

Canton de Berne

Commune mixte de NODS



Plan d'Aménagement Local (PAL)



Projet de Territoire NODS 2050 (PTN 2050)

Rapport Explicatif - ANNEXES

au regard de l'art. 68 al. 1 LC

4121 - 040 B

Août 2020

Validation et distribution

Origine	L:\4121_Nods_Modification PAL\200_Technique\250_Bases\250-3_DP\PTN2o5o\4121-040-B-PTN2o5o-Annexes_2020.08.docx
Auteur	MBa
Date d'élaboration	Juillet 2o17
Date des modifications	Août + oct. 2o17 Mai + août 2o19 Juin 2o2o
Visa du responsable	WS
Distribution	Dépôt Public (<i>DP</i>)

Annexes

Annexe 1	Sites inscrits à l'inventaire PBC et sites construits d'importance nationale à protéger dans l'AaJb inscrits à l'OISOS	4
Annexe 2	ISOS Nods	6
Annexe 3	Explications relatives à l'ISOS	17
Annexe 4	Modification de l'OISOS, procédure engagée le 30 novembre 2018	23
Annexe 5	Interpellations 16.3566 et 16.3567, initiatives parlementaires 17.525 et 17.526 et motion 17.4308	31
Annexe 6	Prise de position sur les initiatives parlementaires 17.525 et 17.526, Wenger Plattner & Espace Suisse, 14.01.2019	38
Annexe 7	'Préserver la physionomie des localités suisses', rapport du CF du 17 janvier 2018	58
Annexe 8	Déclaration de Davos du 22 janvier 2018	86
Annexe 9	'Stratégie en matière de protection du patrimoine culturel en danger' du CF du 8 mars 2019	92
Annexe 10	Recommandation pour la prise en considération des inventaires fédéraux au sens de l'article 5 LPN dans les plans directeurs et les plans d'affectation, ARE, 2012	100
Annexe 11	ISOS et densification, ARE, 2016	119
Annexe 12	Prise de position Patrimoine Suisse 'Pour une densification de qualité', 2011	137
Annexe 13	Guides de référence relatifs à la densification	141
Annexe 14	'Les avantages de la proximité', Dr M. Salvi	152
Annexe 15	Document de base 'Densification', CFMH, 2018	154
Annexe 16	Plan Directeur 2030 du Canton de Berne, fiches de mesure A_o1 et A_o7 / E_o9 et E_10	161
Annexe 17	Guides / ISCB, OACOT (<i>aperçu non exhaustif</i>)	168
Annexe 18	RTC 2006 - OACOT (<i>extraits</i>)	174
Annexe 19	RAC – Commune de Saint-Imier (<i>extraits</i>)	178
Annexe 20	RDCo - Ville de Bienne (<i>extraits</i>)	179
Annexe 21	RAC - Ville de La Chaux-de-Fonds (<i>extraits</i>)	180
Annexe 22	RA - Commune du Locle (<i>extraits</i>)	183
Annexe 23	RA - Commune de Neuchâtel (<i>extraits</i>)	185
Annexe 24	RC PAZ / PC - Ville de Fribourg (<i>extraits</i>)	190
Annexe 25	RPGA - Municipalité de Lausanne (<i>extraits</i>)	191
Annexe 26	RPGA - Commune de Montreux (<i>extraits</i>)	192
Annexe 27	Voies de communication historiques dans le Canton de Berne, Guide pour l'exécution, OPC, 2016 Tableau : Catégorie d'objet / Objectifs de conservation / Procédure pour la planification locale	193
Annexe 28	IVS Nods	194
Annexe 29	IFP 1002 Chasseral	198
Annexe 30	NPR et Projets touristiques	201

Annexe 1

Inventaire suisse des biens culturels d'importance nationale dans l'AaJb - Objets 'A'

Corgémont	Bibliothèque de la Conférence mennonite suisse, Le Jean Guy (<i>bibliothèque</i>)
La Ferrière	Maison Gagnebin, le Pavillon
Grandval	Maison de la Dîme Maison du banneret Wisard
Moutier	Chapelle du cimetière de Chalière
La Neuveville	Fortifications de la Ville (<i>Tour de rive, Tour rouge, Tour carré, Tours Wyss et Jaggi, Tour Hildebrandt, Tours Baillif et Jaggi II, Porte</i>) Cour Gléresse Maison de Berne Maison des Dragons Hôtel de Ville Fontaine des bannerets Blanche Eglise
Petit-Val	Monible, Forêt du Beucle, mine de fer médiévale Sornetan, Eglise
Péry - La Heutte	La Heutte, Le Van, verrerie médiévale (<i>site archéologique</i>)
Saicourt	Bellelay, Ancienne abbaye prémontrée
Saint-Imier	Collégiale Fabrique de montres Longines
Sonvilier	Ferme de la Grande Coronelle
Tavannes	Pierre Pertuis, passage taillé dans le rocher au-dessus de la route romaine avec inscription Eglise du Christ Roi

Annexe de l'Ordonnance fédérale du 9 septembre 1981 concernant l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (OISOS, RS 451.12), entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1981, sites construits d'importance nationale à protéger dans l'AaJb :

Bellelay (<i>Saicourt</i>)	493	en tant que cas particulier
Le Cernil / La Chaux-de-Tramelan (<i>Tramelan</i>)	564	en tant que hameau
Champoz	568	en tant que village
Châtelat (<i>Petit-Val</i>)	569	en tant que village
Chavannes (<i>La Neuveville</i>)	571	en tant que hameau
Cortébert	58o	en tant que village
Crémines	583	en tant que village
Diesse	592	en tant que village
Gorges de la Suze / Taubenlochschlucht (<i>Péry, Vauffelin, Bienne</i>)	683	en tant que cas particulier
Grandval	689	en tant que village
Moutier	929	en tant que village urbanisé
La Neuveville	954	en tant que petite ville
Nods	976	en tant que village
Orvin	1o26	en tant que village
Reconvilier	1o5o	en tant que village urbanisé
Renan	1o55	en tant que village
Saint Imier	1119	en tant que village urbanisé
Souboz	118o	en tant que village
Tavannes	121o	en tant que village urbanisé

Annexe 2

Nods

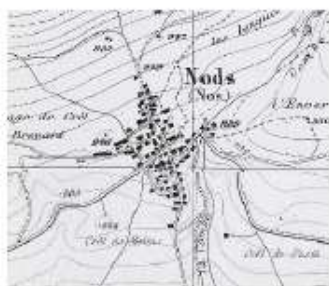
Commune de Nods, district de la Neuveville, canton de Berne

ISOS
Ortsbilder®



Photo aérienne 1972, © OACOT, canton de Berne

Village agricole en bordure du plateau de Diesse, au pied du Chasseral. Axe principal dans la ligne de plus grande pente du versant. Structure orthogonale à la suite des incendies de 1798 et 1851; La Chaux-de-Fonds paysan. Au centre, tour communale du 17^e siècle.



Carte Siegfried 1871/79



Carte nationale 1994

Village

<input checked="" type="checkbox"/>	Qualités de la situation
<input checked="" type="checkbox"/>	Qualités spatiales
<input checked="" type="checkbox"/>	Qualités historico-architecturales

Nods

Commune de Nods, district de la Neuveville, canton de Berne



1



2 Route de Diesse



2 Route de Diesse



4 Ecole, 1895



5 Rueille du Château

Nods
Commune de Nods, district de la Neuveville, canton de Berne

ISOS
Ortbilder®



Direction des prises de vue 1:10 000
Photographies 2006: 1– 20



8 Route des Auges



7 Cure, 1787



9 Chasseral



8 Sous l'Eglise



10 Chemin de l'Eglise

Nods

Commune de Nods, district de la Neuveville, canton de Berne



11 Route de Diessle/route du Chasseral



12 Le Petit Chemin



13 Route du Chasseral



14 Route de Lignières, tour communale de 1882

Nods

Commune de Nods, district de la Neuveville, canton de Berne



15 Place du village



16 Route du Chasseral



17 Chemin du Gain du Chuffort



18 Ancienne poste, église



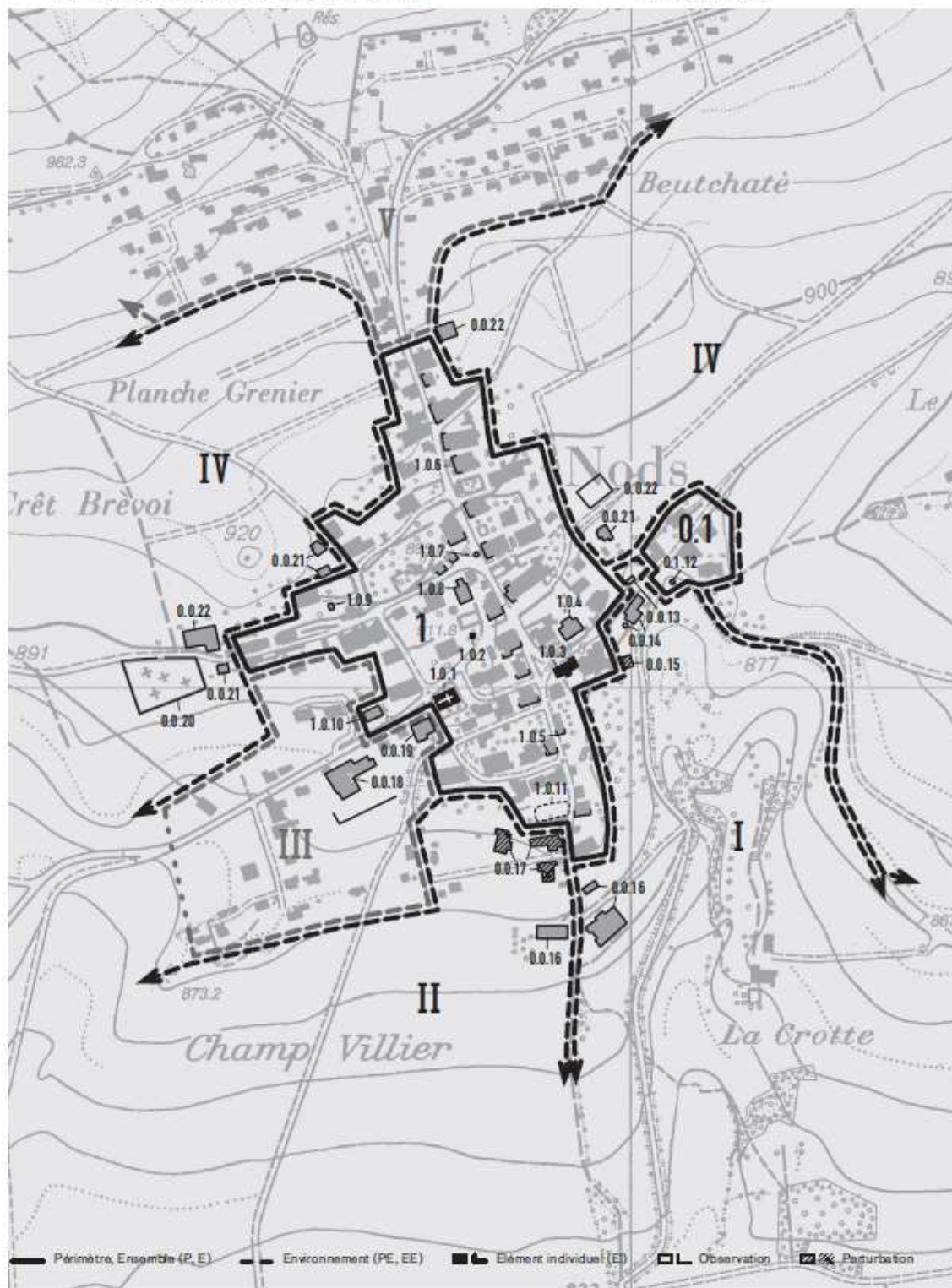
19 Chemin de Citroz



20 Route du Chasseral

Nods
Commune de Nods, district de la Neuveville, canton de Berne

Plan du relevé 1: 5000



Nods

Commune de Nods, district de la Neuveville, canton de Berne


**P Périmètre, E Ensemble, PE Périmètre environnant,
EE Echappée dans l'environnement, EI Elément individuel**

Type	Numéro	Désignation	Catégorie d'inventaire	Qualité spatiale	Qualité hist.-arch.	Signification	Obj. de sauvegarde	Observation	Perturbation	Photo n°
P	1	Village d'origine, structure orthogonale, espaces de rue et de ruelles bien conservés, tissu construit surtout 1798 jusqu'à 1870	AB	X	X	X	A			1-20
E	0.1	Le Paquier, petit groupe de maisons à l'est du noyau villageois et fermes, 1 ^{er} m. 19 ^e s., beaux jardins	A	X	/	/	A			
EE	I	La Crotte, vallon fortement échancré avec prés et arbres; premier plan du site	a		X		a			1
EE	II	Plateau de la Montagne de Diesse, prés et champs après remaniement parcellaire, montant devant le village; premier plan du site	a		X		a			
PE	III	Extension du village au sud-ouest, surtout maisons unifamiliales avec jardins	b		/		b			
EE	IV	Versant du Chasseral, prés et champs des deux côtés du vieux village	a		X		a			
EE	V	Bois Châtel, résidences secondaires au dessus du noyau villageois	b		/		b			
EI	1.0.1	Eglise, constr. 1835, reconstr. 1959-61, façade-entrée et clocher en maçonnerie en moellons, nef centrale crépie, grande cour			X		A			18
EI	1.0.2	Tour communale en situation isolée, abritant les archives de la commune, datée 1682; maçonnerie en moellons réguliers, toit en pavillon avec horloge			X		A			14
EI	1.0.3	Ecole, datée de 1835, agrandie en 1905, cube à trois étages avec toit en croupe, encadrements de portes et fenêtres barlongues en pierre calcaire			X		A			4
	1.0.4	Cure, bâtiment bien proportionné à toit en croupe de 1787, stylistiquement au passage du baroque tardif au néo-classicisme						o		7
	1.0.5	Façades pignon orientées vers le sud le long de l'axe principal, faites des fermes orientées suivant la ligne de plus grande pente du versant; surtout dans la partie inférieure du village						o		3,6,11,18
	1.0.6	Façades pignon des deux côtés de l'axe principal, faites des maisons parallèles au versant; surtout moitié supérieure du village						o		20
	1.0.7	Place du village, avec anc. maison de commune de 1841, deux anciennes forges et fontaine polygonale de 1954						o		15
	1.0.8	Maison communale, ancien battoir, 19 ^e s., annexe vers 2000						o		
	1.0.9	Grenier maçonné de proportions élancées, avec toit en demi-croupe, 1 ^{er} m. 19 ^e s.						o		
	1.0.10	Maison d'habitation avec ancien bureau de poste, déb. 20 ^e s., Heimatsstil						o		18
	1.0.11	Emplacement d'une double-ferme touchée par la foudre et brûlée vers 1995						o		5
	0.1.12	Fontaine imposante, date inconnue, probabl. 18 ^e s., bassin monolithique en pierre calcaire blanche						o		
	0.0.13	Abattoir, bâtiment simple à un étage avec toit en bâtière, milieu 20 ^e s.						o		
	0.0.14	Petite usine de mécanique de précision, vers 1970; à côté, fontaine datée 1870						o		
	0.0.15	Habitation implantée en bordure du vieux village, 4 ^e q. 20 ^e s., perturbation de la silhouette						o		
	0.0.16	Constructions agricoles sur coteau en dessous du village compact						o		
	0.0.17	Maisons d'habitation dans couronne d'arbres fruitiers au premier plan du site, 2 ^e m. 20 ^e s.						o		
	0.0.18	Ecole primaire, bonne construction de 1960, avec pelouse pour jouer						o		
	0.0.19	Fromagerie, ouverte en 1962						o		
	0.0.20	Cimetière en-dehors du vieux village, installé après 1916						o		
	0.0.21	Quatre petites maisons d'habitation en bordure du vieux village, milieu 20 ^e s., légère perturbation de la bordure du village						o		

Nods

Commune de Nods, district de la Neuveville, canton de Berne

Type	Numéro	Désignation	Catégorie d'inventaire	Qualité spatiale	Qualité hist.-arch.	Signification	Obj. de sauvegarde	Observation	Perturbation	Photo n°
	0.0.22	Granges-écuries de grand volume assez récentes en-dehors de l'ancien bord de l'agglomération						o		

Développement de l'agglomération

Histoire et croissance historique

La première mention de la localité date de 1255 (Nos). Depuis la fin du Moyen Age et pendant toute la période de l'Ancien Régime, la localité relevait de la principauté épiscopale de Bâle et de la ville de Berne. Comme toute la paroisse de Diesse à laquelle appartenait Nods depuis toujours, le village passa à la Réforme après 1530. En 1639, il obtint son premier sanctuaire et depuis 1708, il constitue une paroisse autonome. Une tour communale fut construite ou restaurée en 1682 (1.0.2). Après la période française de 1797 à 1815, Nods fut rattaché au canton de Berne, où il appartenait d'abord au baillage de Cerlier; depuis 1846, Nods fait partie du district de La Neuveville. En 1835, le canton fit construire deux bâtiments publics marquants: l'école à trois étages (1.0.3) à la place de la première église et une nouvelle église (1.0.1), à la sortie ouest du village. Cette dernière fut radicalement transformée en 1959–1961. Entre 1844 et 1849, le canton fit construire les nouvelles routes sur la Montagne de Diesse, donc aussi celles qui relient Nods avec Diesse-Lamboing et Lignières-La Neuveville.

Deux terribles incendies, dans les années 1798 et 1851 ont détruit 26 respectivement 32 faites. La reconstruction a marqué le site de façon décisive, selon le principe «l'incendiaire en tant qu'urbaniste»; la structure parallèle et l'orthogonalité des faites datent de cette époque. Les incendies sont également la raison pour laquelle Nods ne possède que quelques bâtiments construits avant 1798.

Sur la carte Siegfried de 1871/79, le périmètre à protéger possède déjà son emprise actuelle. Le Chemin de Mulets, la Via Strata romaine (Vy d'Etrat), longeait le pied du versant au sud. A partir de là, un chemin d'accès vers le haut du versant formait l'échine de la structure historique du site. La route cantonale, aménagée en 1844–49, traversait, en suivant les courbes de niveau, le centre du périmètre historique. Toutes les structures historiques de viabilité sont encore clairement lisibles dans l'implantation actuelle des bâtiments et des espaces libres.

Dans la période de l'après-guerre, Nods eut un certain essor touristique. De 1963 à 1993, un télésiège fonctionnait de Nods au Chasseral. Un quartier de résidences secondaires se constitua en situation exposée sur le versant du Chasseral (V). Surplombant le village historique, celui-ci représente un conflit considérable, moins pour le site construit que pour le paysage. Les nouvelles constructions à l'ouest (III) occupent une situation moins problématique. Il y a quelques décennies encore, l'agriculture et l'élevage étaient les piliers principaux de l'économie locale. Le nombre des habitants de la commune qui était de 738 en 1900, tomba à 426 en 1980, mais est remonté depuis à plus de 700. De nombreux habitants de Nods se rendent pour leur travail dans les centres du pied du Jura sud. Bien que seuls 13 % de la population active vivent encore de l'agriculture, celle-ci marque encore considérablement le village, comme en témoignent l'abattoir (0.0.13) et la fromagerie (0.0.19).

Le site actuel

Relations spatiales entre les composantes du site

Le village d'origine a une étendue considérable et une homogénéité spatiale extraordinaire (1). Grâce à son système orthogonal, il présente une structure claire. Débouchant de l'axe principal qui longe la ligne de plus grande pente, six voies de desserte vers l'ouest et cinq vers l'est constituent, avec d'autres chemins de liaison, un réseau formant aux embranchements des évasements en forme de places et de grands espaces intérieurs libres. Les constructions bordant les ruelles, chemins ou routes se caractérisent par leur densité et – à quelques exceptions près – par l'orientation des faites rigoureusement parallèle au versant. La construction en ordre non contigu prédomine, mais on y trouve également des ébauches de groupements en rangées, parfois coupées par d'étroites brèches.

La substance construite remonte, à cause des incendies de 1798 et de 1851, principalement au 19^e siècle et n'a subi jusqu'en 1980 que relativement peu de modifications, probablement parce que l'agriculture a toujours occupé une position dominante dans les activités locales. Quelques fermes ont toutefois un

Nods

Commune de Nods, district de la Neuveville, canton de Berne

aspect quelque peu négligé, alors que d'autres ont été restaurées au cours des dernières années avec plus ou moins de bonheur, voire transformées en pures maisons d'habitation.

Le type de construction prédominant est la maison tripartite présentant son faîte parallèlement à la voie et couverte d'un toit à demi-croûpe. Plus rare est le type de ferme-pignon, plus ancien, et sporadiquement, on trouve des habitations de taille réduite avec des parties aux proportions élancées, sans grange. Les deux derniers types de maison mentionnés présentent, pour la plupart, leur faîte orienté suivant la ligne de plus grande pente du versant. Les chaînes d'angle, les encadrements des ouvertures en pierre calcaire taillée, ainsi que les murs revêtus d'une mince couche d'enduit, dont la coloration offre toutes les nuances de gris, caractérisent le site construit. La texture minérale est d'une homogénéité frappante, accentuée par les murets de pierre qui, en raison du terrain en pente, soutiennent les nombreux jardins potagers et floraux en formant des terrasses.

Le centre du site se caractérise par une profusion d'éléments individuels représentatifs et de qualité élevée: l'église reconstruite vers 1960 avec son clocher en moellons de calcaire caractéristiques (1.0.1), la tour communale du 17^e siècle isolée dans un jardin (1.0.2), la magnifique «auberge du Cheval Blanc» de 1780, l'école datée de 1835 (1.0.3), la cure de style classique (1.0.4) et l'imposante ferme jumelée de 1822. L'embranchement plus haut s'élargit en place du village (1.0.7). C'est ici que se trouvent l'ancienne maison de commune de 1841 et deux anciennes forges du 18^e et 19^e siècle.

Le petit groupe de constructions dans la composante du site Le Pâquier (0.1) est séparé du périmètre central par une inflexion de la route, ainsi que par la fin d'un petit vallon. Il forme une entité pittoresque du 19^e siècle relativement intacte. Ici, au point le plus bas du vieux village, se dresse l'unique fontaine publique (0.1.12) – en dehors de la fontaine beaucoup plus récente sur la place du village. Le vallon contigu de La Crotte (I) fait partie des environnements les plus importants du village, soulignant sa silhouette. La vue par-dessus ce vallon fait apparaître parfaitement

les qualités de situation du site et fait ressortir la signification de la couronne de vergers. Les autres environnements restés libres de constructions (II et IV) assurent l'encastrement harmonieux du village dans un paysage pittoresque et intact, formé par le Plateau de Diesse et le côté sud du pied du Chasseral.

Recommandations

Voir également les objectifs généraux de la sauvegarde.

Les murets en moellons calcaires, parfois surmontés d'une clôture métallique et formant de petites terrasses pour les jardins potagers et floraux, sont un élément constituant du site intérieur; leur sauvegarde est importante.

Une extension des surfaces asphaltées est à éviter.

Il faudrait classer tous les environnements en zone agricole – sauf III et V.

Avant toute intervention en matière de construction, il faut consulter le recensement architectural du canton.

Qualification

Appréciation du village dans le cadre régional

☒☒☒/ Qualités de la situation

La situation du site peut être qualifiée de prépondérante, du fait de son implantation sur une terrasse faiblement inclinée du versant sud du Chasseral, qui entraîne la création d'une silhouette fortement marquée en direction du vallon de La Crotte. La silhouette d'ensemble du site, caractérisée par l'importance des toits pris dans une couronne de vergers, est menacée quelque peu par l'implantation de plusieurs constructions dans les environnements principaux, en particulier sur le coteau surplombant la localité.

☒☒☒☒ Qualités spatiales


Le site présente des qualités spatiales prépondérantes dues à la conservation de la structure agricole d'ori-

Nods

Commune de Nods, district de la Neuveville, canton de Berne



gine, caractérisée par l'orientation homogène des pignons, une disposition régulière des voies de desserte, l'existence d'espaces libres pris dans le tissu.

 Qualités historico-architecturales

Les qualités historico-architecturales sont prépondérantes, du fait de la conservation d'une image globale intacte, très caractéristique de la Montagne de Diesse, cela en dépit de l'absence d'éléments individuels présentant des caractéristiques stylistiques de tout premier ordre. Sur le plan de la typologie de l'agglomération, la structure générale orthogonale du tissu est du plus grand intérêt, d'autant plus qu'elle est soulignée par la disposition générale de la voirie; cette structure, qui résulte partiellement des incendies de 1798 et 1851, peut être considérée comme une préfiguration modeste de l'urbanisme jurassien du 19^e siècle.

2^e version 10.2006/hjr

Films n° 1315, 1316 (1976); 7628 (1994);
10278 – 10280 (2006)

Coordonnées de l'Index des localités
572.857/218.103

Mandant
Office fédéral de la culture (OFC)
Section du patrimoine culturel et des
monuments historiques

Mandataire
Bureau pour l'ISOS
Sibylle Heusser, arch. EPFZ
Limmatquai 24, 8001 Zurich

ISOS
Inventaire des sites construits à protéger
en Suisse

Annexe 3

ISOS

Inventaire des sites construits à protéger en Suisse

Explications relatives à l'ISOS

Objet et portée de l'Inventaire







L'Inventaire comprend, en règle générale, les agglomérations permanentes de Suisse dignes de protection. Elles doivent compter au moins dix bâtiments principaux, être indiquées sur la Carte Siegfried et porter une dénomination sur la Carte nationale. L'ISOS établit des relevés des sites construits comparables entre eux ; il peut être coordonné avec d'autres inventaires fédéraux, cantonaux ou communaux ; il doit servir à la sauvegarde du patrimoine bâti dans le cadre de l'aménagement des localités – la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) du 22 juin 1979 le cite comme base. L'ISOS est à la disposition des élus, des spécialistes de l'aménagement et de la sauvegarde du patrimoine, des architectes et des ingénieurs dans le cadre de leurs activités spécifiques.

Evaluation des sites

Les sites relevés ont fait l'objet d'une appréciation dans le cadre d'une comparaison à l'échelle régionale, au niveau cantonal et par districts, réalisée par des spécialistes de la Confédération et des cantons ; elle est effectuée en fonction du type d'agglomération (ville, petite ville, village, hameau, etc.). La classification par objets d'importance nationale, régionale et locale (selon la LPN, art. 5) est réalisée sur la base de critères topographiques, historiques et culturels. Elle tient compte aussi bien de la valeur intrinsèque des éléments du site que de la qualité de leurs relations.

Sites construits d'importance nationale

L'inventaire des sites construits d'importance nationale a été instauré par le Conseil fédéral, après consultation des cantons, sur la base d'une ordonnance (OISOS). Les villes historiques et, à quelques exceptions près, les petites villes, ainsi que les villages urbanisés, les villages, les hameaux, etc. les mieux qualifiés présentent une importance nationale.

Ville		Ville historique ou bourg marqué par une croissance continue
Petite ville/bourg		Ville historique ou bourg sans croissance notable jusqu'au 20 ^e siècle
Village urbanisé		Agglomération rurale/historique ayant connu une croissance importante au 19 ^e et au début du 20 ^e siècle se traduisant par une modification des structures fonctionnelles d'origine
Village		Agglomération rurale/historique d'une certaine taille comportant les équipements centraux afférents, souvent chef-lieu d'une commune
Hameau		Agglomération rurale/historique de petite taille
Cas particulier		Agglomération ou groupe de constructions n'entrant pas dans le cadre des dénominations précédentes

		Qualités de situation
		Qualités spatiales
		Qualités historico-architecturales
		Autres qualités

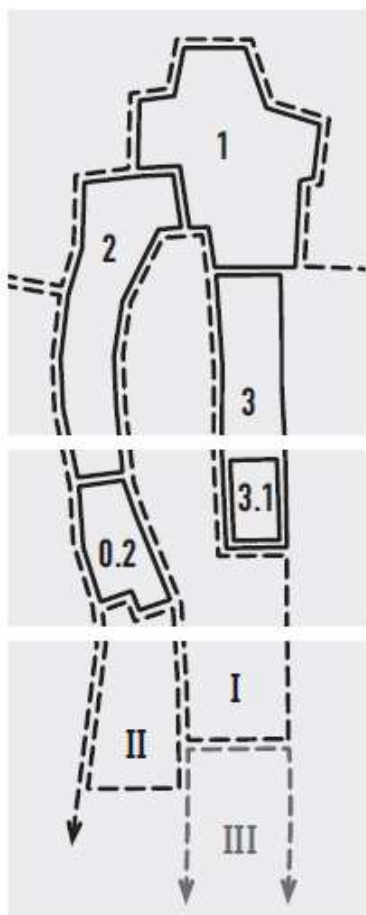
Valeur de la situation du site construit et degré d'urbanisation
 Intensité de la cohésion spatiale et valeur des différentes composantes du site
 Valeur des composantes du site construit et lisibilité des phases de croissance
 Signification archéologique, historique, typologique ou culturelle



Qualités supérieures
 Qualités évidentes
 Qualités peu évidentes

ISOS

Inventaire des sites construits à protéger en Suisse



L'inventaire décompose le site en périmètres et en ensembles, en périmètres environnants et en échappées dans l'environnement. Les critères retenus portent sur les qualités historiques et spatiales du tissu, ainsi que sur l'état, la signification et l'objectif de sauvegarde de la composante du site.

Les périmètres et les ensembles se différencient par leur taille, mais souvent également par la prégnance et l'intensité de leur cohésion spatiale ou historique.

Périmètre P

Il s'agit de la plus grande extension d'un site construit pouvant être perçue comme entité pour ses caractéristiques historico-architecturales et spatiales, ou pour sa spécificité régionale, par ex. vieille ville médiévale, quartier de la gare, ancien noyau du village, quartier industriel.

Un ensemble construit peut être intégré à un périmètre construit ou se situer en dehors.

Ensemble E

Composante du site de taille réduite pouvant être perçue comme entité pour ses caractéristiques historico-architecturales et spatiales ou sa spécificité régionale, mais aussi pour ses contrastes prononcés, par ex. place de la cathédrale, enfilade de ruelles, maisons groupées autour d'un moulin.

Les environnements sont des aires construites ou non, indispensables à la cohésion des périmètres et des ensembles et qui, de ce fait, font partie intégrante du site construit.

Périmètre environnant PE

Aire limitée dans son extension, en général située en liaison étroite avec les constructions à protéger ; espaces verts, par ex. verger, pré ou surface herbeuse, coteau viticole, parc, terrain rattaché à un bâtiment public.

Echappée dans l'environnement EE

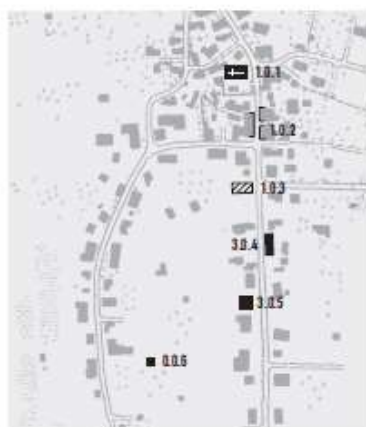
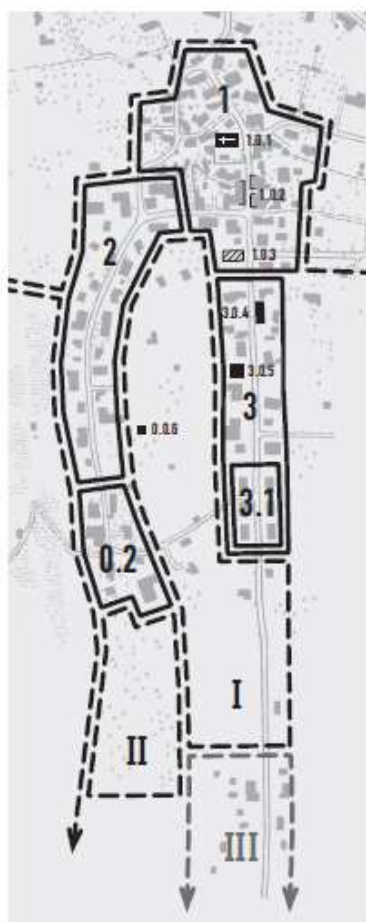
Aire dont les limites ne peuvent pas être fixées dans une ou plusieurs directions, présentant en général une importance dans le cadre des relations entre espaces construits et paysage, par ex. premier plan/arrière-plan, terrains agricoles attenants, versant de colline, rives, espace fluvial, nouveaux quartiers.

L'inventaire fournit encore les indications suivantes nécessaires à la compréhension du site construit à protéger. Les éléments individuels, les observations et les perturbations peuvent se situer dans n'importe quelle composante du site.

■	Élément individuel Ei	Plus petite composante du site construit ; valeur intrinsèque et importance prépondérante pour son image, par ex. moulin.
]	Observation	Indication de thèmes ou d'éléments qualitativement neutres qui nécessitent une localisation dans le site.
▨	Perturbation	Indication d'un préjudice grave ou d'une menace qui met en péril le site construit ou l'une de ses composantes.

ISDS

Inventaire des sites construits à protéger en Suisse



Abrev.	Numéro	Description	Catégorie d'inventaire	Qualité spatiale	Qualité hist.-arch.	Signification	Obj. de sauvegarde	Observation	Perturbation
P	1	Noyau historique dense ; fermes des 17 ^e -19 ^e s. prolongées par des jardins et des vergers	A	X	X	X	A		
P	2	Extension du village au 19 ^e s. le long de la route d'accès ; fermes transformées en habitations ; quelques constructions neuves	B	/	/	X	B		
P	3	Rue de la gare ; développement lié à la création du chemin de fer ; bâtiments locatifs du tournant du siècle et immeubles commerciaux des années 1970	C	/	/	X	C		
E	3.1	Cité ouvrière du début du 20 ^e s. ; maisons jumelles entourées de jardins	A	/	X	/	A		
E	0.2	Noyau constitué au 17 ^e s. autour d'un moulin ; nombreuses transformations	B	/	X	X	B		
PE	I	Poche verte formée de pres ; composante essentielle pour la lisibilité du site	a			X	a		
PE	II	Pres et vergers prolongeant le noyau du moulin	a			/	a		
EE	III	Aire de développement constituant un prolongement sensible du site ; tissu en partie anarchique	b			/	b		
EI	1.0.1	Eglise Saint-Jean édifiée en 1735 sur l'emplacement d'un sanctuaire roman				X	A		
	1.0.2	Grand'rue délimitée par les pignons des bâtiments ; grande diversité spatiale						o	
	1.0.3	Locatif des années 1960 hors d'échelle ; remise en cause de la délimitation							o
EI	3.0.4	Station CFF de 1888 ; exemple le mieux conservé de la ligne				X	A		
EI	3.0.5	Villa de 1898 édifiée par un industriel ; deux niveaux sous un toit à quatre pans				X	A		
EI	0.0.6	Annexe datée 1764 ; construction en madriers, socle en maçonnerie enduite				X	A		

ISOS
Inventaire des sites construits à protéger en Suisse

Catégorie d'inventaire		Obj. de sauvegarde	
	Périmètre ou ensemble :		Pour tous les périmètres et tous les ensembles construits, une consultation des services des monuments et sites, des instances officielles compétentes ou d'autres spécialistes est indiquée. De plus, les suggestions générales de sauvegarde suivantes s'appliquent :
A	La catégorie d'inventaire « A » indique l'existence d'une substance d'origine . La plupart des bâtiments et des espaces ont les mêmes caractéristiques historiques propres à une époque ou à une région.	A	L'objectif de sauvegarde « A » préconise la sauvegarde de la substance . Conservation intégrale de toutes les constructions et composantes du site, de tous les espaces libres ; suppression des interventions parasites. – interdiction de démolir, pas de constructions nouvelles – prescriptions de détail en cas de transformations
B	La catégorie d'inventaire « B » indique l'existence d'une structure d'origine . L'organisation spatiale historique est conservée ; la plupart des bâtiments ont des caractéristiques analogues propres à une époque ou à une région.	B	L'objectif de sauvegarde « B » préconise la sauvegarde de la structure . Conservation de la disposition et de l'aspect des constructions et des espaces libres ; sauvegarde intégrale des éléments et des caractéristiques essentiels à la conservation de la structure. – démolition de constructions anciennes uniquement à titre exceptionnel – prescriptions particulières en cas de transformations et pour l'intégration de constructions nouvelles
C	La catégorie d'inventaire « C » indique l'existence d'un caractère spécifique d'origine . Les constructions anciennes et nouvelles sont mélangées ; les bâtiments et les espaces ont des caractéristiques différentes propres à une époque ou à une région.	C	L'objectif de sauvegarde « C » préconise la sauvegarde du caractère . Conservation de l'équilibre entre les constructions anciennes et nouvelles ; sauvegarde intégrale des éléments essentiels à la conservation du caractère. – prescriptions particulières pour l'intégration de constructions nouvelles

	Périmètre environnant ou échappée dans l'environnement :		Périmètre environnant ou échappée dans l'environnement :	Les suggestions générales de sauvegarde suivantes s'appliquent :
a	La catégorie d'inventaire « a » indique qu'il s'agit d'une partie indispensable du site construit, libre de constructions ou dont les constructions participent à l'état d'origine de l'environnement.	a	L'objectif de sauvegarde « a » préconise la sauvegarde de l'état existant en tant qu'espace agricole ou libre. Conservation de la végétation et des constructions anciennes essentielles pour le site ; suppression des altérations.	– zone non-constructible – prescriptions sévères pour les constructions dont l'implantation est imposée par leur destination – prescriptions particulières pour les transformations de constructions anciennes
b	La catégorie d'inventaire « b » indique qu'il s'agit d'une partie sensible du site construit, généralement bâtie.	b	L'objectif de sauvegarde « b » préconise la sauvegarde des caractéristiques essentielles pour les composantes du site attenantes.	– prescriptions concernant les constructions nouvelles, les plantations, etc.

	Elément individuel à sauvegarder :	Suggestion générale de sauvegarde :
A	Implique toujours l'objectif de sauvegarde « A », qui préconise la sauvegarde intégrale de la substance .	– à protéger

	Qualité spatiale	Qualité hist.-arch.	Signification	
	X	X	X	Prépondérante
	/	/	/	Evidente
				Peu évidente

ISOS

Inventaire des sites construits à protéger en Suisse

Application pratique de l'ISOS

Mesures appropriées pour un périmètre ou un ensemble



A Objectif de sauvegarde A
Sauvegarde de la substance :

- Sensibiliser le public 1)
- Etablir un inventaire de détail permettant de sélectionner les constructions et les arbres à protéger 2)
- Accorder des subventions pour des interventions exemplaires sur le plan de la sauvegarde 7)
- Prévoir une application différenciée de la réglementation en matière de constructions 8)
- Adapter la planification au tissu ancien 9)
- Introduire des alignements sur rue et sur cour 10)
- Prévoir des mesures de protection spécifiques pour certains bâtiments 11)



B Objectif de sauvegarde B
Sauvegarde de la structure :

- Sensibiliser le public 1)
- Etablir un inventaire de détail permettant de déterminer les éléments constitutifs de la structure 2)
- Edicter des prescriptions de zones spéciales permettant la sauvegarde des éléments structurants 4)
- Faciliter l'octroi de dérogations 12)
- Adapter la planification au tissu ancien 9)
- Concevoir les nouveaux bâtiments des collectivités publiques en fonction du tissu existant 13)
- Fixer des directives en matière de conception des bâtiments 14)



C Objectif de sauvegarde C
Sauvegarde du caractère :

- Edicter des prescriptions de zone spéciales destinées à permettre la sauvegarde du tissu ancien mêlé aux autres constructions 4)
- Adapter la planification publique au caractère particulier de la composante du site 9)
- Imposer l'établissement de plans spéciaux 15)

Mesures appropriées pour un périmètre environnant ou pour une échappée dans l'environnement



a Objectif de sauvegarde a
Sauvegarde de l'état existant :

- Sensibiliser le public 1)
- Déterminer la spécificité de l'environnement, par ex. à l'aide d'un inventaire 16)
- Rechercher une affectation appropriée 17)
- Placer en zone non aedificandi ou déclasser en zone agricole ou de verdure 18)
- Adopter des dispositions de zone particulières adaptées à l'environnement 19)
- Imposer l'établissement de plans spéciaux 15)
- Protéger des arbres isolés ou des groupes d'arbres et des haies 20)



b Objectif de sauvegarde b
Sauvegarde des caractéristiques :

- Rechercher une affectation appropriée permettant d'empêcher l'implantation de constructions hors d'échelle 17)

Mesures appropriées pour un élément individuel à protéger

A Objectif de sauvegarde A
Sauvegarde intégrale de la substance :

- Engager l'adoption de mesures de protection

ISDS

Inventaire des sites construits à protéger en Suisse

- | | |
|--|---|
| 1) Sensibiliser le public | <ul style="list-style-type: none"> - Par la publication d'articles traitant de problèmes spécifiques ou par des expositions et des visites guidées sur place, même de constructions que le profane juge sans intérêt. - Par la formation des enfants et des adultes, l'amélioration de l'enseignement dans les écoles professionnelles, la formation continue du personnel administratif cantonal et communal. |
| 2) Etablir des inventaires de détail | <ul style="list-style-type: none"> - Encourager l'élaboration d'autres études et d'inventaires de détail sur la base de l'ISOS ; en effet, la protection induite par des subventions publiques, par ex. en cas de rénovation, est liée au bâtiment individuel et, par conséquent, aux données fournies par l'inventaire. |
| 3) Inclure en zone de centre historique protégé ou en zone protégée | <ul style="list-style-type: none"> - Fixer la portée des règlements et des mesures de protection de manière contraignante pour le propriétaire (affectation, traitement architectural, dérogations envisageables). |
| 4) Edicter des prescriptions de zone spéciales | <ul style="list-style-type: none"> - Adapter les prescriptions aux bâtiments historiques (affectation, coefficient d'utilisation, gabarit des bâtiments, nombre de niveaux, etc.). |
| 5) Rendre dissuasives les opérations de démolition-reconstruction | <ul style="list-style-type: none"> - Adopter des règlements de zone prenant en compte le potentiel actuel des bâtiments anciens (nombre de niveaux, gabarit des bâtiments, coefficient d'utilisation, etc.). |
| 6) Créer des organismes de conseil aux usagers et exiger un rapport d'expertise | <ul style="list-style-type: none"> - Encourager l'intervention d'instances indépendantes (par ex. commission de la protection des sites avec un représentant de la commune qualifié : urbaniste, autre spécialiste). |
| 7) Accorder des subventions pour des interventions exemplaires sur le plan de la sauvegarde | <ul style="list-style-type: none"> - Créer un fonds spécial ou une subvention annuelle destinée à des projets particuliers, mis à disposition de l'organisme conseil ou de la commission des constructions de la commune (par ex. pour des contributions à des frais de transformation ou de rénovation spécifiques). |
| 8) Prévoir une application différenciée de la réglementation en matière de constructions | <ul style="list-style-type: none"> - Assouplir les prescriptions régissant l'habitabilité ou la sécurité en vue de sauvegarder les bâtiments anciens ou certains éléments particuliers. - Accorder des dérogations diverses (en rapport avec la qualité de l'intervention) ; attribuer des allègements fiscaux ou des hypothèques à taux privilégié. |
| 9) Adapter la planification au tissu ancien existant | <ul style="list-style-type: none"> - Sauvegarder une échelle réduite sur rue (dimensions minimales, pas de rectifications de trace, pas de création de trottoirs surélevés le long des voies dans les sites ruraux, etc.). - Respecter le traitement traditionnel des parcs publics et des places, en fonction de la région, ou limiter les interventions (pas de mobilier urbain disproportionné ou étranger au site). |
| 10) Introduire des alignements sur rue et sur cour | <ul style="list-style-type: none"> - Réduire l'attrait des démolitions-reconstructions en instaurant des alignements. - Eviter la création d'annexes ou de constructions en second front (alignements sur cour). - Favoriser les rénovations sans perte de droits à bâtir (alignements sur rue). |
| 11) Prévoir des mesures de protection spécifiques pour certains bâtiments | <ul style="list-style-type: none"> - Adoption de mesures de protection ; sauvegarde par le biais d'une servitude inscrite au registre foncier ou de droit privé. |
| 12) Faciliter l'octroi de dérogations | <ul style="list-style-type: none"> - Par ex. en autorisant le dépassement de l'indice d'utilisation, la réduction des distances minimales, si une telle mesure correspond à la structure du tissu existant. |
| 13) Concevoir les nouveaux bâtiments des collectivités publiques en fonction du tissu existant | <ul style="list-style-type: none"> - Par ex. en adaptant les écoles, les installations sportives, les constructions communales, les bâtiments postaux, ainsi que les divers abris aux constructions anciennes ou au cadre paysager, tout en leur réservant un traitement architectural de qualité. |
| 14) Fixer des directives en matière de conception des bâtiments | <ul style="list-style-type: none"> - Par des alignements adéquats, faire en sorte que les caractéristiques fondamentales de la structure soient sauvegardées (distance entre bâtiments, rapport entre construction/espace privatif/espace sur rue, aménagement et utilisation des prolongements du logement). |
| 15) Imposer l'établissement de plans spéciaux | <ul style="list-style-type: none"> - Déterminer les éléments essentiels de la structure et du caractère du tissu ou de l'environnement préalablement à toute réalisation, afin que les architectes et les autres spécialistes du bâtiment se préoccupent davantage du tissu ancien et de ses prolongements. |
| 16) Déterminer dans le détail la spécificité de l'environnement | <ul style="list-style-type: none"> - Etablir avec précision la valeur de l'environnement pour le tissu à protéger. - Confronter les objectifs de sauvegarde avec les exigences d'utilisation et déterminer les conflits qui nécessitent des études et des inventaires complémentaires. |
| 17) Rechercher une affectation appropriée | <ul style="list-style-type: none"> - Prévoir des affectations appropriées dans le cas d'environnements importants ou en limiter l'utilisation (par ex. usage public, installations souterraines en zone agricole, etc.). |
| 18) Placer en zone non aedificandi ou déclasser en zone agricole ou de verdure | <ul style="list-style-type: none"> - A réserver à des espaces de très grande valeur et en cas d'échec de toutes les autres mesures, même si la démarche est impopulaire et ouvre le droit à des indemnités. |
| 19) Adopter des dispositions de zone spéciales adaptées à l'environnement | <ul style="list-style-type: none"> - Réduire le coefficient d'utilisation et/ou d'occupation du sol, diminuer le nombre de niveaux, prévoir un report des droits à bâtir. |
| 20) Placer sous protection des arbres isolés ou des groupes d'arbres | <ul style="list-style-type: none"> - Protéger des arbres, des groupes d'arbres et des haies, dont l'importance résulte de leur apparence ou de leur rareté, par des dispositions spéciales ou par le biais d'un plan d'aménagement (par ex. tilleul du village, allée, autres arbres structurant le paysage). |
| 21) Etablir des prescriptions spéciales pour les nouvelles constructions | <ul style="list-style-type: none"> - Limiter la perturbation des constructions indispensables par des prescriptions appropriées (par ex. pente du toit, orientation du faite, matériau de couverture, plantations, etc.). |

Annexe 4

Inventaire des sites construits à protéger en Suisse : révision de l'ordonnance

Berne, 3o.11.2o18 - Dans sa séance du 3o.11.2o18, le Conseil fédéral a ouvert la consultation sur la révision totale de l'ordonnance concernant l'inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (OISOS). La consultation court jusqu'à mi-mars 2o19.

L'inventaire fédéral ISOS comprend les sites construits de plus grande valeur de Suisse et a pour objectif de conserver leurs qualités architecturales et culturelles pour les générations à venir. L'ordonnance concernant l'inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (OISOS) constitue sa base légale.

L'objectif de la révision est de rapprocher l'OISOS des deux textes qui lui sont apparentés : l'ordonnance concernant l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (OIFP) et l'ordonnance concernant l'inventaire fédéral des voies de communication historiques de la Suisse (OIVS). Les principes déterminant l'inscription des objets dans l'ISOS et les critères méthodologiques sont désormais réglés au niveau d'une ordonnance. Ces adaptations doivent permettre d'améliorer la sécurité juridique pour les cantons et les communes.

La préservation des sites construits de Suisse est un objectif fédéral inscrit dans la Constitution. Au titre d'inventaire national, l'ISOS est au plan suisse le seul instrument établi selon des critères homogènes permettant une appréciation qualitative des sites construits. Il joue ainsi un rôle essentiel dans l'entretien et le développement des sites construits et dans la promotion d'une culture du bâti de grande qualité.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'intérieur DFI

Berne, le 30 novembre 2018

Destinataires

Partis politiques

Associations faîtières des communes,
des villes et des régions de montagne

Associations faîtières de l'économie

Autres milieux intéressés

Révision totale de l'ordonnance concernant l'inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (OISOS) : ouverture de la procédure de consultation

Madame, Monsieur,

Le 30 novembre 2018, le Conseil fédéral a chargé le DFI de consulter les cantons, les partis politiques, les associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national, les associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national et les autres milieux intéressés sur la révision totale de l'ordonnance concernant l'inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (OISOS).

Le délai imparti à la consultation court jusqu'au **15 mars 2019**.

Se fondant sur l'art. 5 LPN de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN ; RS 451), le Conseil fédéral promulgue trois inventaires fédéraux : l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS), l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP) et l'Inventaire fédéral des voies de communication historiques de la Suisse (IVS). L'ordonnance concernant l'IVS (OIVS ; RS 451.13) est entrée en vigueur en juillet 2010, celle concernant l'IFP (OIFP ; RS 451.11) en novembre 1977 et a été révisée en mars 2017. L'ordonnance en vigueur concernant l'ISOS (OISOS ; RS 451.12) date de septembre 1981. L'OISOS doit être harmonisée avec ses deux ordonnances-sœurs et les principes déterminants relatifs à la méthode de relevé doivent être inscrits au niveau de l'ordonnance. La présente révision totale de l'OISOS répond à cet objectif.

Par la présente, nous vous invitons à participer à la procédure de consultation. Nous vous prions de vous prononcer sur le contenu des propositions dans le rapport explicatif.

Le projet et le dossier mis en consultation sont disponibles à l'adresse Internet : <http://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/pendent.html>.



Conformément à la loi sur l'égalité pour les handicapés (RS 151.3), nous nous efforçons de publier des documents accessibles à tous. Aussi, nous vous saurions gré de nous faire parvenir dans la mesure du possible votre avis sous forme électronique (**prière de joindre une version Word en plus d'une version PDF**) à l'adresse suivante, dans la limite du délai imparti :

isos@bak.admin.ch

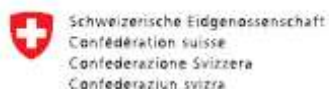
Nous vous prions d'indiquer le nom et les coordonnées de la personne à qui s'adresser en cas de questions de notre part.

Madame Marcia Haldemann, OFC, responsable du service ISOS, section Patrimoine culturel et monuments historiques (marcia.haldemann@bak.admin.ch, tél. 058 461 89 51) se tient à votre disposition pour toute question ou information complémentaire.

Nous vous remercions de votre intérêt et de votre précieuse collaboration.

Nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de notre considération distinguée.

Alain Berset
Président de la Confédération



[Signature]

[QR Code]

Ordonnance concernant l'Inventaire fédéral des sites construits en Suisse (OISOS)

du xx xx 2019

Le Conseil fédéral suisse,

vu l'art. 5 de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN)¹,

arrête:

Art. 1 Inventaire fédéral

¹ L'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS) comprend les objets énumérés dans l'annexe 1.

² L'ISOS est élaboré et géré par l'Office fédéral de la culture (OFC).

³ La description précise des objets, les raisons leur conférant une importance nationale, ainsi que les indications dont il faut faire état selon l'art. 5, al. 1, LPN, font partie intégrante de la présente ordonnance, mais font l'objet d'une publication séparée.

Art. 2 Publication

¹ Les indications prescrites à l'art. 1, al. 3, sont publiées dans le Recueil officiel du droit fédéral sous la forme d'un renvoi (art. 5, al. 1, let. c, de la loi du 18 juin 2004 sur les publications²). Elles sont accessibles en ligne.

² L'ISOS peut être consulté gratuitement sur le géoportail de la Confédération³.

Art. 3 Modifications mineures

Le Département fédéral de l'intérieur peut, après avoir pris l'avis des cantons, apporter des modifications mineures à la description précise des objets. Sont réputées mineures les modifications légères du périmètre et les modifications du contenu de

RS

¹ RS 451

² RS 170.512

³ www.map.geo.admin.ch

2018-.....

1

la description des objets dans la mesure où les raisons leur conférant une importance nationale et leur qualification ne sont pas touchées.

Art. 4 Collaboration

¹ Les services cantonaux responsables sont associés le plus tôt possible au réexamen et à la mise à jour de l'ISOS au sens de l'art. 5, al. 2, LPN, ainsi qu'aux modifications mineures apportées à la description des objets au sens de l'art. 3 de la présente ordonnance.

² Les cantons décident de la consultation d'autres milieux.

Art. 5 Sites construits et parties de site

¹ Les objets de l'ISOS sont les sites construits.

² Les *sites construits* sont des agglomérations considérées dans leur globalité. Ils comprennent, d'une part, des surfaces bâties comportant des espaces tampons tels que des rues et des places et, d'autre part, des surfaces non bâties telles que des jardins, des parcs ou des terres agricoles qui entretiennent un rapport de spatialité avec le bâti.

³ Les *parties de site* sont des périmètres à l'intérieur d'un site construit. Elles peuvent comprendre des surfaces bâties ou non bâties, des constructions ou des parties de constructions. La somme des parties de site constitue le site construit.

⁴ Les parties de site sont répertoriées sous deux formes différentes:

- a. les parties de site qui ont une valeur en raison de qualités spécifiques propres et de leur relation avec d'autres parties de site (*parties de site qui ont une valeur intrinsèque*);
- b. les parties de site qui ont seulement une valeur en raison de leur relation avec d'autres parties de site (*parties de site qui ont une valeur extrinsèque*).

Art. 6 Catégories d'agglomérations

¹ L'ISOS distingue entre les catégories d'agglomérations suivantes:

- a. *ville*: villes historiques ou bourgs marqués par une croissance continue;
- b. *petite ville/bourg*: villes historiques ou bourgs n'ayant pas connu d'accroissement notable jusque dans le courant du 20^e siècle;
- c. *village urbanisé*: agglomérations rurales/historiques ayant connu une croissance importante au 19^e siècle et au début du 20^e siècle qui s'est traduite par des modifications des structures fonctionnelles;
- d. *village*: agglomérations rurales/historiques d'une certaine taille assumant des fonctions centrales et qui sont souvent des chefs-lieux de commune;
- e. *hameau*: agglomérations rurales/historiques de petite taille;
- f. *cas particulier*: agglomérations ou groupes de constructions n'entrant pas dans une des catégories susmentionnées.

² L'annexe 2 contient la désignation des catégories d'agglomérations dans les langues nationales.

Art. 7 Condition pour l'inscription

Peuvent en principe être inscrites à l'ISOS les implantations habitées en permanence qui comptent au moins dix bâtiments principaux. Les objets qui font exception à cette règle sont répertoriés dans la catégorie d'agglomération des cas particuliers.

Art. 8 Critères pour l'évaluation des sites construits

¹ L'évaluation des sites construits se fait, d'une part, sur la base de l'examen des qualités du site construit et, d'autre part, sur la base d'une comparaison systématique avec tous les autres sites construits de même catégorie.

² Les sites construits sont traités sur un pied d'égalité, indépendamment de leur catégorie d'agglomération.

³ Les critères suivants sont à prendre en compte:

- a. qualités topographiques;
- b. qualités spatiales;
- c. qualités historico-architecturales.

⁴ Les critères supplémentaires suivants peuvent être pris en compte:

- a. valeur archéologique;
- b. valeur historique;
- c. valeur culturelle et ethnologique.

Art. 9 Critères pour l'évaluation des parties de site et objectifs de sauvegarde

¹ Les parties de site doivent avoir au moins 30 ans pour pouvoir être évaluées.

² Les parties de site sont traitées indépendamment de leur époque de fondation.

³ Les parties de site qui ont une valeur intrinsèque sont évaluées selon leurs qualités spatiales et historico-architecturales, leur signification pour le site et leur état de conservation.

⁴ Elles reçoivent un des objectifs de sauvegarde suivants sur la base de leur évaluation:

- a. sauvegarde de la substance ou sauvegarde de l'état existant en tant qu'espace agricole ou libre;
- b. sauvegarde de la structure;
- c. sauvegarde du caractère.

⁵ Les parties de site qui ont une valeur extrinsèque ne sont évaluées que du point de vue de leur signification pour le site. Il convient d'éviter à l'intérieur de celles-ci

toute intervention qui pourrait avoir des répercussions négatives sur les parties de site qui ont une valeur intrinsèque.

⁶ La mise en œuvre des objectifs de sauvegarde doit permettre de conserver intactes les qualités des sites construits ou en tout cas de les ménager le plus possible.

Art. 10 Interventions lors de l'accomplissement de tâches de la Confédération

¹ Les interventions qui n'ont pas d'effets sur la réalisation des objectifs de sauvegarde ne représentent pas une altération et sont admissibles. De légères altérations sont également admissibles si elles sont justifiées par un intérêt qui prime l'intérêt à protéger l'objet.

² De graves altérations des objets au sens de l'art. 6, al. 2, LPN ne sont admissibles que si elles sont justifiées par un intérêt d'importance nationale qui prime l'intérêt à protéger l'objet.

³ Lorsque plusieurs interventions susceptibles d'être autorisées individuellement ont un rapport matériel, territorial ou temporel, ou lorsqu'il est prévisible qu'une atteinte admissible en entraîne d'autres, il convient d'évaluer aussi leurs effets cumulés sur l'objet.

⁴ Lorsqu'une altération est considérée comme admissible suite à la pesée des intérêts, elle doit être aussi limitée que possible. Son auteur doit, en vertu de la règle selon laquelle les objets méritent d'être ménagés le plus possible, veiller à prendre des mesures particulières pour en assurer la meilleure protection possible, la reconstitution ou, à défaut, le remplacement adéquat, si possible à l'intérieur de l'objet.

