéristiques de la loi

La loi vaudoise sur la protection de la nature, des monuments et des sites est une loi cadre, en ce sens qu'elle n'énumère pas elle-même les biens qu'elle protège, ni ne définit les mesures qui peuvent être prises pour assurer leur sauvegarde. Elle prévoit simplement le cadre dans lequel l'autorité peut intervenir pour protéger un objet digne d'intérêt et les limites dans lesquelles elle peut prendre des mesures de protection en sa faveur. C'est ainsi qu'un inventaire de ces objets devra tout d'abord être dressé, afin d'en permettre le recensement. Il sera ensuite procédé à leur classement afin d'en assurer la sauvegarde, l'arrêté de classement définissant l'objet classé et l'intérêt qu'il présente, les mesures de protection déjà prises ou à prendre pour assurer sa conservation, voire son développement et son entretien.

Mais l'établissement tant de l'inventaire que des arrêtés de classement impliquera un certain temps. De surcroît, tous les objets dignes de protection sis dans le canton n'y figureront pas forcément, la notion même d'objet digne d'intérêt pouvant d'ailleurs évoluer avec le temps. C'est pourquoi, il convenait de prévoir en outre une protection générale, en dehors de tout inventaire ou de tout arrêté de classement, l'autorité pouvant prendre des mesures conservatoires pour faire face à un danger imminent menaçant un objet qu'elle juge digne d'intérêt.

Le champ d'application de la loi est très large, puisqu'il recouvre la protection de la nature et des sites et la conservation des monuments historiques et des antiquités. C'est à l'issue de longs débats tant au sein de la commission extra-parlementaire que de la commission parlementaire et du Grand Conseil que la solution d'une loi unique a été finalement retenue. Il est apparu qu'il y avait une sorte de chaîne continue entre ces divers biens. Ainsi

que le Conseil d'Etat le relève dans son exposé des motifs: «La protection de la nature vise en effet premièrement des objets dont le seul intérêt est de nature purement scientifique (marais ou biotopes rares); elle s'étend cependant bientôt à des objets représentant un aspect esthétique indéniable (vallons, étangs, bois, bouquets d'arbres) ou n'ayant même plus aucun intérêt scientifique (arbres et parcs au milieu des régions habitées); une nouvelle série d'objets est rendue attrayante par la présence d'un élément d'architecture isolé (églises ou simples fermes); ailleurs, cet élément d'architecture prédomine; ailleurs encore, les édifices constituent un ensemble qui, sans présenter encore d'intérêt historique (rues anciennes, groupe de fermes), n'en a pas moins une valeur indiscutable; vient ensuite le cas où la présence d'un ou de plusieurs éléments d'architecture ou l'évocation de souvenirs historiques permettent de classer ce site parmi les monuments historiques. Enfin, viennent les monuments n'ayant de valeur que par eux-mêmes ou par une de leurs parties seulement et la chaîne s'achève avec les antiquités isolées qui pour n'être que des pièces de collection et d'études universitaires n'en sont pas moins dignes de protection».

D'ailleurs, le message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à l'introduction dans la Constitution de l'art. 24 sexies sur la protection de la nature et du paysage soulignait déjà la parenté extrêmement étroite qui existe entre la notion de protection de la nature et du paysage et la conservation des monuments historiques. Cette disposition constitutionnelle parle d'ailleurs à son alinéa 2 des sites évocateurs du passé et des monuments. La loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage en fait de même.

Une révision de la loi vaudoise de 1951 sur la conservation des monuments historiques et la conservation des antiquités étant à l'étude, il était d'autant plus tentant d'étudier le problème dans son ensemble et de le résoudre par une seule loi, même si celle-ci maintient deux volets, d'ailleurs rigoureusement parallèles, le premier consacré à la protection de la nature et du paysage, le second à la protection des monuments historiques et des antiquités.

IV. Contenu de la loi

Dispositions générales

La loi contient, à son article premier, une définition de son but. Il est tout d'abord d'assurer la sauvegarde de la nature, c'est-à-dire de préserver les milieux biotiques caractéristiques. Est-il utile de rappeler ici que quantité d'espèces animales ou végétales que l'on trouvait autrefois dans notre pays ont disparu et que la pollution des eaux et de l'air accentue ce phénomène? Est-il également superflu de relever qu'en Suisse la terre cultivable disparaît à raison de 40 m² à la minute?