Art. 11 Réduction des altérations

Les autorités compétentes examinent, dès que l'occasion se présente, dans quelle mesure des altérations existantes peuvent être réduites ou supprimées.

Art. 12 Prise en compte par les cantons

¹ Les cantons tiennent compte de l'ISOS lors de l'établissement de leurs planifications, en particulier des plans directeurs conformément aux art. 6 à 12 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT)⁴.

² Ils veillent à ce que l'ISOS soit pris en compte sur la base des plans directeurs cantonaux, en particulier lors de l'établissement des plans d'affectation au sens des art. 14 à 20 LAT.

Art. 13 Aides financières

Les aides financières accordées par la Confédération pour les mesures de conservation et de valorisation des objets sont régies par les art. 13 à 14a LPN ainsi que les

⁴ RS 700

art. 4 à 12a de l'ordonnance du 16 janvier 1991 sur la protection de la nature et du paysage⁵.

Art. 14 Informations et conseils

L'OFC veille à informer et à conseiller les autorités et le grand public quant à l'importance et à l'état des objets ainsi qu'à l'application de l'ISOS dans la pratique.

Art. 15 Abrogation d'un autre acte

L'ordonnance du 9 septembre 1981 concernant l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse⁶ est abrogée.

Art. 16 Entrée en vigueur

La présente ordonnance entre en vigueur le xx novembre 2019.

xx xx 2019

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération: Ueli Maurer
Le chancelier de la Confédération: Walter
Thurnherr

⁵ RS 451.1

⁶ RO 1981 1680, 1984 175, 1986 77, 1987 622, 1988 934, 1991 1044, 1992 488 1976, 1994 2726, 1995 2612, 1997 1628, 2000 1383, 2005 5023, 2009 1015, 2010 1477, 2011 1659, 2012 1789 6081, 2013 1339, 2014 2301, 2015 3165, 2016 3177

Annexe 5



L'Assemblée fédérale – Le Parlement suisse
Curia Vista – Banque de données des objets parlementaires

16.3566 Interpellation

Conflit entre l'ISOS et d'autres intérêts publics importants

Déposé par: Vogler Karl
Groupe PDC
Christlich-soziale Partei Obwalden



Date de dépôt: 17.06.2016
Déposé au: Conseil national
Etat des délibérations: Liquidé

Texte déposé

La LAT prévoit le développement de l'urbanisation vers l'intérieur. La stratégie énergétique 2050 entend promouvoir entre autres les énergies renouvelables. Ces intérêts publics et d'autres encore, comme la promotion des transports publics au moyen du système Park+Ride, peuvent se retrouver en conflit avec la LPN, qui a introduit l'inventaire fédéral ISOS en 1966 pour protéger les paysages et les sites construits de notre pays. L'ISOS permet de s'assurer que les enjeux de protection soient respectés dans les projets d'envergure nationale. Lors de l'exercice de tâches cantonales (par ex. projet d'affectation), c'est le droit cantonal/communal qui préserve ces enjeux. Depuis que le Tribunal fédéral a rendu l'arrêt ATF 135 II 209 Rütli, les cantons sont tenus de respecter l'ISOS. La CDIP/CFNP doit trancher les cas de constructions sur un site inscrit à l'ISOS au cours desquelles un domaine relevant de la Confédération est concerné, même partiellement (par ex. construction d'un garage souterrain dans la nappe phréatique). Si la CDIP/CFNP constate une atteinte grave portée à l'ISOS, la pesée qualifiée des intérêts est alors appliquée: seuls des intérêts nationaux peuvent encore être opposés à l'ISOS. Et même s'il s'agit justement d'intérêts nationaux, il faut encore démontrer qu'une protection maximale au sens de l'ISOS est assurée. Les projets de constructions sur des sites inscrits à l'ISOS sont ainsi exposés à de grandes incertitudes et à des conflits d'intérêts. Des projets d'envergure bénéficiant d'une légitimité démocratique peuvent être contrecarrés par des expertises de la CDIP/CFNP. Des installations solaires, même si elles sont intégrées dans les toits des bâtiments, ne peuvent pratiquement pas être réalisées dans le cadre de l'ISOS. Des intérêts publics importants, qui ne jouaient pratiquement aucun rôle au moment de l'introduction de l'ISOS, comme la canalisation de l'urbanisation vers des emplacements centraux et la promotion des énergies alternatives, n'ont donc quasiment plus aucune chance d'être mis en oeuvre.

Dans ce contexte, le Conseil fédéral est invité à répondre aux questions suivantes:

1. Etait-il au courant des problèmes présentés et des conflits d'intérêts en jeu?
2. Est-il prêt à contrôler les définitions et procédures de protection de l'ISOS et à proposer des solutions concernant la manière dont on pourrait prendre en compte d'autres intérêts publics ou privés tout en respectant la répartition des compétences, comme le veut le fédéralisme?
3. A-t-il des idées concrètes de solutions possibles?
4. Est-il également prêt à proposer des solutions pour mieux associer les propriétaires d'immeubles aux enregistrements dans l'ISOS et à élever la transparence concernant ces immeubles (par ex. au moyen d'une inscription à cet effet dans le registre foncier)?

Avis du Conseil fédéral du 23.09.2016

En vertu de l'article 78 de la Constitution, la Confédération est tenue, dans l'accomplissement de ses tâches, de ménager et de conserver les paysages, la physionomie des localités, les sites historiques, les monuments naturels et culturels quand l'intérêt national le commande. La loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage LPN (RS 451) est la concrétisation de cette disposition constitutionnelle et son article 5 oblige la

Confédération à établir l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse ISOS.

Si l'accomplissement d'une tâche fédérale a comme conséquence de porter atteinte de manière significative à un objet de l'ISOS, la Commission fédérale des monuments historiques (CFMH) ou la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFNP) rédigent une expertise à l'intention des autorités compétentes. Les commissions y indiquent si elles sont d'avis que le site doit être conservé dans son intégralité ou de quelle manière il peut être ménagé.

La loi fédérale sur l'aménagement du territoire LAT (RS 700) vise entre autres à orienter le développement d'une urbanisation de qualité vers l'intérieur du milieu bâti ou, en d'autres termes, une densification de qualité des espaces bâtis existants.

La stratégie énergétique 2050 de la Confédération entend notamment réduire la consommation énergétique et augmenter la part des énergies renouvelables, ce qui a une influence sur le parc immobilier et le milieu bâti.

Voici les réponses aux questions ci-dessus:

1. Le Conseil fédéral est conscient que la densification de qualité est une tâche exigeante qui demande une approche spécifique en matière d'aménagement et d'urbanisme. L'ISOS inventorie des sites qui méritent spécialement d'être conservés intacts ou en tout cas d'être ménagés le plus possible. L'inventaire définit des zones présentant une valeur patrimoniale particulièrement élevée, dans lesquelles une densification n'est pas recommandée, et d'autres qui s'y prêtent mieux. Ainsi, l'Inventaire fédéral constitue un instrument indispensable pour concilier les objectifs de densification et la promotion des énergies renouvelables avec les intérêts de la protection du patrimoine bâti.

En 2015, le DFI et le Detec ont mis en place un groupe de travail autour des deux questions que sont la densification et la protection des sites construits. Dans son rapport (ISOS et densification, ARE, 2016), le groupe de travail arrive à la conclusion que l'ISOS sert de base de planification. Il présente les intérêts et les objectifs de la protection des sites construits d'un point de vue national et ne constitue en aucun cas le résultat d'une pesée des intérêts. Les missions de l'ISOS et de la LAT, leur application commune et soigneusement harmonisée représentent une chance pour améliorer la qualité de vie.

La révision de l'article 18a LAT a quant à lui facilité de manière importante la pose des installations solaires. De plus, dans une publication commune ("Patrimoine et énergie. Concilier bâti historique et exigences en matière de consommation d'énergie", Suisse Energie, 2015), l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) et l'Office fédéral de la culture (OFC) ont exposé comment il est possible de mettre en œuvre les objectifs de la stratégie énergétique dans le respect du patrimoine et des sites construits.

2. Les procédures légales en lien avec l'ISOS, à savoir son application juridique et technique et la pesée des intérêts nécessaire lors de la procédure d'autorisation sont clairement réglementées. Le Conseil fédéral ne voit donc pas la nécessité d'un examen approfondi. Toutefois, le Conseil fédéral a demandé au DFI de faire une analyse de la situation de l'ISOS afin de déterminer les éventuelles possibilités d'amélioration. Lors de l'accomplissement d'une tâche fédérale, une atteinte susceptible d'altérer sensiblement un objet inscrit dans un inventaire fédéral ne peut être envisagée par l'autorité de décision compétente que si le projet est d'intérêt national. Si le projet ne porte que légèrement atteinte à l'objet inscrit à l'inventaire, l'atteinte peut être autorisée sur la base d'une pesée complète des intérêts, considérant également les intérêts d'importance régionale et locale. S'il s'agit de l'accomplissement d'une tâche cantonale ou communale, il n'est pas nécessaire que l'atteinte à l'objet protégé d'importance nationale relève d'un intérêt équivalent ou supérieur, d'importance nationale également. Une exception aux objectifs de protection des inventaires fédéraux en raison d'un projet cantonal ou communal ne peut toutefois être prise en compte que dans des cas dans lesquels l'intérêt cantonal ou communal susceptible de provoquer une atteinte aux objectifs de protection est prépondérant.

3. Le Conseil fédéral est d'avis qu'une meilleure communication en termes d'application de l'ISOS contribuera à améliorer les procédures et à renforcer la sécurité de planification aux niveaux cantonal et communal. Par conséquent, il prévoit l'élaboration d'aides à la mise en œuvre et de recommandations ainsi que la mise en place de modules de formation continue, comme cela a été stipulé dans le message culture 2016 à 2020.

4. Le Conseil fédéral a soumis à un examen approfondi les procédures d'élaboration et de mise en vigueur de l'ISOS. L'analyse juridique qui en résulte ("Rechtsgutachten zu Fragen im Zusammenhang mit dem Erlass des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS)", Prof. Dr. jur. Arnold Marti, 2013) arrive à la conclusion que le travail de recensement des inventaires fédéraux doit se faire d'après des critères homogènes et objectifs (scientifiques). Le Conseil fédéral est cependant d'avis qu'il est possible d'améliorer la transparence et le travail d'information relatif à l'application et à l'impact juridique de l'ISOS vis-à-vis du public et par là même vis-à-vis des propriétaires. Il examinera et ébauchera les mesures à prendre.

Chronologie

16.12.2016 Conseil national
Liquidé

Compétences

Autorité compétente

Département de l'intérieur (DFI)

Informations complémentaires

Conseil prioritaire

Conseil national



16.3567 Interpellation

Contradictions dans la politique de construction et de planification de la Confédération. L'ISOS empêche le développement de l'urbanisation vers l'intérieur

Déposé par: Rutz Gregor
Groupe de l'Union démocratique du Centre
Union Démocratique du Centre



Date de dépôt: 17.06.2016
Déposé au: Conseil national
Etat des délibérations: Liquidé

Texte déposé

Les objectifs inscrits dans la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage concernant l'inventaire fédéral des sites construits à protéger (ISOS) prévoit que la Confédération prépare un inventaire, dans lequel elle inscrit les objets d'importance nationale. Incontestée à l'époque, cette tâche a fait l'objet de plus en plus de débats au cours de ces dernières années, étant donné que, d'une part, les organes responsables développent une activité toujours plus importante et que, d'autre part, les tribunaux interprètent les inscriptions à l'ISOS de plus en plus comme une ligne directrice.

Ce second point est récemment devenu manifeste dans le cadre d'un arrêt rendu par le Tribunal fédéral, qui, se référant à l'ISOS, avait interdit la réalisation d'un projet de construction dans la commune de RütliZH. De la même manière, l'inventaire de plus en plus volumineux est très présent dans les discussions en lien avec le règlement sur les zones et les constructions de Zurich, d'autant plus qu'on a appris il y a peu que près des trois quarts de la ville étaient actuellement répertoriés dans l'inventaire fédéral. Cette situation place non seulement les politiciens et les urbanistes, mais aussi les propriétaires et les entreprises devant des tâches irréalisables: dans le cadre de la révision du règlement sur les zones et les constructions et des plans directeurs d'urbanisation, comment respecter le principe du développement de l'urbanisation vers l'intérieur si au même moment on ne peut plus transformer des quartiers entiers?

Dans ce contexte, je prie le Conseil fédéral de répondre aux questions suivantes:

1. Est-il conscient du conflit d'intérêt engendré si d'une part on cherche à atteindre un développement de l'urbanisation vers l'intérieur et que d'autre part un nombre croissant de bâtiments ne peuvent pratiquement plus être transformés en raison de leur inscription à l'ISOS?
2. La notion de "site construit" a-t-elle évolué au cours des années précédentes? Le Conseil fédéral lui donnait-il un sens en 1966 qui n'est plus le même à présent?
3. Pourquoi l'ISOS s'est-il développé de plus en plus rapidement au cours des années précédentes et pourquoi est-il devenu si volumineux? Les autorités responsables avaient-elles reçu une autre tâche ou avaient-elles interprété leurs tâches différemment?
4. Le Conseil fédéral est-il lui aussi d'avis que, dans l'idée de fixer des priorités, l'ISOS ne devrait enregistrer que les objets d'importance nationale principaux et qu'il devrait confier les autres objets aux cantons et aux communes, lesquels sont plus à même d'estimer leurs besoins respectifs?
5. Le Conseil fédéral a-t-il prévu des mesures pour corriger les problèmes dont nous parlons dans un délai raisonnable?

Avis du Conseil fédéral du 23.09.2016

En vertu de l'article 78 de la Constitution, la Confédération est tenue, dans l'accomplissement de ses tâches, de ménager et de conserver les paysages, la physionomie des localités, les sites historiques, les monuments naturels et culturels, quand l'intérêt national le commande. La loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451) est la concrétisation de cette disposition constitutionnelle et son article 5 oblige la Confédération à établir l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse ISOS. Figurer dans l'ISOS signifie pour un site construit que son développement mérite une attention toute particulière.

La loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) vise entre autres à orienter le développement d'une urbanisation de qualité vers l'intérieur du milieu bâti ou, en d'autres termes, une densification de qualité des espaces bâtis existants. Intervenir dans des structures existantes représente un grand défi. Il s'agit de développer un site tout en préservant son identité. Il convient donc, pour chaque mesure de densification, de tenir compte des quartiers et des ensembles culturellement, historiquement et architecturalement importants et d'entreprendre une consciencieuse pesée des intérêts.

L'ISOS n'est pas un obstacle à ce développement vers l'intérieur du milieu bâti; au contraire, il fournit de précieuses indications sur les qualités déjà existantes et offre un support important à l'identification des potentiels de densification. Il apporte ainsi une contribution importante à une densification réussie et acceptée par la population. Le Conseil fédéral est d'avis que la politique des constructions et de la planification de la Confédération ne présente pas de contradictions.

Voici les réponses aux questions ci-dessus:

1. L'ISOS ne constitue pas un obstacle à la densification et ne décrète pas d'interdictions de transformer. Le DFI et le DETEC ont mis en place un groupe de travail autour des deux questions que sont la densification et la protection des sites construits. Placé sous la direction de l'Office fédéral du développement territorial ARE, ce groupe a réuni des représentants de la Confédération, des cantons et des communes – dont notamment le canton et la commune Zurich – ainsi que d'organisations spécialisées et du secteur privé. Dans son rapport ("ISOS et densification", ARE, 2016), le groupe de travail arrive à la conclusion que l'ISOS sert de base de planification. Il présente les intérêts et les objectifs de la protection des sites construits d'un point de vue national et ne constitue en aucun cas le résultat d'une pesée d'intérêts. L'ISOS sert notamment à mieux comprendre le développement d'un site et à préserver l'identité de celui-ci. Les missions de l'ISOS et de la LAT, leur application commune et soigneusement harmonisée, représentent une chance pour améliorer la qualité de vie.
2. La notion de "physionomie des localités" (ou "site construit") d'après le droit fédéral n'a pas changé depuis la mise en place de l'article constitutionnel sur la protection de la nature et du patrimoine en 1962. Un site construit se définit toujours par la relation qu'ont entre eux les bâtiments, par la manière dont l'espace s'articule entre les constructions – les places et les rues, les jardins et les parcs – et par le rapport des zones construites avec leur environnement proche et lointain.
3. Le volume de l'ISOS ne croît pas. D'ailleurs, à chaque mise à jour, des sites construits sont rayés de l'inventaire, car ils ne possèdent plus les qualités nécessaires pour être reconnus d'importance nationale. Par contre, il est vrai que la mise à jour de l'inventaire s'est accélérée ces dernières années afin de disposer des bases les plus actuelles possible pour permettre une densification de qualité.
4. Le Conseil fédéral ne voit pas la nécessité d'adapter les critères d'admission à l'ISOS. La particularité de l'ISOS réside dans le fait qu'il recense toutes les formes de sites construits de Suisse, indépendamment de leur taille ou de leur âge. Un hameau d'importance nationale présente ainsi autant d'intérêt qu'une ville d'importance nationale. Pour accomplir de manière adéquate la tâche que leur assigne l'article 78 de la Constitution, les autorités fédérales s'en tiennent à la systématique de l'ISOS. Une réduction du nombre de sites d'importance nationale à quelques "objets principaux" représenterait un mépris de la richesse des sites construits de notre pays et irait à l'encontre des principes de démocratie et de fédéralisme. La mise en oeuvre de la densification passant par les plans directeurs et les plans d'affectation, la protection concrète des sites construits d'importance nationale est aujourd'hui déjà de la compétence des cantons et des communes.
5. Pour permettre une densification qui soit de qualité et acceptée par la population, il est nécessaire de tenir compte, dans les réflexions, de l'identité des sites construits. Le Conseil fédéral est conscient que ce processus demande une approche spécifique en matière d'aménagement et d'urbanisme. Dans le message culture 2016 à 2020, il a prévu d'élaborer des aides à la mise en oeuvre et des recommandations. En outre, le DFI réalise actuellement un état des lieux de l'ISOS à l'intention du Conseil fédéral.

Chronologie

16.12.2016 Conseil national
Liquidé

Compétences

Autorité compétente

Département de l'intérieur (DFI)

Informations complémentaires

Conseil prioritaire

Conseil national



L'Assemblée fédérale – Le Parlement suisse
Curia Vista – Banque de données des objets parlementaires

17.525 Initiative parlementaire

Rendre possible la densification de l'urbanisation en excluant les contradictions et les conflits entre objectifs dus à l'inventaire ISOS

Déposé par: Rutz Gregor
Groupe de l'Union démocratique du Centre
Union Démocratique du Centre



Date de dépôt: 15.12.2017
Déposé au: Conseil national
Etat des délibérations: Non encore traité au conseil

Texte déposé

Me fondant sur les articles 160 alinéa 1 de la Constitution et 107 de la loi sur le Parlement, je dépose l'initiative parlementaire suivante:

On complètera l'article 6 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451) par un alinéa 3 prévoyant qu'on puisse déroger à la conservation intacte d'un objet d'importance nationale inscrit dans un inventaire fédéral si des intérêts publics, en particulier la densification de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti, s'opposent à cette conservation. Une dérogation sera toutefois exclue si les objets inscrits dans les inventaires ou si les surfaces urbanisées se caractérisent par leur importance historique exceptionnelle ou par leur caractère unique.

Développement

Inscrit dans la LPN, l'objectif concernant l'inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS) englobe l'obligation, pour la Confédération, d'établir un inventaire des objets d'importance nationale. Ce mandat autrefois incontesté a fait l'objet de toujours plus de discussions au cours de ces dernières années étant donné que les services compétents développent de plus en plus d'activités et que les tribunaux interprètent de plus en plus souvent les inscriptions dans l'ISOS comme une ligne directrice.

Le fait que l'inventaire ne cesse de s'étendre et qu'il porte sur des surfaces urbanisées entières place les politiques, les urbanistes, les propriétaires fonciers et les entrepreneurs devant des tâches impossibles: comment faire pour répondre aux impératifs de la densification dans le cadre de la révision soit de règlements régissant les constructions et les zones, soit de plans directeurs d'aménagement, si l'on n'a plus le droit de toucher à des quartiers entiers? Ainsi, en ville de Zurich, trois quarts des surfaces urbanisées sont désormais inscrites dans l'ISOS. Si l'on veut densifier les zones urbaines pour protéger les espaces verts à la campagne, il faut absolument pouvoir prévoir des exceptions.

Il faut compléter l'article 6 LPN par un alinéa 3 pour désamorcer l'antagonisme entre, d'une part, les principes figurant à l'article 1 LAT, lequel dispose qu'il faut orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur pour créer un milieu bâti compact et pour pouvoir protéger les bases naturelles de la vie, telles que le sol, l'air, l'eau, la forêt et le paysage, et, d'autre part, les principes figurant à l'article 6 LPN (inventaire des objets d'importance nationale).

Chronologie

21.01.2019 Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie CN
Donné suite

Compétences

Commissions chargées de l'examen

Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie CE (CEATE-CE)
Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie CN (CEATE-CN)

Autorité compétente

Parlement (Parl)

Informations complémentaires

Conseil prioritaire

Conseil national

Cosignataires (3)

Egloff Hans, Feller Olivier, Regazzi Fabio



17.526 Initiative parlementaire

Rendre possible la densification de l'urbanisation en fixant des priorités dans l'inventaire ISOS

Déposé par: [Egloff Hans](#)
Groupe de l'Union démocratique du Centre
Union Démocratique du Centre



Date de dépôt: 15.12.2017
Déposé au: Conseil national
Etat des délibérations: Non encore traité au conseil

Texte déposé

Me fondant sur les articles 160 alinéa 1 de la Constitution et 107 de la loi sur le Parlement, je dépose l'initiative parlementaire suivante:

On complètera l'article 6 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) par un alinéa 5 disposant que les inventaires fédéraux visés à l'article 5 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451) ne doivent pas être pris en compte ou que des exceptions doivent pouvoir être prévues, lors de l'établissement des plans directeurs par les cantons, si des intérêts publics s'y opposent. Par intérêt public il faut entendre en particulier la densification de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti (voir art. 1 LAT). On adaptera également en conséquence l'article 4a de l'ordonnance concernant l'inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (OISOS; RS 451.12).

Développement

L'un des objectifs principaux de la révision partielle de la LAT effectuée en juin 2012 était de promouvoir la densification de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti pour limiter la poursuite du mitage du territoire et l'utilisation de surfaces agricoles. La LAT révisée mentionne en particulier deux objectifs à atteindre pour pouvoir protéger les bases naturelles de la vie, telles que le sol, l'air, l'eau, la forêt et le paysage: d'une part, il faut orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti (art. 1 al. 2 let. abis); d'autre part, il faut créer un milieu bâti compact (art. 1 al. 2 let. b). Les enjeux majeurs du développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti sont la mobilisation systématique des réserves intérieures et la création de potentiels de densification supplémentaires.

Inscrit dans la LPN, l'objectif concernant l'inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS) crée des zones de tension entre les objectifs susmentionnés. L'extension continuelle de l'ISOS et la mise sous protection parfois de surfaces urbanisées entières compliquent énormément la densification dans de nombreux endroits, voire la rendent impossible.

Ainsi, en ville de Zurich, trois quarts des surfaces urbanisées sont désormais inscrites dans l'ISOS. Si l'on veut densifier les zones urbaines pour protéger les espaces verts à la campagne, il faut absolument pouvoir prévoir des exceptions.

En complétant l'article 6 LAT par un alinéa 5 autorisant certaines exceptions en présence d'intérêts publics, notamment la densification de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti, on pourra désamorcer ces contradictions. On sera dès lors en mesure de mettre en oeuvre les principes inscrits à l'article 1 LAT et de réaliser une densification dans les villes et les communes.

Chronologie

18.02.2019 Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie CN
Donné suite

Compétences

Commissions chargées de l'examen

Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie CE (CEATE-CE)
Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie CN (CEATE-CN)

Autorité compétente

Parlement (Parl)

Informations complémentaires

Conseil prioritaire

Conseil national

Cosignataires (4)

[Egloff Hans](#), [Feller Olivier](#), [Regazzi Fabio](#), [Rutz Gregor](#)



17.4308 Motion

Appréciation des ouvrages et des sites en vue de leur inscription dans l'ISOS. Les critères doivent être clarifiés

Déposé par: [Regazzi Fabio](#)
Groupe PDC
Parti démocrate-chrétien suisse



Opposant/e: [Friedl Claudia](#)
Groupe socialiste
Parti socialiste suisse

Date de dépôt: 15.12.2017

Déposé au: Conseil national

Etat des délibérations: Adopté

Texte déposé

Le Conseil fédéral est chargé de compléter l'ordonnance concernant l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (OISOS, RS 451.12) par une nouvelle annexe (annexe 2) qui comprendra un catalogue de critères contraignants permettant de déterminer quels sites doivent être qualifiés de sites construits d'importance nationale devant être protégés et quels critères doivent impérativement être satisfaits pour qu'un site soit inscrit dans cet inventaire. Le manuel relatif à l'établissement de l'ISOS et les directives du 1er décembre 2017 concernant l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse ISOS (Disos) devront être modifiés de sorte que les critères d'inscription dans l'inventaire soient concrétisés, que l'objectif visé par la LAT selon lequel l'urbanisation doit être développée vers l'intérieur du milieu bâti soit pris en compte et que des priorités soient fixées. Les commissions parlementaires compétentes devront être associées aux travaux de manière appropriée.

Développement

La loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage précise, dans la disposition relative à l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (ISOS), que la Confédération doit établir un inventaire d'objets d'importance nationale. Bien que l'ISOS gagne en importance sur le plan politique et dans le domaine du droit de la construction, il n'existe toujours aucune loi ni ordonnance définissant des critères contraignants qui seraient applicables lorsqu'il s'agit d'évaluer si un site constitue un site construit d'importance nationale à protéger et devant être inscrit dans l'ISOS.

Dans les régions urbaines notamment, les responsables sont de plus en plus fréquemment confrontés à des situations contradictoires et à des conflits d'objectifs parce que, d'une part, ils ne peuvent plus modifier des tronçons de rues et des quartiers entiers inscrits dans l'ISOS et que, d'autre part, ils seraient tenus à une densification à l'intérieur du milieu bâti. Il paraît donc indispensable de définir clairement les critères régissant l'inscription des sites dans l'ISOS.

Avis du Conseil fédéral du 02.03.2018

Dans son rapport du 17 janvier 2018 en réponse au postulat Fluri [16.4028](#) "Préserver la physionomie des localités suisses", le Conseil fédéral a constaté que les principes de l'ISOS et la procédure d'inscription des objets sont clairs et fixés de façon contraignante dans les directives ISOS (Disos) du 1er décembre 2017 et qu'ils ne nécessitent donc pas de réexamen approfondi. Le Conseil fédéral est disposé à inscrire dans l'ordonnance concernant l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (OISOS) les critères régissant le choix des objets. Afin d'améliorer encore la pesée d'intérêts entre la mise en œuvre de la

densification du milieu bâti et la protection des sites construits, il a chargé le DFI et le DETEC d'élaborer des recommandations visant à renforcer leur compatibilité et d'examiner si des modifications de la méthode de recensement et de l'application de l'ISOS seraient nécessaires. Les demandes de l'auteur de la motion seront prises en compte dans ce processus.

Proposition du Conseil fédéral du 02.03.2018

Le Conseil fédéral propose d'accepter la motion.

Rapports de commission

[21.01.2019 - Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des Etats](#)

Chronologie

16.03.2018	Conseil national Combattu. Discussion reportée
19.09.2018	Conseil national Adoption
21.03.2019	Conseil des Etats Adoption

Annexe 6

WENGERPLATTNER

EspaceSuisse

PRISE DE POSITION

à l'attention de

l'Office fédéral de la culture

sur les

**Initiatives parlementaires 17.525 (CN Gregor Rutz)
et 17.526 (CN Hans Egloff)**

établie par

Dr. Dr. h. c. Heinz Aemisegger
ancien juge fédéral

Consultant chez Wenger Plattner Rechtsanwälte Küsnacht-Zürich

Dr. h. c. Lukas Bühlmann

Directeur

EspaceSuisse, Association pour l'aménagement du territoire

Date : 14 janvier 2019

SOMMAIRE

A.	Introduction.....	3
B.	Effets de l'ISOS – résumé	3
C.	Initiative parlementaire 17.525 (CN Gregor Rutz)	4
<i>I.</i>	<i>Teneur</i>	<i>4</i>
<i>II.</i>	<i>Examen par le Parlement</i>	<i>5</i>
<i>III.</i>	<i>Appréciation juridique de l'initiative</i>	<i>5</i>
1.	Focalisation sur l'ISOS	5
2.	Droit en vigueur.....	6
	a) Généralités	6
	b) Accomplissement des tâches fédérales	6
	c) Accomplissement des tâches cantonales (plans et autorisations).....	7
	d) Aperçu : pesée des intérêts.....	9
	e) Établissement du plan directeur en application des tâches cantonales et fédérales (exemple du quartier universitaire de Zurich).....	10
	f) Les conflits entre ISOS et densification sont surmontables	11
3.	Rejet de l'intervention parlementaire	12
D.	Initiative parlementaire 17.526 (CN Hans Egloff)	13
<i>I.</i>	<i>Teneur</i>	<i>13</i>
<i>II.</i>	<i>Examen par le Parlement</i>	<i>15</i>
<i>III.</i>	<i>Appréciation juridique de l'initiative</i>	<i>15</i>
1.	Focalisation sur l'ISOS et les plans directeurs.....	15
2.	Droit en vigueur.....	15
	a) Généralités	15
	b) Accomplissement des tâches fédérales	16
	c) Accomplissement des tâches cantonales (plans et autorisations).....	16
	d) Établissement du plan directeur en application des tâches cantonales et fédérales (exemple du quartier universitaire de Zurich).....	19
	e) Fixer des priorités dans l'ISOS	20
3.	Rejet de l'intervention parlementaire	20

A. Introduction

La présente prise de position sur les initiatives parlementaires 17.525 Rutz et 17.526 Egloff est le résultat d'une rencontre organisée par l'Office fédéral de la culture (OFC) avec Dr. Dr. h. c. Heinz Aemisegger (ancien juge fédéral, consultant chez Wenger-Plattner) et Dr. h. c. Lukas Bühlmann (directeur d'EspaceSuisse, Association pour l'aménagement du territoire). Leur réflexion a porté sur les demandes des initiants et l'appréciation des révisions de loi proposées en regard des actuelles règles et pratiques.

B. Effets de l'ISOS – résumé

- 1 Le boom des constructions des années 1950 a conduit à la création, au cours de la décennie suivante, des bases légales relatives à la protection de la nature et du paysage au niveau fédéral (article constitutionnel et loi). L'inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS), né dans les années 1970, se fonde sur ces dernières. L'ISOS recense les sites construits les plus significatifs sur le plan national et les documente.
- 2 S'agissant de l'accomplissement des tâches cantonales, l'ISOS constitue une base de planification :¹ dans ce cas en effet, ses **appréciations ne sont applicables « qu' » indirectement**. Toutefois, elles doivent toujours être **prises en compte, au même titre que les principales autres considérations**, lors de la pesée des intérêts intervenant lors des processus de planification et d'autorisation. Cette obligation découle, non pas de la loi sur la protection de la nature et du paysage, mais du **droit fédéral de l'aménagement du territoire**.²
- 3 En revanche, s'agissant de l'accomplissement des tâches fédérales, les appréciations de l'ISOS sont applicables directement, ainsi que le prévoit la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (art. 2 ss. LPN) ; cette règle ne souffre d'exception que dans les cas visés à l'art. 6, al. 2, LPN.

¹ ATF 135 II 209 consid. 5.5 p. 221 (Rüti ZH).

² Cf. art. 3 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT ; RS 700.1).

C. Initiative parlementaire 17.525 (CN Gregor Rutz)

I. Teneur

- 4 L'initiative parlementaire 17.525 a été déposée au Conseil national le 15 décembre 2017 par CN Gregor Rutz et trois cosignataires. Elle est intitulée « **Rendre possible la densification de l'urbanisation en excluant les contradictions et les conflits entre objectifs dus à l'inventaire ISOS** ». Les initiants font la demande suivante :

On complétera l'article 6 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN ; RS 451) par un alinéa 3 prévoyant qu'on puisse déroger à la conservation intacte d'un objet d'importance nationale inscrit dans un inventaire fédéral si des intérêts publics, en particulier la densification de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti, s'opposent à cette conservation. Une dérogation sera toutefois exclue si les objets inscrits dans les inventaires ou si les surfaces urbanisées se caractérisent par leur importance historique exceptionnelle ou par leur caractère unique.

- 5 L'art. 6 LPN en vigueur est le suivant :

Art. 6 LPN Importance de l'inventaire

¹ 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 adéquates.

² Lorsqu'il s'agit de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération, 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.

- 6 CN Gregor Rutz développe son initiative comme suit :

« Inscrit dans la LPN, l'objectif concernant l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS) englobe l'obligation, pour la Confédération, d'établir un inventaire des objets d'importance nationale. Ce mandat autrefois incontesté a fait l'objet de toujours plus de discussions au cours de ces dernières années étant donné

que les services compétents développent de plus en plus d'activités et que les tribunaux interprètent de plus en plus souvent les inscriptions dans l'ISOS comme une ligne directrice.

Le fait que l'inventaire ne cesse de s'étendre et qu'il porte sur des surfaces urbanisées entières place les politiques, les urbanistes, les propriétaires fonciers et les entrepreneurs devant des tâches impossibles: comment faire pour répondre aux impératifs de la densification dans le cadre de la révision soit de règlements régissant les constructions et les zones, soit de plans directeurs d'aménagement, si l'on n'a plus le droit de toucher à des quartiers entiers? Ainsi, en ville de Zurich, trois quarts des surfaces urbanisées sont désormais inscrites dans l'ISOS. Si l'on veut densifier les zones urbaines pour protéger les espaces verts à la campagne, il faut absolument pouvoir prévoir des exceptions.

Il faut compléter l'article 6 LPN par un alinéa 3 pour désamorcer l'antagonisme entre, d'une part, les principes figurant à l'article 1 LAT, lequel dispose qu'il faut orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur pour créer un milieu bâti compact et pour pouvoir protéger les bases naturelles de la vie, telles que le sol, l'air, l'eau, la forêt et le paysage, et, d'autre part, les principes figurant à l'article 6 LPN (inventaire des objets d'importance nationale). »

II. Examen par le Parlement

- 7 Le Conseil national traite le dossier en tant que conseil prioritaire. La Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie CN (CEATE-N) est chargée de l'examen préliminaire.

III. Appréciation juridique de l'initiative

1. Focalisation sur l'ISOS

- 8 Le titre et le développement de l'initiative parlementaire de CN Rutz se réfèrent exclusivement à l'Inventaire des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS). La formulation de l'initiative ne permet pas de déterminer si d'autres inventaires fédéraux (par ex. IFP, IVS) sont aussi visés. Il est donc impossible d'apprécier la portée de cette initiative. Les réflexions qui suivent partent du principe que le complément à l'art. 6 LPN demandé porte exclusivement sur l'ISOS.

2. Droit en vigueur

a) Généralités

9 Conformément à l'art. 78, al. 1, Cst., la protection de la nature et du patrimoine est du ressort des cantons. Toutefois, l'art. 78, al. 2, Cst. prévoit que, dans l'accomplissement de ses tâches, la Confédération prend en considération les objectifs de la protection de la nature et du patrimoine. Elle doit ainsi ménager les paysages, la physionomie des localités, les sites historiques et les monuments naturels et culturels, et les conserver dans leur intégralité si l'intérêt public l'exige. Cette obligation constitutionnelle est concrétisée dans la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN). L'art. 5 LPN oblige la Confédération à établir, après avoir pris l'avis des cantons, des inventaires d'objets d'importance nationale. L'ISOS se fonde sur cette disposition. En effet, cet inventaire fédéral recense les sites construits les plus significatifs au niveau national et les documente.

b) Accomplissement des tâches fédérales

10 Dans l'accomplissement des tâches fédérales (cf. art. 2 LPN), l'art. 6, al. 2, LPN prévoit que l'obligation visée à l'art. 6, al. 1, LPN, à savoir conserver intacts les objets figurant dans un inventaire national, dont l'ISOS, ne souffre d'exception que si des intérêts équivalents ou supérieurs, d'importance nationale également, s'opposent à cette conservation. Les tâches fédérales sont définies à l'art. 2 LPN. Il s'agit essentiellement des autorisations relatives aux ouvrages et installations de la Confédération ainsi que de l'octroi de concessions et subventions fédérales. Les autorisations prévues par le droit fédéral pour les ouvrages et installations sises en dehors des zones à bâtir, les défrichements, etc., font également partie des tâches fédérales.

11 Lorsqu'un objet inscrit à l'ISOS est touché par l'accomplissement d'une tâche fédérale, l'inventaire est directement applicable. Il convient de distinguer entre trois types d'interventions : les interventions compatibles avec les objectifs de protection, les atteintes minimales et les atteintes sensibles. Les deux premières sont conciliables avec la conservation intacte de l'objet. Elles sont par conséquent admissibles, même si, pour les atteintes minimales, il convient de procéder à une pesée des intérêts au sens de l'art. 3 LPN. En revanche, les atteintes sensibles sont autorisées uniquement lorsque, dans l'accomplissement des tâches fédérales, un intérêt national supérieur à l'intérêt de conservation prévaut (pesée des intérêts qualifiée et prédéfinie, art. 6, al. 2, LPN). Si

l'accomplissement d'une tâche fédérale entraîne une atteinte sensible à un objet inscrit à l'ISOS alors qu'aucun intérêt national ne prévaut, il convient d'y renoncer. À ce propos, il faut signaler que, conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral, la **densification du milieu bâti** visée par la première étape de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire, entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014, constitue un **intérêt d'importance nationale**.³

c) Accomplissement des tâches cantonales (plans et autorisations)

- 12 L'aménagement du territoire est soumis aux dispositions des lois cantonales correspondantes (art. 75, al. 1, Cst.). Les plans directeurs et les plans d'affectation cantonaux, qui se fondent **exclusivement sur le droit cantonal autonome**, relèvent des tâches cantonales et non pas fédérales.⁴ Le même principe s'applique à l'octroi des autorisations de construction.⁵ Si ces plans ou autorisations touchent un objet inscrit à l'ISOS, les autorités cantonales sont tenues de prendre l'inventaire en considération dans leur pesée des intérêts.⁶ Toutefois, celle-ci doit en général aussi tenir compte de nombreux autres points de vue. S'il est procédé à une pesée soigneuse des intérêts, le Tribunal fédéral n'a aucune raison d'intervenir, comme il l'a indiqué dans le cas de la densification d'un quartier de villas à Schaffhouse.⁷

Dans ce contexte, les appréciations de l'ISOS ne s'appliquent qu'indirectement. Elles n'ont pas d'effet contraignant absolu. Elles constituent un avis dont les autorités cantonales doivent tenir compte dans leur pesée des intérêts. S'agissant des décisions relatives aux plans directeurs, aux plans d'affectation et aux constructions relatifs à l'objectif de densification, les appréciations de l'ISOS doivent « seulement » être prises en considération, à l'opposé de ce

³ Arrêt du Tribunal fédéral 1C_118/2016 du 21 mars 2017 (Sarnen OW).

⁴ Il en va autrement lorsque les projets cantonaux d'aménagement du territoire enfreignent le droit fédéral, comme, par exemple, la loi sur la protection des eaux (LEaux). Cf. arrêt du Tribunal fédéral 1C_118/2016 du 21 mars 2017 (Sarnen OW).

⁵ L'octroi par les autorités cantonales de dérogations pour des constructions en dehors des zones à bâtir, d'autorisations relatives à la protection des eaux ou aux résidences secondaires, etc., s'apparente toutefois à l'accomplissement d'une tâche fédérale, cf. arrêt du Tribunal fédéral 1C_118/2016 du 21 mars 2017 (Sarnen OW, LEaux) ; fondé sur ATF 112 Ib 70 consid. 2 et 3 p. 71 ss. (Feusisberg SZ, art. 24 LAT), 142 II 509 consid. 2.3 p. 513 (Adligenswil LU, art. 24 LAT) ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_382/2016 du 6 avril 2017 (Obersaxen/Mandaun GR, art. 24 LAT), 1C_308/2013 du 13 novembre 2013 (Lantsch/Lenz GR, art. 75b résidences secondaires).

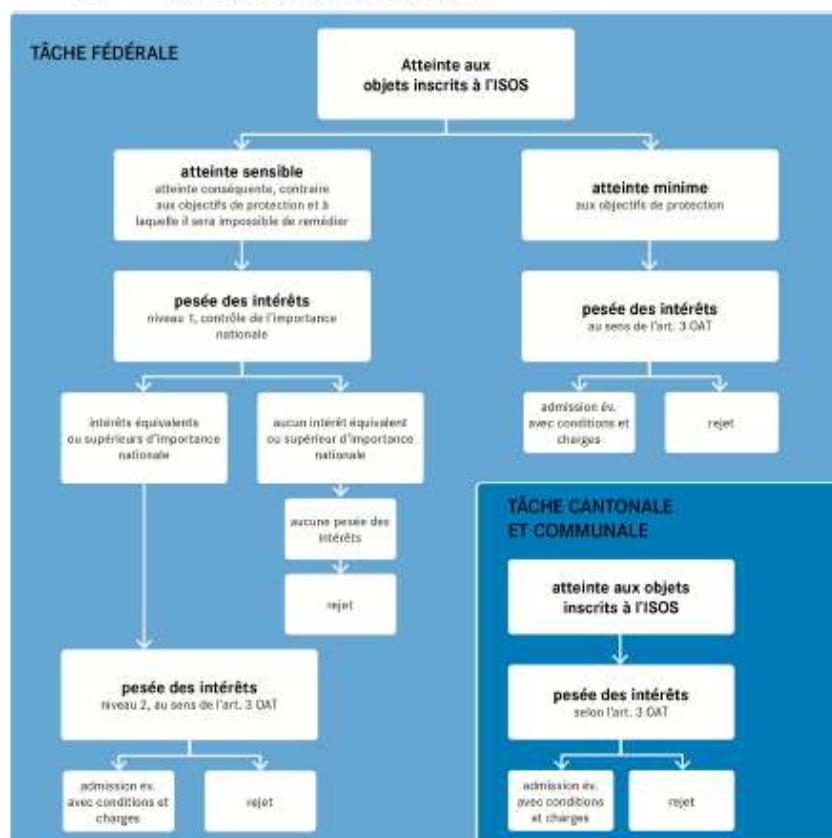
⁶ ATF 135 II 209 consid. 5.5 p. 221 (Rüti ZH).

⁷ Arrêt du Tribunal fédéral 1C_130/2014 et 1C_150/2014 du 6 janvier 2015 (Schaffhausen/Steig SH), in US EspaceSuisse Nr. 4766.

qui se passe lors de l'accomplissement des tâches fédérales. Dans le considérant 2.1 de l'arrêt Rüti, le Tribunal fédéral s'exprime de manière générale sur cette obligation de prise en compte. Y figure notamment la phrase suivante : « De par leur nature, ils équivalent aux plans sectoriels et conceptions visés à l'art. 13 LAT (RS 700). »⁸ Cette phrase est souvent sortie de son contexte et mal comprise. Pourtant, l'appréciation matérielle du plan d'aménagement attaqué figurant dans le considérant 5.5 est déterminante dans l'acceptation du recours de l'affaire Rüti. En effet, selon le Tribunal fédéral, « l'*indication* figurant dans l'ISOS, à savoir *«aucune autre construction»*, est aussi pertinente, au titre d'*objectif de planification*, pour le plan d'aménagement controversé. » Les conceptions, les plans sectoriels et les plans directeurs cantonaux contiennent toujours, outre des objectifs clairement définis et formulés de manière absolue, des indications d'appréciation destinées aux organes d'exécution et présentant la nature des principes d'aménagement.

⁸ ATF 135 II 209 consid. 2.1 p. 213 (Rüti ZH).

d) Aperçu : pesée des intérêts



13 Il faut prêter attention aux trois points suivants lors de l'accomplissement d'une tâche fédérale entraînant une atteinte sensible à l'ISOS :

- L'art. 6 s'applique directement, c.-à-d. que l'objet sous protection doit être conservé intact ou ménagé le plus possible.
- Conformément à l'art. 7 LPN, la commission fédérale spécialisée, CFNP ou CFMH, doit établir une expertise.
- Conformément à la LPN, la pesée des intérêts se déroule en deux étapes. Elle est prédéfinie tel que visé à l'art. 6, al. 2, LPN, à savoir :

La première étape consiste à établir s'il existe un intérêt national équivalent ou supérieur à l'atteinte. Dans un deuxième temps, on procède à une pesée

globale des intérêts selon la méthode visée à l'art. 3 OAT. Dans l'affaire Sarnen, le Tribunal fédéral a jugé que la densification constituait un intérêt national.⁹

L'art. 6, al. 1, LPN prévoit uniquement une procédure (simple) de pesée des intérêts pour les atteintes minimales ou les interventions compatibles avec les objectifs de protection réalisées dans le cadre de l'accomplissement d'une tâche fédérale. Les principes énoncés à l'art. 3 OAT (Pesée des intérêts en présence) s'appliquent par analogie. Cette procédure simple s'applique également à l'accomplissement de tâches cantonales ou communales. Elle se fonde sur l'art. 3 OAT.

e) Établissement du plan directeur en application des tâches cantonales et fédérales (exemple du quartier universitaire de Zurich)

- 14 Cet exemple concret de la récente pratique du Conseil fédéral en matière d'approbation des plans directeurs cantonaux confirme expressément ce qui vient d'être dit : dans son plan directeur, le canton de Zurich a décidé, moyennant une pesée approfondie des intérêts, de développer un pôle commun « recherche et santé » formé par l'EPF Zurich (tâche fédérale), l'Hôpital universitaire et l'Université (tâches cantonales) au centre de la ville. Or, la zone concernée est inscrite à l'ISOS. En établissant son plan directeur, le canton a accompli des tâches fédérales s'agissant des bâtiments fédéraux prévus et des subventions fédérales allouées aux projets cantonaux. Par conséquent, l'ensemble des objectifs repose, au moins partiellement, sur le droit fédéral. Le canton était donc tenu d'appliquer les principes visés à l'art. 6, al. 2, LPN. Lors de sa séance du 14 décembre 2018, le Conseil fédéral a approuvé la modification du plan directeur cantonal portant sur le quartier universitaire sur la base des arguments suivants :
- 15 « Le 1^{er} octobre 2016, le Conseil fédéral a inscrit la ville de Zurich dans l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS). L'inscription d'un site construit dans l'ISOS signale que ce site mérite particulièrement d'être conservé intact. Une expertise réalisée par la Commission fédérale des monuments historiques a conclu que le développement des constructions envisagé pour le quartier universitaire nuit gravement à la préservation de ce site. Cependant, l'utilisation prévue, pour la formation,

⁹ Arrêt du Tribunal fédéral 1C_118/2016 du 21 mars 2017 (Sarnen OW).

la recherche et la santé, est d'intérêt national. Le développement de l'EPFZ revêt une importance primordiale pour la Confédération. De plus, la planification répond à l'objectif de développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti tel que l'impose la loi révisée sur l'aménagement du territoire, ce qui est également d'intérêt national. En approuvant ce plan, le Conseil fédéral a estimé que ces intérêts primaient sur la conservation intacte du site construit. Cette décision de principe ne doit plus être remise en question pour les décisions ultérieures de la Confédération concernant des demandes de contributions d'investissements pour l'université et l'hôpital universitaire de Zurich. La mise en œuvre ultérieure des projets de construction dans les plans d'aménagement cantonaux doit toutefois prendre en compte au mieux les intérêts de la protection des sites construits et préserver le site construit autant que possible. »¹⁰

f) Les conflits entre ISOS et densification sont surmontables

16 La question de la compatibilité entre l'ISOS et la densification a été abordée en détails à plusieurs reprises. Citons notamment

- le rapport « ISOS et densification » de 2016 établi par un groupe de travail placé sous l'égide du DFI et du DETEC et composé de représentants de la Confédération, des cantons, des communes et d'organisations professionnelles ;¹¹
- le rapport du Conseil fédéral « Préserver la physionomie des localités suisses » paru en 2018 en réponse au postulat Fluri (16.4029) ;¹²
- un guide sur le thème de la protection des sites construits et de la densification contenant neuf études de cas, publié en 2018 par l'Association suisse pour l'aménagement national VLP-ASPAN (aujourd'hui EspaceSuisse) en collaboration avec les cantons de Saint-Gall, Schwytz, Soleure et des Grisons.¹³

¹⁰ CF - L'adaptation du plan directeur permet une densification de qualité dans le quartier universitaire de Zurich.

¹¹ Office fédéral du développement territorial ARE (éd.), Développement de l'urbanisation vers l'intérieur, ISOS et densification, Rapport du groupe de travail, Berne, avril 2016.

¹² Rapport du Conseil fédéral du 17 janvier 2018 donnant suite au postulat Fluri (16.4029).

¹³ Association suisse pour l'aménagement national VLP-ASPAN (éd.), Ortsbildschutz und Verdichtung, Arbeitshilfe, Berne, 2018 [en allemand].

Ces documents concluent que l'ISOS n'empêche pas la densification, mais qu'en certaines circonstances, il peut la compliquer. En revanche, tenir compte de la protection des sites contribue à améliorer la qualité de la densification et donc sa réception.

3. Rejet de l'intervention parlementaire

- 17 Les réflexions apportées dans le cadre de la présente prise de position montrent que les objectifs poursuivis par l'initiative parlementaire 17.525 de CN Rutz sont légitimes. Toutefois, ils sont déjà contenus dans le droit en vigueur. Les cantons et les communes mettent actuellement en œuvre la jurisprudence établie par l'arrêt Rüti du Tribunal fédéral dans leurs plans directeurs, et surtout dans leurs plans d'affectation. La révision demandée dans l'initiative parlementaire Rutz porterait préjudice à ces efforts.
- 18 Le développement vers l'intérieur et la densification sont des tâches cantonales. Les cantons et les communes sont tenus de prendre en compte l'ISOS dans leurs plans directeurs et leurs plans d'affectation et de procéder à une pesée des intérêts. Si cette dernière est faite dans les règles, il n'y a pas matière à intervenir, comme le Tribunal fédéral l'a démontré dans son arrêt Schaffhouse. Si, exceptionnellement, un projet fait intervenir des tâches fédérales, les exigences de protection sont plus élevées (cf. schéma p. 9). Même dans ce cas, toutefois, il est possible de déroger à la règle stipulant qu'un objet « doit être conservé intact ou ménagé le plus possible » (art. 6 LPN). De ce point de vue, l'initiative parlementaire Rutz serait encore plus stricte que le règlement actuel, car elle prévoit qu'une dérogation sera exclue « si les objets inscrits dans les inventaires ou si les surfaces urbanisées se caractérisent par leur importance historique exceptionnelle ou par leur caractère unique ».
- 19 Par ailleurs, la mise en œuvre de cette initiative provoquerait un nouveau flou juridique. En effet, on ne sait pas si elle s'appliquerait également aux autres inventaires visés à l'art. 5 LPN (IFP, IVS) ; de plus, de nombreux termes sont vagues (importance historique exceptionnelle ou caractère unique) et sujets à interprétation et devraient être définis par une décision de justice.

Il n'est donc pas souhaitable de compléter la LPN. Au vu de ce qui précède, il convient de rejeter l'initiative parlementaire 17.525 CN Rutz.

D. Initiative parlementaire 17.526 (CN Hans Egloff)

I. Teneur

- 20 L'initiative parlementaire 17.526 a été déposée au Conseil national le 15 décembre 2017 par CN Hans Egloff et trois-cosignataires. Elle est intitulée « **Rendre possible la densification de l'urbanisation en fixant des priorités dans l'inventaire ISOS** ». Les initiants font la demande suivante :

On complètera l'article 6 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) par un alinéa 5 disposant que **les inventaires fédéraux visés à l'article 5 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451) ne doivent pas être pris en compte ou que des exceptions doivent pouvoir être prévues, lors de l'établissement des plans directeurs par les cantons, si des intérêts publics s'y opposent. Par intérêt public il faut entendre en particulier la densification de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti (voir art. 1 LAT).** On adaptera également en conséquence l'article 4a de l'ordonnance concernant l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (OISOS; RS 451.12).

- 21 L'art. 6 LAT en vigueur est le suivant :

Art. 6 Études de base

¹(...)

² En vue d'établir leurs plans directeurs, les cantons élaborent des études de base dans lesquelles ils désignent les parties du territoire qui:

- a. se prêtent à l'agriculture;
- b. se distinguent par leur beauté ou leur valeur, ont une importance pour le délassement ou exercent une fonction écologique marquante;
- b^{bis} se prêtent à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables;
- c. sont gravement menacées par des forces naturelles ou par des nuisances.

³ De plus, les cantons décrivent dans les études de base l'état et le développement:

- a. des territoires urbanisés;
- b. des transports;
- b^{bis} de l'approvisionnement, notamment en électricité issue des énergies renouvelables;
- b^{ter} des constructions et installations publiques;
- c. des terres agricoles.

⁴ Ils tiennent compte des conceptions et plans sectoriels de la Confédération, des plans directeurs des cantons voisins, ainsi que des programmes de développement régional et des plans d'aménagement régional.

- 22 L'art. 4a de l'ordonnance du 9 septembre 1981 concernant l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (OISOS; RS 451.12) est le suivant :

Art. 4a OISOS

Les cantons tiennent compte de l'ISOS lors de l'établissement de leurs plans directeurs conformément aux art. 6 à 12 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire.

- 23 CN Egloff développe son initiative comme suit :

« L'un des objectifs principaux de la révision partielle de la LAT effectuée en juin 2012 était de promouvoir la densification de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti pour limiter la poursuite du mitage du territoire et l'utilisation de surfaces agricoles. La LAT révisée mentionne en particulier deux objectifs à atteindre pour pouvoir protéger les bases naturelles de la vie, telles que le sol, l'air, l'eau, la forêt et le paysage : d'une part, il faut orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti (art. 1 al. 2 let. a^{bis}); d'autre part, il faut créer un milieu bâti compact (art. 1 al. 2 let. b). Les enjeux majeurs du développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti sont la mobilisation systématique des réserves intérieures et la création de potentiels de densification supplémentaires.

Inscrit dans la LPN, l'objectif concernant l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS) crée des zones de tension entre les objectifs susmentionnés. L'extension continue de l'ISOS et la mise sous protection parfois de surfaces urbanisées entières compliquent énormément la densification dans de nombreux endroits, voire la rendent impossible.

Ainsi, en ville de Zurich, trois quarts des surfaces urbanisées sont désormais inscrites dans l'ISOS. Si l'on veut densifier les zones urbaines pour protéger les espaces verts à la campagne, il faut absolument pouvoir prévoir des exceptions.

En complétant l'article 6 LAT par un alinéa 5 autorisant certaines exceptions en présence d'intérêts publics, notamment la densification de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti, on pourra désamorcer ces contradictions. On sera dès lors en mesure de mettre en œuvre les principes inscrits à l'article 1 LAT et de réaliser une densification dans les villes et les communes. »

II. Examen par le Parlement

- 24 Le Conseil national traite le dossier en tant que conseil prioritaire. La Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie CN (CEATE-N) est chargée de l'examen préliminaire.

III. Appréciation juridique de l'initiative**1. Focalisation sur l'ISOS et les plans directeurs**

- 25 Le titre et le développement de l'initiative parlementaire de CN Egloff se réfèrent exclusivement à l'Inventaire des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS). La formulation de l'initiative ne permet pas de déterminer si d'autres inventaires fédéraux (par ex. IFP, IVS) sont aussi visés. De plus, le plan directeur cantonal est le seul instrument d'aménagement mentionné : or, l'ISOS met l'accent sur le plan d'affectation, du fait que ce dernier est en principe plus local. Il est donc impossible d'apprécier la portée précise de cette initiative. Les réflexions qui suivent partent du principe que le nouvel art. 6, al. 5, LAT porte exclusivement sur l'ISOS.

2. Droit en vigueur**a) Généralités**

- 26 Conformément à l'art. 78, al. 1, Cst., la protection de la nature et du patrimoine est du ressort des cantons. Toutefois, l'art. 78, al. 2, Cst. prévoit que, dans l'accomplissement de ses tâches, la Confédération prend en considération les objectifs de la protection de la nature et du patrimoine. Elle doit ainsi ménager les paysages, la physionomie des localités, les sites historiques et les monuments naturels et culturels, et les conserver dans leur intégralité si l'intérêt public l'exige. Cette obligation constitutionnelle est concrétisée dans la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN). L'art. 5 LPN oblige la Confédération à établir, après avoir pris l'avis des cantons, des inventaires d'objets d'importance nationale. L'ISOS se fonde sur cette disposition. En effet, cet inventaire fédéral recense les sites construits les plus significatifs au niveau national et les documente.

b) Accomplissement des tâches fédérales

- 27 Dans l'accomplissement des tâches fédérales (cf. art. 2 LPN), l'art. 6, al. 2, LPN prévoit que l'obligation visée à l'art. 6, al. 1, LPN, à savoir conserver intact les objets figurant dans un inventaire national, dont l'ISOS, ne souffre d'exception que si des intérêts équivalents ou supérieurs, d'importance nationale également, s'opposent à cette conservation. Les tâches fédérales sont définies à l'art. 2 LPN. Il s'agit essentiellement des autorisations relatives aux ouvrages et installations de la Confédération ainsi que de l'octroi de concessions et subventions fédérales. Les autorisations prévues par le droit fédéral pour les ouvrages et installations sises en dehors des zones à bâtir, les défrichements, etc., font également partie des tâches fédérales.
- 28 Lorsqu'un objet inscrit à l'ISOS est touché par l'accomplissement d'une tâche fédérale, l'inventaire est directement applicable. Il convient de distinguer entre trois types d'interventions : les interventions non-compatibles avec les objectifs de protection, les atteintes minimales et les atteintes sensibles. Les deux premières sont conciliables avec la conservation intacte de l'objet. Elles sont par conséquent admissibles, même si, pour les atteintes minimales, il convient de procéder à une pesée des intérêts au sens de l'art. 3 LPN. En revanche, les atteintes sensibles sont autorisées uniquement lorsque, dans l'accomplissement des tâches fédérales, un intérêt national supérieur à l'intérêt de conservation prévaut (pesée des intérêts qualifiée et prédéfinie, art. 6, al. 2, LPN). Si l'accomplissement d'une tâche fédérale entraîne une atteinte sensible à un objet inscrit à l'ISOS alors qu'aucun intérêt national ne prévaut, il convient d'y renoncer. À ce propos, il faut signaler que, conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral, la densification du milieu bâti visée par la première étape de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire, entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014, constitue un intérêt d'importance nationale.¹⁴

c) Accomplissement des tâches cantonales (plans et autorisations)

- 29 L'aménagement du territoire est soumis aux dispositions des lois cantonales correspondantes (art. 75, al. 1, Cst.). Les plans directeurs et les plans d'affec-

¹⁴ Arrêt du Tribunal fédéral 1C_118/2016 du 21 mars 2017 (Sarnen OW).

tation cantonaux, qui se fondent exclusivement sur le droit cantonal autonome, relèvent des tâches cantonales et non pas fédérales.¹⁵ Le même principe s'applique à l'octroi des autorisations de construction.¹⁶ Si ces plans ou autorisations touchent un objet inscrit à l'ISOS, les autorités cantonales sont tenues de prendre l'inventaire en considération dans leur pesée des intérêts.¹⁷ Toutefois, celle-ci doit en général aussi tenir compte de nombreux autres points de vue. S'il est procédé à une pesée soignée des intérêts, le Tribunal fédéral n'a aucune raison d'intervenir, comme il l'a indiqué dans le cas de la densification d'un quartier de villas à Schaffhouse.¹⁸

- 30 Dans ce contexte, les appréciations de l'ISOS ne s'appliquent qu'indirectement. Elles n'ont pas d'effet contraignant absolu. Elles constituent un avis dont les autorités cantonales doivent tenir compte dans leur pesée des intérêts. S'agissant des décisions relatives aux plans directeurs, aux plans d'affectation et aux constructions relatives à l'objectif de densification, les appréciations de l'ISOS doivent « seulement » être prises en considération, à l'opposé de ce qui se passe lors de l'accomplissement des tâches fédérales. Dans le considérant 2.1 de l'arrêt Rütli, le Tribunal fédéral s'exprime de manière générale sur cette obligation de prise en compte. Y figure notamment la phrase suivante : « De par leur nature, ils équivalent aux plans sectoriels et conceptions visés à l'art. 13 LAT (RS 700). »¹⁹ Cette phrase est souvent sortie de son contexte et mal comprise. Pourtant, l'appréciation matérielle du plan d'aménagement attaqué figurant dans le considérant 5.5 est déterminante dans l'acceptation du recours de l'affaire Rütli. En effet, selon le Tribunal fédéral, « l'*indication* figurant dans l'ISOS, à savoir *« aucune autre construction »* est aussi pertinente, au titre d'objectif de planification, pour le plan d'aménagement controversé. » Les conceptions, les plans sectoriels et les plans directeurs

15 Il en va autrement lorsque les projets cantonaux d'aménagement du territoire enfreignent le droit fédéral, comme, par exemple, la loi sur la protection des eaux (LEaux). Cf. arrêt du Tribunal fédéral 1C_118/2016 du 21 mars 2017 (Sarnen OW).

16 L'octroi par les autorités cantonales de dérogations pour des constructions en dehors des zones à bâtir, d'autorisations relatives à la protection des eaux ou aux résidences secondaires, etc., s'apparente toutefois à l'accomplissement d'une tâche fédérale, cf. arrêt du Tribunal fédéral 1C_118/2016 du 21 mars 2017 (Sarnen OW, LEaux) ; fondé sur ATF 112 Ib 70 consid. 2 et 3 p. 71 ss. (Feusisberg SZ, art. 24 LAT), 142 II 509 consid. 2.3 p. 513 (Adligenswil LU, art. 24 LAT) ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_382/2016 du 6 avril 2017 (Obersaxen/Mandaun GR, art. 24 LAT), 1C_308/2013 du 13 novembre 2013 (Lantsch/Lenz GR, art. 75b résidences secondaires).

17 ATF 135 II 209 consid. 5,5 p. 221 (Rütli ZH).

18 Arrêt du Tribunal fédéral 1C_130/2014 et 1C_150/2014 du 6 janvier 2015 (Schaffhausen/Steig SH), in US EspaceSuisse Nr. 4766.

19 ATF 135 II 209 consid. 2.1 p. 213 (Rütli ZH).

cantonaux contiennent toujours, outre des objectifs clairement définis et formulés de manière absolue, des indications d'appréciation destinées aux organes d'exécution et présentant la nature des principes d'aménagement.

- 31 L'art. 6 LAT stipule que les cantons doivent élaborer des études de base lorsqu'ils établissent leurs plans directeurs. Ces études garantissent une certaine coordination, notamment s'agissant des objectifs, ainsi que la prise en compte de tous les éléments techniques nécessaires. Les études de base des plans cantonaux visées à l'art. 6 LAT n'ont pas force de droit. Conformément à l'art. 9, al. 1, LAT, seuls les plans directeurs cantonaux, et en particulier de leurs objectifs, ont un caractère contraignant, limité toutefois aux autorités d'exécution.

Renoncer à l'obligation de prendre en compte les inventaires fédéraux dans l'établissement des études de base pour les plans directeurs cantonaux, comme le demande CN Egloff dans son initiative parlementaire, va à l'encontre des art. 78 (Protection de la nature et du patrimoine) et 75 Cst. (Aménagement du territoire). En effet, celle-ci est l'une des principales tâches liées à l'établissement des plans directeurs cantonaux. Dans ce contexte, « prendre en considération » ne signifie pas accorder la primauté aux appréciations de l'ISOS. Il en va différemment lorsque les plans directeurs touchent au droit fédéral (par ex., LEau ou LPE) et non cantonal. Si les objectifs du plan directeur sont adoptés uniquement en application du droit cantonal, les appréciations de l'ISOS sont un facteur parmi d'autres à prendre en compte dans la pesée globale des intérêts. Dans ce cas, le développement vers l'intérieur a un poids remarquable par rapport aux appréciations de l'ISOS, puisque le Tribunal fédéral a indiqué que la densification constituait un intérêt d'importance nationale.²⁰

²⁰ Cf. explications relatives au point C.III.2.d ci-dessous ; Arrêt du Tribunal fédéral 1C_118/2016 du 21 mars 2017 consid. 6 (Samen OW) : L'évaluation du critère d'importance nationale se déroule en deux étapes. Premièrement, la tâche fédérale en tant que telle doit présenter un intérêt national. Deuxièmement, l'intervention concrète doit aussi être d'intérêt national. Selon le Tribunal fédéral, le développement vers l'intérieur et la promotion des transports publics, auxquels le législateur a accordé une grande importance dans la LAT, constituent un intérêt national.

d) Établissement du plan directeur en application des tâches cantonales et fédérales (exemple du quartier universitaire de Zurich)

- 32 Cet exemple concret de la récente pratique du Conseil fédéral en matière d'approbation des plans directeurs cantonaux confirme expressément ce qui vient d'être dit : dans son plan directeur, le canton de Zurich a décidé, moyennant une pesée globale des intérêts, de développer un pôle commun « recherche et santé » formé par l'EPF Zurich (tâche fédérale), l'Hôpital universitaire et l'Université (tâches cantonales) au centre de la ville. Or, la zone concernée est inscrite à l'ISOS. En établissant son plan directeur, le canton a accompli des tâches fédérales s'agissant des bâtiments fédéraux prévus et des subventions fédérales allouées aux projets cantonaux. Ainsi, l'ensemble des objectifs repose, au moins partiellement, sur le droit fédéral. Le canton était donc tenu d'appliquer les principes visés à l'art. 6, al. 2, LPN. Lors de sa séance du 14 décembre 2018, le Conseil fédéral a approuvé la modification du plan directeur cantonal portant sur le quartier universitaire sur la base des arguments suivants :
- 33 « Le 1^{er} octobre 2016, le Conseil fédéral a inscrit la ville de Zurich dans l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS). L'inscription d'un site construit dans l'ISOS signale que ce site mérite particulièrement d'être conservé intact. Une expertise réalisée par la Commission fédérale des monuments historiques a conclu que le développement des constructions envisagé pour le quartier universitaire nuit gravement à la préservation de ce site. Cependant, l'utilisation prévue, pour la formation, la recherche et la santé, est d'intérêt national. Le développement de l'EPFZ revêt une importance primordiale pour la Confédération. De plus, la planification répond à l'objectif de développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti tel que l'impose la loi révisée sur l'aménagement du territoire, ce qui est également d'intérêt national. En approuvant ce plan, le Conseil fédéral a estimé que ces intérêts primaient sur la conservation intacte du site construit. Cette décision de principe ne doit plus être remise en question pour les décisions ultérieures de la Confédération concernant des demandes de contributions d'investissements pour l'université et l'hôpital universitaire de Zurich. La mise en œuvre ultérieure des projets de construction dans les plans d'aménagement cantonaux doit toutefois prendre en compte au mieux les intérêts de

la protection des sites construits et préserver le site construit autant que possible. »²¹

e) Fixer des priorités dans l'ISOS

34 Les autorités fédérales ont déjà abordé la question des priorités dans l'ISOS que demande CN Egloff dans son intervention parlementaire. Le Conseil fédéral a élaboré un projet de révision partielle de l'OISOS qui remanie ce texte en profondeur. Il a ouvert la consultation le 30 novembre 2018 ; celle-ci dure jusqu'au 15 mars 2019. La révision proposée vise à améliorer substantiellement la qualité de l'ISOS. Les critères d'évaluation des sites construits seront désormais inscrits dans l'ordonnance. De plus, l'inventaire sera mis en ligne, sous forme de géodonnées, sur le géoportail de la Confédération, ce qui facilitera son utilisation.

3. Rejet de l'intervention parlementaire

35 Les réflexions apportées dans le cadre de la présente prise de position montrent que les objectifs poursuivis par l'initiative parlementaire 17.526 de CN Egloff sont légitimes. Toutefois, ils peuvent être mis en œuvre dans le cadre du droit actuel. Le projet de densification du quartier universitaire de Zurich montre que même un périmètre ISOS contenant des parties auxquelles est attribué l'objectif de sauvegarde le plus élevé peut être notablement développé, ce qui peut apporter une plus-value au quartier. Par ailleurs, comme l'initiative met l'accent sur les plans directeurs cantonaux et omet de mentionner les plans d'affectation, il est difficile d'apprécier la portée précise de l'intervention, ce qui comporte un risque de flou juridique. Selon nous, il n'est donc pas souhaitable de compléter la LAT. De même, au vu de l'actuel projet de révision de l'OISOS, il n'est pas indiqué de modifier l'art. 4a OISOS.

36 Au vu de ce qui précède, il convient de rejeter l'initiative parlementaire 17.526 CN Egloff.

²¹ CF - L'adaptation du plan directeur permet une densification de qualité dans le quartier universitaire de Zurich.

Annexe 7

Le Conseil fédéral veut continuer à améliorer la protection des sites construits et sa conciliation avec d'autres défis

Berne, 17.01.2018 - Lors de sa séance du 17 janvier 2018, le Conseil fédéral a approuvé le rapport « Préserver la physionomie des localités suisses ». Ce document présente les mesures qui doivent permettre de mieux concilier les nouvelles tâches de l'aménagement du territoire, telles que la densification, avec la protection des sites construits.

Dans son rapport « Préserver la physionomie des localités suisses », le Conseil fédéral annonce qu'en plus de la mise en œuvre des conditions légales existantes il va prendre ou poursuivre d'autres mesures en vue d'améliorer la protection des sites construits en Suisse. Il s'agira notamment d'améliorer l'acceptation et la mise en œuvre de l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (*ISOS*) en tant que base d'aménagement, d'établir une stratégie interdépartementale de la culture du bâti et de promouvoir une participation accrue de la population. Ces mesures doivent permettre d'harmoniser la protection des sites avec les autres politiques sectorielles de la Confédération et des cantons, en particulier avec l'aménagement du territoire et le développement de l'urbanisation vers l'intérieur, et contribuer ainsi au développement durable du milieu bâti en Suisse.

Le rapport répond au postulat du conseiller national Kurt Fluri (*SO*) qui demandait au Conseil fédéral d'examiner l'évolution qualitative du paysage bâti en Suisse pendant les trois dernières décennies. Les questions soulevées par le postulat concernent notamment la préservation du patrimoine culturel, l'importance économique et sociale des sites construits dignes de protection ainsi que les défis en termes d'aménagement, d'économie et d'énergie, et ce dans le respect de l'exigence d'une culture du bâti de grande qualité.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Le Conseil fédéral

Berne, 17.1.2018

Préserver la physionomie des localités suisses

Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat
16.4028 Fluri du 15 décembre 2016

Résumé

Le présent rapport répond au postulat «Préserver la physionomie des localités suisses». Le Conseil fédéral y était invité à examiner d'une part l'évolution qualitative du paysage bâti en Suisse au cours des trois dernières décennies, notamment sous l'angle de la sauvegarde du patrimoine culturel, et de l'autre les menaces pesant sur son avenir. Le Conseil fédéral devait étudier en outre l'apport, pour la société, l'économie et l'environnement, des sites construits dignes de protection ainsi que les mesures pouvant être prises pour assurer et promouvoir le maintien à long terme de la qualité historique et contemporaine des aspects caractéristiques de nos localités, tout en permettant de relever les défis posés par l'aménagement, l'économie et l'énergie, ce en harmonie avec un culture du bâti de qualité.

Sauvegarder la physionomie des localités suisses est un objectif constitutionnel de la Confédération. L'art. 78 de la Constitution fédérale (Cst)¹ dispose en effet que «dans l'accomplissement de ses tâches, la Confédération prend en considération les objectifs de la protection de la nature et du patrimoine. Elle ménage les paysages, la physionomie des localités, les sites historiques et les monuments naturels et culturels, et les conserve dans leur intégralité si l'intérêt public l'exige». Au niveau fédéral, ce devoir constitutionnel s'exerce essentiellement à travers la loi fédérale du 1^{er} juillet 1986 sur la protection de la nature et du paysage (LPN)² et est mis en œuvre dans diverses politiques sectorielles, notamment dans l'aménagement du territoire. Les principaux instruments de mise en œuvre de la protection des sites construits sont les inventaires établis conformément à l'art. 5 LPN (en particulier l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS), en application de l'ordonnance y relative³) et les conceptions établies par les services fédéraux en application de l'art. 13 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT)⁴, en particulier le «Projet de territoire Suisse»⁵ et la Conception «Paysage Suisse»⁶.

Parallèlement, depuis sa révision partielle en 2012, la LAT exige le développement d'une urbanisation de qualité à l'intérieur du milieu bâti. Cela implique non seulement d'en limiter l'extension, mais aussi de procéder à une densification de qualité et à la requalification urbaine. En outre, la loi sur l'énergie (LEne)⁷ prévoit, depuis sa révision du 30 septembre 2016, de réduire la consommation d'énergie, d'élever l'efficacité énergétique et de favoriser les énergies renouvelables, ce qui a aussi des effets sur le patrimoine bâti et le milieu urbain. La densification au sens large et l'augmentation des diverses sollicitations de l'espace se traduisent par la complexité croissante des règles, instruments et procédures à observer.

Dans de vastes parties du pays, la diversité culturelle et naturelle de la Suisse marque toujours la physionomie du milieu bâti. Mais quelles que soient les différentes réalités économiques et sociales des régions, il est indiscutable que l'objectif d'une haute qualité architecturale de l'environnement constitue un défi croissant et que celui-ci n'a souvent pas été atteint ces dernières décennies.

Les études ayant préparé la réponse au postulat confirment le rôle crucial du patrimoine culturel pour la société, l'économie et l'environnement. Dans un contexte d'incitation permanente au développement, la sauvegarde de ce patrimoine est aujourd'hui menacée. Ne pas tenir suffisamment compte de la physionomie des localités aboutit à une perte de la qualité de la vie et du milieu bâti. Il convient donc d'attacher plus d'importance à la promotion de la qualité architecturale, aussi bien dans les villes que dans les villages ou anciens villages.

Le Conseil fédéral a déjà pris différentes mesures pour mieux mettre en œuvre la protection des sites construits en Suisse et il entend poursuivre cet objectif. Ces mesures comprennent la reconnaissance affirmée du cadre légal, l'amélioration de l'acceptation et de la mise en œuvre de l'ISOS en tant que base de planification, l'élaboration d'une stratégie interdépartementale de la culture du bâti ainsi que la promotion d'une participation accrue de la population. Elles assureront l'harmonisation avec les autres

¹ RS 101.

² RS 451.

³ Ordonnance du 9 septembre 1981 sur l'inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (OIGOS; RS 451.12)

⁴ RS 700.

⁵ (Conseil fédéral suisse, CdC, DTAP, UVS, ACS, 2012).

⁶ (OFEFP et al., 1998).

⁷ RS 730.

politiques sectorielles de la Confédération et des cantons, contribuant ainsi à la sauvegarde de la physionomie des localités suisses et au développement durable du milieu bâti en Suisse.

1 Point de la situation

1.1 Postulat Fluri

Le 15 décembre 2016, le conseiller national Kurt Fluri a déposé un postulat (16.4028) intitulé *Préserver la physionomie des localités suisses* et présentant la teneur suivante :

Le Conseil fédéral est invité à présenter au Parlement un rapport consacré d'une part à l'évolution, sous l'angle qualitatif, du paysage bâti en Suisse au cours des trente dernières années, particulièrement en ce qui concerne la sauvegarde de notre patrimoine culturel, et d'autre part aux menaces qui pèsent sur son avenir. Il étudiera en outre l'apport, pour la société, l'économie et l'environnement, des sites construits dignes de protection, ainsi que les mesures pouvant être prises pour assurer et promouvoir le maintien à long terme de la qualité historique et contemporaine des aspects caractéristiques de nos localités, tout en permettant de relever les défis posés par la planification, le secteur économique et l'énergie, ce en harmonie avec une culture du bâti de qualité.

Les motifs invoqués sont les suivants :

La Confédération a l'obligation, en vertu de la Constitution, de ménager la physionomie des localités historiques de Suisse et de la conserver dans son intégralité si l'intérêt public l'exige. Ainsi, il faut porter une attention particulière à la préservation de la qualité de l'espace construit en Suisse, vu la raréfaction des surfaces d'urbanisation, l'expansion démographique, l'accroissement de la mobilité et la volonté de promouvoir les énergies alternatives. Il existe un intérêt public majeur à sauvegarder les aspects caractéristiques de nos localités et à concevoir leur développement futur de manière prudente et respectueuse de la culture architecturale existante. Il ne s'agit cependant pas uniquement de préserver quelques rares sites iconiques remarquables, mais plutôt de conserver un grand nombre de villages, hameaux, petites bourgades et villes qui se sont dotés au fil des siècles d'atouts significatifs sur les plans spatial et architectural, qui sont autant de reflets de la diversité culturelle de notre pays. Un nombre considérable d'habitants de Suisse en bénéficient. Ce patrimoine bâti forge l'identité locale et régionale, contribue au bien-être de la population et constitue un attrait non négligeable pour le tourisme. Mais il est actuellement menacé. La valeur des sites construits risque d'être négligée au fil des planifications menées actuellement par la Confédération et les cantons. Le rapport s'attachera à montrer comment concilier durablement les changements en cours dans la société et les nouvelles activités de planification qui en résultent avec l'impératif de préserver les aspects caractéristiques des localités.

Le 15 février 2017, le Conseil fédéral a proposé au Conseil national d'accepter le postulat. Le Conseil national a adopté cette proposition le 17 mars 2017.

1.2 Contexte

En vertu de l'art. 78, al. 2 de la Constitution fédérale (Cst.)⁸, la Confédération est tenue, dans l'accomplissement de ses tâches, de ménager et de préserver les paysages, la physionomie des localités, les sites historiques et les monuments naturels et culturels, si l'intérêt public l'exige. La loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN)⁹ concrétise cette disposition constitutionnelle. L'art. 5 LPN oblige la Confédération à établir des inventaires des objets d'importance nationale. Il existe ainsi l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (IFP)¹⁰, l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS)¹¹ et

⁸ RS 101.

⁹ RS 451.

¹⁰ Ordonnance du 29 mars 2017 concernant l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (OIFF ; RS 451.11).

¹¹ Ordonnance du 9 septembre 1981 concernant l'inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (OISOS ; RS 451.12).

l'Inventaire fédéral des voies de communication historiques de la Suisse (IVS)¹². La conception, la préparation et la mise à jour de l'ISOS sont de la compétence de l'Office fédéral de la culture (OFC). De son côté et depuis sa révision partielle en 2012, la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT)¹³ exige un développement d'une urbanisation de qualité à l'intérieur du milieu bâti. Cela implique non seulement une limitation de l'extension urbaine, mais aussi une densification et un reboisement urbain de qualité. En outre, la loi sur l'énergie (LEne)¹⁴ prévoit, depuis sa révision du 30 septembre 2016, de réduire la consommation d'énergie, d'élever l'efficacité énergétique et de favoriser les énergies renouvelables, ce qui a aussi des effets sur le patrimoine bâti et le milieu urbain.

1.3 Mandats d'étude

Le rapport vise à montrer comment il est possible de maîtriser, de manière durable et sans compromis quant à la protection des sites construits, les mutations de la société et les nouvelles tâches d'aménagement qu'elles entraînent. Il s'agit aussi de répondre aux questions suivantes soulevées par l'auteur du postulat :

- Quelle a été, au cours des trente dernières années, l'évolution qualitative du paysage bâti en Suisse, vue notamment sous l'angle de la conservation du patrimoine culturel ?
- Quel est l'apport que les sites construits à protéger fournissent à la société, à l'économie et à l'environnement ?
- Quels sont à cet égard les risques pour l'avenir ?
- Quelles mesures est-il possible de prendre pour garantir à long terme le maintien de la qualité du patrimoine historique et contemporain des sites construits tout en réagissant de manière optimale aux défis urbanistiques, économiques et énergétiques qui se présentent, et ce en harmonie avec une culture architecturale de haut niveau ?

L'OFC a chargé le bureau INFRAS SA de procéder aux analyses demandées par l'auteur du postulat. Pour mener à bien son mandat, INFRAS a développé une systématique de définition des fonctions, des apports et des effets de la protection des sites construits, en dépouillant la littérature publiée sur le sujet, en interviewant des spécialistes et en étudiant des exemples concrets de développement urbain. Les résultats sont exposés dans un rapport¹⁵.

Afin de clarifier les éventuelles possibilités d'amélioration de l'ISOS, le Conseil fédéral, en été 2016 – ainsi qu'il l'avait annoncé dans sa réponse à l'interpellation Vogler (Ip. 16.3586) – avait chargé le Département fédéral de l'Intérieur (DFI) d'effectuer une analyse de la situation de l'ISOS et de l'informer des résultats d'ici à la fin 2017.

Un rapport détaillé de l'OFC expose les bases de l'ISOS et l'évolution de cet inventaire fédéral¹⁶. L'analyse de la situation demandée par le Conseil fédéral est largement identique à l'étude que demande l'auteur du postulat. Le présent rapport, donnant suite au postulat Fluri 16.4028 *Préserver la physionomie des localités suisses* vaut donc également comme analyse de la situation de l'ISOS par le DFI.

¹² Ordonnance du 14 avril 2010 concernant l'inventaire fédéral des voies de communication historiques de la Suisse (OIVS ; RS 451.13).

¹³ RS 700.

¹⁴ RS 730.

¹⁵ (INFRAS, 2017) sur <https://www.bak.admin.ch/bak/fr/home/patrimoine-culturel/patrimoine-culturel-et-monuments-historiques/isos--inventaire-federal-des-sites-construits-dlimportance-natio/cadre-legai.html>.

¹⁶ (OFC, 2017), sur <https://www.bak.admin.ch/bak/fr/home/patrimoine-culturel/patrimoine-culturel-et-monuments-historiques/isos--inventaire-federal-des-sites-construits-dlimportance-natio/actualites/rapports.html>.

2 Instruments au niveau fédéral pour la protection des sites construits de la Suisse

La protection des sites construits est un objectif constitutionnel de la Confédération (art. 78 Cst.). Au niveau fédéral, ce devoir constitutionnel s'exerce essentiellement à travers la LPN et est mis en œuvre dans diverses politiques sectorielles, notamment dans l'aménagement du territoire. Les principaux instruments de mise en œuvre de la protection des sites construits sont les inventaires établis conformément à l'art. 5 LPN (en particulier l'ISOS, en application de l'OISOS) et les conceptions établies par les services fédéraux en application de l'art. 13 LAT, en particulier le « Projet de territoire Suisse »¹⁷ et la Conception « Paysage Suisse »¹⁸.

2.1 Inventaires fédéraux selon art. 5 LPN

Les trois inventaires fédéraux établis en application de l'art. 5 LPN concernent chacun un domaine : l'IFP décrit les paysages et les monuments naturels qui par leur forme et leur substance sont uniques en Suisse ou particulièrement typiques d'une région du pays, l'ISOS recense les sites construits les plus remarquables, et l'IVS les principales voies de communication historiques de la Suisse. Ces trois inventaires sont toutefois étroitement liés entre eux : le paysage, le site construit et les voies de communication forment souvent un ensemble auquel les interactions des éléments entre eux apportent un surcroît de valeur. Pour ce qui concerne les sites construits, ils permettent de préserver la diversité des paysages et de la culture du bâti de la Suisse, ainsi que les caractéristiques des paysages, des sites bâtis et des voies de communication.

Les procédures légales liées à l'IFP, à l'ISOS et à l'IVS, leurs effets et leur application adéquate sont clairement réglés¹⁹. Dans l'exécution des tâches fédérales, les trois inventaires s'appliquent directement. Selon l'art. 6, al. 1 LPN, l'inscription d'un objet dans un inventaire fédéral indique qu'il « mérite spécialement d'être conservé intact ». L'al. 2 du même article précise que dans l'accomplissement d'une tâche fédérale, une dérogation à l'obligation de conserver un objet intact au sens des inventaires ne peut entrer en considération « que si des intérêts équivalents ou supérieurs, d'importance nationale également, s'opposent à cette conservation ».

L'art. 2 LPN explique la notion de tâche fédérale : il cite pour exemples l'élaboration de projets, la construction et la modification d'ouvrages et d'installations par la Confédération, l'octroi de concessions et d'autorisations, et l'allocation de subventions. La liste n'étant pas exhaustive, il convient d'examiner dans chaque cas s'il s'agit effectivement d'une tâche fédérale²⁰.

Dans l'accomplissement de tâches cantonales et communales, les trois inventaires fédéraux sont indirectement applicables. L'arrêt du Tribunal fédéral (ATF) concernant Rüti (ZH), du 1^{er} avril 2009²¹, a confirmé, pour ce qui concerne l'ISOS, que l'inventaire fédéral doit aussi être pris en considération en dehors de l'accomplissement de tâches fédérales. Le Tribunal fédéral a en effet statué que « de par leur nature », les inventaires fédéraux selon art. 5 LPN « sont assimilables à des plans sectoriels et à des conceptions au sens de l'article 13 LAT ». De ce fait, les cantons et les communes doivent aussi les prendre en considération dans l'accomplissement de leurs tâches²². En raison des compétences que leur donne la Constitution, les cantons et les communes disposent toutefois d'une importante marge d'appréciation pour la concrétisation des inventaires fédéraux dans le droit et dans l'aménagement du territoire. Dans les tâches cantonales et communales, les atteintes à des objets d'importance nationale ne sont pas exclues a priori. Tant que leur action ne concerne pas l'accomplissement d'une tâche fédérale, les cantons et les communes peuvent faire passer une atteinte motivée par des intérêts

¹⁷ (Conseil fédéral suisse, CdC, DTAP, UVS, ACS, 2012).

¹⁸ (OFEFP et al., 1998).

¹⁹ Sur leur portée juridique, voir (Tschannen & Mösching, 2012) ; sur leur application, voir (ARE, OFC, OFEV, OFROU (éd.), 2012).

²⁰ Voir à ce propos les commentaires de (Tschannen & Mösching, 2012).

²¹ ATF 135 II 209.

²² Cette obligation de prendre en compte a ensuite trouvé en 2010 sa reconnaissance juridique dans chacune des trois ordonnances relatives aux inventaires selon l'art. 5 LPN : art. 8, al. 1 OIFP, art. 4a OISOS (« Les cantons tiennent compte de l'ISOS lors de l'établissement de leurs plans directeurs conformément aux art. 6 à 12 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire »), art. 9, al. 1 OIVS.

cantonaux ou locaux avant l'intérêt national que constitue la sauvegarde d'un objet inscrit à l'inventaire, mais ils doivent pour cela procéder à une définition complète des intérêts et ensuite apprécier et mettre en balance ces intérêts de façon crédible (cf. art. 3 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire, du 28 juin 2000 [OAT]²³). Cette pesée d'intérêts doit s'effectuer en adéquation avec le niveau concerné et prendre en considération les lois spécifiques, c'est-à-dire qu'à chaque niveau de planification, il faut déterminer et apprécier les aspects qui permettront de prendre une décision appropriée, sans que les analyses doivent nécessairement être définitives. Dans les faits, il n'est pas rare que les décisions d'aménagement contestées se fondent sur une définition lacunaire des intérêts, qui ne peuvent donc pas être suffisamment pesés. Il se trouve en outre que les décisions d'aménagement qui résultent d'une mise en balance systématique et transparente de tous les intérêts en présence sont mieux acceptées par la population et les autorités.

2.1.1 Inventaire fédéral ISOS

En tant qu'inventaire des sites construits, l'ISOS, avec les inventaires de niveau cantonal et communal, fait partie des instruments importants de planification du développement urbain qui contribuent à la préservation de la diversité architecturale de la Suisse²⁴. Il emploie une méthode uniforme pour analyser les sites bâtis de l'ensemble du pays. Les sites sont considérés dans leur globalité. L'inventaire ne s'arrête pas aux bâtiments pris individuellement, mais considère la structure qu'ils forment ensemble. Il examine la qualité des sites – ou le rapport entre le tissu bâti et son environnement proche et lointain –, leurs caractéristiques spatiales – notamment les relations des constructions entre elles et la qualité des espaces entre les bâtiments – et leur valeur historico-architecturale. L'ISOS constitue ainsi, pour l'ensemble de la Suisse, la seule base d'appréciation de la qualité des sites construits établie selon des critères uniformes. Chaque site est découpé en plusieurs parties. A certaines parties, il attribue un objectif de sauvegarde, qui réunit des buts de protection et d'aménagement. Ces objectifs sont généraux et standardisés. Par leur concrétisation dans chaque cas, le but est d'assurer que les qualités du site – et donc son importance au niveau national – restent intactes. En plus des objectifs de sauvegarde, l'inventaire propose des recommandations pour un aménagement durable, afin de garantir pour l'avenir la protection du patrimoine culturel et la qualité particulière des milieux bâtis.

L'histoire du projet, la méthode scientifique objective d'inventorisation et les effets juridiques de l'ISOS ont déjà fait l'objet de diverses discussions et publications²⁵.

Le rapport d'INFRAS, établi sur la base d'une recherche empirique, a montré que de nombreuses personnalités des milieux spécialisés²⁶ considèrent l'ISOS comme une base de planification et un instrument de sensibilisation importants pour le développement territorial. L'apport de l'ISOS tient essentiellement aux éléments suivants²⁷ :

Importante base de planification et important instrument de sensibilisation

- La principale utilité de l'ISOS est d'ouvrir la réflexion aux rapports spatiaux, aux structures, aux fonctions et aux hiérarchies dans l'espace ; à la différence des inventaires des monuments historiques, il met l'accent non pas sur les bâtiments pris individuellement, mais sur des parties de localité cohérentes (approche globale et intégrée de lecture du développement de secteurs construits et de leurs relations entre eux). L'ISOS suscite ainsi la compréhension et la sensibilité pour le développement historique des sites et les structures qu'il a laissées.
- L'ISOS constitue une documentation sur les interactions entre les différentes parties d'un site, établie selon une méthode scientifique et uniforme. Il sensibilise ainsi les responsables (aménageurs, maîtres d'ouvrage, autorités). Il est également une excellente base de planification en même temps qu'un ouvrage de référence exhaustif pouvant atteindre un plus large public.

²³ RS 700.1.

²⁴ (Steiger, 2016), p. 14-15.

²⁵ (OFC, 2017).

²⁶ (INFRAS, 2017), p. 76.

²⁷ Cf. aussi (INFRAS, 2017), p. 29 et suiv.

- L'ISOS avive l'intérêt pour le patrimoine bâti et aiguise le sens de la qualité. C'est une des tâches primordiales de l'aménagement et de l'architecture que de s'intéresser de près aux qualités du patrimoine bâti, à ses origines, à sa conservation, à son évolution et à la manière de le faire connaître.
- L'ISOS fournit des indications non seulement quant au fond, mais aussi sur la voie à suivre pour la mise en place d'un processus d'aménagement et de réalisation de haut niveau et axé sur la qualité urbanistique.
- L'ISOS doit aussi être considéré à la lumière des autres inventaires fédéraux : avec l'IFP et l'IVS, il offre la garantie d'une approche globale de toutes les questions concernant le patrimoine naturel et culturel en Suisse.
- Par la réunion de divers instruments, la Suisse dispose d'une politique efficace en matière de paysage. En tant que base de planification, l'ISOS est un élément important dans le développement urbain. Il fait apparaître les intérêts et les objectifs, du point de vue national, de la protection des sites construits, et constitue ainsi un fondement à partir duquel peut s'effectuer une mise en balance complète et vérifiable des intérêts au sens de l'art. 3 de l'OAT.

Un instrument unique en son genre à l'échelle internationale

- Œuvre de pionnier, l'ISOS est un instrument efficace et sans équivalent dans d'autres pays. L'Italie par exemple se focalise sur les centres des localités, mais la réglementation y est très restrictive. En Allemagne, l'accent est mis surtout sur la protection de bâtiments ou d'ensemble pris isolément. Quant à l'Autriche, les instruments permettant de faire face aux défis actuels du développement urbain (dispersion, densification) y sont très peu développés (les compétences ne sont pas réglées).

Une base pour une planification et un développement urbain durables

- La sauvegarde des sites construits exige que le développement urbain tienne compte de la substance ancienne. Les autorités compétentes devraient donc être particulièrement soucieuses de faire preuve de sensibilité pour les sites historiques. L'ISOS fournit des conclusions et des bases importantes pour un aménagement et un développement urbain durables ; s'agissant de la qualité du patrimoine bâti, l'architecture contemporaine devrait elle aussi s'axer sur la substance ancienne.
- Dans les sites construits d'importance nationale, les rénovations sont possibles. L'ISOS ne les empêche pas, mais définit pour la localité des objectifs de sauvegarde qui doivent être pris en considération dans la planification. Cette exigence est aussi de nature à favoriser un débat fondé et participatif. L'ISOS offre une précieuse base de travail pour aborder le patrimoine bâti, et sert ainsi la qualité du développement de nos milieux bâtis.
- L'ISOS ne fait pas que protéger la substance existante, il sensibilise aussi les investisseurs au développement durable des quartiers. Le succès du projet dépend pour une part décisive de la prise en considération de l'ISOS dès que possible, de l'étroite collaboration entre les différents acteurs de la planification et de la concrétisation des principes à suivre pour la conservation de la substance bâtie ancienne et la manière de la traiter.

2.1.2 Inventaire fédéral IFP

L'IFP recense et illustre la grande variété et les particularités des paysages naturels et culturels de la Suisse. Il comprend 162 objets qui se répartissent sommairement en quatre catégories²⁸ :

- les paysages uniques en raison de leur beauté, de leur particularité, de leur importance scientifique, écologique, géographique ou culturelle ;

²⁸ Voir www.bafu.admin.ch/ftp.

- les paysages typiquement suisses, c'est-à-dire des paysages proches du naturel qui présentent une topographie, possèdent des caractéristiques historico-culturelles ou abritent des milieux naturels importants pour la faune et la flore d'une région ;
- les vastes paysages de détente, qui invitent à la promenade et à la découverte de la nature, qui contribuent au bien-être et à la santé de la population et qui participent à la constitution de liens d'appartenance et d'une identité ;
- les monuments naturels, c'est-à-dire des objets naturels animés ou inanimés tels que des blocs erratiques, des affleurements remarquables ou des formes de paysages caractéristiques.

Chaque objet est muni d'une description et d'objectifs de protection détaillés.

L'IFP a pour but la préservation des paysages et des monuments naturels les plus précieux de Suisse, et en particulier²⁹ :

- la conservation du paysage humanisé et de la beauté des paysages, car l'IFP préserve et valorise la beauté, la diversité et le caractère particuliers de la Suisse ;
- la préservation des ressources naturelles, car des paysages diversifiés et des habitats intacts comptent parmi les ressources naturelles de la Suisse ; pour de nombreuses activités humaines, elles constituent une composante essentielle ;
- le maintien de la biodiversité, car un réseau intact de précieux habitats y contribue de manière décisive ; des bonnes conditions de vie avec des bénéfices pour la santé, car des paysages et des habitats intacts contribuent largement à la qualité de la vie et à la détente ;
- un profit économique, car des paysages diversifiés et des habitats intacts sont des facteurs importants pour le tourisme et l'attrait des sites.

2.1.3 Inventaire fédéral IVS

L'IVS est un inventaire d'itinéraires. Il recense les voies de communication qui présentent une substance historique visible. Les objets se répartissent en deux catégories : « tracé historique avec beaucoup de substance » (à conserver intégralement et totalisant environ 650 km), et « tracé historique avec substance » (à conserver en partie et totalisant environ 3100 km)³⁰.

Les voies de communication routières et navigables historiques font partie des objets menacés du patrimoine naturel et culturel. Beaucoup d'anciens chemins qui structuraient le paysage ont déjà été effacés, éliminés, abandonnés ou remplacés par de nouvelles routes. L'IVS doit contribuer à éviter la perte d'un élément spécifique du patrimoine culturel de notre pays et l'amoidrissement de la diversité du paysage³¹.

2.2 Projet de territoire Suisse

Le « Projet de territoire Suisse »³² offre un cadre d'orientation et une aide à la décision pour le développement territorial de la Suisse. Il met en évidence l'importance de la qualité de vie, de travail et d'habitat, et constate que la Suisse se distingue par une diversité hors du commun et par les atouts spécifiques de ses régions. « Une stratégie du (tout partout) signifie la fin de cette diversité et de la qualité de vie qui en découle ; par ailleurs, une telle stratégie est coûteuse et, partant, guère finançable à long terme. Les différentes régions de la Suisse sont donc invitées à identifier leurs forces et leurs particularités et à les mettre en valeur³³. » Sur la question de la conservation des sites construits, le Projet de territoire fixe pour objectif de maintenir à long terme le patrimoine culturel et de lui donner un développement de qualité afin d'assurer et d'améliorer la qualité de la vie dans les localités et les quartiers. « La densification urbaine doit promouvoir la qualité de l'espace urbain et s'intégrer au

²⁹ (OFEV, 2017), p. 1.

³⁰ (ARE, OFC, OFEV, OFROU (éd.) 2012), p. 15. Pour de plus amples informations, voir www.ivs.admin.ch.

³¹ (OFROU, 2010), p. 10.

³² (Conseil fédéral suisse, CdC, DTAP, UVS, ACS, 2012).

³³ (Conseil fédéral suisse, CdC, DTAP, UVS, ACS, 2012), p. 35.

caractère du lieu. Sont à prévoir des espaces libres non construits, des espaces verts et des places publiques attrayantes qui s'intègrent au tissu bâti, favorisent la mixité tant fonctionnelle que sociale et contribuent au bien-être des habitants³⁴. »

2.3 Conception Paysage Suisse

La Conception « Paysage Suisse » (CPS)³⁵ approuvée par le Conseil fédéral traite également de l'utilisation durable du patrimoine culturel. Parmi les objectifs sectoriels dans le domaine de la protection de la nature, du paysage et du patrimoine culturel, elle cite notamment l'encouragement de la recherche appliquée dans le domaine du développement durable touchant la nature, le paysage et le patrimoine bâti³⁶. Une mesure préconisée consiste, en collaboration avec les utilisateurs, à créer et parfaire des systèmes d'incitation pour le développement durable de la nature et du paysage et pour un traitement respectueux des sites historiques, ainsi qu'à élaborer des stratégies et à recenser des exemples de bonnes pratiques dans la gestion de la nature, du paysage et du patrimoine bâti³⁷.

3 Evolution du paysage bâti au cours des trente dernières années

Au cours de dernières décennies, l'espace urbanisé en Suisse a connu une profonde transformation, avec des effets sur le paysage et la physionomie des localités. Selon la statistique des superficies³⁸ de la Confédération, depuis les années 1980, les surfaces urbanisées ont progressé de 23% en 24 ans. Durant la même période, on observe aussi une augmentation de la surface urbanisée par personne (qui a passé de 387 à 407 m²) et de la surface urbanisée par personne et par emploi (de 264 à 281 m²)³⁹.

L'évolution présente une dynamique différente selon les régions. Dans le Moyen-Pays, la croissance des surfaces urbanisées entre 1979/1985 et 2004/2009 a été deux fois plus forte que la moyenne suisse ; dans le Jura, elle a également été supérieure à la moyenne. Dans les autres régions, le taux de croissance est nettement moindre. C'est dans les Alpes centrales qu'il a été le moins élevé⁴⁰.

Pour son travail, INFRAS a étudié le développement qualitatif du milieu bâti dans plusieurs localités choisies comme exemples représentatifs, qui mettent en évidence divers scénarios en rapport avec la conservation du patrimoine culturel⁴¹. L'appréciation qualitative des effets de l'augmentation des surfaces urbanisées sur le développement des localités fait apparaître selon le rapport d'INFRAS les tendances générales suivantes⁴² :

- Croissance des agglomérations : depuis la deuxième moitié du XX^e siècle, divers espaces urbains ont connu dans leur périphérie des classements de grandes superficies en zone à bâtir et un développement parfois désordonné. Le résultat en est qu'aujourd'hui, en beaucoup d'endroits, le caractère de la localité est marqué par des zones résidentielles monofonctionnelles à faible densité

³⁴ (Conseil fédéral suisse, CdC, DTAP, UVS, ACS, 2012), p. 43.

³⁵ (OFEFP et al., 1998).

³⁶ (OFEFP et al., 1998), partie I, Conception, p. 25.

³⁷ (OFEFP et al., 1998), partie II, Rapport, p. 77.

³⁸ (ARE, 2014), p. 1.

³⁹ (ARE, 2014), p. 5.

⁴⁰ (ARE, 2014), p. 1.

⁴¹ (ARE, 2014), p. 12-13.

⁴² (INFRAS, 2017), p. 43 et suiv. L'étude porte sur sept localités : Pfungen (ZH) : village agricole dont les environs se sont peu à peu couverts de constructions au cours des trente dernières années ; Valendas (GR) : commune de montagne dont les structures caractéristiques et l'environnement se sont conservés ; Winterthur (ZH), Suizer-Areal : ancien quartier industriel et ferroviaire transformé en quartier urbain animé et unique en son genre ; Lausanne (VD), quartier du Flon : ancien quartier d'entrepôts pour les transports ferroviaires, transformé selon une conception globale et devenu un centre original de vie urbaine ; Sempach (LU) : ville fondée par les Habsbourg et dont le développement a été réalisé soigneusement dans un esprit contemporain (Prix Wakker 2017) ; Oberdiesbach (BE) : ancien bourg agricole, petit centre régional avec un peu d'industrie et d'autres emplois (hôpital, artisanat), et qui s'est assez fortement urbanisé au cours des trente dernières années ; Zofingue (AG) : ville à centre historique compact entouré d'une ceinture de verdure et de quartiers anciens qui durant les trente dernières années ont subi une forte pression urbaine.

⁴³ (INFRAS, 2017), p. 39 et suiv.

d'habitat et dépendantes des transports individuels, par des bâtiments utilitaires et par des zones industrielles de grande étendue.

- Croissance des ceintures d'habitations individuelles : dans l'espace périurbain et dans l'espace rural surtout, la demande de logements en propriété et le développement de l'infrastructure de transport ont profondément transformé des localités de caractère rural à l'origine, et étendu les surfaces urbanisées en leur donnant une couverture peu structurée et souvent monotone de maisons individuelles. En plusieurs endroits, cela a gravement perturbé le lien entre les bâtiments anciens et leur environnement non construit.
- Pression sur le tissu bâti historique : dans des petites et moyennes localités surtout, la pénétration d'habitations fonctionnelles de médiocre qualité architecturale dans le tissu bâti ancien, et sans égards pour celui-ci, provoque une fragmentation et une dissolution de continuités historiques.
- Croissance des transports : les localités subissent la pression de l'augmentation du trafic et de l'extension de l'infrastructure de transport dont elle s'accompagne. L'élargissement des routes, la transformation de places en nœuds de circulation fonctionnels avec rond-point, la multiplication des infrastructures de stationnement – garages souterrains ou autres – la création de tracés et de lignes aériennes de contact pour les transports publics mettent en péril non seulement la substance de bâtiments classés, mais aussi le tissu historique de structures urbaines entières. L'augmentation du trafic, par ses nuisances sonores et la pollution due aux gaz d'échappement, porte préjudice à la qualité de vie et de séjour. La pollution atmosphérique qu'elle induit provoque également une corrosion des bâtiments. Le développement de l'infrastructure de transport a accru la mobilité et contribué pour une part non négligeable à la dispersion urbaine.
- Réaffectation d'aires industrielles : au cours des trente dernières années, la réaffectation d'aires industrielles est devenue un aspect important de la densification des zones urbaines visant à créer des logements et des lieux de travail. Actuellement, une grande partie des anciennes aires industrielles en territoire urbain ont été réaffectées. Le développement qu'ont connu plusieurs de ces sites a sensibilisé aux problèmes de la gestion du patrimoine bâti, ce qui est susceptible d'avoir des effets positifs à la fois quant au fond et quant aux procédures. Si les services spécialisés sont associés dès le début et si sont prises en compte les exigences de la protection des sites construits et des monuments historiques, cela peut mener à un résultat convaincant à tous les points de vue, où les constructions nouvelles s'intègrent délicatement dans l'ancien ensemble industriel, qui demeure ainsi lisible comme tel.

Dans de grandes parties du pays, la physionomie des localités reflète la diversité culturelle et naturelle de la Suisse. Compte tenu de réalités économiques et sociales différentes d'une région à l'autre, il n'en est pas moins manifeste que l'objectif de qualité de l'environnement bâti représente un défi toujours plus grand et qu'au cours des trente dernières années, il n'a pas toujours été atteint, et de loin. S'il existe des exemples d'aménagement et de réalisations architecturales contemporaines de qualité, beaucoup d'endroits montrent une banalisation et une uniformisation des constructions, qui mènent inévitablement à une perte de diversité architecturale. Des bâtiments, des ensembles et des sites historiques de valeur subissent de plus en plus les atteintes de nouvelles constructions anonymes, insérées sans ménagement quand elles ne remplacent pas des objets anciens. Des régions entières sont affectées par des infrastructures, des bâtiments industriels, des centres commerciaux ou des maisons d'habitation dont les qualités formelles et le mode de construction répondent à des exigences médiocres. Ce ne sont pas les centres d'importance historique ou les vieilles villes que touche en premier lieu la perte de qualité, mais surtout les transitions avec des quartiers plus récents et les périphéries de localités ; de même sont affectées la qualité des sites et la valeur paysagère de l'environnement du milieu bâti. Il faut donc accorder une plus grande importance à l'encouragement de la qualité architecturale, laquelle comprend des aspects autant fonctionnels, techniques et économiques que sociaux et culturels, et cela non seulement dans les villes, mais aussi dans les milieux bâtis à caractère villageois ou originellement villageois. En acceptant à une nette majorité la révision partielle de la LAT⁴³, les citoyens suisses ont réagi aux effets nuisibles de la dispersion urbaine et donné ainsi le signal du développement d'une urbanisation à l'intérieur du milieu bâti. La LAT, l'OAT et les Directives

⁴³ Entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014.

techniques sur les zones à bâtir⁴⁴ définissent un cadre précis pour la taille future des zones constructibles dans les cantons. Ceux-ci sont tenus, pour une part essentielle de la croissance escomptée de la population et des emplois, de créer de l'espace dans les zones déjà bâties, principalement aux emplacements centraux et desservis par les transports en commun. Les plans directeurs des cantons, les plans d'affectation des communes et les autres instruments (par ex. les projets d'agglomération transports et urbanisation) ne peuvent tenir suffisamment compte de cette nouvelle donnée de base que si, parallèlement, le patrimoine culturel est géré avec soin.

4 Apport du patrimoine culturel⁴⁵

L'acte de bâtir remplit des fonctions non seulement économiques et techniques, mais aussi formelles et esthétiques, sociales et culturelles. Il s'agit d'une part de garantir l'utilité pratique, la parcimonie dans l'usage des ressources, la longévité, la sécurité et le confort des ouvrages, et d'autre part d'offrir aux hommes protection et bien-être, de les réunir et de renforcer la cohésion sociale. Un ouvrage construit crée un espace pour des rencontres. Des villes et des villages dignes d'être habités et d'être appréciés ne peuvent naître que si les exigences sont élevées dans tous les aspects de la construction. La culture du bâti, en tant qu'élément de l'identité et de la diversité culturelles, comprend la somme des activités humaines qui agissent sur le lieu de vie. A la différence de l'art de bâtir au sens strict, cette notion inclut tous les éléments qui forment l'environnement construit, et donc non seulement la création architecturale et les ouvrages d'art, mais aussi les mesures de planification et de construction dans l'urbanisme et dans l'aménagement paysager.

Le patrimoine culturel est la référence fondamentale d'une culture du bâti de haut niveau. La préservation d'un site construit a pour but d'assurer le patrimoine culturel et sa qualité pour les habitants actuels ainsi que pour les générations futures. Le patrimoine apporte ainsi une contribution importante au développement durable. C'est la raison pour laquelle sa protection, son entretien et sa préservation figurent autant dans les objectifs du Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies⁴⁶ que dans la Stratégie du Conseil fédéral pour le développement durable 2016-2019⁴⁷. L'apport du patrimoine culturel peut être décrit sous les trois aspects (société, économie, environnement) de ces mêmes conceptions sur le développement durable. Pour ce qui concerne l'Europe, un rapport détaillé, « Cultural Heritage Counts for Europe »⁴⁸, de 2015, fondé sur de nombreuses études de cas, atteste l'apport considérable du patrimoine culturel aux trois composantes de la durabilité. L'étude d'INFRAS donne un aperçu résumé de l'apport du patrimoine.

4.1 Apport à la société

Le tableau ci-dessous⁴⁹ résume les aspects essentiels du patrimoine culturel et son apport à la société :

⁴⁴ (DTAP et DETEC, 2014).

⁴⁵ (INFRAS, 2017), p. 11 et suiv.

⁴⁶ (ONU, 2015), objectif 11 : Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables ; objectif 11.4 : Redoubler d'efforts pour protéger et préserver le patrimoine culturel et naturel mondial.

⁴⁷ (Conseil fédéral suisse, 2016). Champ d'action 2 – Développement urbain (...) : « La croissance de la population et des emplois se concentre dans des régions déjà urbanisées. Les zones urbaines se caractérisent par leur grande qualité de vie et d'environnement, leur sécurité et leur culture du bâti ; le patrimoine y est conservé. » Objectif 2.5 : « Lors du développement urbain, le patrimoine bâti est conservé autant que possible, lors de la rénovation et de la construction, il régit une culture du bâti de grande qualité. »

⁴⁸ (CHCFE Consortium, 2015).

⁴⁹ D'après (INFRAS, 2017), p. 13.

Aspect	Fonction	Parties prenantes concernées
Société		
Identité et attachement	Lien personnel avec les origines, la propre histoire, sentiment d'appartenance et de familiarité, effet d'enracinement.	Ensemble de la société Gens de l'endroit
Conscience du patrimoine historique	Conscience du patrimoine culturel et de l'évolution du lieu au cours de l'histoire, fonction de témoin et de mémorial, historiographie de la culture du bâti comme base pour le développement futur.	Ensemble de la société Gens de l'endroit Usagers directs
Diversité culturelle	Visibilité de la variété des milieux bâtis et des paysages cultivés dans les différentes régions : disposition fonctionnelle et hiérarchie des bâtiments, de leurs formes, de leur mode de construction et des matériaux mis en œuvre.	Ensemble de la société
Qualité de séjour	Atmosphère de l'espace public et sa capacité de délasser, avec notamment des places et des cours aménagées, une faible quantité de trafic, des conditions d'éclairage adéquates, peu de nuisances sonores. Les différents usages (habitat, travail, achats, loisirs) sont possibles dans une proximité spatiale.	Gens de l'endroit Usagers directs
Harmonie	Qualité de construction qui s'exprime dans l'authenticité, la structure et l'esthétique du patrimoine bâti et dans le respect dont les nouvelles constructions, par leur situation, leur forme, leurs matériaux et leurs dimensions, témoignent envers l'importance du site existant.	Ensemble de la société Gens de l'endroit Usagers directs
Qualité de vie	La qualité du lieu a une influence directe sur le sentiment subjectif de bien-être des gens (satisfaction de besoins cognitifs, sociaux et culturels).	Gens de l'endroit Usagers directs
Cohésion sociale	Les sites construits intacts présentant des espaces extérieurs et intérieurs de rencontre et des fonctions variées renforcent la cohésion sociale et empêchent à la fois le désintérêt et l'appropriation unilatérale.	Gens de l'endroit Usagers directs

4.1.1 Identité et attachement

L'être humain a un besoin fondamental de mémoire⁵⁰. Le patrimoine bâti, comme le paysage⁵¹, fonde une identité sociale. Les structures topographiques, morphologiques et socio-économiques marquent le caractère des villes et des villages et sont l'expression matérielle de notre histoire et de notre relation au passé. « Généralement, ce que nous connaissons, ce qui nous est familier nous attire : nous nous sentons chez nous⁵². » Depuis cinquante ans, la terminologie de la LPN associe le sentiment d'appartenance et la familiarité au patrimoine historique : l'art. 3 énonce en effet le devoir de « prendre soin de ménager l'aspect caractéristique du paysage et des localités, les sites évocateurs du passé, les curiosités naturelles et les monuments historiques »⁵³.

⁵⁰ (CFMH, 2007), p. 13.

⁵¹ (OFEV, WGL (éd.), (2017).

⁵² Rowntree, L., and Conkey, M.W. (1980) : Symbolism, landscape, and historic preservation. *Ann. Assoc. Am. Geogr.*, 70, p. 459-474. Cité par (Bourassa, 1988), p. 249.

⁵³ (OFEV, WGL (éd.), 2017), p. 10.

Selon une enquête effectuée par l'OFC en 2015⁵⁴, le patrimoine culturel est actuellement perçu avant tout comme le témoin d'une époque. Il incarne et reflète l'histoire d'un pays, d'un lieu. Le patrimoine culturel n'a pas seulement une signification historique, il joue aussi un rôle important sur le plan social et individuel. Il fait qu'un endroit paraît familier aux gens, il rend chaque lieu unique et non interchangeable. Il renforce le lien émotionnel qui attache à un lieu donné.

L'enquête a donné notamment les résultats concrets suivants :

- Les quartiers historiques et les quartiers associant l'ancien et le moderne sont importants (« très importants » ou « plutôt importants » pour près de 50% des personnes interrogées).
- Outre certains monuments précis et des bâtiments caractéristiques, c'est le centre de la localité qui contribue le plus à la familiarité avec le lieu : pour près de la moitié (49%) des personnes interrogées, il est « très important », et pour 37% des personnes « plutôt important » que soit préservé le centre de la localité où elles se sentent chez elles. L'importance des maisons prises individuellement et des groupes de maisons est jugée un peu moindre.

4.1.2 Conscience du patrimoine historique

Le patrimoine culturel a valeur de référence face à une transformation et à un développement permanents. Il donne une forme aux différentes époques et constitue le fil conducteur du développement de la localité. Plus le développement territorial se réfère au savoir local et crée des zones animées et dignes d'être habitées, mieux il est accepté par la population.

En 2014, l'OFC a effectué une enquête⁵⁵ sur le rapport au patrimoine, dont les résultats se résument ainsi :

- Pour 95% des personnes interrogées, la préservation du patrimoine culturel est importante. Elle est d'une très grande importance pour 54% des personnes. Des différences intéressantes s'observent selon la catégorie socio-économique : plus les personnes sont âgées et mieux elles connaissent l'histoire, plus elles accordent de l'importance au patrimoine.
- Le patrimoine culturel est également d'une importance primordiale dans son rapport avec le cadre de vie. Près d'un quart (23%) des personnes touchées par le sondage considèrent le patrimoine comme très important, et près des deux tiers (60%) comme important. Une bonne moitié (55%) des gens préféreraient habiter dans une ancienne maison rénovée ou dans un quartier historique.

4.1.3 Diversité culturelle

En faisant apparaître à la fois les particularités culturelles spécifiques (par ex. style architectural, disposition fonctionnelle et hiérarchique des constructions, matériaux de provenance régionale) et l'histoire d'un lieu, le patrimoine met en évidence la diversité culturelle d'une région ou de l'ensemble du pays. La diversité du patrimoine bâti est donc synonyme de richesse culturelle, elle est à la fois preuve et source d'histoire, et crée un espace pour une variété de modes de vie⁵⁶. Elle favorise la synergie sociale, la mobilité et l'innovation⁵⁷ et représente une source d'inspiration pour la création culturelle⁵⁸. Elle est une aide à la recherche de solutions spécifiques et non standard dans le développement urbain, et préserve ainsi d'un nivellement des différences régionales. La diversité du patrimoine bâti empêche l'uniformisation du langage formel, laquelle a des effets sociaux préjudiciables, car la qualité du milieu construit a une influence décisive sur le sentiment de bien-être et la qualité de vie des habitants. Elle est déterminante pour l'interaction et la collaboration sociales, pour la créativité et l'identification à un lieu. Bâtir, c'est donc aussi faire acte culturel, et la construction crée un espace pour la culture.

Le patrimoine culturel et une architecture de qualité contribuent au maintien d'une société pacifique, et cet apport a déjà obtenu sa reconnaissance politique à l'échelle européenne. En 2001, le Conseil de

⁵⁴ (OFC, 2015).