Mais le but de la loi est également de préserver les monuments et les sites, dont la valeur est avant tout esthétique ou sentimentale, et non scientifique. Enfin, il s'agit de conserver les monuments de l'histoire de l'art ou de l'architecture et les antiquités sises dans le canton.

Il s'agit en outre de promouvoir des mesures éducatives en faveur de la protection de la nature, des monuments et des sites, afin que la population de notre pays prenne mieux conscience de la valeur de ce patrimoine et qu'elle contribue elle-même à sa préservation. Enfin, la loi prévoit le soutien et l'encouragement des efforts entrepris dans le même sens, que ce soit par les communes ou par des associations dont on sait le rôle important qu'elles jouent en ce domaine.

Parmi les dispositions générales de la loi, relevons encore son art. 3 qui dispose que les corporations de droit public sont soumises à toutes les prescriptions de la loi et de ses règlements d'application. On pourrait penser qu'il s'agit là d'une évidence qu'il était inutile de rappeler. Cette disposition paraît cependant essentielle, car elle doit permettre à l'Etat d'imposer à ses autres services et aux communes le respect des tâches découlant de la loi.

D'ailleurs, l'art. 3 de la loi fédérale contient une disposition analogue, avec, il est vrai, un assouplissement en ce qui concerne la construction d'ouvrages militaires.

Protection de la nature et des sites

Le chapitre 2 de la loi traite de la protection de la nature et des sites. Il institue tout d'abord une protection générale de tous objets dignes d'intérêt, qui doivent être protégés sans autre, s'ils sont menacés, avant même qu'ils aient été inventoriés ou classés. Mais il en est certains qui sont plus particulièrement visés. Il s'agit tout d'abord des arbres que la loi mentionne expressément à ses art. 5 et 6. On peut y voir l'influence sur le législateur des réactions populaires très vives provoquées par certains abattages d'arbres. C'est ainsi que les cordons boisés, les boqueteaux et les haies vives ne peuvent être abattus sans autorisation. Il en est de même des arbres isolés dépassant un certain diamètre. Les communes devront d'ailleurs procéder à un classement des arbres qu'elles entendent protéger, et ce dans un délai rapproché. Les cours d'eau sont également mentionnés à l'art. 7 de la loi, bien qu'ils fassent l'objet d'une législation spéciale. L'abandon de matériaux et de déchets de toute nature est interdit hors des lieux destinés à cet effet. Enfin, la loi interdit l'utilisation excessive de produits chimiques, problème particulièrement aigu aujourd'hui.

Si l'autorité constate un danger imminent menaçant un objet digne d'intérêt, elle peut aussitôt prendre des mesures d'urgence, soit par exemple l'arrêt immédiat des travaux portant atteinte à l'objet, le cas échéant le rétablissement de son état antérieur. Ces mesures ont cependant un caractère provisoire, un arrêté de classement devant être pris dans un délai de six mois.

Le chapitre 3 de la loi traite de la protection spéciale de la nature et des sites. Il prévoit donc tout d'abord l'institution d'un inventaire, qui a pour but de recenser tous les objets dignes d'intérêt dans le canton. Cet inventaire a avant tout un caractère interne. Il est cependant public et impose une obligation au propriétaire de l'objet inventorié: annoncer les travaux qu'il envisage d'apporter à l'objet, l'autorité pouvant alors classer ce dernier le cas échéant.

Le classement, lui, est une mesure spéciale de protection prise par voie d'arrêté. Celui-ci définit l'objet classé et l'intérêt qu'il présente, les mesures de protection déjà prises, les mesures de protection prévues pour sa sauvegarde, sa restauration, son développement et son entretien. Il est complété au besoin par un plan définissant son aire géographique.

L'arrêté de classement a une durée illimitée, à la différence des plans d'extension qui étaient jusqu'à maintenant adoptés en application de la loi sur les constructions et l'aménagement du territoire. Mais il impliquera souvent des limitations aux droits du propriétaire de l'objet classé, d'où l'institution d'une procédure d'enquête publique préalable ainsi que d'une procédure d'expropriation.