⁵⁵ (OFC, 2014).

⁵⁶ Les mots-clés sont ici : culture de l'habitat, diversité culturelle et styles de vie (Duxbury, Hosagrahar, & Pascual, 2016).

⁵⁷ Interviews (INFRAS, 2017).

⁵⁸ (UNESCO, 2009).

l'Union européenne a adopté une résolution⁵⁹ qui constate le rôle fondamental de l'architecture dans les processus sociaux : en tant que mode d'expression artistique et culturel, elle est un facteur de cohésion sociale, de création d'emplois, de promotion du tourisme culturel et de développement régional. Quatre ans plus tard, le Conseil de l'Europe, par sa « Convention-cadre sur la valeur du patrimoine culturel »⁶⁰, a souligné le rôle essentiel du patrimoine culturel en général pour la société. Cette Convention dite de Faro met en évidence les liens interdisciplinaires qui relient le patrimoine culturel pour tout ce qui concerne la qualité de vie, l'identité et le développement durable dans le contexte social. Le texte souligne l'importance du patrimoine culturel en tant que ressource partagée et l'intérêt pour la collectivité de le préserver. Se fondant sur la Charte dite de Leipzig, de 2007⁶¹, le Conseil de l'Union européenne a finalement confirmé sa position en 2008 en constatant dans une de ses conclusions⁶² que l'architecture est « un exemple du caractère transversal de la culture », puisqu'elle concerne plusieurs domaines politiques et non seulement la politique culturelle.

4.1.4 Qualité de séjour, harmonie et qualité de vie

La qualité de séjour, l'harmonie et la qualité de vie présentent quant au fond des éléments communs et agissent donc favorablement les uns sur les autres. La forme de l'environnement construit, sa cohérence spatiale, son rapport avec l'environnement naturel et l'effet qu'il exerce sur celui-ci, son échelle et son expression matérielle ont une influence directe sur le sentiment de bien-être des gens. Un aménagement de qualité est de nature à renforcer durablement la qualité de vie et contribue pour une part essentielle au sentiment subjectif de bien-être en donnant satisfaction à des besoins psychologiques, c'est-à-dire cognitifs, émotionnels, sociaux et finalement culturels de l'être humain.

La dispersion urbaine croissante des trente dernières années a aiguïté la conscience de la valeur de chaque site construit dans ce qu'il a de caractéristique et d'unique⁶³. De l'avis des Suisses, les quartiers qui se sont formés au cours des dernières décennies en bordure des agglomérations, c'est-à-dire dans l'espace périurbain, sont les moins attrayants⁶⁴. La dispersion urbaine a accru les exigences esthétiques envers les ouvrages construits et leur environnement, ainsi que le besoin d'espaces publics de qualité, lesquels doivent permettre un bon fonctionnement du trafic, offrir des qualités de séjour pour le délasserment et les loisirs, présenter des offres spécifiques qui conviennent à toutes les classes d'âge, être variés, entretenus, animés et représentatifs, offrir un microclimat sain et contribuer à l'adaptation des villes au changement climatique⁶⁵.

4.1.5 Cohésion sociale

Le patrimoine culturel a également un effet bénéfique sur la cohésion sociale : les gens se reconnaissent, se sentent à l'aise, se rencontrent et entretiennent leurs réseaux de relations⁶⁶. Un espace public de qualité, en tant que lieu d'usage commun et d'interaction, joue un rôle essentiel pour l'intégration sociale⁶⁷. La qualité de séjour et d'usage empêche une appropriation unilatérale, favorise la solidarité et, indirectement, est d'une importance décisive pour la sécurité de l'espace.

4.2 Apport économique

Le tableau ci-dessous⁶⁸ résume les aspects économiques essentiels du patrimoine culturel et son apport dans le domaine :

⁵⁹ (Conseil de l'Union européenne, 2001).

⁶⁰ (Conseil de l'Europe, 2005).

⁶¹ (Conseil de l'Union européenne, 2007).

⁶² (Conseil de l'Union européenne, 2008).

⁶³ (Barman, 2015).

⁶⁴ (OFEV, WBL (éd.), 2017), p. 64.

⁶⁵ (Bundesstiftung Baukultur, 2015), p. 76.

⁶⁶ (SIA, 2011).

⁶⁷ (BMUB, 2015).

⁶⁸ D'après (INFRAS, 2017), p. 21.

Aspect	Fonction	Parties prenantes concernées
Economie		
Attrait économique	Site construit à protéger valant comme label de qualité (par ex. pour la promotion régionale).	Ensemble de l'économie
Potentiel d'accroissement de valeur	Accroissement de valeur grâce à des caractéristiques comme l'attrait du site, la qualité de l'environnement et de l'architecture, l'homogénéité d'un quartier (effet par ex. sur le prix des terrains et des immeubles et le niveau des loyers).	Ensemble de l'économie Propriétaires et usagers
Potentiel de chiffre d'affaires	Chiffre d'affaires du tourisme (achats, programmes d'activités, effets sur la qualité et la quantité de l'offre et de la demande) imputable à l'attrait économique du site (ambiance, caractère unique des localités historiques à substance de haute qualité).	Propriétaires et usagers

4.2.1 Attrait économique

Les villes, grandes ou petites, construisent et aménagent de manière de plus en plus prévoyante et développent une stratégie d'urbanisme durable : elles prennent soin, dans un esprit contemporain, de leur centre et des quartiers historiques. La préservation des bâtiments et des places historiques, judicieusement complétés ou agrandis le cas échéant, augmente l'attrait d'un site et peut – en conjonction avec d'autres facteurs favorables – devenir un élément de la promotion économique régionale. Une preuve en est la publicité efficace que font avec cet argument les localités qui ont été distinguées par le Prix Wakker, décerné depuis 1972 par Patrimoine Suisse à des communes pour la qualité de leur aménagement, de leur planification ou de leur architecture.

Les centres des localités ou les vieilles villes sont économiquement attractifs s'ils sont bien desservis mais avec une réduction de la circulation, et se prêtent à de multiples usages⁶⁹. Inversement, la vacuité, et en particulier les rez-de-chaussée non occupés, un trop grand volume de trafic ou la thésaurisation de terrains à bâtir sont préjudiciables à l'attrait économique des centres⁷⁰. La présence de grandes surfaces commerciales en périphérie, l'augmentation de la mobilité et les ventes par Internet font une concurrence directe aux commerces des centres des localités. Il y a des cas où les commerces de détail du centre (par ex. Berthoud ou Zoug) souffrent de la forte concurrence de centres commerciaux proches de la ville et très bien desservis⁷¹. Sans mesures de revitalisation des centres, les petits commerces sont obligés de fermer. L'amélioration de la qualité de séjour (caractère de lieu de rencontre) peut apporter une plus-value économique supplémentaire.

4.2.2 Potentiel d'accroissement de valeur

Le potentiel d'accroissement de valeur doit s'envisager à différents niveaux.

Pour le niveau du bâtiment considéré individuellement, l'enquête de l'OFC sur l'importance du patrimoine en Suisse⁷² a fait apparaître les bonnes dispositions de la population : près de la moitié des personnes interrogées seraient prêtes à payer un supplément de l'ordre de 10 à 25% pour un environnement ayant une valeur historique.

Au niveau du site, la reconnaissance au titre de patrimoine culturel élève le prestige d'un monument et augmente ainsi la création de valeur. Pour plus de la moitié des objets européens inscrits dans la liste du Patrimoine mondial, il est avéré que ce statut a entraîné un apport financier⁷³.

⁶⁹ Voir (Bundesstiftung Baukultur, 2016).

⁷⁰ Voir (USAMISGv-usam, 2013).

⁷¹ Voir (INFRAS, 2006).

⁷² OFC, 2014.

⁷³ Voir (UNESCO, 2016).

Au niveau de l'ensemble bâti (quartier, village), un patrimoine intact est un facteur d'identité. Il peut être commercialisé par la promotion régionale en tant que caractéristique unique et de ce fait élever sensiblement la valeur des bâtiments pour une communauté d'investisseurs. A cet égard, il convient cependant de prendre en compte les coûts d'opportunité (pertes de rendement en raison de la renonciation à d'autres usages) et l'augmentation, non souhaitée du point de vue de la politique sociale, des loyers et des coûts d'acquisition⁷⁴. La prise en compte de la qualité de l'environnement dans un ensemble peut également créer une valeur positive et augmenter ainsi la valeur d'un ensemble plus grand.

Une conception plus large (y compris dans la dimension spatiale) et plus dynamique de l'apport du patrimoine culturel s'impose donc. Comme cet apport ne concerne pas seulement les propriétaires, mais a des incidences régionales ou nationales, il est impératif d'avoir une perspective intercommunale, ce qui du même coup rend nécessaire et judicieuse l'implication de la Confédération et des cantons.

4.2.3 Potentiel de chiffre d'affaires

Les vieilles villes avec du cachet invitent à la flânerie et au lèche-vitrines, mais les grandes surfaces à la périphérie font concurrence à leurs commerces. Ces grandes surfaces subissent cependant à leur tour la concurrence du commerce par Internet. Cela ouvre de nouvelles perspectives pour les vieilles villes où les emplettes peuvent devenir un moment agréable et authentique. La dimension émotionnelle que prennent les achats est à considérer comme un potentiel de croissance : celui qui a le dessous dans la compétition pour la pure efficacité économique doit mettre à profit des avantages concurrentiels dans d'autres domaines essentiels pour les clients. Cette possibilité offerte de faire des achats un moment vécu personnel, authentique et enrichi d'émotions positives est le principal avantage concurrentiel d'une vieille ville possédant un cachet architectural, ou lui offre le plus grand potentiel de chiffre d'affaires⁷⁵.

La préservation, la stimulation ou la redynamisation du patrimoine culturel constitue également un potentiel de chiffre d'affaires. Souvent, cette redynamisation a pour fondement la fonction d'habitation des centres⁷⁶. Par leur situation centrale, leur densité et leur pluralité d'usages, les cœurs des localités forment des zones de rencontre idéales. La fermeture des petits commerces et l'augmentation de la surface de logement par personne sont une menace qui pèse sur ces facteurs. L'établissement d'activités économiques et d'emplois favorise également la redynamisation des centres. Les entreprises de services implantées au cœur des localités profitent de cet emplacement central et de sa multifonctionnalité. Un centre de localité bien desservi est également attrayant et plein d'atmosphère comme emplacement pour des bureaux⁷⁷. Il est en outre possible de renforcer la revitalisation du patrimoine par des offres culturelles et gastronomiques, des places de jeu, des garderies, des programmes d'activités ou l'aménagement de parcs urbains.

L'apport du patrimoine est décisif enfin pour le tourisme⁷⁸. Les images choisies par Suisse Tourisme pour son site Internet⁷⁹ sont à elles seules déjà révélatrices de l'importance touristique de la diversité du patrimoine et des paysages de la Suisse. Selon l'enquête menée par l'OFC⁸⁰, 95% des personnes interrogées estiment que le patrimoine a une grande importance pour le tourisme. Les paysages et les sites bâtis intacts d'importance nationale représentent un capital touristique. Le Conseil fédéral, dans sa Stratégie touristique 2017⁸¹, constate que l'attrait de la Suisse comme région touristique tient essentiellement à la qualité de ses paysages et de son patrimoine bâti. En conséquence, « des paysages naturels et cultivés n'ayant pas subi d'altération, des villes et des lieux chargés d'histoire, des sites et des musées remarquables ainsi qu'une grande diversité culturelle portée par des traditions vivantes, sans oublier la création contemporaine, sont de précieux atouts pour le tourisme suisse et

⁷⁴ (INFRAS, 2017) ; source : Interview avec Avenir Suisse, p. 23.

⁷⁵ (Gottlieb Duttweiler Institut, 2013).

⁷⁶ Voir (VLP-ASPAN, 2016).

⁷⁷ (VLP-ASPAN, 2016).

⁷⁸ (CHOCF Consortium, 2015), Key-Finding 2, p. 20 : « Le patrimoine culturel donne aux pays et aux régions d'Europe une identité unique créatrice d'histoires de villes captivantes, qui forment le fondement de stratégies de marketing efficaces visant à développer le tourisme culturel et à attirer des investissements. »

⁷⁹ <https://www.myswitzerland.com/fr-ch/accueil.html>

⁸⁰ (OFC, 2014).

⁸¹ (Conseil fédéral suisse, 2017).

sont considérés comme des conditions-cadre essentielles »⁸². Les beaux paysages et les beaux sites bâtis doivent être considérés comme une ressource décisive pour la branche touristique ; des régions entières en dépendent. Des études européennes ont notamment démontré l'effet positif du patrimoine sur la création d'emplois⁸³. Les sites et les biens qui constituent le patrimoine culturel de la Suisse doivent donc être mieux exploités touristiquement, en lien avec la durabilité dans le tourisme et dans le respect des intérêts spécifiques de leur protection⁸⁴.

4.3 Apport environnemental

Le tableau ci-dessous⁸⁵ met en évidence les aspects environnementaux essentiels du patrimoine culturel et son apport dans le domaine :

Aspect	Fonction	Parties prenantes concernées
Environnement		
Sites bâtis et paysages	Insertion harmonieuse dans l'environnement et le paysage ; diversité régionale, transitions harmonieuses entre milieu bâti et paysage cultivé.	Ensemble de la société Environnement
Espaces ouverts	Maintien d'espaces ouverts entre les différentes parties de l'agglomération (créé des possibilités d'usage, par ex. comme espaces de liaison dans la mobilité douce).	Ensemble de la société Environnement
Ecologie	Haut niveau de biodiversité favorisé par les espaces verts, les jardins, les murs, les espaces ouverts entre les zones construites ; bâtiments servant de biotope, liens écologiques.	Ensemble de la société Environnement
Energie	Efficacité énergétique élevée et courts trajets de desserte des vieilles villes.	Ensemble de la société Environnement

4.3.1 Sites construits et paysages

L'Observation du paysage suisse (OPS)⁸⁶ par l'OFEV comprend en particulier une enquête sur la perception du paysage par la population. Les aspects suivants sont à relever :

- D'une manière générale, il est très important qu'un paysage qui peut se ressentir sur le plan émotionnel soit diversifié. Un paysage dont les structures sont compréhensibles et lisibles comme le résultat d'une évolution est donc de grande valeur pour la population.
- Les caractéristiques importantes d'un paysage sont l'authenticité, l'intégrité, la fascination qu'il exerce, la relation qu'il crée avec le passé, la beauté, la qualité paysagère dans l'environnement bâti, et le lien avec la localité.
- La qualité du paysage est une particularité qui est surtout appréciée dans les villes, dans les zones rurales intactes (avec peu d'éléments perturbateurs) et dans les régions touristiques. En revanche, l'espace suburbain est celui qui est le moins recherché pour son attrait.

⁸² (Conseil fédéral suisse, 2017), p. 20.

⁸³ (CHOFE Consortium, 2015), Key-Finding 3, p. 21 : « Le patrimoine culturel est un facteur important de création d'emplois en Europe. Il couvre une grande variété de types d'activité et de niveaux de compétence : depuis la construction, la rénovation et l'entretien en lien avec la conservation, et le tourisme culturel, jusqu'aux petites et moyennes entreprises et aux jeunes pousses, souvent dans l'économie créative. » Voir aussi p. 154 et suiv.

⁸⁴ (Conseil fédéral suisse, 2017), p. 44.

⁸⁵ D'après (INFRAS, 2017), p. 26.

⁸⁶ (OFEV, WSL (éd.), 2017).

4.3.2 Espaces ouverts

Les espaces ouverts, qu'ils soient à l'extérieur de l'agglomération (environs) ou à l'intérieur (places, jardins, parcs, etc.), ont une grande importance. Les projets et la planification relative à ces espaces montrent que cet aspect est davantage considéré comme essentiel aujourd'hui qu'il ne l'était autrefois, et que les zones bâties et les zones non bâties peuvent être d'égale valeur. Des espaces verts dans les agglomérations et des zones de détente proches et bien accessibles peuvent avoir un effet bénéfique sur la santé. De nombreuses études de psychologie environnementale, certaines effectuées dans des conditions de laboratoire, ont démontré l'effet bénéfique d'un environnement proche de l'état naturel sur la capacité de concentration cognitive et sur l'état d'âme, de même que sur le développement intellectuel et moteur des enfants⁸⁷. Le paysage a également pour vertu d'aider à la détente en situation de stress ou de fatigue intellectuelle, de susciter et de renforcer des émotions positives, de favoriser l'activité physique et de donner l'occasion de rencontres⁸⁸. En résumé donc, un paysage proche de l'état naturel a un triple effet positif sur le bien-être de l'homme : à court terme en délassant l'esprit et en favorisant le rétablissement physique, et à long terme en améliorant l'état de santé général⁸⁹.

4.3.3 Ecologie

Le patrimoine culturel peut être à maints égards un soutien pour la biodiversité. Les bâtiments (niches, toits, murs) offrent des biotopes potentiels pour des espèces animales et végétales à protéger. Outre leur fonction d'habitat, les espaces non bâtis et non clos, ainsi que les zones périphériques laissées libres peuvent jouer un rôle important de mise en réseau pour l'infrastructure écologique. A cela s'ajoutent des synergies avec le climat urbain (les villes vertes sont plus fraîches et mieux adaptées au réchauffement du climat) et avec les préoccupations liées aux qualités acoustiques des zones urbanisées.

4.3.4 Energie

Le mode de construction, l'usage, les caractéristiques et la situation des bâtiments ont un effet sur la consommation d'énergie. Des études⁹⁰ montrent que la réalisation des objectifs énergétiques dépend du type de bâtiment. Il apparaît que le type de bâtiment le plus fréquemment construit en Suisse, à savoir la maison familiale non mitoyenne, présente les plus mauvais résultats quant à l'efficacité écologique dans la durabilité (grande consommation de terrain, enveloppe surdimensionnée par comparaison avec la surface habitée, et desserte généralement coûteuse pour la collectivité)⁹¹. A l'inverse, les maisons des vieilles villes, malgré leur âge, peuvent être qualifiées d'exemplaires sur le point de l'efficacité énergétique. Le mode de construction compact et les grandes surfaces de murs extérieurs communs apportent un avantage décisif. Les vieilles villes et les centres de villages compacts, mais aussi les îlots urbains font partie des formes d'habitat les plus denses, et dans la plupart des localités, ils remplissent d'importantes fonctions de centre. Dans un cas idéal, il est possible de gagner à pied les commerces, les lieux d'activités de loisirs et les lieux de travail. Cette faible demande de mobilité contribue à réduire la consommation énergétique individuelle⁹².

⁸⁷ (Abraham, Sommerhalder & Abel, 2010) ; (Bowler, Buyung-Ali, Knight, & Pullin, 2010) ; (Hartig, Mitchell, de Vries & Frumkin, 2014).

⁸⁸ (Abraham, Sommerhalder & Abel, 2010) ; (Classen, 2016).

⁸⁹ (Rathmann & Brumann, 2017).

⁹⁰ (Patrimoine Suisse (éd.), 2015).

⁹¹ (Patrimoine Suisse (éd.), 2015), cahier 1, p. 11.

⁹² (Patrimoine Suisse (éd.), 2015), cahier 1, p. 12.

5 Menaces sur la sauvegarde du patrimoine culturel

5.1 Risques liés aux conditions-cadres

Dans les années d'après-guerre, la Suisse connut une importante flambée immobilière, qui allait de pair avec une extension frénétique de l'urbanisation. Le milieu rural perdit alors en plusieurs endroits sa structure et son identité à cause de ce mitage. A l'époque des débats parlementaires sur l'actuel art. 78 Cst (1961), il existait donc un véritable besoin de nouvelles règles pour protéger et aménager l'espace vital suisse. Lors de la votation populaire du 27 mai 1962, presque 80% des électeurs suisses et tous les cantons approuvèrent le nouvel article constitutionnel 24^{sexies} concernant la protection de la nature et du paysage.⁹³ Trois années plus tard, le 12 novembre 1965, la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage, basée sur cet article, était adoptée par l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral fixait son entrée en vigueur au 1^{er} juillet 1966.⁹⁴

Les motifs d'alors pour protéger la nature et le paysage étaient variés. Les critères cités étaient d'ordre esthétique, scientifique, politique, social, éthique, religieux et économique. Il s'agissait en fin de compte de préserver la diversité et d'assurer l'efficacité de la protection de la nature et du patrimoine, donc d'intérêts cruciaux pour garantir l'avenir.⁹⁵

En édictant l'arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire⁹⁶, le Conseil fédéral plaçait à nouveau la conservation du patrimoine naturel et culturel au premier plan, six ans à peine après l'entrée en vigueur de la LPN. Son but était de mettre fin à l'exploitation irresponsable des plus beaux paysages et à la destruction de sites remarquables. L'aménagement du territoire est ainsi devenu, dans les années 1970, un important instrument de mise en œuvre des objectifs de la LPN.⁹⁷

Aujourd'hui, 45 ans plus tard, force est de constater que les problèmes qui se posaient alors n'ont guère été résolus. Le patrimoine culturel est toujours soumis à d'importantes pressions. Entretenir, sauvegarder et valoriser efficacement le patrimoine culturel exige des bases normatives, des instruments et des moyens de financement, ainsi qu'une population attentive et sensibilisée, car ce n'est qu'ainsi qu'il sera possible de fournir les prestations décrites plus haut pour la société, l'économie et l'environnement. Or à l'heure qu'il est, il existe différents risques que ces conditions-cadres ne soient pas remplies dans un avenir proche – ou ne le soient qu'insuffisamment.

- Les lois fédérales et cantonales doivent assurer la sauvegarde du patrimoine culturel de manière équilibrée et harmonisée. Ces derniers temps, diverses interventions parlementaires ont eu pour objectif de démanteler les régimes de protection aux niveaux fédéral et cantonal, ce qui pourrait entraîner une surévaluation des intérêts particuliers par rapport à l'intérêt public qu'est la sauvegarde du patrimoine culturel.
- La nécessité de bases scientifiques et d'expertises indépendantes est de plus en plus remise en question. Combinées à la politisation des processus de décision, ces circonstances rendent plus difficile une pesée des intérêts objective et transparente. .
- Les cantons ont déjà jugé trop justes les moyens alloués dans le *Message culture 2016–2020* au maintien de la physionomie des localités, aux monuments et aux sites archéologiques.⁹⁸ La situation financière tendue qui règne en plusieurs endroits entraîne la réduction de mesures pourtant nécessaires à la protection des monuments et du milieu bâti. La protection des sites construits et la conservation des monuments sont d'importants intérêts publics, même si l'entretien et la sauvegarde du patrimoine culturel incombent aussi à des propriétaires privés. Il n'en est que plus important que le soutien financier des pouvoirs publics continue à être assuré.

⁹³ (Conseil fédéral, 1962).

⁹⁴ (Conseil fédéral, 1965).

⁹⁵ (Zufferey & Fahränder, 1997), p. 11.

⁹⁶ (Conseil fédéral, 1972).

⁹⁷ (Zufferey & Fahränder, 1997), p. 6.

⁹⁸ (OFC, 2014).

- L'on observe une véritable « crise de transmission », qui est peut-être une réaction à la mondialisation croissante. D'un côté le patrimoine culturel jouit d'une forte faveur dans la population, de l'autre les efforts destinés à protéger, sauvegarder et entretenir les monuments suisses sont souvent relativisés ou critiqués comme déplacés.

5.2 Risques liés au développement de l'urbanisation

Dans le cadre de l'élaboration des perspectives suisses de l'évolution des transports⁹⁹, l'Office fédéral du développement territorial (ARE) a défini différents scénarios de cette évolution et établi ce faisant des hypothèses concernant le développement territorial, hypothèses reprises dans l'étude INFRAS comme base d'évaluation des risques en matière d'évolution des sites construits¹⁰⁰.

- **RÉFÉRENCE** : Le scénario de référence retrace les évolutions observées par le passé et les prolonge dans l'avenir. En matière de logement et de travail, les agglomérations et les aires métropolitaines restent attractives, en particulier leurs centres, qui jouissent d'une forte faveur. Au sein du périmètre des agglomérations, le territoire urbanisé continue de s'étendre.
- **BALANCE** : Dans ce scénario, la maxime de l'action est la durabilité. La prise de conscience de la raréfaction des ressources accroît l'acceptation des coûts croissants de la mobilité et celle des mesures incitatives. Sont jugés souhaitables et nécessaires pour la prospérité économique des quartiers, centres et communes vivants et mixtes, ainsi que des déplacements plus courts, le tout dans l'idée de ménager les ressources.
- **SPRAWL** : Dans ce scénario, la maison particulière entourée de son terrain est toujours considérée comme le bien suprême en matière de logement. Par rapport au scénario de référence, il en résulte un mitage accru, notamment dans les ceintures intérieures et extérieures des aires métropolitaines. Les centres petits et moyens ainsi que leurs alentours sont cependant aussi le siège d'une croissance permanente.
- **FOCUS** : Dans ce scénario, l'on postule une concentration de la croissance dans le centre et dans la ceinture intérieure des aires métropolitaines. Les régions à caractère rural et agricole dépourvues d'infrastructures touristiques notables sont confrontées à la tendance de la population et des emplois à émigrer. Il se dessine une « Suisse urbanisée ».

Chaque scénario comporte des risques différents en ce qui concerne la sauvegarde du patrimoine culturel, comme le montre le tableau ci-dessous.

⁹⁹ (Ecoplan, 2016), p. 45s.
¹⁰⁰ (INFRAS, 2017), p. 74s.

Scénario de développement territorial **Risques concernant l'évolution des sites construits**

	Villes-centres	Agglomérations	Milieu rural
RÉFÉRENCE	Formatage excessif et dilution des caractéristiques propres à chaque quartier.	Les localités perdent leur physionomie, se développent comme des centres; Les chances d'un développement de qualité vers l'intérieur ne sont pas saisies.	Les transitions entre centre historique et nouvelles zones d'habitation ne sont pas lisibles.
BALANCE	La protection des sites construits contribue à l'aménagement attrayant des centres. Le respect du patrimoine culturel et de l'identité locale favorise l'acceptation de la densification et constitue ainsi une condition essentielle de la réalisation du scénario.		
SPRAWL	Les villes-centres perdent en attrait, peut-être aussi du fait que la protection des sites construits tient trop peu compte des évolutions récentes.	Les agglomérations communales perdent encore davantage de physionomie.	La croissance des ceintures de villas exerce une forte pression sur la physionomie des localités.
FOCUS	Au centre, la densification entraîne une perte de caractère; la périphérie perd en physionomie.	Les chances d'un développement de qualité vers l'intérieur ne sont pas saisies.	La pression diminue, ce qui peut entraîner l'apparition de dégradations et diminuer la qualité.

6 Mesures

Il s'agit de préserver à long terme la qualité architecturale des sites construits et leurs prestations sociales, économiques et environnementales, tout en tenant compte à l'avance des défis en matière d'urbanisation, d'économie et d'énergie.

Les exemples représentatifs mentionnés au chapitre 3 montrent bien que les importantes prestations qui y sont liées ne viennent pas automatiquement. L'une des conditions de la sauvegarde des sites construits dignes de protection est une forte culture du bâti, dont doivent disposer non seulement les autorités et les faiseurs d'opinion, mais aussi les spécialistes et la population tout entière. Or il n'est pas rare que les décideurs concernés, notamment dans les petites communes, les spécialistes des études et du développement ainsi que de vastes pans du secteur privé n'aient que des connaissances insuffisantes concernant la sauvegarde du patrimoine culturel et les instruments et procédures concomitantes, de même que les possibilités d'un développement architectural respectueux.

Le Conseil fédéral a déjà pris différentes mesures pour mieux mettre en œuvre la protection des sites construits en Suisse et il entend poursuivre cet objectif. Ces mesures comprennent la reconnaissance affirmée du cadre légal, l'amélioration de l'acceptation et de la mise en œuvre de l'ISOS en tant que base de planification, l'élaboration d'une stratégie interdépartementale de la culture du bâti ainsi que la promotion d'une participation accrue de la population.

6.1 Préserver le cadre légal

Diverses interventions parlementaires récentes concernaient les défis actuels liés au développement territorial et au tournant énergétique; elles exigeaient des mesures pour harmoniser les instruments de la protection des sites construits avec les réglementations légales correspondantes.¹⁰¹

Le développement du milieu bâti en Suisse ne saurait entraîner de perte du patrimoine culturel et d'amointrissement des valeurs culturelles et naturelles. Les réglementations et instruments fédéraux actuels destinés à protéger la physionomie des localités au sens étroit, et la nature et le paysage au sens large, favorisent la mise en œuvre d'un développement de qualité de l'urbanisation vers l'intérieur, qui est l'un des objectifs stratégiques du développement territorial. Pour ce qui est de la réalisation des objectifs énergétiques, des adaptations conséquentes ont déjà été entreprises dans le cadre de la révision de la loi sur l'énergie. Le Conseil fédéral ne voit pas la nécessité d'un examen plus approfondi ou d'une adaptation des bases légales, dispositions protectrices et procédures de la protection de la nature et du patrimoine qui déboucheraient non sur l'amélioration, mais au contraire sur un affaiblissement de la protection des sites construits. Le cadre légal actuel garantit aujourd'hui une norme valable sur tout le territoire suisse pour parvenir à un équilibre efficace entre la sauvegarde du patrimoine culturel et les intérêts des usagers. Toute révision de la législation assortie d'un démantèlement du niveau actuel de protection – et par là des prestations décrites – aurait de fortes conséquences négatives pour l'environnement, la société et l'économie. Elle doit donc être rejetée.

6.2 Améliorer la mise en œuvre de l'ISOS

Selon les spécialistes, le renforcement des prestations de l'ISOS mentionnées au chap. 2.1.1 peut être obtenu en améliorant l'orientation et l'application de l'ISOS. Le plus grand potentiel identifié réside dans l'application de l'ISOS aux plans d'aménagement locaux. L'ISOS devrait être positionné plus fortement comme base de plans transversaux et être donc mis le plus tôt possible à contribution. Sur ce point, les diverses mesures que voici ont déjà été prises ou sont en passe de l'être.

6.2.1 Meilleure organisation de l'établissement de l'ISOS

Jusqu'en 2015, l'établissement technique de l'ISOS était confié à des spécialistes externes. Cette délocalisation de l'inventorisation proprement dite n'était pas sans poser de problème, que ce soit sur le plan politique ou organisationnel. D'une évaluation externe réalisée en 2013¹⁰², il est ressorti qu'il s'imposait d'intégrer l'ISOS dans l'administration, tant pour des raisons organisationnelles que financières et politiques. En 2015, le Conseil fédéral a donc décidé d'intégrer l'établissement de l'ISOS dans l'OFC, processus qui est maintenant achevé. Par-là, l'ISOS a été positionné plus fortement en tant qu'instrument de la Confédération.

6.2.2 Meilleure méthode de saisie

Selon l'art. 5, al. 2 LPN, les inventaires fédéraux ne sont pas exhaustifs, mais doivent être réexaminés et mis à jour régulièrement. La deuxième révision de l'ISOS a été entamée en 2017 par l'examen des inventaires des cantons des Grisons et de Genève. A cette occasion, et pour répondre à une critique fréquemment entendue ces dernières années, la méthode de saisie a été modernisée et la présentation de l'inventaire fédéral adaptée aux nouvelles possibilités techniques. Désormais, les relevés de site, qui paraissaient jusqu'ici exclusivement sous forme imprimée, seront publiés sous forme de géodonnées sur le géoportail de la Confédération¹⁰³, ce qui devrait grandement simplifier et améliorer l'application de l'ISOS dans la pratique.

Dans le cadre d'une consultation informelle, la méthode adaptée a été présentée et soumise pour avis aux offices fédéraux, services cantonaux et organisations spécialisées directement concernés.¹⁰⁴ Il a

¹⁰¹ (Groupe libéral-radical, 2012); (Vogler, 2016); (Rutz, 2016); (Sauter, 2016).

¹⁰² (reflecta ag, 2013), non publié.

¹⁰³ <https://imap.geo.admin.ch>.

¹⁰⁴ Ont été entendus: ARE; OFROU; OFPP; OFEV; OFEN; Commission fédérale des monuments historiques (CFMH); Commission fédérale nature et paysage (CFNP); Conférence des conservateurs et conservatrices suisses de monuments historiques (CCMH), Conférence suisse des

pu être répondu à une grande partie des préoccupations des services internes et externes. La nouvelle conception a été vérifiée dans le cadre d'un test pratique. Munie d'une clé de concordance avec la méthode initiale des années 1970, elle a été finalement publiée dans une directive du DFI¹⁰⁶ entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2017. L'adaptation de la méthode a amélioré la lisibilité de la systématique et garantit une meilleure accessibilité et une mise en œuvre plus simple de l'inventaire fédéral.

6.2.3 Meilleure application

Dans sa réponse à l'interpellation 16.3566 Vogler¹⁰⁶, le Conseil fédéral a exposé que les procédures légales en lien avec l'ISOS, à savoir son application juridique et technique, et la pesée des intérêts nécessaire lors de la procédure d'autorisation sont clairement réglementées. Il ne voit donc pas la nécessité d'un examen approfondi de l'ISOS. Il n'en reste pas moins que l'application de l'ISOS s'accompagne parfois d'incertitudes, notamment en lien avec le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti et le développement des énergies alternatives. Dans le contexte de ces défis d'actualité, diverses mesures déjà prises soutiennent la mise en œuvre de la protection des sites construits :

Mise en œuvre des objectifs énergétiques

Pour promouvoir la production d'énergies alternatives, d'amples mesures ont déjà été prises avec la révision de la LENE ainsi que l'adaptation de la LAT (art. 18a). Afin que ces mesures ne compromettent pas gravement le patrimoine culturel, la Confédération a mis au point diverses aides à la mise en œuvre¹⁰⁷. Un autre document pertinent en matière de protection des sites construits est la *Conception énergie éolienne*¹⁰⁸, où sont édictées les conditions régissant la planification d'installations éoliennes de plus de 30 m de hauteur totale. Le périmètre des sites ISOS doit y être considéré comme « zone en principe à exclure ». Dans le rayon voisin où s'en font ressentir les effets visuels et structurels, les installations éoliennes ne peuvent être réalisées que si elles ne portent pas atteinte – ou seulement modérément – à la qualité du site et à son aspect. On parle ici de « zones sous réserve de coordination »¹⁰⁹. Avec cette prise en compte de l'ISOS, aucun site protégé d'importance nationale ne saurait être compromis par des installations éoliennes, ce qui en améliore l'acceptation de la part de la population et devrait ainsi contribuer à une mise en œuvre efficace de la Stratégie énergétique 2050.

Développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti

Une question cruciale est la compatibilité de la protection des sites construits au sens de l'ISOS avec la version révisée de la LAT¹¹⁰, laquelle exige de promouvoir le développement de l'urbanisation vers l'intérieur, tâche réservée en général aux cantons ou communes. Qui plus est, ce développement doit être expressément « de qualité ».¹¹¹ En 2015, DFI et DETEC ont mis sur pied, sous l'égide de l'ARE, un groupe de travail composé de représentant-e-s de la Confédération, des cantons et des communes ainsi que d'organisations spécialisées et de particuliers. Ce groupe a été en mesure de faire la lumière sur la question de la compatibilité de l'ISOS avec les charges imposées par la LAT. A l'œuvre de janvier à novembre 2015, le groupe de travail « ISOS et densification »¹¹² a conclu dans son rapport final¹¹³ que l'ISOS n'empêche pas la densification, en principe, mais qu'il peut la rendre plus exigeante. En tant qu'inventaire spécialisé, c'est l'instrument le plus susceptible de favoriser une densification de qualité. Les charges imposées par l'ISOS (protection des sites construits) et la LAT (densification), et leur mise

archéologues cantonaux (CSAC), Conférence suisse des aménagistes cantonaux (COSAC); Fédération des architectes suisses (FAS), Fédération suisse des urbanistes (FSU), International Council for Monuments and Sites, section suisse (ICOMOS), Société suisse des ingénieurs et des architectes (SIA), Patrimoine suisse (PS), Centre national d'information pour la conservation des biens culturels (NIKE), Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage (FP), Association suisse pour l'aménagement du territoire (VLP-ASPAN).

¹⁰⁶ (DFI, 2017).

¹⁰⁷ (Vogler, 2016).

¹⁰⁸ (OFC, OFEN, 2015).

¹⁰⁹ (ARE, 2017).

¹¹⁰ (ARE, 2017), p. 15.

¹¹¹ Entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014.

¹¹² Art. 8a, al. 1, let. c LAT.

¹¹³ Placé sous l'égide de l'ARE, le groupe de travail était équilibré, composé qu'il était de dix-huit représentant-e-s des services de développement territorial et de conservation des monuments des différents échelons de l'Etat ainsi que de spécialistes issus d'une sélection d'associations et d'organisations.

¹¹⁴ (ARE, 2016).

en œuvre commune et soigneusement coordonnée représentent une occasion d'améliorer la qualité de la vie.

Définition des tâches fédérales

Ces derniers temps, la définition ouverte des tâches fédérales a fait débat. Les responsables cantonaux de la construction et de l'urbanisation, en particulier, jugent nécessaire de vérifier la portée de la notion juridique de tâche fédérale, étant donné que de plus en plus d'affaires sont considérées comme tâche fédérale ou en concernent une, ce qui les soumet à une pesée qualifiée des intérêts selon l'art. 8 LPN et constitue une extension illégitime de l'idée de protection. Le Conseil fédéral ne voit pas quant à lui de nécessité de réviser la notion de tâche fédérale. Une définition exhaustive des tâches fédérales ne serait guère possible ou déboucherait sur une énumération longue et fastidieuse au niveau des ordonnances. Il y a toujours tâche fédérale quand (1) le droit fédéral contient des dispositions détaillées sur le domaine en question et (2) la tâche a un effet sur la nature, le paysage ou le patrimoine culturel.¹¹⁴ Le mécanisme éprouvé de la loi sur la protection de la nature et du paysage entre ainsi en jeu selon les développements survenant dans les autres politiques sectorielles et garantit par-là la mise en œuvre continue et objective de la disposition constitutionnelle (art. 78 Cst). Pour l'interprétation de la notion de tâche fédérale et sa mise en œuvre dans la pratique, nous renvoyons au commentaire juridique consacré à la LPN.¹¹⁵

Rédiger d'autres aides à la mise en œuvre

Avec le concours de partenaires, la Confédération rédige continuellement des expertises et des aides à la mise en œuvre pour la conservation des monuments et des sites protégés ainsi que pour la pratique de l'aménagement du territoire.¹¹⁶ Le Conseil fédéral estime qu'il faut continuer à élaborer de telles aides. L'objectif en est de présenter de façon exemplaire des méthodes et des stratégies pour juger correctement les besoins et visées de développement actuels et futurs par rapport aux intérêts de la protection des sites construits, en particulier, et d'une culture poussée du bâti, en général, et pour les mettre en œuvre dans le cadre d'une urbanisation durable et d'interventions architecturales de haute qualité. A l'heure qu'il est, l'OFC élabore par exemple avec le canton de Genève et la commune de Carouge un plan solaire modèle, qui réalise une approche complète de la promotion maximale de l'énergie solaire moyennant des exigences architecturales élevées. Les résultats de ces travaux seront publiés au cours de l'année 2018 et seront mis à disposition des communes intéressées.

Promouvoir la formation de base et la formation continue

Tout développement d'une urbanisation de qualité et toute bonne culture du bâti présupposent de fortes compétences en matière d'urbanisation, une culture poussée de l'urbanisme et des connaissances spécialisées spécifiques. Le Conseil fédéral voit une amélioration possible dans le renforcement des connaissances des aménagistes et des décideurs. Pour les améliorer en ce qui concerne la mise en œuvre de l'ISOS, la Confédération peut offrir différentes formules de formation continue ou soutenir celles d'institutions partenaires. En font partie des publications, des forums de discussion occasionnels ou permanents, ou encore des congrès.¹¹⁷ L'OFC examine en outre en ce moment la mise au point, avec le concours de l'Association suisse pour l'aménagement du territoire (VLP-ASPAN), d'un cours spécifique sur l'ISOS pour en améliorer la compréhension et l'application.

6.2.4 Elaboration de recommandations visant à concilier l'ISOS et le développement urbain vers l'intérieur

Des mesures sont à prendre en matière de développement urbain vers l'intérieur (densification). Il faut chercher à mettre davantage en adéquation les exigences de la sauvegarde du patrimoine culturel et

¹¹⁴ (Zufferey & Fahränder, 1997), (Zufferey, 2001), p. 43; cf. aussi (Pfeiffer, 2013), p. 182.

¹¹⁵ (Zufferey & Fahränder, 1997); nouvelle édition remaniée en préparation.

¹¹⁶ Recueil de décisions juridiques de l'OFC sur www.isos.ch; projet modèle du Binntal sur www.ars.admin.ch (Mart, 2013); (ARE, OFC, OFEV, OFROU (éd.), 2012); (Mart, 2016); (Leimbacher 2011).

¹¹⁷ Congrès ISOS à Aarau en janvier 2017; (revue *Hochparterre* en collaboration avec l'OFC (éd.), 2017).

celles du développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti. Ce sont là deux domaines qui exigent de hautes compétences en matière de planification et de mise en œuvre ainsi qu'une conscience aiguë des enjeux propres à chacun des deux domaines. Il convient par ailleurs de clarifier les choses en ce qui concerne la manière dont doit s'opérer la pesée d'intérêts entre la densification, d'un côté, et la protection des sites, de l'autre. Le Conseil fédéral donne mandat au DFI et au DETEC de développer, en association avec d'autres partenaires, des recommandations à cet égard dans le cadre des travaux de révision de l'ISOS des cantons de Genève et des Grisons ainsi que sur la base d'autres exemples actuels. Le but de ces recommandations est de montrer comment il est possible d'aborder la question de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti en tenant compte des qualités des sites construits à protéger en Suisse et de présenter, exemples à l'appui, des procédures, des méthodes et des instruments pouvant aider à mettre en œuvre avec succès les planifications correspondantes. On pourra ainsi approfondir sur la base d'exemples concrets la réflexion sur la compatibilité du développement vers l'intérieur et de l'ISOS et examiner l'opportunité d'éventuelles adaptations des relevés et de l'application de l'ISOS.

6.3 Elaborer une stratégie interdépartementale de la culture du bâti

Bien gérer tous les témoins architecturaux, après en avoir discuté, est la preuve d'une forte culture du bâti. La conception moderne de cette culture traite comme une seule unité la protection et l'entretien du patrimoine culturel, la gestion du bâti en général, et la création contemporaine. L'objectif de la haute qualité du milieu bâti, c'est-à-dire le développement qualitatif de notre espace urbain et le respect de notre paysage, a une forte pertinence pour l'ensemble du tissu bâti suisse. Améliorer foncièrement la qualité de toutes les activités d'aménagement est un des défis capitaux. C'est pourquoi, dans le cadre du Message culture 2016–2020, l'OFC a été chargé d'élaborer une stratégie interdépartementale de la Confédération pour promouvoir une culture moderne du bâti, ce avec le concours de tous les services fédéraux concernés.¹¹⁸ Cette stratégie devra être soumise au Conseil fédéral en 2019 et comprendra encore, outre les objectifs stratégiques relatifs aux quatre champs d'action *Développement territorial*, *Construction*, *Formation* et *Médiation*, un plan de mesures et d'action assorti des besoins financiers nécessaires à sa mise en œuvre. La nouvelle stratégie contribuera aussi à atténuer les déficits de diverses politiques sectorielles de la Confédération en matière d'architecture. Le but est d'améliorer à long terme la qualité du milieu bâti et du paysage suisse, donc la qualité de la vie en général.

6.4 Renforcer la participation

Garantir la gestion attentive du patrimoine culturel présuppose une communication active entre les autorités et la population. La protection et le développement de l'urbanisation nécessitent certes impérativement l'expertise de spécialistes, mais la transmission générale de la richesse du patrimoine culturel et la participation de la population aux stratégies correspondantes sont tout aussi importantes. L'on favorise ainsi une meilleure acceptation des mesures de protection prises et du développement du tissu existant. La qualité du bâti se mesure aussi à l'ampleur de l'assentiment général. Le développement territorial recourt pour ce faire au savoir local et crée des lieux vivants et conviviaux, porteurs d'une forte identité. Impliquer la population dans les processus de décision encourage l'identification des communautés avec leur milieu bâti et renforce leur responsabilité commune vis-à-vis de leur espace vital, ce qui présuppose cependant la sensibilisation de la population aux questions de la qualité architecturale.

Dans le Message culture 2016–2020, le Conseil fédéral a déjà défini l'encouragement de la participation culturelle comme axe stratégique.¹¹⁹ L'implication de la population sera aussi renforcée, y compris et spécifiquement en matière de gestion du patrimoine culturel. Le cadre politique pertinent sera la ratification proposée par le Conseil fédéral de la convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la valeur du patrimoine culturel pour la société (Convention de Faro).¹²⁰

¹¹⁸ (OFC, 2014), <https://www.bak.admin.ch/bak/fr/home/patrimoine-culturel/culture-contemporaine-du-bati.html>.

¹¹⁹ (OFC, 2014).

¹²⁰ Lancement de la procédure de consultation par le Conseil fédéral le 8 novembre 2017.

La Convention de Faro se fonde sur une notion large de la culture et en englobe les expressions aussi bien matérielles qu'immatérielles et numériques (d'origine numérique ou numérisées). Elle considère le patrimoine culturel comme une ressource cruciale du développement durable et présente des manières concrètes de le valoriser en faveur d'une société durable et inclusive. La question centrale est de savoir pourquoi et pour qui entretenir le patrimoine culturel européen. La Convention de Faro astreint en termes généraux les Etats contractants à reconnaître la contribution du patrimoine culturel à la société et à encourager la responsabilité commune pour ce patrimoine ainsi que la participation de la population à celui-ci. La réflexion qui sous-tend cette idée est que le potentiel du patrimoine culturel ne peut être exploité à fond que par la collaboration et la coresponsabilité. Avec sa notion fondamentale du patrimoine culturel comme ressource qu'il s'agit d'exploiter dans le contexte d'un développement durable, et l'accent qu'elle met sur le potentiel du patrimoine culturel à créer de l'identité, promouvoir la démocratie et contribuer à la qualité de la vie, la Convention de Faro confirme les efforts communs de la Confédération et des cantons en faveur d'une politique nationale transversale du patrimoine culturel. Elle souligne l'importance des approches modernes, d'une gouvernance participative et transparente, de la promotion des processus allant de la base vers le haut (*bottom-up*), ainsi que de l'implication systématique des médias numériques. Elle constitue ainsi une base solide pour l'orientation future et moderne de la politique nationale du patrimoine culturel.

7 Conclusion

Les études ayant préparé la réponse au postulat ont confirmé l'importance des prestations du patrimoine culturel pour la société, l'économie et l'environnement. Il en est ressorti que ces trente dernières années, le paysage bâti en Suisse a connu une évolution qui n'était pas toujours satisfaisante. Dans un contexte d'incitation permanente au développement, la sauvegarde du patrimoine culturel est aujourd'hui fortement menacée. Ne pas tenir compte suffisamment de la physionomie des localités aboutit à une perte de la qualité de la vie et du milieu bâti. L'objectif de l'aménagement du territoire, à savoir un développement de qualité de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti, contribuera au développement durable du bâti suisse. La densification au sens large et l'augmentation des diverses sollicitations de l'espace se traduisent par la complexité croissante des règles, instruments et procédures à observer. Dans ce contexte, on ne répondra pas au devoir stratégique d'une qualité élevée du milieu bâti en révisant simplement les réglementations suisses protégeant la nature et le paysage ou en simplifiant les procédures d'aménagement et de construction, mais bien en renforçant le débat sur les valeurs et en se confrontant plus énergiquement à tous les intérêts variés, ce qui exige de fortes compétences et le dialogue permanent de toutes les parties prenantes. Les différentes mesures déjà réalisées ou encore prévues par le Conseil fédéral (amélioration de la mise en œuvre de l'inventaire fédéral ISOS, élaboration d'une stratégie interdépartementale de la culture du bâti, promotion de la participation de la population) assurent l'harmonisation avec les autres politiques sectorielles de la Confédération et des cantons, contribuant ainsi à la sauvegarde objective de la physionomie des localités suisses et au développement durable du milieu bâti en Suisse.

Abréviations

ACS	Association des communes suisses
ARE	Office fédéral du développement territorial
ATF	Arrêt du Tribunal fédéral
BMUB	Ministère fédéral [allemand] de l'environnement, de la protection de la nature, de la construction et de la sécurité des réacteurs
CCMH	Conférence des Conservateurs et Conservatrices Suisses de Monuments Historiques
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
CFMH	Commission fédérale des monuments historiques
CFNP	Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage
CHCFE	Cultural Heritage Counts for Europe
COSAC	Conférence suisse des aménagistes cantonaux
CSAC	Conférence Suisse des Archéologues Cantonaux
Cst	Constitution fédérale suisse
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DTAP	Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement
FAS	Fédération des Architectes Suisses
FP	Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage
FSU	Fédération suisse des urbanistes
ICOMOS	International Council for Monuments and Sites
IFP	Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale
IP	Interpellation parlementaire
ISOS	Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger de la Suisse
IVS	Inventaire des voies de communication historiques de Suisse
LAT	Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire
LEne	Loi sur l'énergie du 28 juin 1998
LPN	Loi fédérale du 1 ^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage
NIKE	Centre national d'information sur le patrimoine culturel
OAT	Ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire
OFC	Office fédéral de la culture
OFEN	Office fédéral de l'énergie
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFPP	Office fédéral de la protection de la population
OFROU	Office fédéral des routes
OIFP	Ordonnance concernant l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels
OISOS	Ordonnance concernant l'inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse
OIVS	Ordonnance du 14 avril 2010 concernant l'inventaire fédéral des voies de communication historiques de la Suisse
PLR	Les Libéraux-Radicaux
RS	Recueil systématique du droit fédéral
sgv-usam	Union suisse des arts et métiers
SHS	Patrimoine suisse
SIA	Société suisse des ingénieurs et des architectes
UVS	Union des villes suisses
VLP-ASPAN	Association suisse pour l'aménagement national
WSL	Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage

Annexe 8

Les 21 et 22 janvier 2018, les ministres européens de la culture se sont réunis à Davos à l'invitation du président de la Confédération Alain Berset. Ils ont adopté en amont de la rencontre annuelle du Forum économique mondial la Déclaration de Davos (*WEF 2018*) « Vers une culture du bâti de qualité pour l'Europe ». Cette déclaration dégage des pistes sur la manière d'établir une culture du bâti de qualité en Europe, tant sur le plan stratégique que politique. Elle rappelle que construire est un acte culturel et crée un espace pour la culture.

En organisant cette rencontre dans le cadre de l'Année européenne du patrimoine culturel, la Suisse a souligné l'importance qu'elle accorde à la culture du bâti, dont relève aussi bien le patrimoine culturel que la planification et la construction contemporaines. Des efforts en vue de remplir les engagements prévus par la déclaration ont été déployés aux plans national et international.

www.bak.admin.ch

Déclaration de Davos²⁰¹⁸

Conférence des Ministres de la culture
20 – 22 janvier 2018, Davos Suisse

Vers une culture du bâti de qualité pour l'Europe

Nous, Ministres de la culture et Chefs de délégations des États signataires de la Convention culturelle européenne et des États observateurs du Conseil de l'Europe, représentants de l'UNESCO, de l'ICCROM, du Conseil de l'Europe, de la Commission européenne, du Conseil des architectes d'Europe, du Conseil européen des urbanistes, de l'ICOMOS International et d'Europa Nostra, réunis à Davos, en Suisse, du 20 au 22 janvier 2018, à l'invitation de M. Alain Berset, Président de la Confédération suisse, Chef du Département fédéral de l'Intérieur, lors de l'Année européenne du patrimoine culturel 2018, à la veille de la réunion annuelle du Forum économique mondial,

considérant les défis actuels tels que les effets durables des crises économiques et financières, la quatrième révolution industrielle, l'accélération de l'urbanisation, le recul des régions périphériques, les migrations et les transformations sociales, l'accroissement des inégalités, le changement climatique, les atteintes à l'environnement et les répercussions majeures que ces défis ont sur notre cadre de vie ;

conscients des mesures substantielles prises par la communauté internationale afin de rendre le monde plus inclusif et durable, mais aussi du besoin urgent d'intensifier les efforts existants et de développer de nouvelles approches visant à protéger et à promouvoir les valeurs culturelles de l'environnement bâti européen ;

reconnaissant la contribution centrale d'un environnement bâti de qualité à la construction d'une société durable, caractérisée par une qualité de vie élevée, la diversité culturelle, le bien-être des individus et de la collectivité, la justice et la cohésion sociale et une économie performante ;

conscients de la tendance à une perte de la qualité de l'environnement bâti et des paysages ouverts partout en Europe, perte qui se manifeste par une banalisation du bâti, une absence de valeurs en matière de conception, un manque d'intérêt pour la durabilité, un étalement urbain anonyme, une utilisation irresponsable du sol, une détérioration du tissu historique et un déclin des identités et des traditions régionales ;

conscients qu'il est grand temps d'adopter des mesures visant à empêcher que les évolutions et tendances sociales, économiques, environnementales et climatiques présentes et futures ne réduisent

encore davantage la qualité de l'environnement bâti, et de faire en sorte que les changements qui s'annoncent soient au contraire perçus comme une opportunité d'améliorer la situation, et estimant que l'Année européenne du patrimoine culturel 2018, dont l'objectif est de reconnaître la valeur de la dimension historique de l'environnement bâti, est le moment idoine pour le faire ;

soulignant que chacun, quel que soit son milieu, a le droit de bénéficier de cet environnement culturel, de le partager et d'en faire partie, et que la façon dont nous vivons ensemble et évoluons en tant que société relève fondamentalement de la culture et que, dès lors, la manière dont nous façonnons notre cadre de vie est elle aussi un acte avant tout culturel ;

déclarons :

Le rôle central de la culture dans l'environnement bâti

1. La culture rend possible la durabilité économique, sociale et environnementale et la stimule. Elle forge notre identité et définit notre héritage. Aussi doit-elle être placée au cœur des politiques de développement, et la contribution qu'elle apporte à la recherche du bien commun doit être soulignée. Il ne peut y avoir de développement démocratique, pacifique et durable si la culture n'est pas au centre de ses préoccupations.
2. Les politiques doivent insister sur la nécessité d'élaborer des approches de développement durables et centrées sur la culture partout et à toutes les échelles de territoire. La valeur et le caractère irremplaçable des paysages et du patrimoine culturel européens doivent être renforcés, en mettant l'accent non seulement sur les villes et l'espace urbain, mais aussi sur les espaces périphériques et ruraux et leur interconnexion.
3. Il est urgent d'aborder l'environnement bâti d'une façon holistique et centrée sur la culture, et d'adopter une vision humaniste de la manière dont nous façonnons collectivement les lieux où nous vivons et l'héritage que nous laissons derrière nous.

La notion de culture du bâti

4. La culture du bâti comprend la somme de toutes les activités humaines qui transforment l'environnement bâti. L'ensemble de l'environnement bâti doit être envisagé comme un tout indissociable qui englobe l'intégralité du bâti existant et des aménagements qui sont ancrés dans l'environnement naturel et qui lui sont liés. La culture du bâti comprend le bâti existant, lequel inclut les monuments et d'autres éléments du patrimoine culturel, la création contemporaine, les infrastructures, l'espace public ainsi que les paysages.

5. Outre la conception architecturale et structurelle, l'aménagement du paysage et leur réalisation matérielle, la culture du bâti s'exprime également à travers les processus de planification des projets de construction, des infrastructures, des villes et villages et des paysages ouverts.
6. La culture du bâti renvoie à la fois à des modes de construction détaillés et à des transformations et développements à grande échelle, comprenant aussi bien des savoir-faire traditionnels locaux en matière de construction que des techniques innovantes.

Notre vision de la culture du bâti de qualité

7. Il est urgent d'adopter une nouvelle approche adaptative pour façonner notre environnement bâti, une approche qui soit enracinée dans la culture, qui renforce activement la cohésion sociale, assure la durabilité de l'environnement et contribue à la santé et au bien-être de tous. Voilà ce qu'est la culture du bâti de qualité.
8. La conception de l'environnement bâti, les rapports qu'un objet entretient avec son environnement bâti et naturel, la cohérence spatiale, les questions d'échelle et de matérialité, tous ces facteurs ont des répercussions directes sur notre qualité de vie. Une culture du bâti de qualité s'exprime donc à travers une conception réfléchie et concertée de toutes les activités de construction et d'aménagement du paysage, lesquelles accordent une place centrale non pas au profit économique à court terme, mais aux valeurs culturelles. Un environnement bâti de qualité répond donc non seulement à des exigences fonctionnelles, techniques et économiques, mais aussi aux besoins sociaux et psychologiques de la population.
9. Le patrimoine culturel est un élément central de la culture du bâti de qualité. L'usage contemporain du patrimoine bâti, son entretien et sa protection sont indispensables pour un développement de qualité de l'environnement bâti.

Les avantages de la culture du bâti de qualité pour la société

10. Une culture du bâti de qualité renforce notre sentiment d'appartenance. En permettant à la population de s'identifier à son cadre de vie, elle favorise une société inclusive et solidaire, fait obstacle à la discrimination et à la radicalisation et favorise l'intégration et le sens civique. Cela est important non seulement pour les centres-villes et les sites historiques, mais aussi pour chaque facette du cadre de vie européen : les espaces ruraux et suburbains, les villages, les zones industrielles et les infrastructures.
11. Une culture du bâti de qualité favorise des quartiers dynamiques et diversifiés. Elle crée un environnement bâti qui adopte une expression culturelle contemporaine tout en respectant le patrimoine culturel. Elle assure des conditions de vie durables et renforce la résilience sociale en créant des logements convenables, abordables et faciles d'accès.

12. Une culture du bâti de qualité préserve l'environnement. Elle soutient des transports durables et une utilisation responsable du sol, augmente les espaces verts urbains et favorise la santé et la biodiversité.
13. Une culture du bâti de qualité génère de la valeur économique en créant des biens d'une valeur supérieure et plus pérennes ainsi qu'un cadre favorable à la prospérité économique de la société. Elle fait une utilisation durable des ressources et permet ainsi un développement social et économique positif également pour les générations à venir.

Vers une culture du bâti de qualité

14. Une culture du bâti de qualité requiert un juste équilibre entre les aspects culturels, sociaux, économiques, environnementaux et techniques de la planification, de la conception, de la construction et de la réaffectation adaptative dans l'intérêt public du bien commun.
15. Une culture du bâti de qualité doit être prise en compte dans les instruments normatifs en question. L'objectif central d'une qualité élevée pour l'ensemble de l'environnement bâti, y compris le patrimoine culturel, doit être érigé en impératif pour toutes les activités à incidence spatiale. Cette exigence de qualité doit être considérée au même niveau que les intérêts spécifiques d'ordre économique ou technique. Les normes et standards applicables doivent également être compatibles avec l'objectif de qualité.
16. Une culture du bâti de qualité ne peut voir le jour qu'au sein d'un discours interdisciplinaire et à travers une coopération intersectorielle à différents niveaux entre les responsables politiques, les autorités compétentes et les professionnels. Étant donné qu'elle comprend des aspects créatifs, fonctionnels et sociaux, toutes les disciplines et tous les professionnels pertinents doivent être impliqués sur un pied d'égalité. Des concours de conception interdisciplinaires et amplement débattus sont un exemple d'instrument clé promouvant une qualité élevée. Pour réussir, la culture du bâti de qualité nécessite également la participation de la société civile ainsi qu'un public pleinement informé, qualifié et sensibilisé.
17. Une culture du bâti de qualité invite à des efforts dans le domaine de l'éducation et de la sensibilisation afin de permettre un meilleur jugement sur la culture du bâti. Tous les acteurs impliqués du secteur privé comme du secteur public, portent une responsabilité quant à la qualité de notre environnement bâti qui sera transmis en héritage aux générations futures.

Insistant sur le fait que la culture du bâti, en tant que bien commun, relève d'une responsabilité partagée des gouvernements, des organisations et du secteur privé, et qu'il est urgent d'accroître la sensibilisation aux questions culturelles, sociales, économiques, environnementales et techniques en jeu, nous

prenons l'engagement :

18. d'intégrer et de promouvoir les idées et les principes de la culture du bâti de qualité auprès de tous les acteurs impliqués, y compris les autres membres du gouvernement et le grand public, notamment auprès des jeunes, et d'en souligner les effets bénéfiques pour la société de toutes les manières pertinentes et appropriées ;
19. de mettre en œuvre de meilleures politiques attachées à une notion de culture du bâti centrée sur les valeurs culturelles et qui intègrent la vision d'une culture du bâti de qualité en tant qu'objectif politique central ;
20. de soutenir des actions et mesures supplémentaires qui contribuent à promouvoir et à mettre en œuvre la vision d'une culture du bâti de qualité ;
21. d'inviter instamment tous les acteurs impliqués, dans le secteur public comme dans le secteur privé, à reconnaître les effets positifs de la culture du bâti de qualité sur le bien commun et à assumer leurs responsabilités dans sa mise en œuvre, notamment en ce qui concerne tous les investissements liés à la culture du bâti ;
22. d'encourager les autres régions du monde à reconnaître la valeur d'une culture du bâti de qualité et de rejoindre le processus ;
23. de nous réunir de nouveau, au plus tard dans 10 ans, pour évaluer les progrès accomplis dans la mise en place d'une culture du bâti de qualité pour l'Europe.

Davos (Suisse), le 22 janvier 2018

Annexe 9



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'intérieur DFI
Département fédéral des affaires étrangères DFAE

Stratégie en matière de protection du patrimoine culturel en danger 2019 - 2023

a) Enjeu international

Les attaques de ces dernières années contre le patrimoine culturel sont considérées comme les plus importantes depuis la Seconde Guerre mondiale. Elles affectent les biens mobiliers et immobiliers, ainsi que le patrimoine culturel immatériel, les archives, le patrimoine documentaire et les droits culturels. Sont en cause à la fois les situations de conflits armés et les catastrophes d'origines naturelles et humaines.

Dans bon nombre de conflits armés, les destructions du patrimoine ne sont plus seulement des dégâts collatéraux. Le patrimoine culturel est pris pour cible délibérément et représente un objectif tactique en soi. Ces destructions font partie d'une stratégie plus large qui vise à court terme la persécution et l'intimidation des populations et à plus long terme, l'anéantissement de la diversité des identités et la destruction du tissu social. Le trafic illicite des biens culturels peut également alimenter les conflits en procurant des revenus aux groupes armés et terroristes. Ce faisant, il génère un risque d'infiltration à l'intérieur du marché licite de biens culturels. L'ensemble de ces préoccupations a placé les sujets de la protection du patrimoine et de la lutte contre le trafic illicite sur le devant de la scène internationale.

Quant aux catastrophes naturelles, si elles ont de tout temps menacé l'existence et la conservation du patrimoine culturel à travers le monde, l'augmentation des phénomènes météorologiques extrêmes qui a pu être enregistrée ces dernières années dans le contexte des changements climatiques, est très préoccupante et appelle une réaction concertée.

Les enjeux de protection du patrimoine s'étendent à la période post-conflit, respectivement post-catastrophe. L'importance de la culture pour la résilience des populations est un fait de plus en plus reconnu. Ainsi, la réhabilitation des sites de manière respectueuse, le rapatriement des biens culturels et l'exercice des pratiques culturelles peuvent, en plus de contribuer à la conservation de la mémoire collective, participer à la reconstruction identitaire et au processus de réconciliation sociale.

Face à l'augmentation de ces menaces contre le patrimoine culturel, la communauté internationale se mobilise, et l'on assiste à une multiplication d'initiatives. Dans les enceintes multilatérales, que ce soit au Conseil de sécurité ou au Conseil des droits de l'homme de l'ONU, à l'UNESCO, à l'ICCROM, à l'OSCE, à l'UNISDR (notamment par le biais du « Sendai Framework »), ou encore au sein de l'Union Européenne, du CICR et à la Cour pénale internationale, le sujet est au cœur des débats.

Certains Etats sont également à l'origine d'initiatives. L'Italie a par exemple créé le concept de « casque bleu de la culture », tandis que la France et les Emirats Arabes Unis ont lancé l'initiative ALIPH (Alliance internationale pour la protection du patrimoine dans les zones de conflit). Outre les organismes internationaux et les Etats, le grand public est également sensibilisé à cette problématique par la couverture que les médias lui accordent.

Ces développements reposent sur le principe que la communauté internationale et les Etats ont une responsabilité de s'investir pour la protection du patrimoine culturel des peuples en prenant un rôle actif et en encourageant les entités publiques ou privées à y contribuer. C'est une responsabilité à laquelle la Suisse, forte de sa tradition humanitaire et du pluralisme culturel qui la caractérise, entend répondre en s'engageant de manière active et solidaire à la fois au niveau national et international. La présente stratégie vise à définir le positionnement et les champs d'action de la Suisse à cet égard.

b) Forces et ressources de la Suisse

La Suisse dispose d'atouts considérables dans le domaine de la protection du patrimoine culturel en danger. Son expertise juridique et technique est largement reconnue. Ses politiques de conservation du patrimoine culturel sont citées en modèle. Ses législations pour la protection des biens culturels (Loi fédérale sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé, de catastrophe ou de situation d'urgence, RS 520.3) et pour la lutte contre le trafic de biens culturels (Loi fédérale sur le transfert international des biens culturels, RS 444.1) comptent parmi les plus modernes. Au niveau international, elle s'est forgée une réputation de partenaire fiable de par sa neutralité, sa stabilité et la transparence de ses institutions.

La Suisse est notamment le premier pays à s'être doté d'une législation permettant d'accueillir des biens culturels étrangers en danger (système de refuges). Cette initiative trouve un ancrage dans le passé : par deux fois, du patrimoine en péril a été abrité en Suisse. Ce fut le cas lors de la guerre civile espagnole, quand des œuvres du musée du Prado ont été temporairement conservées au musée d'Art et d'Histoire de Genève (1939). Des biens culturels afghans ont également trouvé refuge au musée afghan de Bubendorf (2000-2006) et ont depuis été retournés au musée de Kaboul.

Depuis de nombreuses années, la Confédération apporte au niveau de sa politique étrangère des soutiens ponctuels à des projets concrets de sauvegarde et de reconstruction du patrimoine culturel (Yémen, Afghanistan, Myanmar, Mali). Elle soutient régulièrement les travaux de sensibilisation de l'UNESCO sur les conventions culturelles et favorise l'application de ces dernières.

La Confédération s'engage également pour la préservation des archives et des documents en danger en relation à des graves violations de droits de l'homme ou du droit international humanitaire (Iles Marshall). Cette documentation peut être utile dans des futurs processus de traitement du passé et pour la lutte contre l'impunité.

D'importants développements sont actuellement en cours au niveau international pour associer les préoccupations culturelles du droit international humanitaire et des droits de l'homme. Ce sont des domaines dans lesquels la Suisse est un des pays à la pointe.

c) Vision stratégique

La Confédération s'engage pour la protection du patrimoine culturel en danger. Elle met ses connaissances et son expérience à disposition de la communauté internationale dans les domaines d'expertise qui lui sont propres. Ce faisant, elle consolide son image de partenaire fiable et solidaire des efforts entrepris.

Cette vision stratégique s'enracine dans l'esprit de l'article 54 de la Constitution qui fixe notamment comme objectif de la politique étrangère la promotion du respect de la démocratie et la coexistence pacifique des peuples. Elle s'accorde avec les priorités 2012-2022 de l'engagement de la Suisse à l'ONU que sont la paix et la sécurité, ainsi qu'avec la volonté affichée de la Confédération de s'impliquer dans la lutte contre le financement du terrorisme. Elle s'appuie également sur les principes qui fondent les articles constitutionnels 61, 69 al. 2 et 78 visant notamment à protéger les biens en cas de conflit armé, de catastrophe ou de situation d'urgence et à protéger le patrimoine dans l'intérêt public. Elle s'ancre dans le Message culture 2016-2020 qui fait de la valorisation et du renforcement de la collaboration institutionnelle internationale un pilier central de la stratégie de politique culturelle de la Confédération.

Afin que cette vision stratégique puisse déployer ses effets de manière unifiée au sein de la Confédération, il est primordial que ses principaux axes soient reflétés dans les documents planificateurs des départements et offices concernés. L'objectif est en effet une mise en commun des efforts et une favorisation des synergies entre les ressources existantes (whole-of-

government approach). Or la protection du patrimoine culturel a des ramifications multiples et engage de nombreuses politiques. Tous les départements fédéraux sont interpellés, et le sujet concerne directement ou indirectement une quinzaine d'offices fédéraux.

La vision se décline en trois axes stratégiques :

1. Viser l'exemplarité en matière de protection du patrimoine culturel en danger ;
2. Mettre à disposition de la communauté internationale les connaissances et l'expertise suisses en matière de protection du patrimoine culturel en danger ;
3. S'engager dans les enceintes internationales pour la protection du patrimoine culturel en danger.

Ces axes définissent des domaines d'action prioritaires qui sont traduits en objectifs généraux, puis en mesures. Les axes, objectifs et mesures reprennent des domaines d'expertise spécifiques de la Suisse au travers desquels une réelle valeur ajoutée peut être apportée au niveau international. Ils ont pour but de mettre en avant les ressources et actions de la Suisse en la matière.

d) Axe stratégique 1

Viser l'exemplarité en matière de protection du patrimoine culturel en danger

La Suisse est considérée comme exemplaire au niveau international dans bien des domaines de la protection des biens culturels en danger (législation, expertise technique, refuge, etc.). Il reste toutefois certains aspects dans lesquels une amélioration peut être envisagée, tels que la coordination entre les différents services de l'administration fédérale d'une part et entre l'administration fédérale et les administrations cantonales d'autre part, y compris les instances de justice. Pour des raisons de crédibilité sur la scène internationale, il est en effet nécessaire que la Suisse soit irréprochable dans les domaines dans lesquelles elle entend se profiler.

Dans cette optique d'exemplarité, il convient de s'assurer que les législations et pratiques suisses continuent à tenir compte des développements internationaux et à accorder une protection la plus large possible aux biens culturels en danger. Il est par exemple primordial que la Confédération puisse fournir des réponses claires et étayées aux organismes internationaux engagés dans la protection du patrimoine culturel en danger et ce malgré les défis que présente un système fédéral.

Le but d'exemplarité de la Suisse dans la gestion du patrimoine culturel en danger ne peut être envisagé que dans le cadre d'un partenariat entre secteur public et secteur privé. Ce dernier se mobilise déjà pour sensibiliser ses acteurs au devoir de diligence, ainsi qu'aux risques liés au blanchiment d'argent et au financement du terrorisme au travers d'initiatives telle que « Responsible Art Market ». Cependant, il est indispensable que le secteur privé (par exemple les marchands d'art, les collectionneurs, les musées et les dépositaires ou entrepositaires de biens culturels) s'associe pleinement aux efforts étatiques, afin que ceux-ci portent leurs fruits. Il appartient au secteur public de lancer le dialogue en vue de ce partenariat avec le secteur privé.

Quant aux cantons, leur participation aux buts, axes et mesures établis par la stratégie se fera sur une base volontaire au regard de leurs compétences en la matière.

Objectif 1 : La Confédération maintient un cadre normatif de pointe en matière de protection du patrimoine culturel

Mesures

- a) Veiller à ce que la législation nationale suive les évolutions pertinentes des normes internationales.
- b) Examiner périodiquement l'opportunité de ratifier les conventions internationales pertinentes pour la protection du patrimoine culturel auxquelles la Suisse n'est pas encore partie.
- c) Elargir le réseau de protection des biens culturels par le biais de nouveaux accords bilatéraux sur l'importation et le retour de biens culturels illicitement exportés (mise en œuvre de la *Convention UNESCO de 1970 concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels*).
- d) Inclure la notion de protection du patrimoine culturel dans les traités bilatéraux pertinents.

Objectif 2 : La Suisse répond aux exigences internationales en matière de lutte contre le trafic illicite de biens culturels

Mesures

- a) Réviser le processus de récolte des données pertinentes au sein des autorités fédérales et cantonales concernées, notamment à des fins de *reporting* et de statistiques.
- b) Viser une amélioration de la transmission entre autorités partenaires, au niveau cantonal, national et international, des informations permettant l'engagement de poursuites pénales, afin de lutter contre l'impunité.
- c) Maintenir une participation active aux opérations internationales de polices, notamment celles organisées par INTERPOL et EUROPOL.

Objectif 3 : La Confédération coopère avec les cantons et le secteur privé

Mesures

- a) Envisager de soutenir les cantons dans la planification et mise en œuvre de plans d'urgence et de structures organisationnelles d'intervention en cas de catastrophes d'origines naturelles et humaines, notamment pour ce qui est des projets d'abris de protection des biens culturels et de dépôts.
- b) Etablir un inventaire des lois cantonales encadrant le commerce des antiquités ; faire suivre cet inventaire d'une analyse des lacunes et des bonnes pratiques existantes en vue d'encourager les cantons à effectuer une amélioration et une possible harmonisation des règles en vigueur.
- c) Appeler les entreprises actives dans l'entreposage ou la prise en charge de biens culturels, les acteurs du marché de l'art et les collectionneurs à renforcer leur vigilance quant à la provenance des biens culturels, à prendre des mesures et à instaurer des règlements, ainsi que des bonnes pratiques afin de renforcer la lutte contre le trafic illicite.
- d) Convier les institutions muséales, publiques ou privées, à suivre et respecter le code de déontologie de l'ICOM pour une gestion des collections dans la légalité.

- e) Inviter le monde académique à approfondir la recherche et à favoriser le renforcement de capacités.

e) Axe stratégique 2

Mettre à disposition de la communauté internationale les connaissances et l'expertise suisses en matière de protection du patrimoine culturel en danger

La Confédération a développé des instruments novateurs dans le domaine de la protection du patrimoine culturel en danger, notamment au travers de la mise en œuvre de deux conventions phare du domaine : la *Convention de La Haye pour la protection des biens culturels en cas de conflits armés* (1954) complétée par deux protocoles, et la *Convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels* (1970). Afin de gagner en efficacité et en impact international, il convient de présenter une offre d'expertise et de soutien concertée dans ces domaines d'excellence.

La loi de mise en œuvre la Convention de 1954 (Loi fédérale sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé, de catastrophe ou de situation d'urgence) contient certaines mesures essentielles pour la protection des biens culturels en Suisse, telles que l'établissement d'un inventaire des biens culturels d'importance nationale et régionale, la documentation de sécurité et les archives nationales de microfilms. Cette loi prévoit également la possibilité d'accueillir dans un refuge en Suisse (*safe haven*) des biens culturels en péril, que ce soit en raison d'un conflit ou d'une catastrophe d'origine naturelle ou humaine. En cela, la Suisse a joué le rôle de précurseur. Pour pouvoir valoriser cet atout, certains aspects de mise en œuvre de ce refuge sont cependant encore à clarifier aussi bien à l'interne (processus d'activation) qu'à l'externe (patronage de l'UNESCO, réticences des Etats dues à un passé colonial).

La loi de mise en œuvre de la Convention de 1970 (Loi fédérale sur le transfert international des biens culturels) est citée en exemple au niveau international, et de manière générale l'expertise juridique et technique de la Suisse jouit d'une grande reconnaissance. Dans le cadre de l'application de cette loi, les contrôles aux frontières et dans les entrepôts douaniers ont mis en évidence des cas de fausse déclaration, de suspicion de vol ou de pillage de biens culturels. Dans certains cas, les biens culturels ont été confisqués sur décision d'une autorité judiciaire et dévolus à la Confédération qui est compétente pour décider de leur affectation, notamment de leur rapatriement. Cette loi permet d'allouer des soutiens financiers ponctuels à des projets de conservation et de préservation du patrimoine culturel.

La Suisse dispose également d'une expertise à même de contribuer aux efforts de reconstruction et de réhabilitation du patrimoine culturel bâti dans les contextes de destructions dues à des conflits ou à des catastrophes. La Déclaration de Davos sur la culture du bâti adoptée en janvier 2018 par les ministres européens de la culture réunis en conférence informelle sur invitation du Président de la Confédération représente une contribution innovante à concrétiser dans de telles situations. Le concept de culture du bâti (Baukultur) associe les préoccupations de conservation du patrimoine culturel et de (re)construction moderne afin de parvenir à un résultat qui prenne en compte les aspects non seulement culturels, mais également qualitatifs et sociaux de l'environnement bâti.

Objectif 1 : Le refuge des biens culturels en péril est opérationnel

Mesures

- a) Faire la promotion du refuge suisse au niveau international en mettant en avant les atouts et l'expérience de la Suisse.
- b) Contribuer à des initiatives visant à la dissémination du concept de refuge au niveau international et à leur mise en réseau sous l'égide de l'UNESCO (dans le but d'aboutir à une entente sur les processus d'activation du refuge suisse).
- c) Développer un projet de refuge pour biens culturels numériques ainsi que la recherche de base dans le domaine des données numériques.

Objectif 2 : La Suisse présente à la communauté internationale une expertise technique et un soutien financier concertés

Mesures

- a) Accorder les soutiens financiers prévus pour la conservation du patrimoine mobilier au titre de la mise en œuvre de la Convention de 1970 (Loi sur le transfert international des biens culturels) de manière prioritaire à des projets et institutions œuvrant pour la préservation et la conservation du patrimoine en péril.
- b) Mettre à disposition de pays tiers et organisations internationales des experts dans les domaines d'excellence de la Suisse, tels que la réhabilitation post-conflit ou post-catastrophe et l'instruction du personnel responsable de la protection des biens culturels dans les pays tiers (protection civile, institutions culturelles, personnel militaire).
- c) Mettre à disposition des pays tiers et organisations internationales les publications suisses (manuels d'instruction, guidelines, rapports d'expert, aide-mémoire) dans le domaine de la protection des biens culturels.
- d) Favoriser des actions d'échange et de mise en commun d'informations ainsi que de développement de compétences dans le domaine de la réhabilitation post-conflit par la promotion d'une culture du bâti de qualité.

f) Axe stratégique 3

S'engager dans les enceintes internationales pour la protection du patrimoine culturel en danger

La Suisse s'engage déjà sur la scène internationale dans le cadre de la protection du patrimoine culturel. Il s'agit cependant de concerter les efforts entrepris, de manière à maximiser leur impact.

En matière de représentation, les Départements et Offices concernés participent régulièrement aux réunions internationales dans leurs domaines de compétence, notamment celles organisées par les agences de l'ONU et de l'UE comme l'UNESCO, l'ONUDC et EUROPOL ainsi que par des organisations intergouvernementales comme le Conseil de l'Europe, INTERPOL, l'OMD, l'OSCE et l'ICCROM. Au-delà des organisations spécialisées, la Suisse fait valoir ses positions en faveur de la protection du patrimoine culturel en danger au sein des organes de l'ONU.

Les offices se concertent pour établir un calendrier stratégique de participation au sein des organes directeurs pertinents. Ils suivent en cela les objectifs et mesures fixés par la présente stratégie. Ce positionnement contribue notamment à valoriser les axes stratégiques 1 et 2 ci-

dessus. Il a pour but d'établir la Suisse comme acteur engagé dans le domaine de la protection du patrimoine culturel en danger.

En matière de droit international, la Suisse continue à soutenir les efforts visant à l'universalisation et à la mise en œuvre des instruments juridiques internationaux existants, par exemple la Convention de La Haye (1954) et ses deux Protocoles. Elle contribue à la réflexion et au dialogue politique pour le renforcement de la cohérence et l'identification des lacunes au niveau du droit international.

Objectif 1 : La Suisse est représentée dans les enceintes internationales pertinentes

Mesures

- a) Assurer une représentation systématique et coordonnée des offices concernés dans les enceintes et manifestations internationales.
- b) Contribuer à la bonne gouvernance internationale en se portant candidat d'une manière stratégique dans les organes directeurs des organisations et conventions internationales pertinentes.

Objectif 2 : La Suisse contribue activement au renforcement, à la mise en œuvre et à l'application universelle des instruments juridiques internationaux relatifs à la protection du patrimoine culturel en danger

Mesures

- a) Encourager la ratification universelle des instruments juridiques internationaux pertinents et leur mise en œuvre au niveau national, notamment en soutenant les efforts de l'UNESCO et d'autres acteurs-clés.
- b) Travailler de concert avec des organisations qui font connaître le cadre normatif aux acteurs politiques, forces armées, forces de sécurité, groupes armés et autres acteurs concernés.

Objectif 3 : La Suisse participe à la réflexion sur le droit international dans le domaine de la protection du patrimoine culturel en danger

Mesures

- a) Aider à dégager des synergies entre les différents instruments juridiques et procéder à une analyse des lacunes afin, le cas échéant, de les amener dans les enceintes internationales appropriées.
- b) Favoriser des initiatives destinées à rendre le cadre juridique plus clair et plus accessible.
- c) Contribuer à la réflexion globale au sujet des droits culturels et à son articulation avec la notion de protection du patrimoine culturel en danger.

g) Mise en œuvre

Un plan d'action assure la mise en œuvre de la présente stratégie. Le suivi de ce plan d'action et de la mise en œuvre de la stratégie sont confiés à un **Groupe de travail interdépartemental**. Le Groupe de travail interdépartemental est composé de tous les offices concernés par le domaine de la protection du patrimoine culturel en danger, sous la direction conjointe de l'OFC (DFI) et de la DOI (DFAE). La collaboration renforcée voulue par la stratégie au sein de l'administration fédérale doit permettre d'optimiser l'emploi des ressources à disposition. Les cantons et les partenaires de la société civile (par exemple ICA, ICOMOS, ICOM, AMS, AMAS, monde académique) peuvent être consultés et invités à coopérer.

Dans la mise en œuvre de la stratégie, les services concernés veillent à accorder une place particulière à des mesures de communication concertées au niveau national et international sur les actions entreprises.

Conclusion

La présente stratégie envisage un positionnement actif et solidaire de la Suisse pour la protection du patrimoine culturel en danger. Elle propose de mettre les connaissances et l'expertise de la Suisse dans ce domaine à disposition de la communauté internationale. Par ce biais, elle consolide l'image de la Suisse comme partenaire engagé et transparent en matière de protection du patrimoine culturel en danger, de lutte contre le trafic illicite de biens culturels et contre le financement du terrorisme.

Cette stratégie se décline sur trois axes : (1) viser à l'exemplarité de la Suisse en matière de protection du patrimoine en danger, (2) mettre à disposition de la communauté internationale les connaissances et l'expertise de la Suisse en matière de protection du patrimoine culturel en danger, (3) s'engager dans les enceintes internationales pour la protection du patrimoine culturel en danger.

La mise en œuvre est assurée par un plan d'action et pilotée par un groupe de travail interdépartemental regroupant tous les offices concernés, et présidé conjointement par la DOI et l'OFC.

Annexe 1o



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie
et de la communication DETEC

Office fédéral du développement territorial ARE
Office fédéral des routes OFROU
Office fédéral de l'environnement OFEV

Département fédéral de l'intérieur DFI

Office fédéral de la culture OFC

Berne, le 15 novembre 2012

Recommandation pour la prise en considération des inventaires fédéraux au sens de l'article 5 LPN dans les plans directeurs et les plans d'affectation



 Recommandation pour la prise en considération des inventaires fédéraux au sens de l'article 5 LPN dans les plans directeurs et les plans d'affectation

Sommaire

1	But	4
2	Contexte	4
2.1	Inventaires fédéraux	4
2.2	Tâches de la Confédération	4
2.3	ATF Rûti	5
3	Prise en compte des inventaires fédéraux par les cantons et les communes	5
3.1	Prise en compte des inventaires fédéraux dans l'accomplissement de tâches de la Confédération	5
3.2	Prise en compte des inventaires fédéraux dans l'accomplissement de tâches cantonales et communales	6
4	Prise en compte des inventaires fédéraux dans les plans directeurs cantonaux	7
4.1	Les inventaires fédéraux en tant que forme particulière de conceptions et plans sectoriels	7
4.2	Prise en compte dans les études de base	7
4.3	Prise en compte dans les données de base et le rapport explicatif	8
4.4	Prise en compte dans la partie contraignante (carte et texte) du plan directeur	8
4.5	Coordination avec les autres activités à incidence territoriale, pesée des intérêts	8
5	Prise en compte des inventaires fédéraux dans les plans d'affectation et lors de projets concrets	9
6	Prise en compte spécifique à chaque inventaire	10
6.1	Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP)	10
6.1.1	Caractéristiques générales de l'IFP	10
6.1.2	Rôle du plan directeur cantonal pour la prise en compte de l'IFP	11
6.1.3	Points examinés par la Confédération	12
6.1.4	Prise en compte de l'IFP dans les plans d'affectation ou dans d'autres instruments	12
6.2	Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS)	13
6.2.1	Caractéristiques générales de l'ISOS	13
6.2.2	Rôle du plan directeur cantonal pour la prise en compte de l'ISOS	14
6.2.3	Points examinés par la Confédération	15
6.2.4	Prise en considération de l'ISOS dans les plans d'affectation ou dans d'autres instruments	15
6.3	Inventaire des voies de communication historiques de la Suisse (IVS)	15
6.3.1	Caractéristiques générales	15
6.3.2	Rôle du plan directeur cantonal pour la prise en compte de l'IVS	17
6.3.3	Points examinés par la Confédération	18
6.3.4	Prise en compte de l'IVS dans les plans d'affectation ou dans d'autres instruments	18
	Annexe: questions permettant d'apprécier la nécessité d'une action au niveau cantonal et communal	19

Recommandation pour la prise en considération des inventaires fédéraux au sens de l'article 5 LPN dans les plans directeurs et les plans d'affectation

1 But

L'arrêt du Tribunal fédéral (ATF) Rûti ZH¹ a confirmé l'importance essentielle des inventaires fédéraux au sens de l'article 5, alinéa 1, LPN² et précisé qu'il existait pour les cantons et les communes une obligation de tenir compte de ces inventaires fédéraux aussi dans l'exécution des tâches cantonales et communales.

Par la présente recommandation, les offices responsables des inventaires fédéraux, à savoir les Offices fédéraux de l'environnement (OFEV) pour l'IFP, de la culture (OFC) pour l'ISOS et des routes (OFROU) pour l'IVS ainsi que l'Office fédéral du développement territorial (ARE), responsable de l'examen des plans directeurs cantonaux, saisissent l'opportunité de l'ATF Rûti pour montrer comment assurer la prise en compte des inventaires fédéraux dans les plans directeurs et les plans d'affectation.

2 Contexte

2.1 Inventaires fédéraux

L'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale de 1977 (OIFP, RS 451.11), l'inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse de 1981 (OISOS, RS 451.12) et l'inventaire fédéral des voies de communication historiques de la Suisse de 2010 (OIVS, RS 451.13) visent la protection des objets qu'ils répertorient lorsque ceux-ci sont menacés *dans le cadre de l'accomplissement de tâches de la Confédération* au sens de l'article 2 LPN.

Les objets de ces trois inventaires fédéraux méritent, au sens de l'article 6, alinéa 1, LPN « spécialement d'être conservé[s] intact[s] ou en tout cas d'être ménagé[s] le plus possible, y compris au moyen de mesures de reconstitution ou de remplacement adéquates ». Selon l'article 6, alinéa 2, LPN, dans le cadre de l'accomplissement de tâches de la Confédération, « 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 ».

2.2 Tâches de la Confédération

Sont considérées comme tâches de la Confédération au sens de l'article 2 LPN: la planification, la construction et la modification de constructions et d'installations par la Confédération, l'octroi de concessions et d'autorisations et l'allocation de subventions. Les décisions des autorités cantonales concernant les projets qui, selon toute vraisemblance, ne peuvent être réalisés qu'avec des subventions fédérales sont assimilées à l'accomplissement de tâches de la Confédération (art. 2, al. 2, LPN).

L'accomplissement de certaines tâches fédérales (et donc la pesée des intérêts qualifiée mentionnée à l'article 6, al. 2, LPN) relève de la compétence des cantons. Il convient à ce titre de mentionner par exemple l'octroi de dérogations pour des constructions et installations situées hors des zones à bâtir ou pour des défrichements, l'octroi d'autorisations pour l'installation d'antennes de téléphonie mobile en zone à bâtir, les autorisations relevant du droit de la pêche pour des interventions techniques sur des cours d'eau ou l'application des dispositions sur la protection de la végétation riveraine, des marais et d'autres biotopes. En revanche, l'établissement de plans directeurs et de plans d'affectation cantonaux ou communaux ne représente en général pas une tâche de la Confédération³.

¹ ATF 135 II 209, traduit au JT 2010 I 711

² Loi fédérale du 1^{er} juillet 1988 sur la protection de la nature et du paysage, RS 451.

³ Cf. Barbara Jud 2011, Les inventaires fédéraux au sens de l'article 5 LPN. Quelle portée pour la Confédération, les cantons et les communes?, VLP-ASPAN, Beme. Territoire & Environnement n° 1/11, p. 4.

Recommandation pour la prise en considération des inventaires fédéraux au sens de l'article 5 LPN dans les plans directeurs et les plans d'affectation

2.3 ATF Rûti

Jusqu'à présent, une controverse sur la question de savoir si ces inventaires devaient être pris en considération également *en dehors de* l'accomplissement des tâches de la Confédération s'est traduite par une protection insuffisante des objets inscrits dans les inventaires fédéraux au sens de l'article 5 LPN. Dans l'ATF Rûti de 2009, le Tribunal fédéral a confirmé qu'il existait pour les cantons (et les communes) une obligation de tenir compte des inventaires fédéraux également lors de l'exécution des tâches cantonales (et communales)⁴.

Les inventaires fédéraux doivent être pris en compte non seulement dans l'accomplissement des tâches de la Confédération, mais aussi dans l'exécution des tâches cantonales et communales.

3 Prise en compte des inventaires fédéraux par les cantons et les communes

Les inventaires fédéraux au sens de l'article 5 LPN sont *directement applicables* lors de l'accomplissement de tâches de la Confédération, et sont *applicables indirectement, par analogie*, dans le cadre de l'accomplissement de tâches cantonales et communales.

3.1 Prise en compte des inventaires fédéraux dans l'accomplissement de tâches de la Confédération

Lorsqu'un objet d'un inventaire fédéral risque d'être touché par l'accomplissement d'une tâche fédérale par le canton (ou par la Confédération), la *pesée des intérêts en présence* (intérêts de protection et intérêts d'utilisation) joue un rôle très important: même si l'impact d'un projet (par exemple d'un projet de construction) est jugé minime du fait qu'il n'occasionne qu'une *atteinte minime*, le projet ne peut être autorisé que si des intérêts importants et supérieurs prévalent sur les objectifs de protection décrits dans l'inventaire fédéral.

L'article 6, alinéa 2, LPN souligne l'importance des inventaires fédéraux qui, selon l'alinéa 1, recensent des objets méritant une protection spéciale: un projet occasionnant *une atteinte sensible* – c'est-à-dire qui a un impact important, étendu et irréparable sur les objectifs de protection d'un objet inventorié – qui obligerait à faire une exception à la règle suivant laquelle un objet doit être conservé intact dans les conditions fixées par l'inventaire est en principe exclu (...). Une exception ne peut être envisagée selon la loi que si des intérêts équivalents ou supérieurs, *d'importance nationale également*, s'opposent à cette conservation (...). En d'autres termes, dans tous les cas où l'intérêt opposé à la préservation d'un objet ne relève pas d'un intérêt national, le législateur a déjà pris la décision de favoriser la conservation intacte de l'objet (...).⁵

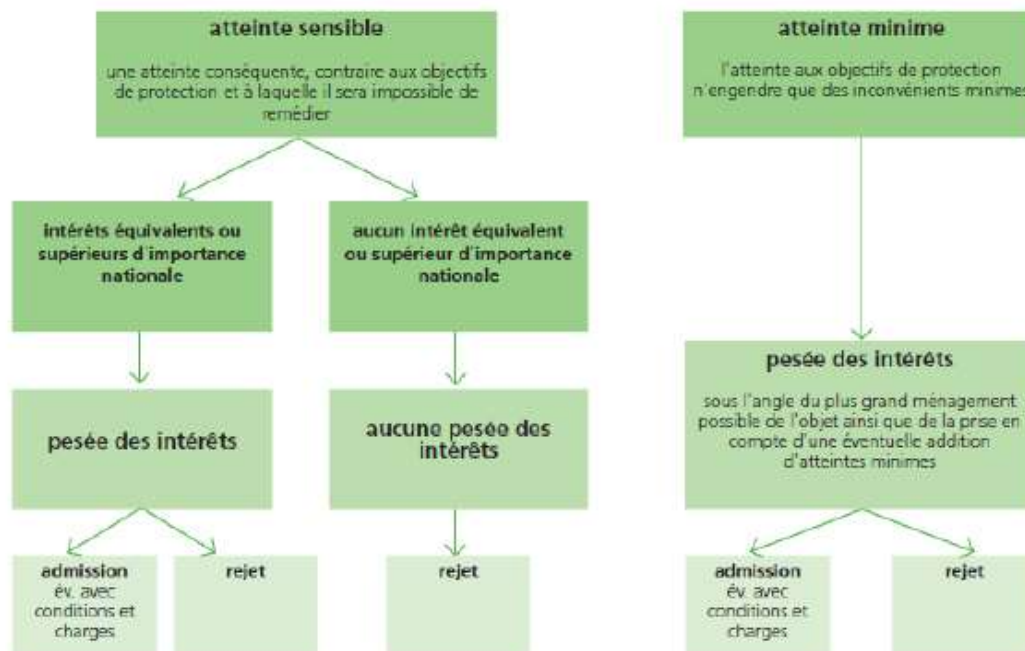
Conservé intact signifie protéger intégralement l'objet face à d'éventuelles futures atteintes. Il importe d'assurer la préservation intégrale des qualités et valeurs qui confèrent à cet objet son caractère unique et qui justifient son inscription dans un inventaire fédéral. La question de la conservation intégrale d'un objet doit être examinée à partir de la définition précise du but de protection dudit objet, c'est-à-dire qu'il importe d'évaluer la gravité des atteintes qui risquent d'être portées aux divers objectifs de protection décrits précisément dans l'inventaire où ledit objet est répertorié.

⁴ ATF 135 II 209, consid. 2.1; confirmé par l'arrêt 1C_470/2009 du 3 mai 2010, consid. 3.3, Walzmühle, Frauenfeld.

⁵ ATF 127 II 273, consid. 4c, ponton d'amarrage à Ermatingen; avec mise en exergue. De même, l'aménagement d'un sentier à Giessbach, site inscrit à l'IFP, ne relève pas d'un intérêt national, jugement 1A.185/2006 du 5 mars 2007, consid. 7.1.

Recommandation pour la prise en considération des inventaires fédéraux au sens de l'article 5 LPN dans les plans directeurs et les plans d'affectation

Le schéma ci-dessous⁶ présente un résumé des critères à respecter et des procédures à suivre lors de l'accomplissement de tâches de la Confédération en fonction de la gravité de l'atteinte présumée aux objectifs de protection des objets répertoriés dans des inventaires fédéraux.



3.2 Prise en compte des inventaires fédéraux dans l'accomplissement de tâches cantonales et communales

Selon l'ATF Rütli, lors de l'accomplissement de tâches cantonales (et communales), dont fait en principe partie l'établissement des plans directeurs et des plans d'affectation, la protection des objets répertoriés dans les inventaires fédéraux doit être assurée par le droit cantonal (et communal). C'est ce qui découle de l'article 78, alinéa 1, Cst,⁷ qui stipule que la protection de la nature et du patrimoine est du ressort des cantons⁸.

Cela signifie que les législations cantonale et communale doivent prévoir des *dispositions* permettant de tenir compte des objets figurant dans des inventaires fédéraux même en dehors de l'accomplissement de tâches de la Confédération. Les cantons et les communes disposent pour ce faire d'une marge d'appréciation relativement grande – dans la mesure où le droit fédéral ne prévoit pas d'exigences spécifiques. Selon l'ATF Rütli, les inventaires fédéraux doivent être pris en considération dans la planification directrice cantonale (art. 6, al. 4 LAT). Le plan directeur cantonal étant contraignant pour les autorités, les objectifs de protection des inventaires fédéraux doivent être intégrés dans les plans d'affectation par la définition de zones à protéger (art. 17, al. 1 LAT) ou d'autres mesures adéquates (art. 17, al. 2 LAT).

En dehors de l'accomplissement de tâches fédérales, les inventaires fédéraux sont applicables, non pas directement, mais indirectement. Les inventaires fédéraux au sens de l'article 5 LPN doivent donc être pris en considération dans l'accomplissement de toutes les tâches à incidence territoriale.

⁶ Barbara Jud, *op. cit.*, p. 9.

⁷ Constitution fédérale du 18 avril 1999, RS 101.

⁸ ATF 135 II 209, consid. 2.1. traduit au JT 2010 I 711

4 Prise en compte des inventaires fédéraux dans les plans directeurs cantonaux

4.1 Les inventaires fédéraux en tant que forme particulière de conceptions et plans sectoriels

Lors de l'accomplissement de tâches relevant de leur compétence, les cantons et les communes ont aussi l'obligation de tenir compte des inventaires fédéraux au sens de l'article 5 LPN et de les appliquer *indirectement, par analogie*, si les ordonnances fédérales d'application ne précisent pas les modalités de cette mise en œuvre, mais que d'autres textes normatifs – concrètement la législation sur l'aménagement du territoire – le font.

Le Tribunal fédéral s'est penché sur cette application indirecte dans le cadre de l'arrêt Rùti. Il a expliqué que les inventaires fédéraux équivalent de par leur nature à des conceptions et plans sectoriels au sens de l'article 13 LAT⁹ et que, en conséquence, les cantons et les communes doivent en tenir compte dans leur planification directrice – non pas directement en application de la LPN – mais par analogie, en appliquant les principes régissant ces instruments de planification¹⁰.

La prise en compte (ou *application par analogie* aux conceptions et plans sectoriels) des inventaires fédéraux par les cantons et les communes découle en particulier de l'article 6 LAT: selon l'alinéa 1, « en vue d'établir leurs plans directeurs, les cantons déterminent dans les grandes lignes le cours que doit suivre l'aménagement de leur territoire », et selon l'alinéa 4, « ils tiennent compte des conceptions et plans sectoriels de la Confédération », soit également, selon l'ATF Rùti, des inventaires fédéraux à considérer comme une forme particulière de conceptions et plans sectoriels¹¹. En ce sens, l'article 22, alinéa 1, OAT¹², qui stipule que les conceptions et les plans sectoriels ont force obligatoire pour les autorités, s'applique aussi aux inventaires fédéraux. Les autorités cantonales et communales disposent cependant d'une liberté d'appréciation importante quant à la mise en œuvre dans la législation et l'aménagement¹³.

L'ATF Rùti a été repris dans les trois ordonnances d'application des inventaires fédéraux. Ainsi, les articles 9 OIVS, 4a OISOS et 2a OIFP prévoient expressément que:

Les cantons tiennent compte des inventaires fédéraux lors de l'établissement de leur plan directeur cantonal.

Les inventaires fédéraux et leurs objets doivent en principe être repris dans les plans directeurs cantonaux, ce que confirme l'article 11, alinéa 1, LAT selon lequel « le Conseil fédéral approuve les plans directeurs (...) notamment s'ils tiennent compte de manière adéquate des tâches de la Confédération dont l'accomplissement a des effets sur l'organisation du territoire »: le plan directeur cantonal doit notamment assurer la coordination entre l'intérêt à protéger les objets inventoriés par la Confédération et celui lié à d'autres activités à incidence territoriale (dans les domaines de l'urbanisation, des transports, des infrastructures, de l'agriculture, du tourisme, de la détente, etc.).

4.2 Prise en compte dans les études de base

L'obligation de tenir compte des inventaires fédéraux lors de l'élaboration des plans directeurs cantonaux ou de leurs modifications résulte non seulement – comme l'explique l'ATF Rùti – de l'article 6,

⁹ Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire, RS 700.

¹⁰ ATF 135 II 209, consid. 2.1. traduit au JT 2010 I 711

¹¹ ATF 135 II 209, consid. 2.1. traduit au JT 2010 I 711

¹² Ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire, RS 700.1.

¹³ Voir aussi Nouveau droit de l'aménagement du territoire – Explications relatives à l'OAT et recommandations pour la mise en œuvre, commentaire art. 22 OAT

Recommandation pour la prise en considération des inventaires fédéraux au sens de l'article 5 LPN dans les plans directeurs et les plans d'affectation

alinéa 4, LAT, mais également de l'article 6, alinéa 2, LAT selon lequel les cantons doivent désigner, en vue d'établir leur plan directeur, les parties du territoire qui «se distinguent par leur beauté ou leur valeur, ont une importance pour le délassement ou exercent une fonction écologique marquante». Les territoires que la Confédération place sous un régime de protection particulier doivent aussi être considérés comme dignes de protection par les cantons, sans quoi l'unité du droit ne serait pas garantie¹⁴.

4.3 Prise en compte dans les données de base et le rapport explicatif

Toute personne exerçant une activité à incidence territoriale doit être en mesure de savoir si son projet peut entraîner des conflits d'objectifs avec la protection aussi intégrale que possible d'un objet d'un inventaire fédéral. La planification directrice doit contribuer à mettre en évidence l'existence et la localisation d'un objet IFP, ISOS ou IVS. De plus, il est utile que les utilisateurs du plan directeur cantonal puissent voir aisément quels objets doivent être protégés et comment.

Le périmètre et les objectifs de protection des objets doivent par conséquent être déjà indiqués dans les données de base.

Le rapport explicatif doit renseigner sur l'état de la mise en œuvre des inventaires fédéraux et sur les démarches restant à entreprendre dans ce domaine dans le canton.

Comme indiqué dans le guide de la planification directrice, les inventaires fédéraux et les objets seront mentionnés dans les données de base du chapitre correspondant du plan directeur.

4.4 Prise en compte dans la partie contraignante (carte et texte) du plan directeur

Une planification directrice qui se veut efficace ne saurait se limiter à la simple mention de données de base concernant des objets des inventaires fédéraux. Le report d'informations sur les objets des inventaires fédéraux ne suffit pas. Le canton indiquera dans le plan directeur comment il entend concrétiser et mettre en œuvre les indications de la Confédération relatives aux différents objets inventoriés afin de pouvoir garantir une protection suffisante. A cette fin, il importe de coordonner dans le plan directeur cantonal les tâches cantonales et communales avec les objectifs de protection des objets d'un inventaire et de montrer les démarches encore nécessaires pour atteindre les objectifs de protection.

Les objets d'un inventaire doivent être traités aussi bien dans la partie contraignante du texte que dans la carte du plan directeur.

4.5 Coordination avec les autres activités à incidence territoriale, pesée des intérêts

La protection des objets des inventaires fédéraux nécessite une coordination avec les autres activités à incidence territoriale: pour les objets ou projets dont la coordination est déjà bien avancée (coordination réglée ou coordination en cours), les fiches de coordination du plan directeur cantonal doivent montrer comment la coordination ou la pesée des intérêts en présence a été effectuée (coordination réglée) ou devra l'être (coordination en cours)¹⁵.

Du fait que les cantons sont tenus de prendre en compte les inventaires fédéraux dans les plans directeurs, il leur est nécessaire de tenir compte de l'intérêt à protéger ces objets dès le stade de la coordination avec d'autres activités à incidence territoriale risquant de porter atteinte à ces objets.

¹⁴ Cf. Barbara Jud, op.cit., p. 10 s.

¹⁵ Cf. Barbara Jud, op.cit., p. 12.

Recommandation pour la prise en considération des inventaires fédéraux au sens de l'article 5 LPN dans les plans directeurs et les plans d'affectation

Certaines atteintes à des objets d'importance nationale ne sont pas exclues, raison pour laquelle une coordination est nécessaire. S'il s'agit de l'accomplissement d'une tâche cantonale ou communale, il n'est pas nécessaire que l'atteinte à l'objet protégé d'importance nationale relève d'un intérêt équivalent ou supérieur, d'importance nationale également. Une exception aux objectifs de protection des inventaires fédéraux en raison d'un projet cantonal ou communal ne peut toutefois être prise en compte que dans des cas exceptionnels dans lesquels l'intérêt cantonal ou communal susceptible de provoquer une atteinte aux objectifs de protection est prépondérant.

La Confédération ne peut approuver des éléments de plan directeur ou des projets n'ayant pas fait l'objet d'une pesée correcte des intérêts en présence. Une indication du plan directeur concernant les inventaires fédéraux au sens de l'article 5 LPN peut être critiquée pour les raisons suivantes :

- aucune pesée des intérêts n'a été effectuée (absence de pesée des intérêts);
- une pesée des intérêts a été effectuée, mais n'a pas pris en considération les intérêts pertinents (déficit dans la détermination des intérêts concernés);
- des intérêts ne méritant pas protection ou objectivement de moindre importance ont été intégrés à la pesée des intérêts en présence (excès dans la détermination des intérêts concernés);
- la pesée de tous les intérêts pertinents en présence a été effectuée, mais leur pondération n'est pas correcte (erreur d'appréciation)¹⁶.

Une coordination entre les intérêts de protection des objets des inventaires et les autres activités à incidence territoriale doit déjà avoir lieu au niveau du plan directeur cantonal.

5 Prise en compte des inventaires fédéraux dans les plans d'affectation et lors de projets concrets

La prise en compte des inventaires fédéraux dans les plans directeurs permet de remplir seulement partiellement l'obligation de protéger les objets inscrits dans les inventaires fédéraux. Les plans directeurs cantonaux ne lient que les autorités. Par conséquent, la démarche qui doit suivre est de tenir compte précisément des inventaires fédéraux dans les plans d'affectation qui lient les propriétaires fonciers.

Les cantons et les communes doivent donc prendre une part active et prévoir des mesures de protection appropriées. Ils disposent, pour ce faire, d'une marge d'appréciation relativement grande. Les indications figurant dans le plan directeur cantonal doivent être concrétisées au niveau de la parcelle et de façon contraignante pour les propriétaires fonciers, en tenant compte de la marge de manœuvre existante. Cette concrétisation peut prendre la forme de zones à protéger (souvent superposées) (article 17, alinéa 1, LAT), d'autres zones, comme des zones à maintenir libres de constructions (article 18 LAT), de plans d'affectation spéciaux (plans de quartier, plans partiels d'affectation, plans spéciaux) ou d'autres mesures adéquates (article 17, alinéa 2, LAT), telles que par exemple des dispositions de protection ou des solutions contractuelles.

Dans leurs plans d'affectation, les communes doivent également prendre en compte les inventaires fédéraux lorsque le canton n'a pas (encore) réglé la coordination dans le plan directeur cantonal ou que le Conseil fédéral a considéré que le traitement de cette question dans le plan directeur était insuffisant et que le canton devait réexaminer cette question¹⁷.

Les indications des plans d'affectation doivent également être mises en œuvre correctement dans chaque cas concret. Une atteinte n'est autorisée dans certains cas que si l'intérêt susceptible de provoquer une atteinte est prépondérant.

¹⁶ Cf. Barbara Jud, op.cit., p. 12 s.

¹⁷ Cf. Barbara Jud, op.cit., p. 14 s.

Recommandation pour la prise en considération des inventaires fédéraux au sens de l'article 5 LPN dans les plans directeurs et les plans d'affectation

Dans l'arrêt Rütli, le Tribunal fédéral a expliqué que l'obligation de prise en compte se réalisait, d'une part, dans les plans d'aménagement (plans d'affectation) concrétisant les objectifs de protection et, d'autre part, lors de la pesée des intérêts en présence qui doit obligatoirement être effectuée dans chaque cas concret et qui tient compte des intérêts de la protection du patrimoine¹⁸.

Les intérêts de protection des inventaires fédéraux sont à prendre en compte dans le cadre des plans d'affectation, mais également lors de projets concrets.

6 Prise en compte spécifique à chaque inventaire

6.1 Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP)

6.1.1 Caractéristiques générales de l'IFP

6.1.1.1 Critères de sélection

L'IFP recense 162 objets d'une surface totale de 780 000 ha. Les plus petits objets présentent une surface de moins de 10 ha, les plus grands une superficie de plusieurs fois 10 000 ha. Un quart des objets est situé sur le territoire de deux ou plusieurs cantons. L'IFP recense des paysages naturels et culturels ainsi que des monuments naturels (géotopes) dont la forme et la structure sont considérées comme uniques en Suisse (objets uniques) ou qui présentent des caractéristiques typiques d'une région du pays (paysages typiques); à noter toutefois que cette catégorisation s'avère parfois impossible ou peu judicieuse. Plusieurs objets exercent une fonction spécifique de détente. Si quelques objets dont la beauté et la spécificité ont été déjà partiellement altérées figurent à l'inventaire, cela ne signifie pas que de nouvelles atteintes analogues sont tolérées¹⁹. Au contraire, il importe de réduire du mieux possible les atteintes existantes, ou du moins de limiter leurs effets négatifs²⁰.

6.1.1.2 Objectifs de protection

Pour ces objets, l'aspect caractéristique du site ou du paysage ainsi que leurs éléments marquants doivent être conservés dans leur intégralité. Font notamment partie de ces éléments: les formations géologiques remarquables (géotopes), la dynamique naturelle des paysages, en particulier des cours d'eau, les espaces vitaux dignes de protection avec ses espèces animales et végétales dans leur diversité et adaptés au milieu ou assurant des fonctions importantes en particulier pour la connexion, la préservation et la protection contre les atteintes et la minimisation des dérangements ainsi que la préservation du caractère naturel et la tranquillité de ces milieux, les constructions et installations typiques de ces sites et paysages. Il importe d'encourager les utilisations caractéristiques du paysage.

En ce qui concerne ces objectifs de protection généraux, l'inventaire donne pour chaque objet une brève description des valeurs spécifiques à protéger. Il présente également la description précise et la représentation cartographique de chaque objet et indique les raisons justifiant une inscription d'importance nationale. La description détaillée et différenciée des objets conformément au mandat de valorisation de l'inventaire IFP du Conseil fédéral permettra une formulation plus concrète et spécifique des objectifs de protection de chaque objet²¹.

¹⁸ ATF 135 II 209, consid. 2.1. traduit au JT 2010 I 711

¹⁹ ATF v.18.4.1991 en la cause SL c. Amstad.

²⁰ Explications relatives à l'IFP («classer vert»), chiffre 3.

²¹ Suite à un rapport de la Commission de gestion du Conseil national, le Conseil fédéral a lancé le projet de valorisation de l'IFP en chargeant l'OFEV de préciser et différencier les objectifs de protection de chaque objet et de mieux ancrer l'IFP dans les domaines politiques à incidence spatiale (FF 2004 719).

Recommandation pour la prise en considération des inventaires fédéraux au sens de l'article 5 LPN dans les plans directeurs et les plans d'affectation

6.1.1.3 Risques d'atteintes

Les principales menaces possibles, auxquelles il faut accorder une attention particulière dans les plans directeurs et les plans d'affectation, sont citées dans les notes explicatives²². Il s'agit en particulier des nouvelles zones à bâtir, des constructions et installations d'infrastructures en dehors des zones à bâtir, des projets d'extraction et de décharge de matériaux, des loisirs intensifs, de l'agriculture et de la sylviculture pratiquées de façon inadaptée, de la pollution des eaux et du bruit.

6.1.2 Rôle du plan directeur cantonal pour la prise en compte de l'IFP

L'IFP constitue une base de planification à prendre systématiquement en compte dans tous les processus de décision concernant des mesures d'aménagement du territoire dans le périmètre ou à proximité de paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale. La planification directrice doit permettre d'assurer la coordination entre les objectifs fédéraux de préservation des objets IFP et les autres activités à incidence territoriale (notamment dans les domaines de l'urbanisation, des transports, des infrastructures, de l'agriculture, du tourisme et de la détente).

La concrétisation des objectifs de protection des objets IFP dans le plan directeur cantonal fait partie des tâches incombant aux cantons dans le domaine de la protection du paysage (notamment la désignation de zones cantonales de protection paysagère ou de réserves paysagères cantonales). Le plan directeur doit d'une part informer les acteurs de l'aménagement du territoire, en particulier les autorités cantonales et communales chargées de la planification, de l'existence de l'IFP et de l'obligation de tenir compte de celui-ci et, d'autre part, donner des indications appropriées pour une mise en œuvre de mesures permettant la prise en compte des objectifs de protection de l'inventaire fédéral dans tous les projets à incidence territoriale.

6.1.2.1 Prise en compte dans les données de base et le rapport explicatif

De même que les objets des deux autres inventaires fédéraux au sens de l'article 5 LPN, les paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale doivent être mentionnés aussi bien dans les données de base que dans le rapport explicatif relatif au plan directeur cantonal.

Les données de bases devront comporter une description succincte de l'IFP faisant référence aux dispositions de la LPN et de l'ordonnance concernant l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (OIFP; RS 451.11) ainsi que d'autres références:

- Consultation possible de l'inventaire fédéral (service cantonal compétent dans le domaine de la nature et du paysage);
- Office fédéral compétent dans le domaine de la nature et du paysage (OFEV).

Le rapport explicatif devra, pour l'essentiel, donner des indications sur la force juridique des mesures concrétisant les objectifs de protection de l'inventaire dans le canton (par exemple garantie du périmètre de protection de zones cantonales ou communales de protection paysagère) et sur les mesures et démarches qui sont encore nécessaires pour concrétiser les objectifs de protection spécifiques des objets IFP.

6.1.2.2 Prise en compte dans le texte du plan directeur cantonal

Les indications du plan directeur cantonal spécifiques à l'IFP devraient aborder les points suivants:

Indications concernant les objectifs de protection / principes d'aménagement

- Il importe d'indiquer que la sauvegarde des éléments caractéristiques et des qualités des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale figure parmi les objectifs visés.

²² Explications relatives à l'IFP («classer vert»), chiffre 5.

Recommandation pour la prise en considération des inventaires fédéraux au sens de l'article 5 LPN dans les plans directeurs et les plans d'affectation

Mesures visant à assurer la coordination

- L'examen des projets à incidence territoriale devra permettre de mettre en évidence les éventuels conflits d'objectifs avec les objectifs de protection de l'IFP: le projet entrave-t-il les objectifs de protection d'un objet IFP? L'objet IFP est-il menacé d'une atteinte par un projet situé en dehors du périmètre protégé? L'atteinte est-elle inévitable (implantation imposée par la destination)?
- Toute dérogation aux objectifs de protection de l'IFP ne peut être envisagée qu'au terme d'une pesée minutieuse, rigoureuse et conforme au droit des intérêts en présence. De plus, s'il s'agit d'une tâche de la Confédération, le plan directeur cantonal devra indiquer les mesures de reconstitution ou de remplacement au sens de l'article 6, alinéa 1, LPN qui devront être prévues pour compenser équitablement l'atteinte prévue.
- Pour assurer un développement harmonieux des objets IFP, il convient de définir des procédures et mesures appropriées. Exemples: s'assurer de la compétence opérationnelle des responsables des tâches de planification, prévoir l'organisation de concours qualifiés avec la participation du service cantonal responsable de la nature et du paysage, etc.

6.1.2.3 Prise en compte dans la carte du plan directeur cantonal

Pour permettre la coordination entre objets IFP et activités à incidence territoriale, il convient de reporter le périmètre des objets IFP sur la carte du plan directeur en tant que données de base et/ou d'indiquer l'état de la mise en œuvre par le biais d'instruments cantonaux tels que des zones de protection du paysage.

6.1.3 Points examinés par la Confédération

La prise en compte dans le plan directeur des points 6.1.2.1 à 6.1.2.3 et, plus particulièrement, de la question de la gestion des conflits d'objectifs ou de la pesée des intérêts de protection et d'exploitation est-elle correcte?

Les objets de l'inventaire fédéral sont-ils correctement indiqués sur la carte du plan directeur cantonal? Si tel n'est pas le cas, pourquoi?

Pour les objets situés sur le territoire de plusieurs cantons, la coordination avec les cantons voisins a-t-elle eu lieu?

Comment le canton a-t-il prévu d'informer les communes sur les indications du plan directeur spécifiques à l'inventaire IFP?