L'entretien des objets classés posera des problèmes délicats, notamment sur le plan financier. Cette question devra être réglée avant tout par l'arrêté de classement lui-même, la loi dégageant simplement certaines règles générales. C'est ainsi que l'entretien de l'objet classé incombe à son propriétaire, l'autorité pouvant intervenir s'il ne s'exécute pas. S'agissant des réserves naturelles, c'est en revanche l'Etat qui en assume en principe l'entretien. Soulignons ici une disposition intéressante: il peut déléguer ses tâches soit aux communes soit à des associations privées en leur accordant des subventions à cet effet.

Pour faire face aux dépenses qu'entraînera l'application de la loi, un fonds cantonal pour la protection de la nature est institué, fonds qui est alimenté par un crédit annuel prévu au budget de l'Etat, ainsi que par des libéralités et autres prestations.

Relevons enfin qu'à l'instar de la loi fédérale, la loi vaudoise permet à l'Etat de procéder par voie contractuelle ou par voie d'expropriation pour acquérir des biens dignes d'intérêt.



Protection des monuments historiques et des antiquités

Ce second volet de la loi est rigoureusement symétrique à celui qui traite de la protection de la nature et des sites. Tout au plus peut-on souligner que, désormais, la protection d'un monument historique ou d'une antiquité ne sera pas seulement limitée à l'objet lui-même, mais à ses alentours dans la mesure où ils constituent un tout digne de protection comme l'église et la colline de Château-d'Oex par exemple. Un plan définira au besoin l'aire géographique protégée.

Outre les dispositions relatives à la protection générale des monuments historiques et des antiquités, à l'inventaire et aux arrêtés de classement les concernant, la loi consacre diverses dispositions aux trouvailles et aux fouilles, ainsi qu'aux musées et archives, dispositions qui sont reprises de la loi du 4 juin 1951.

Autorités compétentes

L'autorité compétente est le Département des travaux publics, que ce soit en matière de protection de la nature et des sites ou en matière de protection des antiquités et des monuments historiques. Il s'agit là d'une innovation proposée par la commission du Grand Conseil, le Conseil d'Etat ayant prévu initialement de confier la protection des monuments historiques et des antiquités au Département de l'instruction publique et des cultes comme jusqu'à maintenant. Mais si l'on admet qu'il y a une continuité entre ces divers domaines au point qu'on les a inclus dans une seule loi, il paraît effectivement préférable de ne prévoir qu'une autorité d'exécution et non deux.

D'ailleurs, le Département des travaux publics sera entouré de deux commissions, l'une pour la protection de la nature et l'autre pour les monuments historiques. Elles auront un caractère consultatif et devront donner leur préavis pratiquement sur toutes les mesures prévues. De surcroît, elles pourront proposer d'elles-mêmes les mesures qu'elles jugeront utiles. Enfin, la loi prévoit que le Département peut déléguer ses tâches à des spécialistes, soit par exemple à un conservateur de la nature et un archéologue cantonal. Il peut en outre instituer des commissions spéciales auxquelles il confiera des missions déterminées.

Droit de recours des associations pour la protection de la nature, des monuments et des sites

A l'instar de la loi fédérale, la loi vaudoise reconnaît aux associations privées la qualité pour recourir, dans la mesure où elles sont d'importance cantonale. Elles auront là un rôle important à jouer, car c'est leur accorder un pouvoir de contrôle important dans l'application et le respect de la loi.

V. Problèmes d'application de la loi

Dans le cadre défini par la loi, les mesures les plus souples et les plus variées pourront être prises pour assurer la protection de la nature, des monuments et des sites. Il conviendra tout d'abord de dresser l'inventaire de tous les objets dignes d'intérêt, puis d'en assurer la protection par des arrêtés de classement. Ce sont ces arrêtés qui préciseront quelles seront les mesures de conservation envisagées. Or, elles impliqueront souvent des restrictions aux droits du propriétaire de l'objet classé, d'où l'institution par la loi d'une procédure d'enquête en vue de classement, ainsi que d'une procédure d'expropriation, analogues à celles prévues par la loi sur les constructions et l'aménagement du territoire.