6.1.4 Prise en compte de l'IFP dans les plans d'affectation ou dans d'autres instruments

Les objets IFP (périmètre et objectifs de protection) doivent être systématiquement pris en compte dans les études de base consultées pour la planification de tous les projets à incidence territoriale. Les indications les concernant qui figurent dans les plans directeurs doivent être reportées dans les plans d'affectation. Le règlement des affectations doit contenir un plan de mesures de préservation de la valeur d'importance nationale de l'objet IFP et faire référence à la pesée des intérêts en présence qui doit nécessairement avoir lieu en cas d'atteinte à un objet d'importance nationale.

6.2 Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS)

6.2.1 Caractéristiques générales de l'ISOS

6.2.1.1 Critères de sélection

L'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (OISOS; RS 451.12) recense 1283 objets (état au 1^{er} mai 2012) – en règle générale des sites habités en permanence regroupant au moins dix bâtiments principaux mentionnés sur les cartes Siegfried et indiqués par un nom de localité sur les cartes nationales – que le Conseil fédéral considère comme présentant une importance nationale en raison de leurs qualités exceptionnelles. L'importance nationale d'un site découle de ses qualités topographiques, territoriales et historico-architecturales: l'ISOS est basé sur l'appréciation d'ensemble d'un site, et non pas sur les caractéristiques de certaines de ses composantes. Il tient compte de la qualité globale du tissu bâti et de son organisation spatiale – places, rues, jardins et espaces verts – ainsi que du rapport que le bâti établit avec son environnement proche et plus éloigné.

L'inventaire fédéral ISOS est complété de listes d'objets d'importance régionale et locale. Ces objets ont été répertoriés dans le cadre du premier recensement effectué selon la méthode de relevé de l'ISOS. Ces listes ne font pas partie de l'inventaire fédéral et n'ont par conséquent pas de valeur juridique au sens de la LPN.

6.2.1.2 Objectifs de sauvegarde

Inventorier des sites qui, pour la plupart, se sont développés au fil de plusieurs siècles revient à fournir un instantané d'un processus évolutif. Ce développement continu établit un lien direct avec l'aménagement du territoire, conduisant ainsi à formuler des objectifs de conservation.

L'ISOS subdivise les localités en différentes entités – périmètres, ensembles, périmètres environnants et échappées dans l'environnement. Un objectif de sauvegarde est attribué à chaque subdivision – sauvegarde de la substance, de la structure ou du caractère pour le tissu bâti et sauvegarde de l'état existant ou des caractéristiques pour les environnements – permettant de présenter des propositions de conservation ou de valorisation. La mise en œuvre des objectifs de sauvegarde doit permettre de conserver intactes les caractéristiques remarquables de la localité – et donc de son importance nationale. A ces objectifs de sauvegarde, l'inventaire fédéral associe des propositions de planification conformes aux principes du développement durable dans le but de préserver le patrimoine bâti et ses qualités spécifiques pour les générations futures.

6.2.1.3 Risques d'atteintes

Les sites construits de Suisse sont en proie à de rapides mutations. L'évolution économique et démographique constitue un important défi: l'augmentation des surfaces construites, l'accélération du mitage du territoire et le pluralisme de plus en plus accentué dans l'expression architecturale menacent les sites construits historiques de qualité. Une planification peu soignée peut non seulement porter atteinte à la qualité d'un quartier, mais aussi remettre en question la valeur nationale d'un site dans son ensemble lorsqu'elle entraîne une atteinte à son intégrité structurelle, fonctionnelle ou visuelle et son authenticité. Les interventions altérant la valeur nationale d'un site émanent généralement de mesures d'aménagement insuffisantes ou inappropriées découlant de principes inadaptés: l'implantation de constructions dans des espaces libres stratégiques, la densification mal réfléchie du tissu bâti, la destruction de la cohérence de quartiers existants – en raison, par exemple, de différences d'échelle inappropriées ou du tout-venant dans les formes d'expression architecturale pour la réalisation de nouveaux ensembles de construction – ainsi qu'une attention insuffisante à la qualité des espaces publics peuvent conduire à des atteintes graves aux sites construits d'importance natio-

Recommandation pour la prise en considération des inventaires fédéraux au sens de l'article 5 LPN dans les plans directeurs et les plans d'affectation

nale. La bonne gestion de ces derniers constitue par conséquent une tâche essentielle relevant du domaine de l'aménagement du territoire.

6.2.2 Rôle du plan directeur cantonal pour la prise en compte de l'ISOS

L'ISOS a pour but de préserver les qualités qui confèrent une valeur aux sites répertoriés et d'éviter que ceux-ci ne soient altérés par des dommages irréversibles. L'inventaire est par conséquent une base de planification à prendre systématiquement en compte dans les processus de décisions concernant des mesures d'aménagement dans et aux alentours des sites d'importance nationale. Le plan directeur doit d'une part informer les acteurs de l'aménagement du territoire, en particulier les autorités cantonales et communales chargées de la planification, de l'existence de l'ISOS et de l'obligation de tenir compte de celui-ci et, d'autre part, donner des indications appropriées permettant la mise en œuvre de mesures encourageant la prise en considération des objectifs de sauvegarde ainsi que des recommandations complémentaires énoncées dans l'inventaire fédéral dans le cadre des projets à incidence territoriale.

6.2.2.1 Prise en compte dans les données de base et le rapport explicatif

De même que les objets des deux autres inventaires fédéraux au sens de l'article 5 LPN, les sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse doivent être mentionnés aussi bien dans les données de base que dans le rapport explicatif relatif au plan directeur cantonal. Il convient d'ajouter une brève description de l'inventaire fédéral et d'indiquer les références suivantes:

- base légale de l'ISOS (article 5 LPN; OISOS 451.12);
- possibilité de consultation de l'inventaire fédéral (série de volumes ISOS; inventaire de point ISOS sur: www.geo.admin.ch sur les géoportails cantonaux);
- service du patrimoine culturel et des monuments historiques de l'Office fédéral de la culture (OFC);
- législation cantonale;
- service cantonal.

6.2.2.2 Prise en compte dans le texte du plan directeur cantonal

Indications concernant les objectifs de sauvegarde / principes d'aménagement

- Il importe d'indiquer que la sauvegarde de la valeur nationale des sites construits figure parmi les objectifs visés.
- Il importe de définir les principes de concrétisation des objectifs de sauvegarde.
- Il importe d'examiner si des projets à incidence territoriale sont en conflit avec des objectifs de sauvegarde de l'ISOS.

Mesures visant à assurer la coordination

- Donner mandat aux autorités de tous les niveaux d'examiner les éventuels conflits avec les objectifs de sauvegarde de l'ISOS. Les questions à étudier sont par exemple: tel projet risque-t-il de porter atteinte aux objectifs de sauvegarde de l'ISOS? Perturbe-t-il des espaces libres importants ou des perspectives visuelles (perception de près et de loin, silhouettes, angles de vue)? Est-il en contradiction avec une cohérence spatiale existante? Est-il proportionné par rapport au site? Détruit-il une partie de la substance d'origine essentielle du site? Détruit-il des espaces verts importants? Le projet est-il inévitable?
- Donner mandat aux services compétents, en particulier dans les communes, de concrétiser les objectifs de sauvegarde de l'ISOS dans les plans d'affectation. Pour garantir un développement harmonieux des sites, il convient de définir des procédures et mesures appropriées. Exemples: s'assurer de la compétence opérationnelle des responsables des tâches de planification, prévoir des obligations spéciales en matière de planification (conseil technique, établissement de plans

Recommandation pour la prise en considération des inventaires fédéraux au sens de l'article 5 LPN dans les plans directeurs et les plans d'affectation

de quartiers,...), organiser des concours qualifiés avec la participation du service cantonal responsable du patrimoine et des monuments, etc.

- Donner mandat aux services compétents, en particulier dans les communes, de prendre contact le plus tôt possible avec le service cantonal concernant les projets à incidence territoriale situés dans des sites d'importance nationale.

6.2.2.3 Prise en compte dans la carte du plan directeur cantonal

L'ISOS est une donnée de base à reporter sur la carte. Chaque site d'importance nationale sera indiqué par un symbole. Les géodonnées nécessaires peuvent être téléchargées à partir de la publication officielle de l'inventaire fédéral sous www.geo.admin.ch.

6.2.3 Points examinés par la Confédération

La prise en compte dans le plan directeur des points 6.2.2.1 à 6.2.2.3, et plus particulièrement de la coordination des projets à incidence territoriale et de la gestion des conflits d'intérêts est-elle complète et appropriée?

Les objets ISOS sont-ils correctement indiqués sur la carte (ou la carte partielle) du plan directeur?

6.2.4 Prise en compte de l'ISOS dans les plans d'affectation ou dans d'autres instruments

Les objectifs de sauvegarde et les recommandations complémentaires de l'ISOS doivent systématiquement servir de base de décision dans le cadre des projets à incidence territoriale. Les indications les concernant qui figurent dans les plans directeurs doivent être reportées dans les plans d'affectation. Le règlement des affectations doit reprendre les dispositions relatives aux objectifs de sauvegarde de la valeur nationale du site et faire référence à la pesée d'intérêts qui doit nécessairement avoir lieu en cas d'atteinte à un objet d'importance nationale.

6.3 Inventaire des voies de communication historiques de la Suisse (IVS)

6.3.1 Caractéristiques générales

6.3.1.1 Critères de sélection

L'inventaire fédéral ne recense que les voies de communication historiques d'importance nationale dont la substance est conservée au moins partiellement et qui sont attestées par des documents historiques. Les objets sont répartis en deux catégories: «tracé historique avec beaucoup de substance» (environ 650 km) et «tracé historique avec substance» (environ 3100 km). Les quelque 6800 km d'objets présentant un intérêt national du point de vue de l'histoire des voies de communication mais dont le tracé historique a disparu ne figurent pas dans l'inventaire fédéral.

L'IVS répertorie l'ensemble des voies de communication historiques inventoriées en Suisse. Il comprend l'inventaire fédéral des voies de communication historiques d'importance nationale et contient également des informations sur les voies de communication historiques désignées par les cantons comme étant d'importance régionale (environ 11 500 km) ou locale (environ 25 000 km). Ces données ne font pas partie de l'inventaire fédéral. L'avancement des travaux de recensement et de description de ces objets varie fortement d'un canton à l'autre. Tant que les cantons n'ont pas procédé à une désignation de ces voies historiques, les données disponibles sont basées sur une estimation provisoire de la Confédération qui utilise ces informations pour se prononcer sur les demandes d'aides financières (article 12 OIVS) et sur les atteintes (article 7 OIVS).

Recommandation pour la prise en considération des inventaires fédéraux au sens de l'article 5 LPN dans les plans directeurs et les plans d'affectation

6.3.1.2 Objectifs de protection

L'inventaire fédéral est linéaire et comporte de nombreux tronçons partiels (par exemple le long d'une voie de communication historique) qui diffèrent par leur substance, leur état, les menaces auxquelles ils sont exposés et, ainsi, par leurs besoins de protection. L'ordonnance concernant l'inventaire fédéral des voies de communication historiques de la Suisse (OIVS) tient compte de ces différences et précise les objectifs généraux de protection de l'article 6 LPN en établissant une différenciation pour les objets de l'inventaire fédéral: les objectifs de protection intégrale ou du moins aussi étendue que possible ne s'appliquent pas de façon homogène aux tracés historiques *les plus longs*. La protection est liée à la «*substance*». Plusieurs catégories de voies historiques sont ainsi différenciées en fonction de la substance (article 3, alinéa 4, en liaison avec article 6). Dans le cas d'un objet classé dans la catégorie «tracé historique avec beaucoup de substance», l'intégralité de la substance doit être conservée intacte car il s'agit d'un ensemble comportant de nombreux éléments de grande qualité constitutifs d'une substance traditionnelle de voie de communication. Dans le cas d'un objet classé dans la catégorie «tracé historique avec substance», il s'agit de tronçons ne comportant que quelques éléments de substance d'une qualité exceptionnelle et, par conséquent, la protection ne concerne que les éléments essentiels de la substance qui doivent être conservés intacts.

6.3.1.3 Risques d'atteintes

On différencie trois types d'atteintes potentielles:

1. négligence de l'entretien et dégradation, principalement en raison de l'abandon de l'utilisation;
2. grands projets de construction (principalement construction de routes, de lignes ferroviaires, améliorations foncières);
3. dégradation résultant d'atteintes mineures, ponctuelles, à des éléments isolés. Ces éléments paraissent en eux-mêmes sans importance mais ils constituent, avec d'autres éléments, ce qui fait la grande valeur d'une voie de communication.

Dans le troisième type de menace en particulier, l'addition de modifications mineures peut avoir des conséquences radicales car, contrairement aux grands projets de construction, aucun office fédéral n'est tenu d'intervenir dans de tels cas (co-rapport, prise de position spécifique) et ces changements (contrairement à ceux du deuxième type) passent souvent inaperçus et se poursuivent sans relâche (et sans mesures de compensation).

Les atteintes aux objets n'ont pas toutes de graves conséquences. L'article 7 OIVS stipule que les atteintes aux objets sont autorisées si elles n'entravent pas les objectifs de protection, c'est-à-dire si elles ne portent pas atteinte aux qualités remarquables ou aux éléments essentiels de la substance qui ont justifié l'inscription et la classification de l'objet dans l'inventaire. Dans les cas d'entraves graves aux objectifs de protection, une pesée des intérêts en présence tenant compte de la gravité de l'atteinte et de la classification de l'objet doit être effectuée (article 6 OIVS). De légères entraves aux objectifs de protection sont autorisées ou prises en considération lors de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération si elles correspondent à des intérêts d'importance nationale et sont justifiées par des intérêts qui priment ceux de la protection de l'objet. Dans le cas contraire, l'atteinte n'est pas autorisée.

Par ailleurs, l'article 6, alinéa 4, OIVS prévoit dans les cas d'entraves tant légères que graves, l'obligation de prendre des mesures de remise en état ou, au moins, des mesures de remplacement adéquates sur la voie de communication historique. S'il s'avère, après pesée de tous les intérêts, que les atteintes sont inévitables, celles-ci doivent être aussi limitées que possible (alinéa 5).

Recommandation pour la prise en considération des inventaires fédéraux au sens de l'article 5 LPN dans les plans directeurs et les plans d'affectation

6.3.2 Rôle du plan directeur cantonal pour la prise en compte de l'IVS

Le plan directeur cantonal doit indiquer la localisation des voies de communications historiques de l'inventaire fédéral et donner des informations sur la valeur de leur substance. Il doit par ailleurs fixer les exigences minimales à respecter pour une prise en considération des voies de communication historiques, c'est-à-dire pour le moins indiquer et décrire comment le canton envisage de respecter les objectifs de protection de l'inventaire fédéral.

6.3.2.1 Prise en compte dans les données de base et le rapport explicatif

De même que les objets des deux autres inventaires fédéraux au sens de l'article 5 LPN, les voies de communication historiques de la Suisse doivent être mentionnées aussi bien dans les données de base que dans le rapport explicatif relatif au plan directeur cantonal. En règle générale, il suffit d'ajouter à cet effet une brève description de l'inventaire fédéral en indiquant les références aux dispositions de la LPN et de l'OIVS. Dans les indications sur l'état de la coordination, il convient de mentionner les mesures et les démarches qui sont encore nécessaires pour préserver les voies de communication historiques dans le canton et d'indiquer les moyens juridiques et les procédures permettant d'atteindre cette protection.

Il convient d'indiquer les références suivantes:

- bases juridiques (article 5 LPN; OIVS, RS 451.13),
- référence à la publication <http://ivs-gis.admin.ch>,
- indication de l'office compétent de la Confédération au sens de l'article 23 OPN.

6.3.2.2 Prise en compte dans le texte du plan directeur cantonal

Indications concernant les objectifs de protection / principes d'aménagement

- *Il convient de mentionner les objectifs de protection essentiels au sens de l'OIVS: l'inventaire fédéral a pour but d'assurer la protection des voies de communication historiques.*
- *Il importe de définir les principes de concrétisation des objectifs de protection.*
- *Il importe d'examiner si des projets à incidence territoriale sont en conflit avec des objectifs de protection de l'ISOS.*

Mesures visant à assurer la coordination

- *Il convient d'indiquer aux offices cantonaux et aux communes, à titre d'aide à l'exécution, les conditions et exigences relatives à l'admissibilité d'atteintes à des voies de communication historiques (cf. article 6 OIVS, et notamment le rapport explicatif sur l'OIVS²³).*
- *Il importe de mentionner dans le texte du plan directeur cantonal (par exemple dans une fiche individuelle ou une fiche thématique) les mesures de remise en état ou, du moins, de remplacement (cf. en particulier article 7, alinéa 4, OIVS, et notamment le rapport explicatif sur l'OIVS).*

6.3.2.3 Prise en compte dans la carte du plan directeur cantonal

Les cantons fournissent en tant que donnée de base une présentation adéquate de l'inventaire fédéral dans une carte d'ensemble et des cartes partielles ou sous une forme numérique. La représentation cartographique doit faire clairement ressortir les degrés de protection liés à la conservation de la substance et permettre de différencier les objectifs de protection et l'admissibilité des atteintes (lien, publication). Les données de base informatisées sont disponibles sur la plateforme officielle de l'inventaire fédéral <http://ivs-gis.admin.ch>.

²³ http://www.ivs.admin.ch/fileadmin/user_upload/pdf/VIVS/2010_07_09_Materialien-_Erlaeuterungsbericht_F.pdf

Recommandation pour la prise en considération des inventaires fédéraux au sens de l'article 5 LPN dans les plans directeurs et les plans d'affectation

6.3.3 Points examinés par la Confédération

La prise en compte dans le plan directeur des points 6.3.2.1 à 6.3.2.3, et plus particulièrement, des questions relatives à la gestion des conflits d'objectifs ou à la coordination avec des projets à incidence territoriale est-elle complète et minutieuse?

Tous les objets inscrits à l'inventaire fédéral sont-ils indiqués dans la carte – et leur classification par degré de protection en fonction de la conservation de la substance est-elle précisée?

6.3.4 Prise en compte de l'IVS dans les plans d'affectation ou dans d'autres instruments

Les objets d'importance nationale «avec beaucoup de substance» et «avec substance» seront repris pour le moins dans les plans d'affectation et les plans directeurs concernés (par exemple le plan des zones protégées, le plan directeur des transports ou le concept directeur/la conception du paysage).

Il convient de compléter le règlement du plan d'affectation par l'ajout de dispositions de protection qui soit protègent les objets dans le cadre du plan d'affectation liant les propriétaires fonciers (mention des objets dans le plan d'affectation), soit rappellent l'obligation de protection de ces objets et font référence à la pesée des intérêts en présence à effectuer en cas d'atteinte (mention des objets dans le plan directeur).

Recommandation pour la prise en considération des inventaires fédéraux au sens de l'article 5 LPN dans les plans directeurs et les plans d'affectation

Annexe:

questions permettant d'apprécier la nécessité d'une action au niveau cantonal et communal

Pour déterminer s'il est nécessaire d'agir, on cherchera, en s'inspirant de la procédure en trois étapes prévue à l'article 3 OAT (déterminer les intérêts concernés; apprécier ou pondérer ces intérêts; prendre en compte, dans la mesure du possible, l'ensemble des intérêts concernés) à répondre à des questions telles que celles qui suivent:

Identification des intérêts concernés

Chaque fois qu'un projet (de construction) risque de porter atteinte à un objet répertorié dans un inventaire fédéral (site, paysage, monument naturel, site construit ou voie de communication historique), comment notre canton/notre commune assure-t-il/elle la prise en compte de cet objet situé sur le territoire cantonal ou communal et de ses objectifs de protection?

- Tous les responsables (des administrations, des constructions, de l'aménagement, des services spécialisés) sont-ils informés de l'existence d'objets inscrits dans des inventaires fédéraux?
- Ces objets répertoriés dans des inventaires fédéraux, ou les inventaires fédéraux eux-mêmes, sont-ils mentionnés dans les dispositions juridiques cantonales ou communales sur les constructions et l'aménagement du territoire?
- Les inventaires fédéraux ont-ils été pris en considération de manière adéquate lors de l'élaboration du plan directeur cantonal?
- Les objectifs de protection ont-ils été relayés et repris dans le plan directeur cantonal? Leur mise en œuvre dans les planifications d'affectation et les plans de protection paysagère est-elle suffisante?
- Les principaux textes normatifs précisent-ils de façon suffisamment claire que les autorités compétentes *sont tenues* de prendre en considération les inventaires fédéraux comme forme particulière de conceptions et plans sectoriels dans les instruments prévus par le droit cantonal et communal?

Appréciation ou pondération des intérêts en jeu

Chaque fois qu'un projet (de construction) risque de porter atteinte à un objet répertorié dans un inventaire fédéral, comment notre canton/notre commune assure-t-il/elle la prise en compte adéquate de la signification et de l'importance (en principe nationale) de cet objet ou de l'intérêt de le protéger intégralement ou le mieux possible?

- Existe-t-il des dispositions normatives réglant cette matière dans la législation sur les constructions et l'aménagement du territoire, la protection de la nature et du paysage, la protection du patrimoine ou la conservation des monuments historiques?
- Peut-on assurer que les objectifs de protection et, par conséquent, les intérêts liés à la protection de l'objet menacé par un projet sont appréciés et pondérés sur la base d'analyses objectives et appropriées?
- Les services cantonaux compétents (nature et paysage, protection du patrimoine et des monuments historiques, etc.) et les commissions cantonales (ou fédérales) pour la protection de la nature et du paysage ou pour la conservation des monuments historiques ont-ils été consultés suffisamment tôt?
- Comment a-t-on prévu d'assurer la transparence vis-à-vis de tierces personnes sur la justification et l'argumentation de la pondération des intérêts de protection?

Recommandation pour la prise en considération des inventaires fédéraux au sens de l'article 5 LPN dans les plans directeurs et les plans d'affectation

Pesée des intérêts au sens strict

Chaque fois qu'un projet (de construction) risque de porter atteinte à un objet d'un inventaire fédéral, comment notre canton/notre commune assure-t-il/elle la prise en compte la plus complète qui puisse être de la signification et de l'importance nationale tout de même de cet objet ou de l'intérêt de le protéger intégralement ou le mieux possible?

- Comment a-t-on prévu de garantir que l'intérêt de protéger et ménager un objet d'importance nationale ne sera pas considéré de valeur inférieure à un intérêt mineur justifiant une atteinte?
- Comment a-t-on prévu de garantir la transparence sur la pesée des intérêts avec la possibilité d'exposer de manière adéquate les motivations à des tiers et de répéter le déroulement de ce processus?
- Quelles mesures ont été prévues pour veiller à ce que les objets des inventaires fédéraux ne subissent pas d'atteintes irréversibles en raison de l'addition et de l'interaction, au fil du temps, d'un grand nombre d'atteintes supposées minimales et insignifiantes?

Annexe 11

DEVELOPPEMENT DE L'URBANISATION VERS L'INTERIEUR

ISOS et densification

Rapport du groupe de travail



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Bundesamt für Raumentwicklung ARE
Office fédéral du développement territorial ARE
Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE
Uffizi federal da svilup dal territori ARE

Sommaire

1. Situation actuelle et enjeux	4
2. Objectif et mandat du groupe de travail «ISOS et densification»	4
3. Composition du groupe de travail	5
4. Réunions du groupe de travail	6
5. Bases pour les réflexions du groupe de travail	6
5.1. Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS).....	6
5.2. Révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) – Développement d'une urbanisation de qualité à l'intérieur du milieu bâti.....	7
5.3. Coordination entre les objectifs de l'ISOS et les exigences de la densification	8
5.4. Questions du canton de Zurich et des villes de Zurich et de Winterthur concernant l'ISOS et la densification	8
6. Résultats de la discussion au sein du groupe de travail.....	9
6.1. Définition des priorités et des objectifs pour le groupe de travail	9
6.2. Coordination entre développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti et ISOS.....	10
6.2.1. Un processus global de coordination: de l'identification des intérêts à la décision.....	10
6.2.2. Considérations de principe sur la pesée des intérêts	11
6.2.3. L'ISOS comme base de l'identification et de la pesée des intérêts	13
6.2.4. Conception d'ensemble (par ex. plan directeur communal).....	14
6.2.5. Rôle de l'ISOS au niveau de la procédure d'autorisation de construire.....	15
7. Bilan du groupe de travail	16
7.1. Positions communes du groupe de travail	16
7.2. Recommandations du groupe de travail	16
7.3. Attentes du groupe de travail pour la suite des démarches.....	16
8. Documents	18

1. Situation actuelle et enjeux

L'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS) se fonde sur l'article 5 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN). Il comprend 1273 sites d'importance nationale (état au 1^{er} octobre 2015). Dans l'accomplissement des tâches de la Confédération, des dérogations à l'obligation de maintenir ces sites intacts ne sont admises que si des intérêts nationaux équivalents ou supérieurs sont en jeu, ou s'il ne s'agit que d'une atteinte de faible ampleur. Les cantons et les communes doivent également prendre en compte les objectifs de protection dans leurs planifications et dans toutes leurs activités ayant des effets sur le territoire qui ne sont pas considérées comme des tâches fédérales (par ex. développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti, en particulier densification urbaine). La pesée des intérêts peut, suivant les cas, pencher en faveur d'une atteinte motivée par des intérêts régionaux ou locaux, au détriment de la protection visée au niveau national.

Le but premier de la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) du 15 juin 2012 (en vigueur depuis le 1^{er} mai 2014) et de ses instruments de mise en œuvre est de favoriser la densification du milieu bâti afin de freiner le mitage du territoire. L'article 8a, alinéa 1, lettre c précise explicitement que le plan directeur doit notamment définir la manière de concentrer le développement d'une urbanisation de qualité à l'intérieur du milieu bâti. Cela implique aussi de préserver au mieux l'identité historique des sites et la valeur patrimoniale et architecturale des objets et des quartiers ainsi que de leur environnement, comme le décrit le Guide de la planification directrice.

Le chef du Département des travaux publics (Baudirektion) du canton de Zurich, au nom également des villes de Zurich et de Winterthur, a adressé le 28 janvier 2014 un courrier à Madame et Monsieur les Conseillers fédéraux Leuthard et Berset pour leur faire part de ses préoccupations concernant la mise à jour de l'ISOS, en cours dans le canton de Zurich. Il craint notamment des difficultés dans la mise en œuvre concrète de la densification urbaine, conformément aux exigences de la LAT révisée. Il demande donc de réexaminer la méthode de l'ISOS et d'ajourner la décision relative aux objets ISOS des villes de Zurich et de Winterthur.

Dans leur réponse du 7 mai 2014, les deux conseillers fédéraux ont proposé la création d'un groupe de travail dirigé par l'Office fédéral du développement territorial (ARE). Sa tâche devait être, avant la décision du Conseil fédéral concernant l'entrée en vigueur de l'ISOS pour les villes de Zurich et Winterthur, d'examiner en détail, à l'aide d'exemples concrets, les questions soulevées par Monsieur le Conseiller d'Etat Kägi, de sorte que le Conseil fédéral puisse prendre sa décision définitive en toute connaissance de cause. Les réflexions du groupe de travail devaient aussi conduire à esquisser des réponses possibles à ces questions afin d'aider également les autres cantons.

Les problèmes de prise en considération de l'ISOS dans le développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti et en particulier dans la densification urbaine se posent en effet également dans d'autres cantons, villes et communes. Ils avaient déjà donné matière à discussion lors de l'élaboration des instruments de mise en œuvre de la révision de la LAT (plus particulièrement du Complément au Guide de la planification directrice).

2. Objectif et mandat du groupe de travail «ISOS et densification»

Dans les décisions qu'il sera amené à prendre sur les éléments nouveaux ou mis à jour de l'ISOS (actuellement les villes de Zurich et de Winterthur), le Conseil fédéral devra savoir si, et dans quelle mesure, il faut s'attendre à des difficultés, voire à des conflits avec les objectifs de l'ISOS lors de la mise en œuvre des mesures visant au développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti et en particulier à la densification. En se fondant sur les réflexions du groupe de travail, il doit pouvoir estimer quelles sont les solutions possibles à ces conflits d'intérêts.

Sur la base d'expériences et d'exemples concrets, le groupe de travail doit évaluer les divergences possibles entre, d'une part, les mesures de développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu

ISOS et densification - Rapport du groupe de travail - Novembre 2015

bâti, et, d'autre part, la méthode de l'ISOS d'une manière générale et les objectifs de protection des objets inventoriés en particulier. Il faut autant que possible établir une typologie des situations conflictuelles potentielles et présenter des ébauches de solution.

Les discussions au sein du groupe de travail ont montré qu'il s'agit moins de déterminer les possibilités de conflits et leur solution que de définir la procédure de coordination entre développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti et protection des sites construits.

3. Composition du groupe de travail

Le groupe de travail est dirigé par l'Office fédéral du développement territorial (ARE) et composé en proportion équilibrée de représentant(e)s de l'aménagement du territoire et de la protection du patrimoine issus des trois niveaux étatiques. Des experts de milieux et associations professionnels en font également partie.

Nom	Prénom	Institution	Fonction dans le groupe de travail ISOS
Argast	Frank	Amt für Städtebau der Stadt Zürich, Fachbereichsleiter Planung	représentant UVS
Bächtold	Hans-Georg	Société suisse des ingénieurs et des architectes (SIA), directeur	représentant SIA
Baumgartner	Peter	Amt für Raumentwicklung des Kantons Zürich, stv. kant. Denkmalpfleger	représentant monuments historiques du canton de Zurich
Biland	Anne-Marie	Office de la culture / Service des monuments historiques du canton de Berne	représentante de la Conférence suisse des conservatrices et conservateurs des monuments (CSCM)
Bühlmann	Lukas	Association suisse pour l'aménagement national (VLP-ASPAN), directeur	représentant VLP-ASPAN
Crestin	Raphaël	Ville de Lausanne, adjoint au chef du service d'urbanisme	remplaçant Daniel Brélaz, représentant UVS
Domhardt	Konstanze	Amt für Raumplanung des Kantons Basel-Landschaft, kantonale Denkmalpflege	remplaçant Martin Kolb, représentant de la Conférence suisse des aménagistes cantonaux (COSAC)
Eggenberger	Martin	Planteam S AG	représentant FSU
Guggisberg	Claudia	Office fédéral du développement territorial (ARE), cheffe de section Planification directrice	direction du groupe de travail
Howald	Matthias	Office fédéral du développement territorial (ARE), section Urbanisation et paysage	représentant ARE
Jaquet	Martine	Ville de Lausanne, déléguée à la protection du patrimoine bâti	représentante de la Conférence suisse des conservatrices et conservateurs des monuments (CSCM)
Jenzer	Martina	Amt für Städtebau der Stadt Zürich, Fachbereichsleiterin Denkmalpflege	représentante UVS
Madianos	Andreas	Amt für Städtebau der Stadt Winterthur, Denkmalpflege, Leiter Projekt Siedlungsinventar Stadt Winterthur	représentant UVS
Martin	Oliver	Office fédéral de la culture (OFC), chef de la section Patrimoine culturel et monuments historiques	représentant OFC
Peter	Sacha	Amt für Raumentwicklung des Kantons Zürich, stv. Amtsleiter	représentant de la Conférence suisse des aménagistes cantonaux (COSAC)

5/19

ISOS et densification - Rapport du groupe de travail - Novembre 2015

Ruggia	Alberto	Amt für Raumentwicklung des Kantons Graubünden, stv. Amtsleiter	représentant de la Conférence suisse des aménagistes cantonaux (COSAC)
Scherer	Samuel	Office fédéral du développement territorial (ARE), Section Planification directrice	secrétariat du groupe de travail
Trottet	Bernard	Direction de la planification directrice cantonale et régionale du canton de Genève	représentant de la Conférence suisse des aménagistes cantonaux (COSAC)

4. Réunions du groupe de travail

Le groupe de travail s'est réuni à trois reprises :

Réunion initiale	29 janvier 2015	13.15 - 17.15	<ul style="list-style-type: none"> Présentation de l'ISOS et de la LAT révisée Exemples du canton de Zurich et des villes de Zurich et Winterthour Etat des lieux et priorisation des problèmes
2 ^e réunion	27 mars 2015	09.15 - 16.15	<ul style="list-style-type: none"> Discussion de la pesée des intérêts sur la base d'exemples fournis par les membres du groupe de travail
3 ^e réunion	10 août 2015	09.15 - 16.15	<ul style="list-style-type: none"> Discussion d'un projet de rapport et des compléments à y apporter

La mise au point du rapport final s'est faite par voie écrite avec l'accord de tous les membres du groupe de travail.

5. Bases pour les réflexions du groupe de travail

5.1. Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS)

L'inventaire a pour base légale l'article 5 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN), lequel prévoit l'établissement, par les services de la Confédération, d'inventaires des objets à protéger d'importance nationale. Les inventaires fédéraux ne sont pas définitifs, mais périodiquement révisés et mis à jour. Les travaux d'élaboration du premier inventaire ISOS (à l'exception de la ville de Zurich), respectivement de la première révision de l'inventaire (à l'exception du canton des Grisons) ont été achevés en 2015.

La protection des sites construits est une importante tâche des pouvoirs publics. Conformément à l'article 78 de la Constitution fédérale, la Confédération, dans l'accomplissement de ses tâches, prend en considération les objectifs de la protection de la nature et du paysage. Elle ménage les sites et les maintient intacts si l'intérêt public l'exige. L'arrêté du Tribunal fédéral du 1^{er} avril 2009 concernant la commune de Rüti (ATF 135 II 209) assimile, quant au fond, l'ISOS à une conception au sens de l'art. 13 de la LAT. En conséquence, l'ISOS doit être pris en considération par les cantons et les communes dans toutes leurs activités ayant des incidences sur le territoire et donc aussi lorsqu'ils prennent des mesures pour le développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti. Les services concernés de la Confédération ont émis en 2012 des recommandations qui expliquent comment prendre en considération les inventaires fédéraux dans les plans directeurs et les plans d'affectation.

L'ISOS est un inventaire établi depuis les années 1970 sur la base de critères uniformes pour l'ensemble du territoire de la Suisse, selon une méthode éprouvée et systématique. L'importance nationale des sites découle de leurs qualités topographiques, spatiales et historico-architecturales. L'ISOS évalue les sites dans leur globalité, c'est-à-dire en fonction des relations que les bâtiments entretiennent entre eux, de la qualité de l'espace entre les bâtiments et de la relation entre l'espace construit et l'environnement proche ou lointain. L'inventaire se fonde sur l'état actuel de l'espace construit. Les sites sont répartis en périmètres. A chaque périmètre est attribué un objectif de

sauvegarde auquel sont liées des propositions de conservation et de gestion. La mise en œuvre des objectifs de sauvegarde vise à garantir que la singularité du site, et donc son importance nationale, reste entière. En plus des objectifs de sauvegarde, l'inventaire propose des suggestions pour la planification future afin de préserver durablement le patrimoine bâti et la qualité des sites.

L'ISOS constitue donc une base pour la planification et doit être utilisé comme tel. Il présente les intérêts en jeu et les objectifs de sauvegarde des sites construits d'importance nationale, mais n'est pas le résultat d'une pesée d'intérêts.

Dans l'accomplissement d'une tâche fédérale, une pesée des intérêts en rapport avec un objet figurant à l'ISOS n'est possible que si l'atteinte prévue au site est motivée par des intérêts nationaux équivalents ou supérieurs. Pour les tâches cantonales et communales, la pesée des intérêts a lieu dans tous les cas. Les cantons et les communes peuvent estimer que les intérêts d'une atteinte à un site, au niveau local ou cantonal, l'emportent sur les intérêts nationaux de sauvegarde de celui-ci, mais ils doivent procéder à une évaluation complète et transparente des différents intérêts en présence.

5.2. Révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) – Développement d'une urbanisation de qualité à l'intérieur du milieu bâti

La version révisée de la LAT, en vigueur depuis le 1^{er} mai 2014, demande expressément que le développement de l'urbanisation s'opère à l'intérieur du milieu bâti. Cette notion de «développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti» comprend non seulement une limitation à l'extension du milieu bâti et un développement urbain compact aux endroits appropriés, mais aussi la densification et la requalification urbaine. Au cœur de cette exigence fondamentale figurent le recours systématique aux réserves internes au milieu bâti et la création de potentiels supplémentaires de densification.

Conformément à l'article 8a, alinéa 1, lettre c LAT, le plan directeur cantonal doit définir la manière de concentrer le développement d'une urbanisation «de qualité» à l'intérieur du milieu bâti. La mise en évidence de cette notion, selon le message du 20 janvier 2010 relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (FF 2010 959), atteste l'importance accordée aux aspects qualitatifs qui permettent une valorisation du milieu bâti. La qualité du milieu bâti s'entend ici au sens global. La préservation de l'identité culturelle et de l'histoire du lieu notamment contribue à la qualité de la vie sociale. Comme l'indique le Complément au guide de la planification directrice (ARE, mars 2014), la prise en considération de l'évolution historique des sites construits joue également un rôle important en ce sens.

Le dimensionnement des zones à bâtir, tel qu'il est défini dans la loi et l'ordonnance sur l'aménagement du territoire ainsi que dans les Directives techniques sur les zones à bâtir, entraînera inévitablement en de nombreux endroits une augmentation de la densité d'utilisation ou – exprimée en d'autres termes – une diminution des surfaces de zone à bâtir par habitant et par emploi.

L'ordonnance sur l'aménagement du territoire demande en effet aux cantons, dans le calcul du taux cantonal d'utilisation¹, de comptabiliser pour chaque commune une surface de zone à bâtir utilisée par habitant et par emploi qui soit au plus égale à la valeur médiane dans les zones d'habitation, les zones mixtes et les zones centrales de toutes les communes suisses comparables. Les réserves à disposition dans les zones à bâtir non encore construites doivent être comptées à 100%, alors que l'utilisation des réserves dans les zones déjà construites doit se faire au maximum en trois périodes de planification d'affectation de quinze ans chacune. Cela signifie que dans le laps de temps recouvrant ces trois périodes, les objectifs de densification à l'intérieur des zones à bâtir construites devront avoir été atteints. Il s'agit là d'un défi extrêmement ambitieux et exigeant pour les cantons et les communes.

¹ Le taux cantonal d'utilisation est le quotient du nombre d'habitants et d'emplois attendus par la capacité cantonale calculée (Directives techniques sur les zones à bâtir, 2014).

5.3. Coordination entre les objectifs de l'ISOS et les exigences de la densification

En Suisse, la situation actuelle et les problèmes qui se posent relativement à la coordination entre les exigences de développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti (en particulier de la densification) et celles de la protection des sites (en particulier des sites construits au sens de l'ISOS) diffèrent d'un endroit à l'autre.

Les grandes villes sont appelées à prendre une part décisive dans la croissance de la population et des emplois. Elles sont donc particulièrement attentives au développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti et à la densification systématique. De ce fait, les intérêts de la protection des sites construits y sont très fortement concurrencés par d'autres. Dans la ville de Zurich par exemple, 76% de toutes les zones à bâtir comportent un objectif de sauvegarde, dont 11% un objectif A; 35% de toutes les zones à bâtir pour lesquelles il n'existe selon la réglementation communale aucun objectif de sauvegarde en comportent un dans l'ISOS.

Dans les villes moyennes, également appelées à densifier leur tissu urbain, la pression de la croissance n'est actuellement pas aussi forte, et par conséquent les conflits d'intérêts entre le développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti et la protection des sites construits y sont moins aigus. Mais à l'avenir, ces villes auront à affronter les mêmes défis qu'aujourd'hui les grandes villes. Aarau peut être citée en exemple: selon sa conception directrice du développement territorial du 23 juin 2014, la ville d'Aarau doit pouvoir accueillir, d'ici 2030, une population de 25'000 à 30'000 habitants (elle est actuellement d'environ 20'000 habitants) et 30'000 emplois (contre 26'500 aujourd'hui), et cela sans nouveaux classements en zone à bâtir. De fortes attentes reposent donc sur la densification.

Même les régions rurales ont pour mission de densifier leurs centres et de requalifier leur milieu bâti, bien que la croissance y soit faible, voire négative par endroits. Les centres régionaux bien desservis et les stations touristiques connaîtront une croissance dans les années à venir. Là aussi, c'est avant tout par la densification qu'il conviendra de l'absorber et ce développement devra être en accord avec les intérêts de la protection des sites construits. Le défi consiste notamment à réaliser une densification de qualité dans les centres villageois, conçue également comme une requalification du milieu bâti. La planification de la densification du centre de Scharans, village des Grisons, est un exemple du soin et du respect accordé au site construit². La commune, en associant étroitement la population, a conçu un projet de développement qui préserve le charme et le caractère du village comme un bien culturel. Des visualisations ont permis de montrer que la densification ne passe pas nécessairement par la construction de parcelles non bâties dans le centre du village, mais peut aussi se faire en densifiant avec doigté les groupes de bâtiments existants sans empiéter sur les vergers et les espaces dégagés caractéristiques du centre du village.

La diversité des situations actuelles tient aussi au fait que l'état d'avancement de l'ISOS est inégal d'un canton à l'autre, et que par conséquent, les habitudes et les expériences pratiques y sont différentes. Dans le canton de Berne par exemple, l'ISOS est d'un usage courant depuis de nombreuses années, alors que jusqu'à récemment, la ville de Zurich ne disposait d'aucun inventaire.

5.4. Questions du canton de Zurich et des villes de Zurich et de Winterthur concernant l'ISOS et la densification

Pour le canton de Zurich et les villes de Zurich et Winterthur, dont les remarques ont donné lieu à la constitution du groupe de travail et à la rédaction du présent rapport, les questions à propos de l'ISOS sont nombreuses et variées. Cela tient peut-être au fait que ces villes – contrairement à d'autres – n'ont que peu ou pas d'expérience dans la concrétisation des objectifs de l'ISOS. A Winterthur, l'inventaire de la ville, en vigueur depuis 1981, est en cours de révision; à Zurich, l'ISOS actuellement à disposition est le premier recensement établi. Pour toutes les autres villes de Suisse (comme par exemple Berne, Bâle, Genève et, depuis octobre 2015, Lausanne), il existe un inventaire ISOS ayant

² Exemple étudié dans VLP-ASPAN (2015) : Territoire & Environnement, 3/2015 : Densifier avec qualité.

ISOS et densification - Rapport du groupe de travail - Novembre 2015

force obligatoire. De plus, dans les villes du canton de Zurich, la croissance de la population et des emplois ainsi que diverses conditions-cadre font que les questions liées à la densification s'y posent depuis plus longtemps et avec plus d'acuité qu'ailleurs, comme le montre l'exemple de la ville de Zurich évoqué au point 5.3 ci-dessus. Néanmoins, ces différentes questions se posent aussi pour les autres cantons et villes représentés dans le groupe de travail.

L'aperçu des questions à traiter présenté ci-après se fonde sur une première liste établie par le canton de Zurich et complétée sur la base des discussions du groupe de travail.

Question spécifique au canton de Zurich

- Que se passe-t-il si l'ISOS entre en vigueur alors que des recours contre une révision du règlement des constructions et des zones sont encore pendants ?

Questions spécifiques aux grandes villes

- Quelle est la marche à suivre lorsque des secteurs ou des quartiers sont considérés comme prioritaires tant du point de vue de l'ISOS que de celui du développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti ?
- Dans les villes surtout, les objectifs de sauvegarde de l'ISOS touchent des territoires étendus. Ne faudrait-il pas réviser la méthode d'inventaire ? Ne serait-il pas préférable et plus efficace de définir des espaces plus restreints ?

Questions de portée générale

- Peut-il y avoir des contradictions entre l'ISOS et les plans directeurs ou les plans d'affectation ? Est-il opportun de ne pas concrétiser dans les faits les objectifs de sauvegarde de l'ISOS attribués à certains secteurs ?
- Quelle est la marge de manœuvre disponible lors la pesée des intérêts ?
- Comment effectuer la pesée des intérêts entre des enjeux fédéraux, cantonaux et communaux ?
- Quand faut-il parler de tâches fédérales pour lesquelles s'appliquent, en vertu de la LPN, des exigences plus strictes concernant l'ISOS ?
- L'ISOS fait-il l'objet de réexamens périodiques et est-il adapté en cas de besoin ? Que faire si un inventaire est en partie périmé ?
- Quelle est l'importance de l'ISOS dans les procédures d'autorisation de construire ?

6. Résultats de la discussion au sein du groupe de travail

6.1. Définition des priorités et des objectifs pour le groupe de travail

Les discussions au sein du groupe de travail ont montré que la pesée des intérêts, comme tâche centrale de l'aménagement du territoire, est primordiale pour la concrétisation des objectifs de l'ISOS et pour la coordination entre les exigences de sauvegarde des sites et celles de densification du milieu bâti. Des interrogations subsistent cependant quant à la forme concrète que doit prendre la pesée des intérêts et quant à la procédure à suivre. Ces questions sont donc à examiner en priorité par le groupe de travail.

En lien avec des inventaires fédéraux au sens de l'article 5 LPN, la distinction entre les tâches de la Confédération et les autres tâches est primordiale pour déterminer si une pesée des intérêts est possible. Même si, dans le développement de l'urbanisation, il s'agit normalement de tâches cantonales ou communales, la question peut néanmoins se poser dans certains cas pour le développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti. Depuis l'entrée en vigueur de la LPN, la question des tâches fédérales est traitée en détail, dans la pratique et dans la doctrine. On en trouve par exemple un résumé dans le commentaire de la LPN (KELLER, ZUFFEREY, FAHRLÄNDER

[1997] : *Commentaire de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage*). Il ressort de ce commentaire que les tâches fédérales, au sens de l'article 2 LPN, sont notamment la planification, la construction et la transformation de bâtiments et d'installations par la Confédération, l'octroi de concessions et d'autorisations ainsi que le versement de subventions. Selon l'Office fédéral de la culture (OFC), une nouvelle version du commentaire est en préparation et devrait être publiée en 2019. Pour ce qui concerne en particulier les bâtiments universitaires, l'OFC a commandé un avis de droit (ZUFFEREY, ESTOPPEY [2014] : *Subventions fondées sur l'article 18 al. 2 let. a de la loi sur l'aide aux universités (LAU): tâches fédérales ?*).

Si les représentants de l'OFC sont d'avis que les études mentionnées ci-dessus définissent avec suffisamment de clarté les tâches fédérales, plusieurs membres du groupe de travail expriment des incertitudes, des doutes et des questions à ce propos. L'ARE prévoit – dans un autre contexte – de commander une étude pour éclaircir ce point.

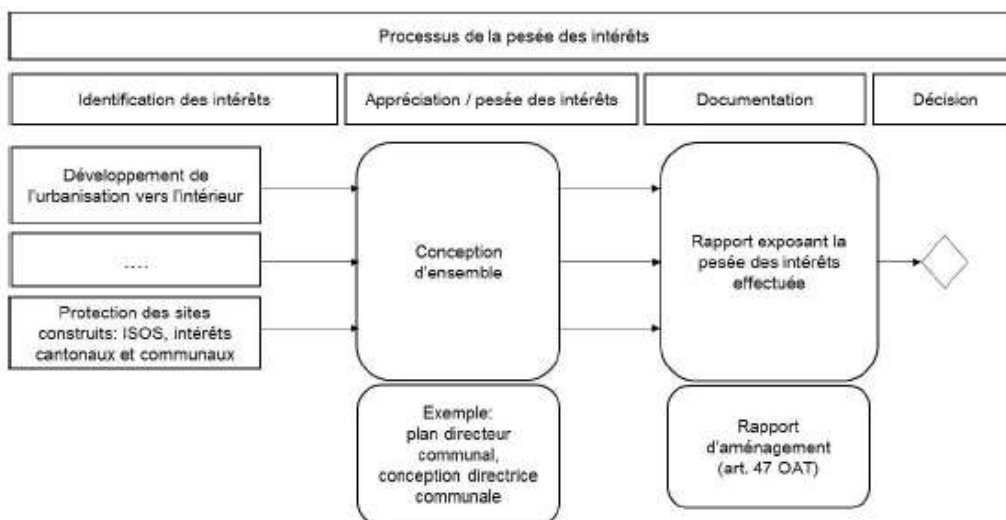
Les questions liées à la méthode de recensement de l'ISOS (étendue, mises à jour, etc.) n'ont pas été approfondies dans le groupe de travail; elles seront reprises par l'OFC dans les discussions sur le développement futur de l'ISOS.

Quant au problème, pour la ville de Zurich, de la synchronisation entre l'entrée en vigueur du règlement des constructions et des zones et celle de l'ISOS, il constitue un cas particulier; un échange direct entre les services concernés de la ville, du canton et de la Confédération a finalement permis de trouver une solution.

6.2. Coordination entre développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti et ISOS

6.2.1. Un processus global de coordination: de l'identification des intérêts à la décision

Il est ressorti des discussions au sein du groupe de travail que la coordination entre le développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti et la sauvegarde des sites construits doit se faire suivant un processus en plusieurs phases:



La première étape consiste à déterminer quels sont les intérêts concernés. Il est important qu'ils soient tous identifiés dès le début, y compris ceux de la protection des sites construits, pour lesquels les objectifs de sauvegarde de l'ISOS constituent une base essentielle. L'identification des intérêts de sauvegarde des sites construits consiste notamment à interpréter et préciser les objectifs de protection que poursuivent les inventaires fédéraux, cantonaux et communaux existants.

ISOS et densification - Rapport du groupe de travail - Novembre 2015

L'identification des intérêts du développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti doit se faire simultanément. Comme cela a été expliqué au point 5.3, ces intérêts sont d'une importance variable selon le lieu. Il est important que les intérêts du développement urbain à l'intérieur du milieu bâti résultent des dispositions énoncées dans la loi et dans l'ordonnance sur l'aménagement du territoire, dans le droit cantonal et dans le plan directeur cantonal, et soient replacés dans un contexte territorial élargi.

La deuxième étape consiste à élaborer une conception d'ensemble qui, à partir des intérêts en jeu identifiés, permette de se faire une idée du développement territorial souhaité. Cette conception donne une image de l'organisation du territoire et/ou plus précisément du milieu bâti que l'on souhaite atteindre et englobe de préférence et selon les possibilités l'ensemble du territoire communal. L'appréciation et la mise en balance des différents intérêts peut alors avoir lieu sur cette base.

La troisième étape consiste à consigner et documenter les réflexions ayant guidé l'élaboration de la conception d'ensemble afin de donner une forme écrite à la pesée des intérêts. Il s'agit d'expliquer les facteurs qui ont été pris en compte dans l'évaluation et de montrer en toute transparence comment la pesée des intérêts a abouti à son résultat. Ces explications font généralement partie intégrante du rapport d'aménagement au sens de l'article 47 OAT.

La conception territoriale d'ensemble accompagnée de la documentation sur la pesée des intérêts sert de base à la prise de décision.

6.2.2. Considérations de principe sur la pesée des intérêts

Conditions préalables

L'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT) contient des considérations générales sur la pesée des intérêts en présence. L'article 3, alinéa 1 stipule que dans l'accomplissement et la coordination de tâches ayant des effets sur l'organisation du territoire, les autorités procèdent à une pesée des intérêts lorsqu'elles disposent d'un pouvoir d'appréciation. Elles déterminent les intérêts concernés, les apprécient et présentent le résultat de cette appréciation dans la motivation de leurs décisions. Lorsqu'il s'agit d'une tâche fédérale, comme cela a été expliqué au point 6.1, on ne procède à une pesée des intérêts que si la tâche en question est d'importance nationale ou si l'atteinte prévue est de faible ampleur. Lorsqu'il s'agit de tâches communales ou cantonales, on procède dans tous les cas à une pesée des intérêts qui prend en considération les inventaires fédéraux. La protection définie dans les inventaires fédéraux est garantie par la législation cantonale ou communale. Par principe, les cantons et les communes peuvent décider de quelle manière ils entendent prendre en considération les inventaires fédéraux conformément à l'article 5 LPN, pour autant qu'aucune exigence particulière ne découle du droit fédéral. Les inventaires fédéraux ne sont donc pas directement applicables.

La pesée des intérêts aux différents niveaux de planification

Le projet de texte du 5 décembre 2014 mis en consultation pour la deuxième révision partielle de la LAT, qui prévoit d'élever au niveau de la loi l'article sur la pesée des intérêts, accentue plus nettement encore le respect des niveaux de planification dans l'évaluation des intérêts. L'article 2b du projet stipule que les autorités évaluent les intérêts en présence de manière différente *selon le niveau de planification*:

Au niveau du plan directeur cantonal, les éléments prépondérants pour la pesée des intérêts sont la localisation et la faisabilité de principe, dans le respect de la législation fédérale; cependant l'ISOS doit être aussi inclus dans le processus, ne serait-ce que pour exiger sa prise en considération à l'échelon suivant. Au niveau de la planification directrice cantonale, la pesée des intérêts ne peut pas être complète et définitive. Celle-ci est réalisée au niveau communal (plan directeur communal, plan de zones, plan d'affectation spécial, etc.).

Dans leur planification d'affectation, les communes sont tenues de prendre en considération les inventaires fédéraux et donc aussi l'ISOS comme base, et de tenir compte, dans la pesée complète et

ISOS et densification - Rapport du groupe de travail - Novembre 2015

définitive des intérêts en présence, de ceux qui ont été identifiés en matière de protection des sites construits.

On ne procède normalement plus à une pesée des intérêts dans le cadre d'une procédure d'autorisation de construire; le seul critère déterminant est la conformité aux dispositions en vigueur relevant de la police des constructions (sur les exceptions, voir le point 6.2.5).

Méthode pour la pesée des intérêts

La mise en balance des divers intérêts en présence fait partie intégrante de tout processus de planification. Les pesées d'intérêts permettent aux autorités d'exercer judicieusement le pouvoir d'appréciation que le droit leur confère. Il est ainsi plus facile de comprendre comment les décisions ont été prises et, partant, de contrôler ces dernières. La procédure de pesée des intérêts comporte les trois étapes suivantes³:

Identification des intérêts concernés

Il s'agit dans un premier temps de recenser tous les éléments et intérêts susceptibles d'influer sur la décision à prendre. Pour ce faire, il convient de se référer aux buts et principes de la loi sur l'aménagement du territoire (articles 1 et 3 LAT). Il faut aussi tenir compte des intérêts publics ne relevant pas directement de l'aménagement du territoire, parmi lesquels figurent la protection de la nature et du paysage, y compris la protection des sites construits (en particulier ISOS), ainsi que des intérêts privés (intérêts des propriétaires fonciers, des investisseurs, etc.)⁴. Le fait d'informer et de collaborer suffisamment tôt au cours du processus de planification avec les services cantonaux chargés de la protection des sites construits facilite également l'identification des intérêts en jeu⁵.

Appréciation des intérêts en présence

La deuxième étape consiste à apprécier les intérêts identifiés. Il s'agit d'évaluer l'importance qu'ils revêtent chacun, dans le cas d'espèce, et de déterminer lequel ou lesquels privilégier. A cet égard, il est utile d'analyser les conséquences des décisions entrant en ligne de compte (que permettrait et qu'empêcherait telle ou telle décision ?) Parmi les critères à prendre en considération figurent notamment l'effet préjudiciel de la décision, les dommages éventuels induits, l'aspect économique de la solution et la réversibilité des mesures à prévoir. Il va sans dire que le cadre juridique formé par la constitution et les lois est lui aussi déterminant pour la pondération des intérêts en présence. S'il s'agit d'apprécier des intérêts de protection, les inventaires de protection de la nature et du paysage revêtent une grande importance. Et si la décision à prendre concerne l'établissement ou la modification d'un plan d'affectation, les dispositions du plan directeur cantonal sont déterminantes⁶.

Mise en balance des intérêts en présence

La troisième étape, la plus difficile, consiste à mettre en balance les intérêts précédemment identifiés et pondérés, de sorte que la décision finale tienne compte au mieux de chacun d'eux. Cette étape ne vise cependant pas le compromis à tout prix. En cas d'incompatibilité, en effet, il peut arriver qu'un intérêt soit privilégié au détriment d'un autre.

Avant de prendre une décision définitive, il s'agit toujours d'examiner les alternatives et variantes envisageables. Les résultats de la pesée des intérêts sont consignés dans les différents documents de planification (plan directeur, plan d'affectation, plan d'affectation spécial)⁷.

Les décisions des autorités peuvent faire l'objet d'un recours et être annulées en raison d'une pesée insuffisante des intérêts en présence. C'est notamment le cas si les autorités n'ont pas inclus tous les intérêts dans l'évaluation, si la pesée des intérêts n'a pas pris en compte tous les éléments

³ VLP-ASPAN, Introduction à l'aménagement du territoire, p. 20.

⁴ ATF 113 Ib 225 E, 2o p. 231 (Lommiswil).

⁵ Art. 1 et 3 LAT; art. 3, al. 1, let. a OAT; cf. VLP-ASPAN, Introduction à l'aménagement du territoire, p. 20; TSCHANEN, Commentaire LAT, art. 3 : 27, et art. 10 : 7.

⁶ Art. 3, al. a, let. b OAT; cf. VLP-ASPAN, Introduction à l'aménagement du territoire, p. 20; TSCHANEN, Commentaire LAT, art. 3 : 29-30.

⁷ Art. 3, al. 1, let. c OAT; cf. VLP-ASPAN, Introduction à l'aménagement du territoire, p. 21; TSCHANEN, Commentaire LAT, art. 3 : 18, 31.

importants, si les intérêts, une fois identifiés, ont été mal appréciés ou n'ont pas été pondérés correctement⁹.

6.2.3. L'ISOS comme base de l'identification et de la pesée des intérêts

L'ISOS constitue une base pour l'identification des intérêts et pour l'étape ultérieure de pesée des intérêts, et non pas déjà son résultat.

Les objectifs de sauvegarde de l'ISOS ne peuvent ni ne doivent être repris tels quels dans la pesée des intérêts. Les autorités doivent d'abord les préciser et en vérifier l'actualité. Pour ce faire, elles coordonnent les objectifs de sauvegarde de l'ISOS avec les objectifs de protection cantonaux et communaux, contrôlent leur pertinence technique, y apportent les nuances et les concrétisations nécessaires. Alors seulement, ainsi «consolidé», un objectif de protection – pour autant qu'il soit considéré comme pertinent – est pris en compte dans la pesée des intérêts.

Plus un inventaire ISOS est ancien (et dans certains cantons, les inventaires sont effectivement très anciens et en partie dépassés), plus il est important de mettre à jour les objectifs de protection en révisant les bases qui ne sont plus d'actualité et en ajoutant des précisions lors de l'identification des intérêts en présence. Il s'agit en particulier de vérifier la situation réelle (les qualités décrites dans l'ISOS existent-elles encore ?) et de nuancer et concrétiser l'objectif de sauvegarde. Une telle démarche est particulièrement nécessaire pour les périmètres environnants. La qualité de la pesée des intérêts dépend du soin qui aura été mis à identifier les intérêts réels en jeu. Si cette interprétation et cette mise à jour donnent lieu à des divergences avec les objectifs de sauvegarde des sites construits, ces dernières doivent être clairement exposées et justifiées. Le service cantonal bernois en charge de la protection des sites construits a fait jusqu'ici des expériences concluantes avec cette manière d'utiliser l'ISOS. Dans le canton de Berne, l'ISOS, associé à l'inventaire cantonal des bâtiments, sert de base pour la rédaction de rapports techniques destinés à la pesée des intérêts et à la prise de décision. Il est important que le service cantonal en charge de la protection des sites construits soit associé aux travaux dès le début de la planification et puisse ainsi contribuer à optimiser cette dernière. L'ISOS permet également de mieux comprendre l'histoire du site construit concerné.

Une fois les intérêts de protection des sites construits concrètement définis dans une prise de position technique, ils sont mis en balance avec les autres intérêts en jeu. La pesée des intérêts peut aboutir à des résultats variés: des réserves du point de vue de la sauvegarde des sites construits conduisent, selon les cas, à des adaptations du projet, voire à son abandon. Il peut cependant aussi arriver – comme l'a montré un cas zurichois dans un lieu central à proximité d'une gare – que les intérêts du développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti soient prépondérants. La pesée des intérêts peut donc aussi aboutir à la conclusion que le développement urbain d'un quartier autour d'une gare a la priorité sur la sauvegarde de l'objet protégé. Dans ce cas, les autorités compétentes, en tenant compte des conditions locales particulières, estiment que l'atteinte à un objet protégé, prévue par une stratégie cantonale, sert un intérêt plus élevé que l'objectif de sauvegarde national; le plan d'affectation qui en résulte s'écarte donc des objectifs de sauvegarde de l'ISOS.

La jurisprudence récente du Tribunal fédéral montre que la prise en considération de l'ISOS dans l'identification et la pesée des intérêts est décisive, même si finalement le résultat ne penche pas en faveur de ses objectifs. Dans un arrêt du 1^{er} avril 2009 concernant la commune de Rüti (ATF 135 II 209), le Tribunal fédéral a renvoyé le cas à l'instance précédente, parce que les autorités de planification n'avaient pas du tout pris en considération l'ISOS. Dans un arrêt du 6 janvier 2015 concernant la densification d'un quartier de villas à Schaffhouse (arrêt du Tribunal fédéral 1C_130/2014), le Tribunal fédéral a reconnu que la pesée des intérêts avait tenu compte de l'ISOS. Dans sa décision, il a donc fait preuve de la retenue qui s'imposait: «Les autorités communales d'aménagement disposent d'une liberté particulière de décision et d'appréciation lors de l'adoption de plans de quartier, et, en particulier, lorsqu'il s'agit d'évaluer si le plan permet d'aboutir à une meilleure

⁹ Cf. TSCHANNEN, Commentaire LAT, art. 3 : 35 et suiv.

ISOS et densification - Rapport du groupe de travail - Novembre 2015

solution urbanistique et architecturale. ... Si la décision de la commune repose sur une évaluation correcte des éléments essentiels, l'instance de recours est tenue de la respecter.»

Rüti (ZH)

Dans la zone de centre et la zone centrale II de la commune de Rüti (ZH), un plan d'aménagement détaillé privé prévoyait – moyennant des dérogations importantes à la réglementation de base – la construction de quatre immeubles locatifs de quatre étages avec attique et un immeuble de sept niveaux à toit plat, sur une surface totale de 11'600 m². Un voisin a fait recours en arguant que les directives de protection de l'ISOS avaient été insuffisamment prises en considération dans l'élaboration du plan d'aménagement détaillé. Même si les dispositions relatives aux plans d'affectation de détail autorisent des dérogations au règlement des constructions, le Tribunal fédéral estime que ces dérogations doivent être examinées en tenant compte de la protection du paysage et du site bâti, telle qu'elle est exprimée dans l'ISOS et dans la définition de la zone historique de la localité. Le Tribunal a en outre reconnu sans équivoque l'importance des inventaires fédéraux, comme l'ISOS, également dans l'accomplissement des tâches cantonales et communales. Par leur nature, a-t-il expliqué, les inventaires fédéraux sont assimilables à des plans sectoriels et à des conceptions au sens de l'article 13 LAT et par conséquent les principes valables pour ces instruments de planification doivent être appliqués par analogie. Il existe donc pour les cantons et les communes un devoir de prise en considération des inventaires fédéraux. De l'avis du Tribunal fédéral, c'est aussi le cas lorsqu'il y a dérogation au plan d'affectation de base⁹.

Schaffhouse, quartier de villas de Steig

Le Conseil municipal (exécutif) de la ville de Schaffhouse, à la demande des propriétaires, a adopté un plan de quartier pour le quartier de villas de Steig. Une voisine, après le rejet par le Conseil d'Etat de son recours, a déposé un recours de droit administratif auprès du Tribunal cantonal qui l'a admis et a annulé les décisions des instances précédentes. Le Tribunal fédéral, saisi de l'affaire, a ensuite annulé la décision du Tribunal cantonal pour violation de l'autonomie communale.

Les parcelles comprises dans le plan de quartier «Steig» figurent dans l'ISOS avec un objectif de sauvegarde qui prévoit que tous les bâtiments, parties d'installation et espaces extérieurs sont à protéger intégralement et que les interventions parasites sont à bannir. Selon la jurisprudence, cette obligation doit être respectée lors de l'établissement du plan d'affectation. Dans la procédure d'autorisation de construire, la pesée des intérêts doit se faire à la lumière des exigences de la protection du paysage. La commission communale d'urbanisme a donné une appréciation globalement positive du plan de quartier. Le Service cantonal des monuments historiques n'a pas non plus rejeté le plan de quartier sur le principe. Le Tribunal fédéral est arrivé à la conclusion que le plan de quartier objet du litige n'empêche pas un aménagement de grande qualité architecturale. Selon lui, le Tribunal cantonal a imposé sa propre solution, plutôt que de reconnaître l'évaluation de l'autorité communale, également compatible avec les objectifs de protection. Ce faisant, il a outrepassé son pouvoir d'examen et n'a pas respecté la marge d'appréciation de l'autorité communale¹⁰.

6.2.4. Conception d'ensemble (par ex. plan directeur communal)

Il est judicieux d'effectuer une pesée des intérêts dans un cadre aussi large que possible et de prendre en considération l'ensemble des intérêts identifiés. Si, au contraire, la pesée des intérêts ne

⁹ ATF 135 II 209 (Rüti), URP/DEP 2009, p. 509; voir aussi INFORAUM 3/09, p. 14 et 4/09, p. 3.

¹⁰ Arrêt du Tribunal fédéral 1C_130/2014, 1C_150/2014 du 6 janvier 2015 (Schaffhausen, SH).

se réfère qu'à un seul projet, il sera plus difficile de justifier la nécessité et l'opportunité d'une densification à cet endroit. Les intérêts de la protection des sites construits ne pourront pas non plus être pris en considération de manière adéquate dans une approche basée sur un seul projet et sur une portion de territoire restreinte. De l'avis de plusieurs membres du groupe de travail, un plan directeur communal, ayant force obligatoire pour les autorités, serait un instrument approprié pour une approche globale¹¹. Mais d'autres instruments similaires, au niveau régional ou communal, peuvent également entrer en ligne de compte. Indépendamment de l'instrument choisi, c'est de pouvoir s'appuyer sur une conception d'ensemble du milieu bâti qui importe. L'exemple de la ville d'Aarau montre que le niveau de la conception directrice ou du plan directeur communal est approprié, parce qu'il permet une approche d'ensemble et facilite la discussion avec la population et les autorités politiques. L'élaboration d'une telle conception territoriale équivaut à une procédure qualifiée par laquelle la planification se fait à l'échelle du territoire communal et se distance d'objets individuels. Les communes du canton de Soleure élaborent également une conception directrice de l'organisation de leur territoire, conformément à l'obligation imposée par la loi cantonale sur l'aménagement et les constructions. La population a la possibilité de donner son avis sur la conception directrice dans le cadre de l'assemblée communale, alors que, dans le canton de Soleure, le plan d'affectation est adopté par l'exécutif communal et non par la population. La conception directrice revêt donc une importance particulière. De leur côté, les cantons de Lucerne et d'Uri exigent des communes une conception directrice du développement urbain qui doit déjà inclure une première prise en compte de l'ISOS, au titre de réflexion générale. Dans le canton de Zurich, l'élaboration d'un plan directeur communal n'est une obligation légale que pour le domaine des transports. Mais beaucoup de communes utilisent de plus en plus le plan directeur communal pour appliquer les dispositions de la LAT révisée et mettre en œuvre le développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti. Après l'adoption du plan directeur cantonal par le Conseil fédéral, les services cantonaux ont rédigé un guide pratique qui précise comment traiter les aspects du développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti dans les plans directeurs communaux¹². Selon ce document, les communes doivent élaborer une stratégie de développement de l'urbanisation sur la base d'une analyse de la localité. En tant qu'instrument de conduite et de coordination à force obligatoire pour les autorités, le plan directeur communal est appelé à jouer un rôle important dans la consolidation de la stratégie communale de développement à l'intérieur du milieu bâti.

Le plan directeur communal ou d'autres instruments comparables ne sont pas seulement importants pour l'évaluation par rapport à l'ISOS, mais plus généralement pour la mise en œuvre des nouvelles dispositions de la LAT révisée. Des membres du groupe de travail ont donc exprimé le regret que l'instrument du plan directeur communal (ou des instruments comparables) n'ait, selon les documents mis en consultation, pas été retenu dans la deuxième révision partielle de la LAT. Il serait également important d'en faire un thème dans la formation en aménagement du territoire.

L'ISOS – comme d'ailleurs d'autres inventaires fédéraux et directives légales – contient un potentiel d'utilisation «abusive» lors de recours qui peuvent être le fait de personnes ayant d'autres motivations que la préservation des sites construits. Pour cette raison également, il est important de disposer d'une bonne conception d'ensemble, par exemple sous la forme d'un plan directeur communal, qui ait fait l'objet d'une pesée des intérêts minutieuse, adaptée à ce niveau de planification.

6.2.5. Rôle de l'ISOS au niveau de la procédure d'autorisation de construire

Dans le cadre de la procédure d'autorisation de construire, les autorités ne procèdent généralement plus à une pesée des intérêts; le seul élément décisif est la conformité à la réglementation en vigueur concernant la police des constructions. Cependant, pour les projets nécessitant des autorisations exceptionnelles, par exemple pour une construction en dehors de la zone à bâtir ou en cas de dérogation au règlement des constructions dans le cadre d'une planification d'affectation spéciale (le

¹¹ Sur les plans directeurs communaux, voir GILGEN (2006) : *Kommunale Richt- und Nutzungsplanung - Ein Lehrbuch*. vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich.

¹² AMT FÜR RAUMENTWICKLUNG KANTON ZÜRICH (2015) : Leitfaden «Die Siedlungsentwicklung nach innen umsetzen».

ISOS et densification - Rapport du groupe de travail - Novembre 2015

plan de quartier «Steig» à Schaffhouse en est un exemple), il faut alors procéder à une pesée des intérêts et prendre en compte l'ISOS. C'est notamment ce que recommande Patrimoine Suisse dans son guide sur l'ISOS au point 2.4.

7. Bilan du groupe de travail

7.1. Positions communes du groupe de travail

«L'ISOS peut parfois compliquer la densification, mais il ne l'empêche en principe pas. Il faut examiner pour chaque cas particulier si la valeur de l'héritage bâti l'emporte sur l'intérêt à une utilisation accrue de la construction.» (VLP-ASPAN: INFORUM 2/15, p. 14)

L'ISOS constitue une base pour la planification et doit être pris en compte à ce titre. Par sa nature, l'ISOS a le caractère d'une conception, mais n'est pas une conception au sens de l'article 13 LAT. Il montre quels sont les intérêts et les objectifs de sauvegarde des sites construits d'intérêt national, mais n'est pas le résultat d'une pesée d'intérêts. Il permet notamment de mieux comprendre le développement antérieur d'un site construit et de mieux cerner son identité.

7.2. Recommandations du groupe de travail

- Dans tous les cas, une évaluation minutieuse et bien documentée doit mettre en balance les intérêts de la protection des sites construits et ceux du développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti. Il est essentiel que l'ISOS soit pris en compte.
- Il est important que les objectifs de sauvegarde de l'ISOS ne soient pas repris tels quels dans la pesée des intérêts, mais qu'avec d'autres bases cantonales et communales (par ex. inventaires des bâtiments), ils contribuent à l'établissement d'un avis spécialisé et consolidé en matière de protection des sites construits, dans le cadre de l'identification préalable des intérêts. Les objectifs de sauvegarde de l'ISOS sont alors vérifiés, mis à jour et formulés de manière concrète et adaptée à chaque situation.
- Pour l'identification des intérêts relevant du développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti, il est important que la nécessité de densifier puisse s'appuyer sur des dispositions de niveau supérieur (notamment LAT, législation cantonale et plan directeur cantonal) et que celles-ci soient le plus concrètes possible; il faut aussi qu'elle s'inscrive dans un contexte territorial élargi et ne concerne pas un seul projet. L'évaluation et la pesée des intérêts doivent se faire autant que possible dans le cadre de l'élaboration d'une conception d'ensemble. Les intérêts de la protection des sites construits, ceux du développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti ainsi que les autres intérêts (transports, maintien des espaces verts, etc.) sont mis en balance. Le plan directeur communal est un instrument particulièrement adapté pour cette pesée des intérêts, mais son institutionnalisation est inégale d'un canton à l'autre. Le travail peut aussi se faire dans le cadre d'une conception régionale ou communale, d'un plan directeur du développement urbain ou d'autres instruments de planification comparables.
- La mise en œuvre conjointe et coordonnée des objectifs de l'ISOS et de la LAT (mandat de densification) constitue aussi une opportunité de requalification urbaine. Ainsi combinée avec une amélioration de la qualité urbaine, la densification est mieux acceptée par la population.

7.3. Attentes du groupe de travail pour la suite des démarches

- Il ressort des discussions du groupe de travail que le débat et l'échange d'expériences sur la coordination entre le développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti et la protection des sites construits répondent toujours à un besoin. Il est donc souhaitable que s'instaure un dialogue permanent entre les représentants de l'aménagement du territoire et ceux de la protection des sites construits. Il convient d'examiner si ce dialogue peut prendre place dans un

ISOS et densification - Rapport du groupe de travail - Novembre 2015

groupe de travail existant (par ex. le groupe de travail «Patrimoine bâti» de l'OFC) ou s'il faut créer un nouveau cadre.

- Les représentants de l'aménagement du territoire de tous les niveaux insistent pour que l'OFC prenne en compte leur domaine dans le développement futur de l'ISOS et de sa méthode.
- De l'avis du groupe de travail, la prochaine phase d'actualisation de l'ISOS ne devrait pas débuter uniquement par les Grisons, mais traiter simultanément un canton du Moyen-Pays confronté, en matière de densification, aux situations décrites dans le présent rapport.

ISOS et densification - Rapport du groupe de travail - Novembre 2015

8. Documents

Bases légales et leurs commentaires, messages

- Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) RS 451 :
<https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19660144/index.html>
- Ordonnance concernant l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (OISOS) RS 451.12:
<https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19810221/index.html>
- KELLER, ZUFFEREY, FAHRLÄNDER (1997) : Commentaire de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage
- Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) RS 700 :
<https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19790171/index.html>
- Ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT) RS 700.1 :
<https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20000959/index.html>
- Message du 20 janvier 2010 relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (FF 2010 959) :
<https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2010/959.pdf>
- TSCHANNEN (2010) : Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire

Recommandations et lignes directrices des autorités fédérales

- ARE, OFROU, OFEV, OFC (2012) : Recommandation pour la prise en considération des inventaires fédéraux au sens de l'article 5 LPN dans les plans directeurs et les plans d'affectation :
<http://www.bafu.admin.ch/publikationen/publikation/01692/index.html?lang=fr>
- Complément au guide de la planification directrice et Directives techniques sur les zones à bâtir :
<http://www.aren.admin.ch/themen/recht/04651/index.html?lang=fr>

Arrêts du Tribunal fédéral

- [Arrêt du Tribunal fédéral du 1^{er} avril 2009 concernant la commune de Rüti \(ATF 135 II 209\)](#)
sur le site : <http://www.bger.ch/>
- [Arrêt du Tribunal fédéral du 6 janvier 2015 concernant le plan de quartier « Steig » à Schaffhouse \(arrêt 1C 130/2014\)](#)
sur le site : <http://www.bger.ch/>
- [Arrêt du Tribunal fédéral du 8 juillet 1987 concernant la commune de Lommiswil \(ATF 113 Ib 225\)](#)
sur le site : <http://www.bger.ch/>

Autres publications et documents

- AMT FÜR RAUMENTWICKLUNG KANTON ZÜRICH (2015) : [Leitfaden « Die Siedlungsentwicklung nach innen umsetzen »](#)
sur le site : www.aren.zh.ch/
- GILGEN (2006) : Kommunale Richt- und Nutzungsplanung - Ein Lehrbuch. vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich
- PATRIMOINE SUISSE - SCHWEIZER HEIMATSCHUTZ : Importance et portée juridique de l'Inventaire des sites construits à protéger en Suisse (ISOS) – Guide de Patrimoine suisse à l'attention de ses sections.
- STADT AARAU (2014) : Revision der Allgemeinen Nutzungsplanung: Raumentwicklungsleitbild (REL)

ISOS et densification - Rapport du groupe de travail - Novembre 2015

- VLP-ASPAN (2011) : Territoire & Environnement, 1/11 : Les inventaires fédéraux au sens de l'art. 5 LPN
http://www.vlp-aspan.ch/sites/default/files/te_11_01_1.pdf
- VLP-ASPAN (2009, 2015) : INFORUM, 3/2009, 4/2009, 2/2015, à commander auprès de :
<http://www.vlp-aspan.ch/fr/information/inforum-territoire-et-environnement>
- VLP-ASPAN (2015) : Territoire & Environnement, 3/2015 : Densifier avec qualité. A commander auprès de : <http://www.vlp-aspan.ch/fr/information/inforum-territoire-et-environnement>
- VLP-ASPAN (2014) : Introduction à l'aménagement du territoire. A commander auprès de :
<http://www.vlp-aspan.ch/de/shop/lehrbuch-einfuehrung-die-raumplanung>
- ZUFFEREY, ESTOPPEY (2014) : Avis de droit : Subventions fondées sur l'art. 18 al. 2 let. a LAU : tâches fédérales ?

Annexe 12

PRISE DE POSITION

Pour une densification de qualité



SCHWEIZER HEIMATSCHUTZ
PATRIMOINE SUISSE
HEIMATSCHUTZ SVIZZERA
PROTECZIUN DA LA PATRIA

Introduction

Patrimoine suisse s'engage résolument en faveur d'une utilisation judicieuse et mesurée du sol. L'énorme consommation de sol des dernières décennies, dont la poursuite placerait les générations futures face à des problèmes insolubles, n'est pas un modèle viable. Afin de lutter contre cette évolution indésirable, Patrimoine suisse a lancé en été 2007, avec d'autres organisations environnementales, l'Initiative pour le paysage, et publié en automne 2010, sous le titre «L'aménagement du territoire face à de grands enjeux», une prise de position esquissant des pistes de solution concrètes.

Fondamentalement, il est nécessaire de réduire les zones à bâtir et de prélever les plus-values résultant des mesures d'aménagement. Pour ramener la consommation de sol à un niveau raisonnable, il est primordial d'améliorer l'organisation et l'utilisation du milieu bâti existant. Il s'agit d'exploiter les potentiels disponibles et de limiter l'étendue des zones urbanisées. Or, le processus de densification que cela implique n'en est qu'à ses débuts, et il comporte des risques considérables: des interventions précipitées et mal planifiées sont susceptibles d'amener la population à rejeter le principe même de la densification. Il convient donc de prévenir ou, à tout le moins, de minimiser de tels effets.

Dans la présente prise de position, Patrimoine suisse décrit comment l'on peut, dans les processus de densification, prendre en compte les enjeux de préservation du patrimoine bâti et assurer la qualité requise. On part ici du principe que la nécessité de densifier est admise, l'accent étant mis sur les aspects qualitatifs y afférents. Ainsi seulement la transformation des zones urbanisées du pays pourra-t-elle y apporter une amélioration de la qualité de vie.

Le présent document s'adresse à tous les acteurs soucieux de promouvoir une meilleure qualité urbaine, que ce soit en tant que membres d'une autorité publique ou d'une organisation locale, qu'investisseurs ou que particuliers. Depuis les révisions de plans directeurs, de plans de zones ou de plans d'affectation spéciaux jusqu'aux projets concrets (opérations par plans de quartier, etc.), en passant par les débats publics et le courrier des lecteurs de la presse écrite, les possibilités d'influer sur le cours des choses ne manquent pas.



Cet immeuble d'habitation complète le tissu urbain en s'implantant sur une minuscule parcelle libre et en s'accrochant contre un bâtiment existant. Les quatre appartements s'étendent sur l'ancien et le nouveau bâti. Immeuble d'habitation Zurlindenstrasse, Zurich, 2004-2006, Huggenberger Fries Architectes

Pour une densification de qualité

Patrimoine Suisse

Dix principes pour une densification de qualité

1 RESPECTER L'IDENTITÉ SPÉCIFIQUE DU LIEU

L'identité d'un site est déterminée par de nombreux facteurs. Chaque quartier est unique. Il convient donc, pour le densifier de façon judicieuse, d'en identifier les qualités architecturales et urbaines essentielles et d'examiner quel poids il convient d'attribuer à quel aspect. L'être humain doit être au cœur des préoccupations.

2 TENIR COMPTE DES INVENTAIRES

L'inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (ISOS) fournit de précieuses indications sur les qualités des sites répertoriés. Les recommandations de l'ISOS et des autres inventaires constituent une base essentielle pour déterminer le potentiel de densification d'un lieu. La mise à jour de ces inventaires représente un préalable indispensable à toute nouvelle planification.

3 SAUVEGARDER LES ÉLÉMENTS GÉNÉRATEURS D'IDENTITÉ

Chaque parcelle est chargée d'histoire. Pour qu'un site affecté par des démolitions-reconstructions ne se transforme pas en un lieu mort, il convient de sauvegarder de façon ciblée les éléments constitutifs de son identité.

4 RECHERCHER LA DENSITÉ OPTIMALE

Il s'agit de déterminer avec soin, sur la base des caractéristiques bâties du lieu, la densité qu'il est souhaitable de prévoir pour un quartier ou un îlot donné. Les démarches telles qu'études-tests, concours d'architecture ou mandats d'étude parallèles se révèlent ici particulièrement appropriées, car elles permettent de développer une vision et des critères de décision relatifs aux nouvelles constructions à réaliser, que ce soit en remplacement ou en complément de celles existantes.

5 PRÉVOIR LE TEMPS NÉCESSAIRE POUR TROUVER UN CONSENSUS

Les transformations rapides et massives sont difficiles à gérer. Des réalisations progressives et clairement définies sont en général mieux acceptées. Il s'agit donc de prévoir le temps nécessaire et d'impliquer les personnes concernées dans le processus de planification.

6 PROMOUVOIR UNE ARCHITECTURE DE QUALITÉ

En matière de densification, la qualité architecturale est un facteur clé. L'architecture doit présenter une grande valeur d'usage au quotidien. Les procédures de mise en concurrence telles que concours ou mandats d'étude parallèles permettent de comparer des partis différents et de débattre des choix à opérer.

7 ASSURER UNE AFFECTATION JUDICIEUSE

Prévoir le bon programme au bon endroit est un autre facteur déterminant pour le bon fonctionnement d'un quartier. Il s'agit de développer une programmation réaliste et de communiquer publiquement les activités recherchées, de manière à attirer les acteurs potentiellement intéressés. Les bâtiments bénéficiant d'une localisation centrale se prêtent quasiment toujours à des affectations publiques.

8 CRÉER DE LA DIVERSITÉ

Les secteurs densifiés doivent pouvoir accueillir des fonctions variées. Des distances réduites entre lieux de vie, de travail et de loisirs contribuent à ménager l'environnement et assurent une cohabitation des activités.

9 CONSERVER ET CRÉER DES ESPACES LIBRES

Même les sites centraux à forte densité ont besoin d'espaces libres, que ce soit sous la forme de chemins, de places, d'espaces verts ou de cours ou plans d'eau. C'est aux pouvoirs publics qu'il incombe de définir la localisation et le caractère de ces espaces. Il convient en outre de tenir compte de leur accessibilité (publique ou privée).

10 PRATIQUER UNE POLITIQUE FONCIÈRE ACTIVE

En matière de densification, une politique foncière active élargit le champ des possibles. Si les collectivités publiques possèdent des terrains dans les principaux secteurs à densifier, elles pourront exercer une influence accrue sur leur transformation. En outre, l'exemple des pouvoirs publics influe souvent sur les réflexions et décisions des acteurs privés.

Pour une densification de qualité

Patrimoine Suisse

Arguments

1 Respecter l'identité spécifique du lieu

Dans un processus de densification, il convient de préserver et mettre en valeur les spécificités du lieu. Densité bâtie, espaces libres, lieux accessibles au public, possibilités de retraite, surfaces de circulation, bruit, affectations, relations, bâtiments générateurs d'identité et architecture influent tous – et cette énumération n'est pas exhaustive – sur la qualité d'une opération de densification. L'objectif ultime est de créer des lieux où l'on se sente bien et où les différentes activités entrent le moins possible en conflit.

2 Tenir compte des inventaires

Il existe en Suisse un inventaire des sites construits à protéger (ISOS) qui couvre l'ensemble du territoire et classe les sites selon leur importance (nationale, régionale, communale). Les explications qu'il donne sur les différents sites fournissent de précieuses indications quant à la manière dont il est souhaitable de les développer. L'ISOS constitue une base d'une grande utilité pour la conception des opérations de renouvellement urbain, petites ou grandes. L'Office fédéral de la culture est en train de mettre à jour et de compléter l'inventaire (www.isos.ch), dont la récente jurisprudence a d'ailleurs renforcé la portée. On trouvera d'importantes informations à ce sujet dans les recommandations de la Confédération concernant la prise en compte des inventaires fédéraux dans l'établissement des plans directeurs et d'affectation. Dans une première phase d'études, il s'agit de mettre à jour l'inventaire des ouvrages construits dignes de protection ou, s'il n'existe pas, de l'établir.

3 Sauvegarder les éléments générateurs d'identité

Dans tout processus de renouvellement urbain, les éléments générateurs d'identité revêtent une importance primordiale. Les bâtiments caractéristiques, plus ou moins récents, les témoins d'activités disparues, les monuments historiques et les réseaux viaires sont porteurs d'informations sur l'histoire d'un site et en renforcent de ce fait l'identité spécifique. Si on les conserve, ces points de repère rendent les transformations plus faciles à accepter pour les habitant-e-s.

Les processus de transformation offrent souvent l'occasion de pratiquer un urbanisme de qualité et de mettre en valeur les sites construits. Il ne s'agit pas seulement de se concentrer sur les rues et bâtiments qui sortent du lot, mais aussi d'identifier et mettre en évidence les qualités qui ne sautent pas d'emblée aux yeux. Le potentiel des constructions existantes est souvent plus important qu'on l'imagine. Il convient d'examiner si un ou

plusieurs bâtiments sont en mesure de jeter un pont entre le nouveau et l'ancien, et de conférer ainsi au lieu un caractère spécifique, lié à son histoire. Si tel est le cas, il n'est plus nécessaire d'attendre des années, voire des décennies avant que le quartier prenne vie et acquière sa patine. Du fait de la fascination qu'ils exercent, les vieux immeubles d'habitation et halles industrielles utilisés de façon inédite augmentent l'attractivité des nouveaux bâtiments. Leur rayonnement stimule l'innovation et rejaille sur leur environnement.

4 Rechercher la densité optimale:

Il s'agit de déterminer avec soin la densité que peut supporter un quartier ou un pâté de maisons donné. Une fois réalisés, les ouvrages construits ne peuvent en général plus être démolis avant des décennies. Les procédures d'études-tests (voir règlement SIA 143), de mandats d'étude parallèles (SIA 143) ou de concours d'architecture (SIA 142) se sont ici révélées particulièrement appropriées. De telles démarches permettent de développer une vision et des critères de décision relatifs aux nouvelles constructions à réaliser, que ce soit en remplacement ou en complément de celles existantes. Les résultats obtenus doivent être transposés dans des plans et règlements contraignants, sans quoi ils restent sans portée. En général, les frais engendrés par des études-tests ou d'autres formes de mise en concurrence sont plus que compensés par la plus-value immobilière résultant de l'utilisation accrue des terrains. Toute opération de densification devrait améliorer l'existant, et non le dégrader. Mieux vaut au maximum n'est pas toujours la meilleure solution. La juste mesure doit être déterminée en fonction, notamment, de la performance de la desserte, de la substance bâtie jugée digne d'être conservée, de la configuration des quartiers voisins et de l'économie globale de l'opération.

5 Prévoir le temps nécessaire pour trouver un consensus

La densification d'un quartier implique souvent des transformations importantes dans un laps de temps relativement court. Or, plus les changements sont rapides, plus les risques de dégâts collatéraux et d'opposition de la population sont importants. Aussi la densification du milieu bâti doit-elle être appréhendée comme un processus à long terme.

La hâte ne se justifie que très rarement. Il est bon d'impliquer les acteurs concernés et de prévoir le temps nécessaire. Cela favorise la qualité des solutions adoptées et augmente les chances que les projets soient acceptés par la population. L'échelonnement des opérations ne doit cependant pas conduire à ce que les objectifs visés soient contournés ou édulcorés.



Cette friche industrielle fait l'objet d'un processus de transformation dynamique où des bâtiments neufs complètent les anciennes halles transformées. Suzer-Areal Winterthur, dès 1995, Suzer Immobilien AG

Une réaffectation provisoire des bâtiments à transformer ou à démolir permet de gagner du temps, tout en donnant des indications sur les activités adaptées et les besoins effectifs du marché.

6 Promouvoir une architecture de qualité:

Densifier implique toujours la réalisation de nouveaux bâtiments. Ceux-ci doivent présenter une qualité architecturale élevée et s'intégrer de façon optimale dans le tissu bâti existant. L'architecture n'a pas besoin d'être spectaculaire, mais doit présenter une grande valeur d'usage au quotidien. Aux endroits stratégiques et à partir d'un certain volume d'investissement, il s'agit, afin de pouvoir comparer des partis différents, de lancer une procédure de mise en concurrence de type mandats d'étude parallèles ou concours. Cela requiert de la part des autorités communales un certain esprit d'initiative et une certaine capacité de s'imposer. Elles peuvent par exemple lier l'octroi de possibilités accrues de bâtir à l'organisation d'une telle procédure. La commune qui lance un concours suscite un débat public, affiche des ambitions qualitatives et promeut la comparaison de variantes, ce qui favorise, à terme, la culture architecturale. Ainsi une production architecturale plus ou moins arbitraire cède-t-elle le pas à des choix raisonnés.

7 Assurer une affectation judicieuse

Toute activité n'est pas bienvenue partout et, à l'inverse, il peut se révéler difficile d'attirer une activité donnée à l'endroit voulu. En matière de programmation, il est rare que les intentions des investisseurs correspondent d'emblée aux intérêts des pouvoirs publics. Or, des objectifs qui n'ont aucune chance de se concrétiser n'apportent rien.

Pour une densification de qualité

Patrimoine Suisse



Les généreux espaces extérieurs de l'ensemble d'habitat ouvrier des années 1940 sont conservés, les nouveaux immeubles d'habitations sont construits en bordure de la parcelle et réduisent la pression sur l'existant. Ensemble d'habitat ouvrier Turmmatt, Altdorf UR, 2009, HTSA architectes



Un bâtiment de logements pour étudiants vient s'implanter sur une parcelle résiduelle située au centre-ville. Genève, 2011, Charles Pictet Architecte

Il s'agit d'élaborer pour chaque site une programmation à la fois prospective et réaliste. Dans les centres, des affectations publiques pourront en partie remplacer les magasins disparus. Les communes feront bien d'annoncer publiquement les activités qu'elles recherchent, de manière à attirer les acteurs potentiellement intéressés à s'implanter. Les structures bâties doivent pouvoir s'adapter facilement aux changements d'affectation, ce que permettent par exemple des hauteurs de plafond appropriées au niveau des rez-de-chaussée. On ignore en effet quels seront les besoins dans vingt ans ou plus.

8 Créer de la diversité

Plus un quartier offre de variété, plus il est vivant. Peut-être par exemple être source de diversité la mixité des affectations, les petites structures regroupant différents propriétaires, la mixité générationnelle, la subdivision des grandes parcelles en lots plus petits, ou encore le contraste entre des architectures différentes. En outre, des distances réduites entre les lieux de vie, de travail et de loisirs contribuent à augmenter la qualité de vie et à ménager l'environnement.

9 Conserver et créer des espaces libres

Dans un site à densifier, la proportion idéale de surfaces non bâties ne se détermine pas d'elle-même. C'est aux pouvoirs publics qu'il appartient de définir, en amont du processus, des surfaces libres minimales ou des quotas d'espaces verts contraignants. S'ils ne le font pas, il n'est plus guère possible d'y remédier par la suite, sinon à des coûts exorbitants. La qualité d'une opération est liée à un bon équilibre entre affectations publiques et privées. Dans un site densément bâti, les lieux permettant aux individus de se res-

sourcer sont particulièrement bienvenus. Les espaces libres comprennent aussi l'espace-rue. Des façades rébarbatives nuisent à l'animation des rues et encouragent les conducteurs de véhicules à rouler plus vite. Dans les sites bénéficiant d'une localisation centrale, les rez-de-chaussée devraient entretenir une relation directe avec l'espace-rue.

10 Pratiquer une politique foncière active

Pour les pouvoirs publics, une politique foncière active élargit le champ des possibles. Si une commune possède des terrains dans un site à densifier, elle sera partie prenante du futur projet. Elle pourra par exemple proposer à d'autres propriétaires d'échanger des terrains ou formuler, pour les siens, des exigences architecturales particulières – ce qui est bien plus aisé de cette manière que par le biais de prescriptions applicables aux biens-fonds de tiers. Une politique foncière active permet aux collectivités publiques de transcender les limites du parcellaire et de disposer ainsi d'une marge de manœuvre accrue dans les processus de densification.

Il se présente toujours des occasions d'acquérir des terrains. Il s'agit de ne pas les manquer.

Cela présuppose que les structures décisionnelles des communes leur permettent de réaliser de telles acquisitions dans les délais utiles. Une politique foncière se développe sur la durée. Même si les communes ne connaissent pas les problèmes auxquels elles seront confrontées dans les années ou décennies à venir, elles ont tout intérêt, si elles veulent pouvoir y répondre, à s'assurer la maîtrise d'un maximum de terrains. Même une parcelle exiguë et a priori sans valeur peut se révéler précieuse à plus ou moins long terme.

Patrimoine suisse est la principale organisation sans but lucratif de Suisse dans le domaine de la culture du bâti. Nous sommes une association de 27 000 membres et donateurs, créée en 1905 en tant qu'organisation faitière de 25 sections. Nous nous engageons pour préserver de la démolition des monuments historiques de différentes époques et leur redonner vie. Nous promovons aussi une architecture contemporaine de qualité pour les nouvelles constructions. Nous informons la population par diverses publications sur les trésors de la culture suisse du bâti. Nous décernons chaque année le Prix Wakker à une commune pour ses réalisations exemplaires de développement de son urbanisme. Et avec la vente de l'Écu d'Or, nous soutenons depuis des décennies des projets modèles de protection du patrimoine et de la nature.

www.patrimoinesuissesuisse.ch

Publié par Patrimoine suisse
Case postale 1122, 8032 Zurich
T 044 254 57 00, info@patrimoinesuissesuisse.ch
www.patrimoinesuissesuisse.ch

Graphisme : Stihlhart Konzept und Gestaltung, Zurich
Impression : Stämpfli Publikationen AG, Bern

Photos: B. Bühler, T. Dimmler, M. Frietsch, S. Pecorini

Adopté par le Comité central de Patrimoine suisse le 26 novembre 2011

Annexe 13



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

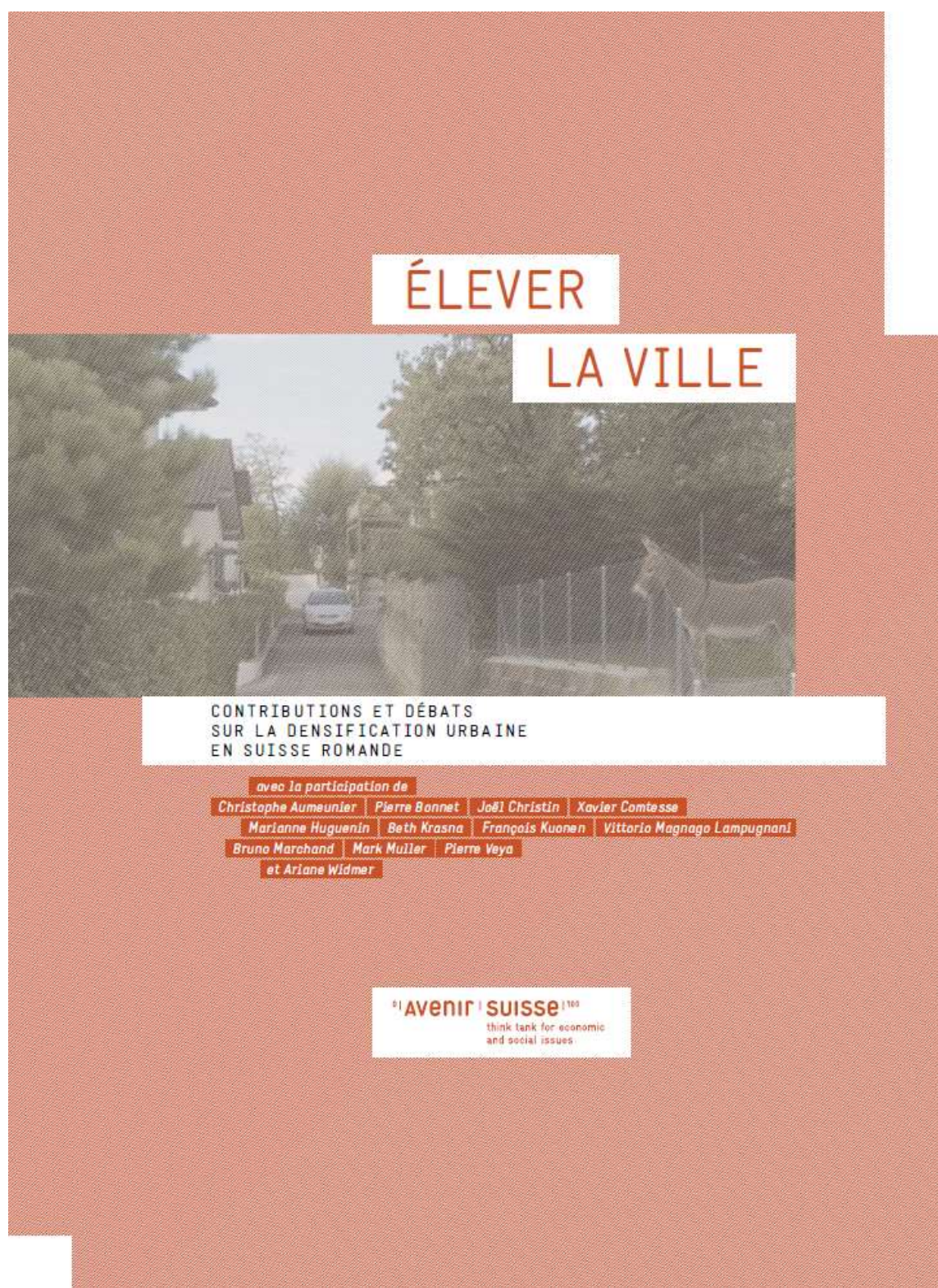
Bundesamt für Raumentwicklung ARE
Office fédéral du développement territorial ARE
Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE
Uffizi federal da svilup dal territori ARE



Concept pour un développement urbain vers l'intérieur

Aide de travail pour l'élaboration des projets d'agglomération transport et urbanisation

ARE, 2oo9



Avenir Suisse, 2o1o



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Office fédéral du développement territorial ARE

PROJETS-MODÈLES POUR UN DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL DURABLE
**POTENTIEL À EXPLOITER POUR DÉVELOPPER
L'URBANISATION VERS L'INTÉRIEUR**



ARE, 2o13



DENSIFIER AVEC QUALITÉ



Territoire &
Environnement
Septembre 3/2015

VLP-ASPAN (*EspaceSuisse depuis 2o18*), 2o15

Densification et restrictions
en matière de construction



NOVEMBRE 4/2016

TERRITOIRE & ENVIRONNEMENT

LES DOSSIERS DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL



VLP-ASPAN (*EspaceSuisse depuis 2o18*), 2o16



DAEC (FR), DDTE (NE), DEET (VS), 2o16



03.2017

forum

raumentwicklung
du développement territorial
sviluppo territoriale

Informationsheft
Bulletin d'information
Bollettino d'informazione

Paradigmenwechsel in der Raumplanung
→ Herausforderung qualitätsvolle Innenentwicklung

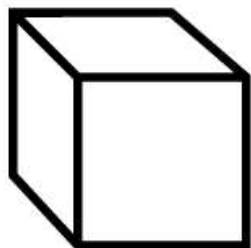
Changement de paradigme en aménagement du territoire
→ Le défi d'une densification de qualité

Cambiamento di paradigma nella pianificazione del territorio
→ La sfida di uno sviluppo centripeto di qualità

 Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Bundesanmt für Raumentwicklung ARE
Office fédéral du développement territorial ARE
Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE
Uffizi federal da svilup dal territori ARE

ARE, 2017



LES NOUVEAUX QUARTIERS-JARDINS DU XXI^E SIÈCLE

GUIDE POUR UNE DENSIFICATION DE QUALITÉ
DE LA ZONE 5 SANS MODIFICATION DE ZONE
À GENÈVE

Juin 2017



DALE-PDCR, 2o17



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Le Conseil fédéral

Berne, le 21 juin 2017

Comment encourager la densification des constructions dans les centres urbains?

Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 14.3806 von Graffenried du 24 septembre 2014

341.2-00002/00004

CF, 2o17



**Lignes directrices pour
le développement territorial
→ Propositions
de l'économie**

EconomieSuisse, 2018

Annexe 14

Les avantages de la proximité

Les restrictions de densité contribuent à la suburbanisation

Quiconque croit que des phénomènes tels que la densification urbaine et l'étalement des villes n'ont fait l'objet de controverses que ces dernières années devrait retourner à ses classes d'histoire.

À la fin du XVIII^e siècle, l'économiste britannique Thomas Malthus mettait en garde contre une tendance à l'autodestruction inhérente à la croissance. Malthus savait que le progrès technologique pouvait apporter la prospérité – la révolution industrielle battait son plein à l'époque – mais il prévoyait que cette croissance mènerait à une forte augmentation de la densité de population, provoquant à terme famines, maladies et même la guerre.

Ainsi, la densité était une menace pour Malthus, et non une opportunité. Les ressources sont limitées, disait-il, mais pas les besoins des habitants des villes qui ne cessent de s'agrandir – ce qui doit mal finir.

Salaires élevés dans les centres

Aussi influentes qu'aient pu être les idées de Malthus, ses prédictions ne se sont pas avérées vraies. Non seulement la population des villes a continué de croître sans que les citoyens s'entredéchirent, mais le revenu et la qualité de vie ont également continué à progresser (*si l'on fait exception d'occasionnelles récessions*).

Aujourd'hui, dans les économies avancées, la plus grande partie de la valeur ajoutée est créée dans les zones urbaines, et les centres abritent les personnes les mieux rémunérées. On ne trouve guère de preuves que la densification de la population ait un effet net négatif sur la croissance. Au contraire : à l'exception de quelques états peu peuplés mais riches en matières premières, les pays riches sont tous fortement urbanisés.

Même en Suisse, où 7o % de la population vit aujourd'hui en ville, les avantages de la proximité l'emportent sur les inconvénients. Des études confirment le lien entre le revenu et la taille de l'agglomération : le doublement de la population est associé en moyenne à des salaires plus élevés d'environ 5 %. En d'autres termes, dans une agglomération d'un demi-million d'habitants, on gagne (*pour le même emploi*) environ un tiers de plus que dans une petite ville de 1o'ooo habitants.

Avantages invisibles de la densité

Mais comment ces avantages invisibles de la densité urbaines, qui en Suisse ont amené à la concentration de 85 % des emplois dans les villes, se concrétisent-ils ?

Et pourquoi ces avantages ont-ils augmenté ces dernières années ?

Il n'y a pas d'explication unique. Avec la mondialisation, le rôle de la ville comme lieu d'échange et de rencontre, comme centre commercial et financier s'est renforcé. L'attractivité des marchés du travail urbains – interconnectés à l'échelle internationale – a été renforcée. Plus le marché du travail est vaste, plus les employés ont de chances de trouver l'entreprise capable d'utiliser au mieux leurs compétences.

L'impact économique positif de la densité sur les revenus s'explique aussi par la plus grande capacité d'innovation des villes. La diversité des métropoles favorise l'innovation et la diffusion des connaissances, tandis que les nombreuses possibilités d'interaction agissent comme un catalyseur. Par conséquent, les villes s'offrent comme des biotopes naturels de la transmission de connaissances – une activité qui représente désormais plus de 2o % de la production de richesse. C'est aussi ce qui explique pourquoi les start-up se trouvent rarement en dehors des zones urbaines.

Parallèlement, certains centres se sont transformés avec succès en « capitales de la consommation » dont l'attractivité repose sur un mélange réussi de facteurs tels que culture, loisirs et urbanité. Avec l'augmentation des revenus et des niveaux d'éducation, on constate une demande accrue pour ces « lumières de la ville », qui se manifeste non seulement par des phénomènes de mode tels que les hipsters et les bobos, mais aussi par un nombre croissant de pendulaires inversés : les travailleurs qui se rendent du centre vers la périphérie.

Des avantages capitalisés dans les prix et les loyers des terrains

« Et la qualité de vie ? » se demanderont certains. Si la densification était réellement si « stressante », il ne serait pas possible d'expliquer pourquoi les prix immobiliers flambent au centre des grandes agglomérations. De toute évidence, les Suisses aiment de plus en plus la vie urbaine. Comme ailleurs, les régions suisses les moins riches sont précisément celles à plus faible densité de population. Les citadins y font des randonnées, admirent leur caractère intact et rêvent parfois de s'y installer – mais bien peu d'entre eux finissent par le faire.

Cependant, la ville et sa centralité ne présente pas que des avantages. Ceux qui ont un besoin prononcé d'espace, comme les familles avec enfants, auront tendance à s'installer plus loin des centres. L'étalement progressif des zones résidentielles à la périphérie des grandes villes (*ce qu'on appelle le mitage*) doit d'abord être compris comme une réaction des ménages aux loyers et aux prix élevés des centres. Cette réaction est en outre favorisée par la réduction constante du coût de la mobilité, tant privée que publique. Une politique des transports offensive, telle que celle menée avec un certain succès (*et des dépenses financières considérables*) dans les agglomérations suisses, favorise l'attractivité relative de la périphérie par rapport au centre-ville et donc encourage fortement l'étalement urbain.

Enfin, les règlements d'urbanisme limitant fortement les gabarits des immeubles et les coefficients d'occupation du sol (*COS*) au centre-ville contribuent aussi à la création à large échelle de banlieues. Bien qu'une forte densité construite s'accompagne d'une augmentation de nuisances (*émissions sonores, ombrage*), des limitations drastiques sont injustifiées d'un point de vue social. Seules les formes de logement coûteuses peuvent être construites, ce qui oblige de nombreux ménages à vivre loin du centre. Malheureusement, la pensée statique – l'angle mort de Malthus – est encore bien présente aujourd'hui dans la politique de développement territorial suisse.

Dr. Marco SALVI, Avenair Suisse, in Swiss Real Estate Yearbook 2o19 (*extract*)

Annexe 15



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'intérieur DFI
Commission fédérale des monuments historiques CFMH

Densification

Document de base du 22 juin 2018

1. Introduction

Après des dizaines d'années de consommation effrénée de terrain, le défi est devenu particulièrement préoccupant. Le développement des constructions a entraîné une périurbanisation et une croissance des agglomérations et, dans les régions rurales, un mitage au détriment manifeste de la qualité du paysage. Cette évolution ne répond pas aux exigences de durabilité, et pour la contrecarrer, il faut mettre fin à l'extension des surfaces bâties et densifier autant que possible le milieu bâti existant. Du fait de la volonté de conserver des espaces agricoles, des espaces naturels et des aires de détente tout en tenant compte de la croissance démographique et de l'augmentation des exigences de confort, une pression s'exerce sur les sites construits et le tissu bâti existant, dont la valeur ne saurait être appréciée selon le seul critère de la protection du paysage. Tant la conservation des sites construits que celle des monuments historiques sont appelées à faire valoir leurs exigences légitimes. Une pesée sérieuse et compréhensible des intérêts, à tous les niveaux de planification, n'est possible que sur la base d'un catalogue fondé de toutes les revendications. Le présent document de la CFMH se veut un commentaire du « développement de l'urbanisation vers l'intérieur » (art. 1, al. 2, let. abis LAT) au-delà des principes contenus dans la loi, et entend donner autant aux responsables politiques qu'aux maîtres d'ouvrages et aux non-spécialistes intéressés par la question, des éléments permettant de comprendre les exigences de la conservation des monuments historiques.

La mise en œuvre progressive de la révision de la loi de 1979 sur l'aménagement du territoire, décidée en 2013, vise notamment au « développement de l'urbanisation vers l'intérieur ». Elle est essentiellement de la compétence des cantons et des communes. En complément à la LAT et aux lignes directrices cantonales sur la densification et le développement de l'urbanisation vers l'intérieur, lesquelles généralement ne tiennent que très peu compte de la conservation des sites construits et des monuments historiques, le présent document expose les valeurs qu'il convient de prendre en considération dans la densification du milieu bâti, en plus des valeurs écologiques, économiques et socioculturelles. Le développement de l'urbanisation vers l'intérieur touche

Densification

toujours des cas particuliers. Les exigences de la conservation des monuments historiques jouent un rôle essentiel en demandant à titre préventif que les acteurs concernés agissent avec la conscience de leur responsabilité. Etant d'intérêt public, ces exigences sont par principe de niveau équivalent à celui de tous les autres intérêts publics et doivent être soumises à une pesée des intérêts correcte.

2. Monument historique et densification

La notion de densification/développement de l'urbanisation vers l'intérieur désigne un accroissement de l'espace utile à l'intérieur des zones à bâtir existantes. La densification a pour but d'augmenter le nombre d'usagers, correspondant au nombre d'habitants cumulé au nombre d'emplois exprimés en « équivalent temps plein » pour une surface déterminée. Dans le contexte de la conservation des monuments historiques, la densification implique l'accroissement de l'espace utile dans le monument en tant qu'objet individuel, en tant qu'ensemble ou en tant que site construit à protéger. Dans l'environnement d'un monument, la densification doit pour le moins répondre à l'exigence de création d'espace pour un plus grand nombre d'habitants et d'emplois.

3. Les lieux de la densification

La densification s'opère en un lieu concret qui se caractérise par des qualités propres. Ce lieu n'est pas isolé, mais s'inscrit dans un contexte spatial plus large à intégrer dans la réflexion sur le périmètre concerné. C'est seulement après avoir fait l'inventaire des particularités de l'état actuel du bâti qu'il est possible de définir les aspects à prendre en considération pour la conservation. Pour pouvoir conserver et développer avec soin la forme, le caractère et la valeur de témoignage, il est indispensable d'analyser et de comprendre les aspects visuels, fonctionnels et structurels de chaque lieu, et d'en connaître l'histoire.

Les milieux bâtis comme unités spatiales : ville et village

En tant qu'unités spatiales, les villes et les villages sont le résultat d'une longue évolution. L'aspect des localités doit beaucoup à des facteurs paysagers, économiques et sociaux. Les villes et les villages se distinguent les uns des autres notamment par l'intégration topographique du milieu bâti dans le paysage, par la forme de l'habitat (du village-tas à la ville nouvelle) et les espaces non construits typiques qui leur correspondent, par les matériaux de construction traditionnels utilisés et qui donnent son cachet au site, et par les formes caractéristiques des constructions.

Les unités urbanistiques : quartier urbain ou villageois

A l'intérieur des milieux bâtis, on distingue des unités historiques et urbanistiques – les centres des localités, les différentes rues

Densification

et places, les quartiers et les aires industrielles. Ces unités se distinguent toutes par des caractéristiques qui se manifestent notamment dans la structure urbanistique des constructions et des espaces non bâtis, dans la répartition spatiale des bâtiments ainsi que dans les formes et la matérialisation architecturales.

Ensemble construit, lotissement résidentiel

Les ensembles de formation spontanée ou planifiée, comme celui que constituent l'église, la cure et le cimetière, sont essentiellement déterminés par l'interaction des constructions, leurs accès et les espaces libres qui les entourent. Les constructions montrent souvent une hiérarchie bien distincte. Les lotissements résidentiels sont généralement le résultat d'une conception urbanistique typique de son époque et visant à établir un aménagement uniforme.

Constructions isolées et espaces aménagés

Les constructions isolées et les espaces aménagés à protéger sont déterminés par leur valeur de témoin historique, formant en outre, avec leurs abords, une unité spatiale (voir document « Protection des abords des monuments »).

Espaces libres aménagés et paysage rural

Le paysage rural et les espaces libres aménagés, comme un vignoble en bordure de village ou un chemin montant vers une église, peuvent être des éléments essentiels d'un site ou d'un ensemble construit. Les jardins et les parcs peuvent mériter protection indépendamment de toute construction. Ils sont importants comme espaces de détente pour la population et comme habitats naturels pour la faune et la flore. Une planification réfléchie et envisageant le long terme est souvent à l'origine de leur création. De tels espaces non bâtis peuvent être la concrétisation d'une initiative privée ou des efforts d'une collectivité.

4. Bases et méthodes

Les inventaires des sites construits et des bâtiments individuels jouent un rôle essentiel en complément des bases légales en vigueur. En vue d'une densification, la prise en compte des listes et inventaires communaux, cantonaux et fédéraux est fondamentale. L'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger (ISOS) donne une base déterminante pour l'appréciation et l'évaluation des sites, des ensembles construits, ou des parties de site, tandis que les inventaires architecturaux permettent l'appréciation et l'évaluation des monuments et des ensembles historiques. Il convient également de tenir compte de l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (IFP) et de l'Inventaire fédéral des voies de communication historiques (IVS).

Densification

La planification sera plus fiable et de meilleure qualité, et l'acceptabilité socioculturelle plus élevée si ces inventaires sont pris en compte dès le début du processus, par exemple par une cartographie des zones à potentiel de densification. Seules des stratégies nuancées sont en mesure de répondre aux exigences élevées d'une densification de qualité et durable. Il est important qu'elles garantissent par la prise en considération des monuments, des sites construits à protéger et des zones de réserve archéologiques que la substance bâtie existante sera traitée avec soin.

On peut distinguer cinq méthodes de densification :

- Densification dans le tissu bâti existant : mesures architecturales élevant le taux d'utilisation des espaces non utilisés ou sous-utilisés.
- Extension du tissu bâti existant par la construction d'annexes ou par surélévations.
- Densification des espaces non bâtis et des terres agricoles : construction dans les vides, par ex. parcelles non bâties, jardins, prairies, cours, etc.
- Changement d'affectation : transformation de bâtiments désaffectés – souvent des bâtiments agricoles ou d'autres constructions utilitaires – en logements ou en locaux commerciaux.
- Remplacement d'un bâtiment par une nouvelle construction.

5. Stratégies d'action

Les sites bâtis, les ensembles construits, les bâtiments individuels et les espaces non bâtis à protéger se caractérisent par une valeur spécifique en tant que monument. La densification ne saurait se faire au prix d'un fort amoindrissement de cette valeur. Il n'est donc pas possible de densifier partout. Lorsque la densification est envisageable, elle doit se faire dans le respect de la substance bâtie existante, avec beaucoup de soin et avec des exigences très élevées quant à la qualité des nouvelles constructions. Les précisions et recommandations figurant dans les inventaires fédéraux ISOS, IVS et IFP, ainsi que les « Principes » publiés par la CFMH sont utiles en plus des directives légales fédérales, cantonales et communales.

Toute densification doit être précédée d'une analyse soignée. Celle-ci doit établir le périmètre à densifier et étudier les bâtiments, les infrastructures et les surfaces libres existantes qu'il inclut. Leur structure et leurs fonctions sont importantes ; il s'agit de tenir compte de la morphologie, de l'organisation spatiale, des typologies et de l'utilisation. Non moins importante est l'analyse des rapports de proportion et de la répartition spatiale des bâtiments dans le périmètre à densifier ; le périmètre d'analyse doit être

Densification

plus large que le périmètre de projet. Cette analyse doit énumérer les propriétés et la valeur de monument, les qualités, les particularités et le caractère existants, et les traits distinctifs qui rendent le monument unique. Une telle analyse permet ensuite de concrétiser les objectifs de protection. L'ISOS et les autres inventaires doivent être pris en compte comme base de planification.

A partir de l'analyse préalable sont cartographiées les zones potentielles de densification. Les « plans de définition des contraintes » peuvent être un instrument de travail utile autant pour les sites construits que pour les bâtiments individuels (rouge = zones interdites – orange = possibilités de développement à certaines conditions – vert = développement libre possible dans les limites des dispositions légales). Dans les secteurs sensibles du point de vue de la conservation des monuments historiques, le potentiel de densification doit être vérifié dans les trois dimensions par des modèles qui englobent une aire plus vaste que la zone de densification proprement dite. C'est la seule manière possible d'examiner les effets de la densité des constructions, de la répartition spatiale des bâtiments, des écarts d'échelle, des cubages, des typologies, etc.