La première question qui surgit est dès lors la suivante: quelles seront pour l'Etat les conséquences financières des arrêtés de classement? Si les restrictions découlant d'un arrêté de classement équivalent à une expropriation matérielle, le propriétaire touché peut exiger de l'Etat soit l'expropriation de l'objet, soit une indemnité équitable. En l'état actuel

de la jurisprudence du Tribunal fédéral sur la garantie de la propriété,* il faut admettre en règle générale l'existence d'une expropriation lorsque le propriétaire «se voit interdire un usage qu'il faisait déjà de sa chose ou l'utilité économique qu'il en tirait ou lorsque l'interdiction restreint l'utilisation de sa chose d'une manière extraordinairement élevée et sensible et, par exception, atteint un propriétaire unique ou seuls quelques propriétaires, et cela dans une mesure telle que, s'ils ne recevaient pas d'indemnité, ils devraient supporter un sacrifice par trop considérable en faveur de la collectivité».

Dans la mesure où les arrêtés de classement auront un caractère général et ne viseront pas des propriétaires isolés de terrain présentant des possibilités d'utilisation «apparaissant comme très probables dans un proche avenir», il ne semble pas que l'Etat sera exposé à verser des indemnités aux propriétaires touchés. Dans les autres cas, il devra faire face à des dépenses certainement importantes. A titre d'exemple, rappelons que dans un arrêt non publié Lefort du 3 juin 1946, le Tribunal fédéral a admis l'existence d'une expropriation matérielle (soit le droit du propriétaire à une indemnité) s'agissant de terrains à bâtir grevés entièrement ou dans leur plus grande partie d'une interdiction totale de construire décrétée afin de protéger les rives du lac Léman près de Perroy et d'assurer les dégagements nécessaires de part et d'autre de la route Lausanne-Genève. Dans un autre arrêt** où il s'agissait d'une parcelle agricole située au bord du lac de Bret se prêtant en partie à la construction et grevée sur cette seule partie d'une interdiction totale de bâtir décrétée en vue de protéger un site, l'existence d'une expropriation matérielle a également été admise.

Une seconde question délicate sera celle de la coordination à assurer entre l'autorité chargée d'exécuter la présente loi et les autres services cantonaux et les communes. Que l'on pense à des remaniements parcellaires, effectués dans le cadre d'améliorations foncières, qui entraînent la mise sous tuyaux de ruisseaux ou la suppression de haies vives et de bosquets. Que l'on songe également à la création de nouvelles stations ou de pistes de ski dans des zones alpestres protégées.

Enfin, le respect des mesures de protection prises en application de la loi ou d'arrêtés de classement impliquera une surveillance suivie et efficace, si l'on ne veut pas qu'elles restent lettre morte. Tâche singulièrement lourde dont on ne voit pas encore comment elle sera résolue sur le plan pratique. Que l'on pense à l'art. 9 de la loi qui interdit l'usage excessif de produits chimiques ou à un arrêté de classement interdisant le stationnement de voitures ou le camping dans une réserve. Toute une organisation devra être mise en place, chargée d'assumer ces tâches, qui pourraient d'ailleurs être cumulées avec d'autres, telles que celles de garde-chasse ou d'inspecteur des constructions.

VI. Conclusions

L'adoption de la loi vaudoise sur la protection de la nature, des monuments et des sites, marque un pas important. Mais il faudra plus encore pour faire face aux tâches toujours plus urgentes qui se présentent. Il faudra tout d'abord admettre qu'elles sont essentielles, aussi essentielles que la santé ou l'instruction publique. N'en sont-elles d'ailleurs pas un des aspects? Leur accomplissement nécessitera certainement des sacrifices financiers. Mais surtout, il impliquera une confrontation avec des intérêts opposés tels que la construction de logements, l'implantation d'industries ou le développement du tourisme. C'est en ce sens qu'il s'agit avant tout d'un problème politique. La nouvelle loi ne le résoud pas, elle offre simplement une base légale à sa solution.

* Cf. arrêt Barret du 13. 10. 1965, JT 1965 I, 535; article de M. Claude Bonnard sur la jurisprudence du Tribunal fédéral en matière d'expropriation matérielle, publié dans JT 1966 I, p. 66 et ss.

** Cf. JT 1964, 613.