Lorsqu'une densification est réalisée, il faut veiller à préserver l'intégrité des objets ou de la composition, ainsi que la cohésion interne de l'ensemble, à adapter les nouveaux volumes aux proportions traditionnelles et à intégrer les nouvelles constructions dans le tissu existant.

L'aménagement du territoire est une tâche fédéraliste. La Confédération fixe le cadre, les cantons et les communes sont responsables de la planification et de la mise en œuvre des mesures. Les exigences que la qualité de la densification impose quant à la planification, à l'architecture et aux aspects sociaux sont telles qu'une collaboration interdisciplinaire est indispensable. Il est vivement recommandé de suivre des procédures qualifiées. Etant donné que les différents intérêts publics sont en principe équivalents, les exigences techniques des divers acteurs ont la même valeur. Pour la définition des zones potentielles de densification, les communes ont avantage à adopter une méthode d'anticipation :

1. Les intérêts en jeu, y compris ceux de la protection des sites construits, doivent être reconnus et désignés suffisamment tôt.
2. Il faut élaborer une conception d'aménagement au niveau supérieur pour l'ensemble du territoire communal (par ex. plan directeur communal, lignes directrices). La pesée des intérêts,

Densification

en toute transparence, garantit la prise en considération de tous les intérêts reconnus.

3. Un rapport sur la pesée des intérêts constitue une documentation qui permet de savoir quelles ont été les réflexions engagées et quels facteurs ont été pris en considération.

Les plans d'aménagement ne servent pas à légitimer une densification, mais doivent être une garantie de qualité et démontrer que la planification répond aux exigences. L'obligation de tenir compte des inventaires fédéraux n'est pas seulement valable pour les plans d'affectation, mais aussi et tout particulièrement en cas de divergence avec les règlements sur les constructions et l'aménagement.

La densification n'est pas possible partout. Elle a ses limites, car elle représente notamment une menace pour la diversité du patrimoine architectural de la Suisse. En avoir conscience, c'est favoriser la qualité.

Berne, 22 juin 2018

Commission fédérale des monuments historiques

Le Président
Prof Dr Nott Caviezel

La Secrétaire
Irène Bruneau

Commission fédérale des monuments historiques CFMH c/o OFC
Hallwylstrasse 15, 3003 Berne
+41 58 46 29284, ekd@bak.admin.ch

Densification

Bibliographie et informations complémentaires

Le 1er décembre 2017, le Département fédéral de l'intérieur (DFI) a édicté les Directives concernant l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse ISOS (DISOS). Ce texte règle notamment les fondements de la méthode et le système d'inventaire. D'après la méthode appliquée précédemment, les différentes composantes d'un même site étaient réparties en périmètres, ensembles construits, périmètres environnants et échappées dans l'environnement, tandis que d'après la nouvelle méthode, elles sont toutes définies comme « parties de site » et considérées comme des périmètres fermés ; les notions de « périmètres environnants » et d'« échappées dans l'environnement » disparaissent donc.

Lukas Bühlmann et al., *Ortsbildschutz und Verdichtung. Raumplanerische Interessenabwägung in Gemeinden mit einem Ortsbild von nationaler Bedeutung (ISOS)*, Arbeitshilfe VLP-ASPAN, Bern 2018.

Conserver et améliorer la qualité du paysage, éd. par l'Office fédéral de l'environnement OFEV, 2016, [<https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/paysage/publications-etudes/publications/conserver-et-ameliorer-la-qualite-du-paysage.html>].

Anke Domschky et al., *Kriterien und Strategien zur Verdichtung von Siedlungsstrukturen der Nachkriegszeit*, 2016, [http://www.stiftung-denkmalpflege.ch/files/NKS_Inhalt.pdf].

ISOS et densification. Rapport du groupe de travail, éd. par l'Office fédéral du développement territorial ARE, 2016, [<https://www.aren.admin.ch/aren/fr/home/media-et-publications/publications/villes-et-agglomerations/isos-und-verdichtung.html>].

« Patrimoine et densification », in : *COLLAGE*, 6/16.

Principes pour la conservation du patrimoine culturel bâti en Suisse, éd. par la Commission fédérale des monuments historiques, Zurich 2007, [<http://vdf.ch/leitsatze-zur-denkmalpflege-in-der-schweiz-1597068686.html>].

Annexe 16

Plan directeur du canton de Berne

Mesure A_01

Déterminer les besoins en terrains à bâtir pour le logement

Objectif

Il convient de stabiliser la consommation de terrains dans la perspective d'un développement durable du milieu bâti et de veiller à ce que les nouvelles constructions soient érigées aux endroits appropriés. A cette fin, des critères tenant compte des objectifs du projet de territoire du canton de Berne (utilisation mesurée du sol, réseau de centres, qualité de la desserte, etc.) sont définis pour la détermination des besoins en terrains à bâtir des quinze prochaines années dans le domaine du logement.

Objectifs principaux: A Utiliser le sol avec mesure et concentrer l'urbanisation

Intervenants

Canton de Berne OACOT
Régions Toutes les régions
Communes Toutes les communes

Responsabilité: OACOT

Réalisation

A court terme jusqu'en 2020
 A moyen terme entre 2021 et 2024
 Tâche durable

Etat de la coordination en général:

Coordination réglée

Mesure

Les critères permettant de déterminer les besoins en terrains à bâtir destinés au logement des quinze prochaines années et les critères applicables à la délimitation des zones sont fixés (coordination réglée) avec l'approbation du plan directeur (cf. verso). Ils doivent être pris en considération par les plans d'affectation communaux.

Démarche

- Les communes motivent les classements en zone à bâtir et les changements de zone sur la base des critères permettant de déterminer les besoins en terrains à bâtir destinés au logement des quinze prochaines années et des critères applicables à la délimitation des zones.
- Dans le cadre du controlling du plan directeur, l'OACOT réexamine le schéma de calcul ainsi que les critères et paramètres appliqués lorsque de nouvelles statistiques officielles ou de nouvelles données provenant de l'observation du territoire sont disponibles.

Interdépendances/objectifs en concurrence

- Déterminer les besoins en terrains à bâtir pour les activités (mesure A_05)
- Préserver les surfaces d'assolement (mesure A_06)
- Promouvoir l'urbanisation interne (mesure A_07)
- Promouvoir les pôles d'urbanisation d'importance cantonale consacrés au logement (mesure A_08)
- Classification des communes selon les types d'espace décrits dans le projet de territoire du canton de Berne (mesure C_02)

Etudes de base

- Scénarios de l'évolution démographique de l'Office fédéral de la statistique et différenciations régionales
- Carte synoptique des zones du canton de Berne
- Conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU) approuvées
- Articles 15 LAT, 8a, 8b, 74 et 126a à 126d LC et 11a à 11g OC

Indications pour le controlling

- Carte synoptique des zones du canton de Berne
- Données sur l'utilisation du sol provenant de l'observation du territoire, qualité de la desserte par les transports publics

Fiche de mesure A_01: verso (p. 1 sur 3)

Détermination des besoins en terrains à bâtir destinés au logement pour les 15 prochaines années, classements en zone à bâtir et changements d'affectation

Conditions

- Il appartient à la commune de montrer de manière transparente les réserves et potentiels d'affectation à l'intérieur des zones à bâtir construites et de préciser les mesures prévues pour les mobiliser. Cette démarche relève d'une analyse du territoire de la commune portant sur l'intégralité du potentiel d'urbanisation interne, et prenant en considération les aspects de la qualité de l'habitat et des espaces non construits ainsi que de la protection du patrimoine (cf. mesure A_07).
- Dans son rapport au sens de l'article 47 OAT, la commune indique ses besoins en terrains à bâtir, ses zones à bâtir non construites ainsi que ses réserves et potentiels d'affectation. Elle fournit par ailleurs les autres précisions relatives à l'urbanisation interne au sens de la mesure A_07. Si des indications obligatoires font défaut, l'OACOT renvoie les documents à la commune afin qu'elle les complète.
- Si la commune dispose de trop grandes réserves en terrains à bâtir, elle expose les modalités permettant de les réduire.

Détermination des besoins en terrains à bâtir destinés au logement

Les besoins d'une commune en terrains à bâtir destinés au logement pour les 15 prochaines années sont calculés selon les modalités décrites ci-après. Ces modalités s'appliquent uniquement aux zones d'habitation, aux zones mixtes et aux zones centrales (zones HMC).

1. Les besoins **théoriques** en terrains à bâtir destinés au logement pour les 15 prochaines années sont calculés en application de la formule indiquée plus loin. Quant aux besoins **effectifs** en terrains de ce type, ils sont déterminés en deux étapes supplémentaires:
2. Les réserves en terrains à bâtir de la commune (zones HMC non construites) sont déduites du résultat du calcul des besoins théoriques, même si certaines d'entre elles ne sont pas disponibles.
3. Si la commune n'atteint pas la valeur de référence de densité des utilisateurs du territoire fixée pour le type d'espace auquel elle appartient, ses réserves d'affectation à l'intérieur des zones HMC construites sont en outre déduites à raison d'un tiers (base: réglementation fondamentale en vigueur; les zones HMC pour lesquelles un objectif de protection a été défini font l'objet d'un traitement différencié).

- Les classements de parcelles ou parties de parcelle construites ainsi que les augmentations du degré d'affectation ne sont pas imputés lors de la détermination des besoins effectifs en terrains à bâtir destinés au logement. Il en va de même du changement d'affectation de périmètres construits en zone HMC pour autant qu'il relève de l'urbanisation interne au sens de la mesure A_07.
- Des pôles de développement de l'habitat excédant le cadre des besoins communaux théoriques peuvent être délimités sur la base d'une conception régionale des transports et de l'urbanisation (CRTU) approuvée par le canton. Les conditions, à cet égard, sont les suivantes:
 - ils sont inscrits dans le plan directeur en tant que pôles (prioritaires) d'urbanisation d'importance cantonale consacrés au logement (fiche de mesure A_08);
 - une compensation intervient à l'intérieur de la région avec des communes qui n'ont pas classé autant de terrains que la détermination des besoins ne le leur aurait permis, pour autant que la procédure de compensation soit fixée de manière contraignante dans la CRTU et tienne compte des particularités du réseau de centres.

Formule et critères de calcul des besoins théoriques en terrains à bâtir destinés au logement

Les dimensions de la zone à bâtir doivent être conformes aux orientations générales du développement selon le projet de territoire du canton de Berne ainsi qu'à la stratégie d'urbanisation, et tenir compte de l'infrastructure et des équipements existants. Les besoins théoriques en terrains à bâtir pour les 15 prochaines années sont déterminés par le canton en application de la formule de calcul énoncée plus bas. Sur demande, le canton met le calcul actualisé à la disposition de la commune qui entreprend de réviser ses plans d'aménagement local. Ce calcul repose sur les valeurs officiellement disponibles au moment précis du début des travaux (p. ex. StatBL, STATENT, carte synoptique des zones du canton de Berne).

Fiche de mesure A_01: verso (p. 2 sur 3)

Formule de calcul	Les besoins théoriques d'une commune en terrains à bâtir destinés au logement pour les 15 prochaines années sont déterminés en fonction du nombre d'utilisateurs supplémentaires du territoire dans la commune, divisé par la valeur de référence de la densité des utilisateurs du territoire. Les définitions et valeurs suivantes sont applicables:
Utilisateurs du territoire	Par «utilisateurs du territoire», on entend les personnes qui vivent ou travaillent dans les zones d'habitation, les zones mixtes et les zones centrales construites de la commune.
Densité des utilisateurs du territoire	La densité des utilisateurs du territoire d'une commune correspond au nombre de personnes par hectare qui utilisent les zones d'habitation, zones mixtes et zones centrales construites.
Evolution démographique déterminante	L'évolution démographique déterminante d'une commune au cours des 15 prochaines années dépend du type d'espace défini par le projet de territoire auquel elle appartient (répartition des communes: cf. mesure C_02): <ul style="list-style-type: none"> - Centres des 1^{er} et 2^e niveaux (Beme, Bienne et Thoun): +12 pour cent - Centres urbains des agglomérations (sans les centres des 1^{er} et 2^e niveaux): +11 pour cent - Centres du 3^e niveau hors des centres urbains et centres du 4^e niveau dans la ceinture des agglomérations et sur les axes de développement: +10 pour cent - Ceinture des agglomérations et axes de développement, centres touristiques régionaux du 4^e niveau: +8 pour cent - Espaces ruraux à proximité d'un centre urbain et territoires à utilisation touristique intensive: +4 pour cent - Régions de collines et de montagne: +2 pour cent
Nombre d'utilisateurs supplémentaires du territoire	Le nombre d'utilisateurs supplémentaires du territoire dans les zones d'habitation, zones mixtes et zones centrales correspond au nombre total d'habitants de la commune au moment de la révision totale ou partielle des plans, multiplié par le taux de l'évolution démographique déterminante, auquel s'ajoute le nombre de personnes travaillant dans les zones d'habitation, zones mixtes et zones centrales à ce même moment, lui aussi multiplié par le taux de l'évolution démographique déterminante (l'hypothèse étant que ces deux catégories évoluent de manière parallèle).
Valeurs de référence de la densité des utilisateurs du territoire	Pour le calcul des besoins occasionnés par les utilisateurs supplémentaires, les valeurs de référence de la densité des utilisateurs sont les suivantes, pour chacun des différents espaces: <ul style="list-style-type: none"> - Centres des 1^{er} et 2^e niveaux (Beme, Bienne et Thoun): 158 utilisateurs du territoire / ha - Centres urbains des agglomérations: 85 utilisateurs du territoire / ha - Centres du 3^e niveau hors des centres urbains et centres du 4^e niveau dans la ceinture des agglomérations et sur les axes de développement: 57 utilisateurs du territoire / ha - Ceinture des agglomérations et axes de développement, centres touristiques régionaux du 4^e niveau: 53 utilisateurs du territoire / ha - Espaces ruraux à proximité d'un centre urbain et territoires à utilisation touristique intensive: 39 utilisateurs du territoire / ha - Régions de collines et de montagne: 34 utilisateurs du territoire / ha
Surfaces affectées à l'urbanisation	Dans les communes comprenant de grandes surfaces affectées à l'urbanisation de différents types au sens de la mesure C_02, le calcul est effectué pour chaque type d'espace individuellement.

Moment de la modification et de la mise à jour

- Le calcul des besoins en terrains à bâtir pour les 15 prochaines années peut être mis à jour et adapté au plus tôt 8 ans après qu'il a été fait usage de cette possibilité pour la dernière fois.
- Si le contingent des terrains à bâtir nécessaires pour les 15 prochaines années n'a pas été intégralement revendiqué, des classements en zone à bâtir et des changements d'affectation sont admissibles jusqu'à concurrence des besoins déterminés, pour autant qu'ils soient conformes à un plan directeur communal ayant reçu l'aval de l'OACOT.

Classements en zone à bâtir et changements d'affectation: conditions posées en matière de desserte

Les périmètres faisant l'objet d'un classement en zone à bâtir ou d'un changement d'affectation doivent bénéficier d'une desserte suffisante par les transports publics, ou une telle desserte doit être garantie (la ligne de TP figure dans l'offre de base, ou le financement de la ligne ou de l'arrêt est assuré à long terme).

En cas de classement de terres cultivables en zone à bâtir ou de changement d'affectation qui concerne des terres cultivables au sens de la législation sur les constructions, les conditions formulées aux articles 8a et 8b LC ainsi que 11a ss OC doivent être respectées. En cas de classement ou de changement d'affectation concernant des terrains qui ne font pas partie des terres cultivables, il convient de tenir compte de ce qui suit.

Pour ce qui est des classements en zone à bâtir et des changements d'affectation qui ne concernent pas des terres cultivables et auxquels il est procédé compte tenu des besoins en terrains à bâtir déterminés pour les 15 prochaines années, 80 pour cent doivent être desservis par les transports publics. A cet égard, les conditions suivantes doivent être remplies (selon le niveau de qualité de la desserte NQTP, cf. mesure B_10):

- | | |
|----------------------------|-----------------|
| - exigence minimale: | NQTP F |
| - terrains de 0,5 à 1 ha | NQTP E au moins |
| - terrains de plus d'un ha | NQTP D au moins |

En l'absence d'une desserte suffisante par les transports publics, il est admis de classer ou de changer d'affectation 20 pour cent des terrains de même que des îlots non construits à l'intérieur du milieu bâti, ainsi que d'égaliser la frange urbaine, pour autant que des terres cultivables ne soient pas concernées. Il est également possible de déroger aux conditions en matière de desserte si les terrains devant être classés en zone à bâtir ou changer d'affectation sont situés dans un pôle de développement local.

Une dérogation ne saurait être motivée uniquement par le fait que les périmètres bénéficiant d'une bonne desserte par les transports publics ne sont pas disponibles. Seules les communes du type d'espace «régions de collines et de montagne» peuvent procéder à des classements en zone à bâtir ou à des changements d'affectation (qui ne concernent pas des terres cultivables) en dérogeant aux conditions posées en matière de desserte par les transports publics.

Dans la perspective d'un classement en zone à bâtir ou d'un changement d'affectation, il convient en outre d'apporter dans tous les cas la preuve que le volume de trafic supplémentaire peut être absorbé par le réseau routier supérieur et que la mobilité douce dispose de bonnes infrastructures.

Classements en zone à bâtir et changements d'affectation: conditions liées à l'utilisation mesurée du sol

- Les autres critères de zonage (p. ex. mention dans une stratégie communale d'urbanisation, prise en compte des dangers naturels, harmonisation avec le programme d'équipement, taux d'habitation permanente, etc.) doivent être respectés en cas de classement en zone à bâtir ou de changement d'affectation.
- Les réserves de terrains à bâtir en périphérie, mal placées au vu des critères énoncés ci-dessus ou non disponibles, doivent être déclassées au profit d'emplacements plus favorables.
- Le classement de surfaces supérieures à deux hectares sont avant tout admis dans les secteurs prioritaires pour l'extension du milieu bâti désignés dans les CRTU approuvées par le canton. En dehors de tels secteurs, une pesée des intérêts doit avoir lieu à l'échelon régional.
- En cas de classement de terres cultivables en zone à bâtir ou de changement d'affectation concernant des terres cultivables au sens de la législation sur les constructions, il convient de respecter, en fonction du type d'espace, les indices bruts d'utilisation du sol au-dessus du sol (IBUSds) minimaux définis dans l'ordonnance sur les constructions.
- En cas de classement en zone à bâtir ou de changement d'affectation qui ne concerne pas de terres cultivables, l'IBUSds minimal dépend du type d'espace:
 - Centres des 1^{er} et 2^e niveaux (Berne, Bienne et Thoun): 1,10
 - Centres urbains: 0,80
 - Centres des 3^e et 4^e niveaux: 0,60
 - Ceinture des agglomérations et axes de développement ainsi que centres touristiques: 0,55
 - Espaces ruraux à proximité d'un centre urbain: 0,45
 - Régions de collines et de montagne: 0,40

La réglementation fondamentale doit imposer un IBUSds minimal ou un degré d'affectation s'appliquant en moyenne à tous les classements en zone à bâtir et changements d'affectation qui ne concernent pas de terres cultivables.

La fixation d'un IBUSds supérieur à la valeur minimale n'entraîne pas de diminution des besoins en terrains à bâtir pour les 15 prochaines années.

Afin de préserver la qualité de l'espace aux alentours de monuments historiques au sens de l'article 10a LC, dans des zones de protection des sites ou encore dans des périmètres de conservation des structures, il est possible, lorsque la situation le justifie, de déroger à l'IBUSds minimal. La dérogation doit être motivée dans le rapport au sens de l'article 47 OAT.

Il en va de même en cas de changement d'affectation ne concernant pas de terres cultivables et relevant de l'urbanisation interne au sens de la mesure A_07, lorsque d'autres motifs d'aménagement importants le justifient.

Promouvoir l'urbanisation interne

Objectif

Le canton de Berne favorise systématiquement l'urbanisation interne, qui réduit les coûts d'infrastructure et garantit une utilisation mesurée du sol. Un frein est ainsi mis au mitage du territoire, tandis que le développement destiné à favoriser la croissance est canalisé vers les emplacements adéquats.

Objectifs principaux: A Utiliser le sol avec mesure et concentrer l'urbanisation
D Valoriser et agencer les lieux d'habitation et les pôles d'activités de manière différenciée

Intervenants	Réalisation	Etat de la coordination en général:
Canton de Berne OACOT	<input type="checkbox"/> A court terme jusqu'en 2018	Coordination réglée
Régions Toutes les régions	<input type="checkbox"/> A moyen terme entre 2018 et 2022	
Communes Toutes les communes	<input checked="" type="checkbox"/> Tâche durable	
Responsabilité: OACOT		

Mesure

Le canton de Berne applique le principe consistant à «privilégier l'urbanisation interne et freiner l'extension du milieu bâti». La notion d'«urbanisation interne» recouvre différentes démarches: utilisation d'îlots non construits (continuité du tissu bâti), délimitation des périmètres urbanisés, densification, reconversion de friches urbaines et valorisation de quartiers d'habitation (requalification urbaine) ou encore urbanisation compacte aux endroits appropriés. La réflexion s'étend à des aspects tels que la qualité de l'habitat et, plus généralement, du milieu bâti (espaces libres, espaces publics, valeur du site construit, etc.) le but étant le maintien, voire le renforcement de l'attrait du cadre de vie et de travail. Dans leurs travaux d'aménagement local, les communes accordent la priorité à l'urbanisation interne, ou «développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti» aux termes de la loi sur l'aménagement du territoire. Une condition indispensable, à cet égard, est que chaque commune dispose d'une vue d'ensemble de son potentiel d'urbanisation interne répondant aux critères énoncés à l'article 47 OAT, c'est-à-dire renseignant sur sa disponibilité compte tenu des exigences qualitatives relatives au milieu bâti et en particulier à l'habitat, ainsi que sur les mesures prévues pour le mobiliser.

Démarche

Canton

- Le canton aide les communes à se doter d'une vue d'ensemble de leur potentiel d'urbanisation interne. A cette fin, il met à leur disposition, dans le cadre de ses possibilités, des études de base se fondant sur la carte synoptique des zones du canton de Berne.
- Le canton soutient les communes dans la mobilisation aussi systématique que possible de leurs réserves internes, notamment en créant les bases légales nécessaires à cet égard et en proposant des exemples de bonne pratique pour les projets d'urbanisation interne dans divers types de communes.
- Le canton canalise l'urbanisation vers les secteurs devant faire l'objet d'un changement d'affectation, d'une requalification ou d'une revalorisation. Dans ce contexte, les pôles de développement cantonaux (PDE) ainsi que les pôles d'importance cantonale au sens de la fiche de mesure A_08, sélectionnés sur la base des conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU), sont privilégiés.
- Le canton crée des incitations à l'application conséquente du principe de l'urbanisation interne et à l'exploitation des potentiels en la matière. Il tient compte, ce faisant, des exigences qualitatives relatives au milieu bâti et en particulier à l'habitat.
- Le canton sensibilise les différents acteurs à l'importance de l'urbanisation interne.

Régions

- Les régions élaborent dans leurs CRTU des mesures destinées à encourager l'urbanisation interne, par exemple en désignant des pôles d'habitation et d'activités ainsi que des périmètres de restructuration et de densification, et en leur conférant le statut d'éléments de coordination réglée.
- Les régions concrétisent les délimitations du milieu bâti et les ceintures de transition définies dans les CRTU.

Communes

- Lorsqu'elles envisagent des classements en zone à bâtir ou des changements d'affectation dans les limites des besoins en terrains à bâtir destinés au logement et aux activités qu'elles peuvent faire valoir pour les 15 prochaines années, les communes établissent une vue d'ensemble de leur potentiel d'urbanisation interne répondant aux critères énoncés à l'article 47 OAT. Cette obligation ne s'applique toutefois pas aux pôles d'importance cantonale au sens de la fiche de mesure A_08.
- Les communes exposent les mesures qu'elles prévoient pour mobiliser leurs réserves et potentiels d'urbanisation interne tout en préservant, voire en renforçant la qualité du milieu bâti et en particulier de l'habitat.
- Dans leurs plans démontrant leurs besoins en terrains à bâtir destinés au logement et aux activités pour les 15 prochaines années, les communes formulent des objectifs de développement (p. ex. sur la qualité de l'habitat et, plus généralement, du milieu bâti) que sous-tend une analyse spatiale de leurs surfaces affectées à l'urbanisation.

Interdépendances/objectifs en concurrence

- Déterminer les besoins en terrains à bâtir pour le logement (fiche de mesure A_01)
- Déterminer les besoins en terrains à bâtir pour les activités (fiche de mesure A_05)
- Promouvoir les pôles d'urbanisation d'importance cantonale consacrés au logement (fiche de mesure A_08)
- Réaliser des pôles de développement cantonaux (PDE) (fiche de mesure C_04)
- Conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (fiche de mesure B_09)
- Protection du patrimoine: protection des sites, archéologie

Etudes de base

- Carte synoptique des zones du canton de Berne
- Réserves d'utilisation pour le logement et les activités
- Conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU) approuvées

Indications pour le controlling

- Carte synoptique des zones du canton de Berne
- Observation du territoire

Fiche arrêtée par le Conseil-exécutif le 02.09.2015

Tenir compte des inventaires fédéraux au sens de l'article 5 LPN

Objectif

Le canton et les communes assument leur part de responsabilité s'agissant de la préservation de l'aspect caractéristique du paysage et des localités, des sites évocateurs du passé, des curiosités naturelles et des monuments historiques d'importance nationale. Ils veillent à la sauvegarde des objets recensés dans les inventaires fédéraux au sens de l'article 5 LPN et à la préservation de leur intégrité lorsque l'intérêt général prévaut.

Objectifs principaux: E Préserver et valoriser la nature et le paysage

Intervenants	Réalisation	Etat de la coordination en général:
Canton de Berne	<input type="checkbox"/> A court terme jusqu'en 2020	Coordination réglée
QACOT	<input type="checkbox"/> A moyen terme entre 2021 et 2024	
	<input checked="" type="checkbox"/> Tâche durable	
Confédération		
Régions		
Communes		
Responsabilité:		
QACOT		

Mesure

En présence de plans et de projets qui ont des effets sur l'organisation du territoire, ainsi que lors de la réalisation de ceux-ci, le canton et les communes tiennent compte, dans la pesée des intérêts, des objectifs de protection des inventaires suivants: inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP), inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (ISOS) et inventaire des voies de communication historiques de la Suisse (IVS).

Démarche

1. Les communes mettent en œuvre les contenus des inventaires fédéraux dans leur réglementation fondamentale, en édictant des prescriptions en matière de protection et, suivant l'inventaire, en fixant des délimitations géographiques.
2. Les services cantonaux spécialisés décident, en présence de plans et de projets qui concernent les objets protégés par de tels inventaires, s'il est nécessaire qu'une expertise soit établie par une commission fédérale conformément à l'article 7 LPN. Les compétences sont les suivantes: QACOT dans le cas de l'IFP, SMH pour l'ISOS et OPC pour l'IVS.

Interdépendances/objectifs en concurrence

Etudes de base

- Conformément à un arrêt du Tribunal fédéral d'avril 2009 (ATF 135 II 209), les inventaires fédéraux au sens de l'article 5 LPN ont la même valeur que les plans sectoriels et les conceptions de la Confédération, de sorte que les cantons ont l'obligation de les respecter dans leurs plans.
- Le plan directeur ayant force obligatoire pour les autorités, les exigences de protection découlant des inventaires fédéraux doivent être mises en œuvre dans les plans d'affectation.
- Les ordonnances fédérales relatives aux différents inventaires (OIFP, OISOS, OIVS) exigent des cantons une prise en considération dans leurs plans directeurs.

Indications pour le controlling

Mettre en œuvre les inventaires fédéraux au sens de l'article 18a LPN**Objectif**

Le canton veille à ce que la garantie ayant force obligatoire pour les propriétaires fonciers qu'exige la Confédération pour tous les objets recensés dans ses inventaires soit effective et efficace, dans les limites des ressources disponibles.

Objectifs principaux: E Préserver et valoriser la nature et le paysage

Intervenants	Réalisation	Etat de la coordination en général:
Canton de Berne OACOT	<input type="checkbox"/> A court terme jusqu'en 2018	Coordination réglée
Confédération SPN	<input type="checkbox"/> A moyen terme entre 2018 et 2022	
Office fédéral de l'agriculture	<input checked="" type="checkbox"/> Tâche durable	
Office fédéral de l'environnement		
Communes Toutes les communes		
Responsabilité: SPN		

Mesure

La mise sous protection ayant force obligatoire pour les propriétaires fonciers doit être garantie au moyen des mesures suivantes:

- Décision de mise sous protection selon la loi cantonale sur la protection de la nature
- Plan sectoriel de la protection des biotopes, combiné à des consignes concrètes visant une mise en œuvre judicieuse dans le cadre des plans d'affectation communaux sur la base de l'article 86 LC
- Le cas échéant, plan de quartier cantonal sur la base de l'article 102, alinéas 1, lettre b et 3 LC

Démarche

1. L'OACOT et le SPN élaborent des critères permettant de déterminer si un objet inventorié doit être garanti de manière contraignante pour les propriétaires fonciers au moyen d'instruments prévus par la loi sur la protection de la nature ou alors par la loi sur les constructions.
2. Il convient d'élaborer en premier lieu un plan sectoriel de la protection des biotopes servant de base à une garantie des objets ayant force obligatoire pour les propriétaires fonciers.
3. Sur la base d'un tel plan, les communes veillent à garantir une protection de manière contraignante pour les propriétaires fonciers.
4. Le canton met gratuitement à la disposition des communes les bases nécessaires à la mise en œuvre à leur niveau.

Coûts:	100%	200'000 fr.	Financement de la part du canton de Berne
Prise en charge:			Type de financement:
Canton de Berne	50%	100'000 fr.	<input checked="" type="checkbox"/> A charge du compte de fonctionnement
Confédération	50%	100'000 fr.	<input type="checkbox"/> A charge du compte des investissements
Régions		fr.	<input type="checkbox"/> Financement spécial:
Communes		fr.	Attestation de financement:
Autres cantons		fr.	<input type="checkbox"/> Contenu dans le plan intégré «mission-financement»
Tiers		fr.	

Remarque: Estimation sommaire; la protection ayant force obligatoire pour les propriétaires fonciers a des répercussions sur les montants liés

Interdépendances/objectifs en concurrence

- Fiche de mesure E_02 (Assumer une responsabilité particulière dans le domaine de la protection des espaces vitaux et des espèces)
- Distinction entre la protection selon la loi sur la protection de la nature d'une part et la loi sur les constructions d'autre part en fonction de critères adéquats. Les instruments prévus par la LC servent avant tout à la protection d'objets importants pour les sites et le paysage, ainsi que d'objets situés dans des secteurs où une forte pression en matière d'affectation est escomptée. Ceux qui découlent de la loi sur la protection de la nature par contre entrent essentiellement en ligne de compte dans les régions où l'atteinte des objectifs dépend surtout du respect des prescriptions par les tiers (p. ex. interdictions d'accès, obligation de tenir les chiens en laisse).

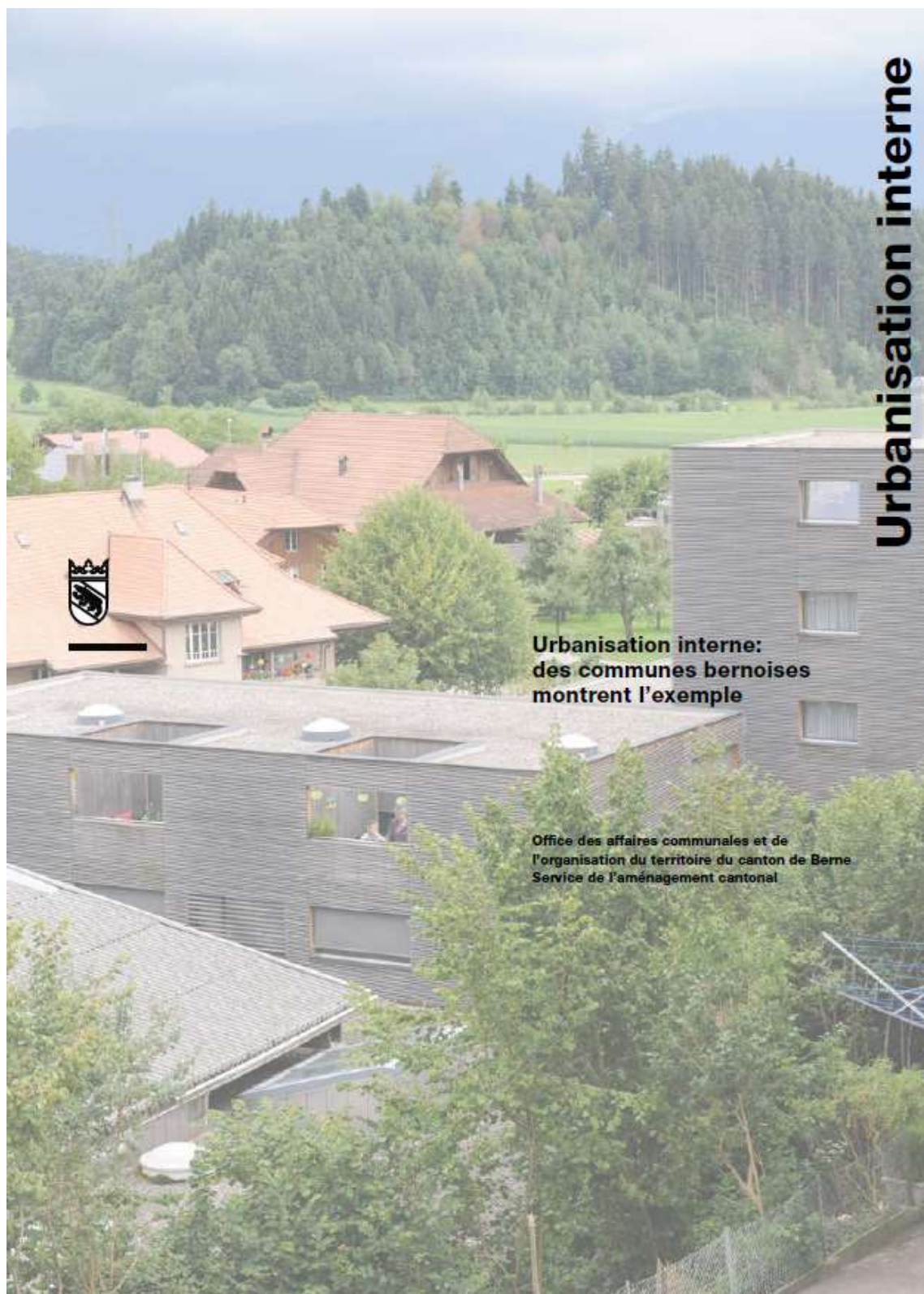
Etudes de base

- La Confédération exige que l'entretien ainsi que la protection au moyen d'instruments ayant force obligatoire pour les propriétaires fonciers soient réglés pour chaque objet inventorié. Ce n'est qu'à cette condition que la mise en œuvre est considérée comme effective pour un objet donné.
- Ordonnance du 21 janvier 1991 sur la protection des hauts-marais et des marais de transition d'importance nationale (ordonnance sur les hauts-marais) (103 objets dans le canton de Berne)
 - Ordonnance du 7 septembre 1994 sur la protection des bas-marais d'importance nationale (ordonnance sur les bas-marais) (270 objets dans le canton de Berne)
 - Ordonnance du 26 octobre 1992 sur la protection des zones alluviales d'importance nationale (ordonnance sur les zones alluviales) (49 objets dans le canton de Berne)
 - Ordonnance du 13 janvier 2010 sur la protection des prairies et pâturages secs d'importance nationale (ordonnance sur les prairies sèches, OPPS) (270 objets dans le canton de Berne, auxquels s'ajoutent 10 objets encore pendants)
 - Ordonnance du 15 juin 2001 sur la protection des sites de reproduction de batraciens d'importance nationale (ordonnance sur les batraciens, OBat) (91 objets fixes et 8 objets itinérants dans le canton de Berne, auxquels s'ajoutent 7 objets encore pendants)
 - Articles 19, 29, 36 et 41 de la loi sur la protection de la nature; article 86 LC en relation avec les articles 10d et 10 LC ainsi que l'article 13 OC
 - Le cas échéant: inventaires de biotopes du canton

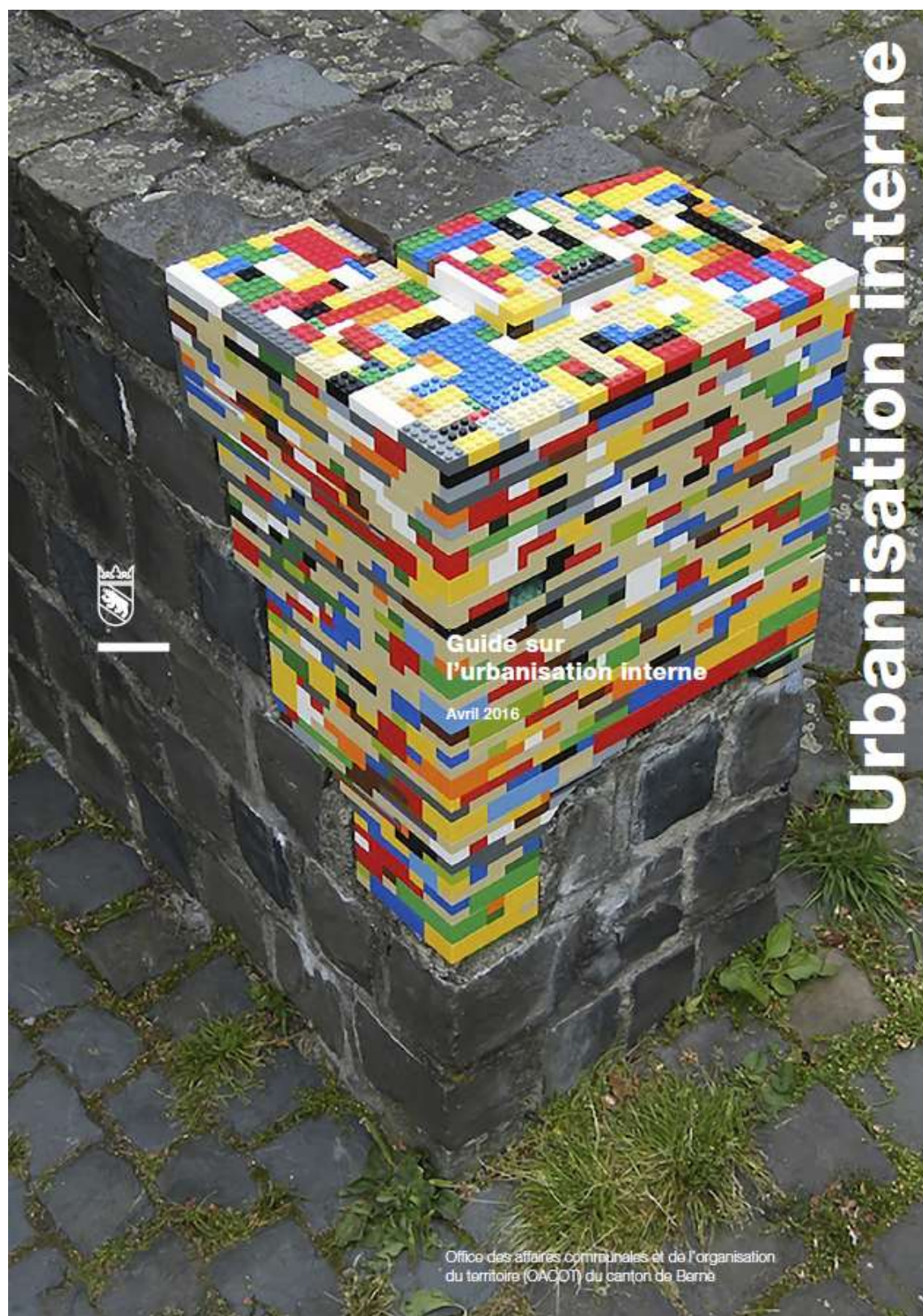
Indications pour le controlling

La Confédération exige une vue d'ensemble de l'état de la mise en œuvre des inventaires de biotopes, avec des précisions pour chaque objet (p. ex. réglementation relative à l'entretien et à la protection, interventions nécessaires pour atteindre les objectifs). Cette vue d'ensemble peut également servir directement au controlling du plan directeur. Seules les valeurs cibles doivent être fixées.

Annexe 17



OACOT, 2o14



OACOT, 2o16

Office des affaires communales et de l'organisation du territoire **Amt für Gemeinden und Raumordnung**

Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques du canton de Berne Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern

Le 31 mai 2016

Mesure A_07: Promouvoir l'urbanisation interne Explication concernant la fiche de mesure

1. Remarque préliminaire

Par la fiche de mesure A_07, les principes de l'urbanisation interne (URBi) sont définis dans le plan directeur cantonal. Le 2 septembre 2015, le Conseil-exécutif a arrêté ces principes avec le plan directeur 2030 qui, le 4 mai 2016, a été approuvé par le Conseil fédéral.



2. Objectif de l'explication

Le présent document énonce d'une part comment les communes doivent appliquer les principes de la fiche de mesure A_07 «Promouvoir l'urbanisation interne» du plan directeur cantonal (version du 2 septembre 2015) et, d'autre part, quelles sont les instruments que propose le canton à cet effet.

3. Tâche principale

En vertu de la fiche de mesure A_07, les communes accordent la priorité à l'urbanisation interne dans les projets d'aménagement ayant une incidence sur les besoins en terrains à bâtir destinés au logement et aux activités pour les 15 prochaines années. Elles établissent une vue d'ensemble de leur potentiel d'urbanisation interne et exposent les mesures qu'elles prévoient pour le mobiliser tout en préservant, voire en renforçant la qualité du milieu bâti et en particulier de l'habitat. Elles formulent des objectifs de développement que sous-tend une analyse spatiale de leurs surfaces affectées à l'urbanisation.

4. Mise en œuvre et instruments disponibles

A l'heure de la mise en œuvre, les communes doivent observer les trois principes figurant dans la fiche de mesure A_07:

A_07. Démarche, communes, point 1:

Lorsqu'elles envisagent des classements en zone à bâtir ou des changements d'affectation dans les limites des besoins en terrains à bâtir destinés au logement et aux activités qu'elles peuvent faire valoir pour les 15 prochaines années, les communes établissent une vue d'ensemble de leur potentiel d'urbanisation interne répondant aux critères énoncés à l'article 47 OAT. Cette obligation ne s'applique toutefois pas aux pôles d'importance cantonale au sens de la fiche de mesure A_08.

Le potentiel d'urbanisation interne représente la somme des réserves et potentiels d'affectation dont les communes disposent à l'intérieur des zones à bâtir (construites ou non). En établissant une vue d'ensemble de ce potentiel, les communes rendent compte de l'ampleur de la marge de manœuvre dont elles disposent encore dans les zones à bâtir

existantes et de celle qui peut être obtenue en sus suite à une modification de leur plan d'affectation communal. Cette vue d'ensemble satisfait par ailleurs à l'exigence énoncée à l'article 47, alinéa 2 OAT (indication des réserves d'affectation subsistant dans les zones à bâtir existantes).

- Indications pour la mise en œuvre:
2^e et 3^e étapes du guide sur l'urbanisation interne (vue d'ensemble des réserves d'affectation dans les plans d'affectation en vigueur et vue d'ensemble des potentiels d'affectation).
- Etudes de base disponibles:
Zones à bâtir non construites: pour offrir une vue d'ensemble des zones à bâtir non construites, le canton met à disposition les données y relatives sur son géoportail.
Réserves sur des surfaces construites: pour offrir une vue d'ensemble des réserves sur des surfaces construites, le canton met à disposition des données cartographiques sous la forme de documents PDF ou de données SIG.
Géoproduit URBi: pour offrir une base pouvant servir à déterminer et à apprécier les potentiels d'affectation, le canton met à la disposition des communes toutes sortes de données sur son géoportail.

Toutes ces instruments sont présentés en détail sur la page Internet de l'urbanisation interne (www.be.ch/urbi) qui comporte un lien vers le géoportail.

A_07, Démarche, commune, point 2:

Les communes exposent les mesures qu'elles prévoient pour mobiliser leurs réserves et potentiels d'urbanisation interne tout en préservant, voire en renforçant la qualité du milieu bâti et en particulier de l'habitat.

La vue d'ensemble permet de déterminer quels sont les sites et les périmètres propices et prioritaires en matière d'urbanisation interne, c'est-à-dire les lieux où il faudra intervenir dans les 15 années à venir. La mobilisation dont il est question va donc de pair avec la modification prévue du plan d'affectation (révision de l'aménagement local, révision partielle, ZPO/PQ). Par ailleurs, la vue d'ensemble montre les possibilités concrètes de mobiliser les réserves et les potentiels d'une part et de tenir compte de la qualité du milieu bâti et de l'habitat d'autre part.

- Indications pour la mise en œuvre:
4^e étape du guide sur l'urbanisation interne (appréciation du potentiel d'urbanisation interne, détermination des priorités, documentation).

A_07, Démarche, commune, point 3:

Dans leurs plans démontrant leurs besoins en terrains à bâtir destinés au logement et aux activités pour les 15 prochaines années, les communes formulent des objectifs de développement (p. ex. sur la qualité de l'habitat et, plus généralement, du milieu bâti) que sous-tend une analyse spatiale de leurs surfaces affectées à l'urbanisation.

L'analyse spatiale sert de fondement à la réflexion sur l'urbanisation interne. Elle joue notamment un rôle important lors de la définition des priorités et des recommandations, mais aussi en vue de la prise de décisions politiques. Le degré de travail requis pour la mise en œuvre varie fortement en fonction des tâches à entreprendre et du périmètre considéré. Il tient par ailleurs compte des études de base à disposition qui peuvent servir tant à l'analyse qu'à la définition des objectifs.

→ Indications pour la mise en œuvre:

1^{re} étape du guide sur l'urbanisation interne (études de base disponibles et état des lieux).

5. Documents nécessaires et rapport explicatif

Il relève aussi bien du devoir que de la responsabilité des communes, en tant qu'autorités chargées de l'aménagement, d'appliquer les prescriptions du plan directeur cantonal avec pertinence en fonction des projets d'aménagement.

La fiche de mesure A_01 «Déterminer les besoins en terrains à bâtir pour le logement» renvoie à la fiche A_07 tout en exigeant que les indications nécessaires figurent dans un rapport au sens de l'article 47 OAT ou, dans le cas d'une planification directrice, dans un rapport au sens de l'article 111 OC. En l'absence de telles indications, les plans d'aménagement local sont retournés à la commune comme étant incomplets.

L'URBi est traitée de tout autre manière dans le cadre d'un instrument de planification communal. Elle peut constituer l'objet principal d'une révision ou d'une révision partielle de l'aménagement local, être traitée dans le cadre d'une modification du plan de zones ou indépendamment d'un projet concret d'aménagement, par exemple lorsque lui est conféré le statut de thème prioritaire au niveau communal dans le cadre d'une stratégie globale de développement.

L'urbanisation interne peut donc être considérée sous des angles très différents selon les tâches définies et l'objet de l'aménagement. Concernant les besoins en terrains à bâtir destinés au logement et aux activités qui sont invoqués pour les 15 prochaines années conformément à la fiche A_01, les recherches effectuées et les réflexions menées doivent montrer en toute circonstance que le thème de l'urbanisation interne est pris en compte et que les différents principes sont appliqués correctement par toutes les parties¹.

S'agissant des principes énoncés par la fiche A_07, le rapport explicatif doit à tout le moins apporter une réponse aux questions suivantes:

1. Analyse spatiale des surfaces affectées à l'urbanisation / objectifs de développement (A_07, 3^e point)

- Quelles sont les études de base disponibles?
- Comment la commune s'est-elle développée au cours des dernières années?
- Quelle est sa situation actuelle? Quelles sont ses intentions?

2. Vue d'ensemble du potentiel de développement interne (A_07, 1^{er} point)

- De quelles réserves d'affectation (dans des zones à bâtir, construites ou non) la commune dispose-t-elle?
- Où existe-t-il un potentiel d'urbanisation interne susceptible d'être exploité moyennant un changement des plans d'affectation?
- Préciser les dimensions et fournir des indications chiffrées.

3. Mobilisation (A_07, 2^e point)

- Quels périmètres ou secteurs se prêtent-ils particulièrement bien à une démarche d'urbanisation interne?
- Lesquels d'entre eux doivent-ils être traités en priorité?

¹ Cf. le guide de l'OACOT pour l'élaboration du rapport accompagnant les plans communaux selon les articles 47 OAT et 118 OC (version remaniée en 2016) qui englobe également les rapports techniques afférents aux plans directeurs communaux et régionaux au sens de l'article 111 OC.

Office des affaires communales et de l'organisation du territoire

4

- Quels sont les réserves et les potentiels susceptibles d'être mobilisés au cours des 15 prochaines années? Quelles sont les mesures prévues?
- Comment la qualité du milieu bâti et en particulier de l'habitat est-elle préservée, voire renforcée?

Annexe 18

Règlement Type de Construction 2oo6 / OACOT (état au 1^{er} avril 2o17)

4 QUALITÉ DE LA CONSTRUCTION ET DE L'UTILISATION

41 Formes architecturales et aménagement des espaces extérieurs

411 Principe architectural

¹ Les constructions et les installations doivent être conçues de telle sorte qu'elles forment avec leurs abords un ensemble de qualité.

Ce principe de base et les prescriptions très générales qui en découlent (art. 412 à 416) remplacent les habituelles dispositions plus détaillées qui ont trait par exemple aux façades et aux toitures. Une telle marge de manœuvre exige de la part des auteurs de projets et des autorités d'octroi du permis de construire qu'ils en usent à bon escient et procèdent à une analyse approfondie de la situation. Pour ce faire, ils peuvent se fonder sur les critères énumérés au 2^e alinéa, sur les pièces nécessaires à l'appréciation de la qualité de l'ensemble et, le cas échéant, sur les mesures destinées à la garantie de la qualité (cf. section 42, art. 421 s.).

² Pour apprécier la qualité de l'ensemble, il y a lieu de tenir compte en particulier

- des éléments caractéristiques de la rue, du site et du paysage;
- de l'architecture des constructions existantes et, si les plans sont déjà disponibles, de celle des constructions projetées;
- de la situation, de l'implantation, de la forme, des proportions et des dimensions des constructions et installations;
- de l'aménagement des façades et des toitures ainsi que du choix des matériaux et des couleurs;
- de l'aménagement des espaces extérieurs, en particulier de ceux qui donnent sur l'espace public;
- de l'agencement et de l'intégration des installations d'équipement, des places de stationnement et des entrées de maisons.

Cf. aussi article 412.

Cf. aussi articles 413 et 414.

Cf. aussi article 415.

La demande de permis de construire doit être accompagnée de toutes les pièces nécessaires à l'appréciation de la qualité d'ensemble du projet. En cas de nouvelles constructions, d'agrandissements ou de transformations qui touchent le paysage, l'aspect d'un site ou d'une rue, le dossier doit comprendre une représentation des bâtiments voisins, au moyen par exemple de plans de situation, de plans du rez-de-chaussée et des façades, de maquettes ou de montages photographiques (cf. aussi art. 15 ss DPC).

³ Les prescriptions en matière de conservation des sites sont réservées.

Cf. section 51, articles 511 ss.

412 Ordre et orientation des constructions

³ L'orientation des bâtiments tient compte du **type d'implantation traditionnel ou prédominant qui marque l'aspect de la rue, du quartier ou encore du site.**

Dans les secteurs encore largement libres de constructions, l'orientation se conformera au mode traditionnel, alors que dans les secteurs déjà passablement bâtis, elle respectera le mode qui prédomine de manière positive dans la rue, le quartier ou le site.

413 Aménagement des façades

L'aménagement des façades tient compte des **éléments distinctifs traditionnels ou prédominants qui marquent l'aspect de la rue, du quartier ou du site.**

Dans les secteurs encore largement libres de constructions, il convient de tenir compte des éléments distinctifs "traditionnels", et dans les secteurs déjà passablement bâtis, des éléments distinctifs "prédominants" qui marquent de manière positive l'aspect de la rue, du quartier ou du site.

Exemples:

- *Utilisation de matériaux et de revêtements traditionnels tels que le bois, le crépis, l'acier, le verre et le béton apparent.*
- *Equilibre entre les surfaces fermées et les surfaces ajourées des façades.*

Les possibilités d'octroi d'une plus grande marge de manœuvre au sens de l'article 417 sont réservées.

414 Aménagement des toitures

¹ L'aménagement des toitures tient compte des **éléments distinctifs traditionnels ou prédominants qui marquent l'aspect de la rue, du quartier ou du site.**

Dans les secteurs encore largement libres de constructions, il convient de tenir compte des éléments distinctifs "traditionnels", et dans les secteurs déjà passablement bâtis, des éléments distinctifs "prédominants" qui marquent de manière positive l'aspect de la rue, du quartier ou du site.

Exemples:

- *Toits à deux pans de même pente (entre 20 et 40°), sans superstructures ni incisions.*
- *Avant-toits sur tous les côtés, bien proportionnés par rapport à la surface de la toiture et la hauteur des façades.*
- *Dans la zone d'habitation H3: toits plats avec attique.*

Au sujet des capteurs solaires et photovoltaïques, cf. également l'article 6 DPC et les directives cantonales (*de l'OACOT et de l'OCEE*) mentionnées par cet article.

⁴ Dans les périmètres de protection des sites ainsi que dans le cas de monuments historiques dignes de protection ou de conservation, la longueur totale des superstructures ne doit pas dépasser 30 pour cent de la longueur du bâtiment à l'étage situé immédiatement en dessous des combles. Les

Périmètres de protection des sites: cf. article 511.

incisions ne sont pas admises dans le cas des objets cantonaux.

Les superstructures techniques de toits d'une hauteur de 1 m au plus ne sont pas prises en compte.

415 Aménagement des espaces extérieurs

L'aménagement des espaces extérieurs privés, plus particulièrement des clôtures, des jardinets sur rue, des places devant les bâtiments et des entrées de maisons visibles depuis le domaine public, doit tenir compte des **éléments distinctifs traditionnels ou prédominants qui marquent l'aspect de la rue, du quartier ou du site.**

Cf. également l'annexe A1, A111 (*attique*)

Dans les secteurs encore largement libres de constructions, il convient de tenir compte des éléments distinctifs "traditionnels", et dans les secteurs déjà passablement bâtis, des éléments distinctifs "prédominants" qui marquent de manière positive l'aspect de la rue, du quartier ou du site.

Exemples:

- *Préservation des jardinets sur rue clôturés sans interruption.*
- *Buissons et arbres d'essences indigènes.*
- *Jardins potagers et vergers à l'intérieur du périmètre de conservation du site.*

Cf. également l'article 431 au sujet de la compensation écologique à l'intérieur du milieu bâti.

5 RESTRICTIONS EN MATIÈRE DE CONSTRUCTION ET D'AFFECTION

51 Conservation des sites

511 Périmètre de protection des sites

¹ Les périmètres de protection des sites sont des zones à protéger au sens de l'article 86 LC.

De tels périmètres sont délimités sur la base des ensembles bâtis inventoriés de la commune de Régulix ou des descriptions de **l'ISOS**.

² Ils ont pour objectif la protection des sites qui ont de la valeur du point de vue de la conservation des monuments.

³ Les interventions architecturales requièrent un **soin tout particulier, de manière à ce que les constructions, de par leur orientation, leur volume et leur agencement (façades, toitures, espaces extérieurs et matériaux) s'intègrent parfaitement dans le site.**

⁴ Lorsque des projets de construction concernent des monuments historiques dignes de protection ou de conservation qui font partie d'un ensemble bâti inventorié dans le recensement architectural, il convient en tous les cas de faire appel au service cantonal spécialisé compétent.

Cf. article 10c LC.

B 11 Recensement architectural

Ensembles bâtis

⁸ Les ensembles bâtis inventoriés se distinguent par les liens spatiaux ou historiques que leurs divers éléments entretiennent entre eux. Ils regroupent donc des objets dont la valeur résulte de leur effet d'ensemble. Cette valeur peut subir une atteinte du fait de la destruction ou de la modification d'un seul des éléments ou par l'adjonction d'un corps étranger. Les modifications à l'intérieur d'un ensemble doivent être étudiées avec soin dans une perspective globale et avec le concours d'un service de conseils compétent.

Pour rappel

L'art. 86 LC mentionné en 'commentaire' de l'art. 511 RTC 2o06 fait écho à l'art. 9 a LC (*plus spécifiquement à son al. 2*) mais, ni un ni l'autre ne font état des inventaires fédéraux et cantonaux ; ce sont les art. 1o b al.5 LC et 13 c al.1 OC qui assurent le renvoi à ceux-ci.

Annexe 19

Commune municipale de Saint-Imier Règlement municipal de l'Affectation du sol et de Construction (RAC), 2o13

IV. Aspect architectural, aménagement des abords

A. Prescription générales

Art. 29

Principe

¹ Avec leurs abords, les constructions et installations ne doivent pas altérer l'environnement immédiat.

Art. 9 al. 1 LC

² La protection des monuments historiques et des périmètres de protection et de conservation des sites bâtis sont réglées par les prescriptions y relatives et qui sont réservées.

Art. 48 ss RAC

B. Protection des monuments historiques et de l'aspect des sites bâtis

1. Généralités

Art. 45

Découvertes

Si notamment en cours de travaux des peintures, boiseries, plafonds, sculptures, etc. ou des objets archéologiques sont mis à jour, le Service cantonal des monuments historiques ou le Service de l'archéologie doit en être immédiatement averti.

Art. 10 f LC

Art. 46

Recours à un service spécialisé

¹ L'autorité compétente pour délivrer le permis de construire soumet à l'appréciation du service cantonal spécialisé toutes les demandes de permis de construire concernant un bâtiment méritant protection et ses alentours, de même que celles qui concernent des bâtiments méritant conservation situés à l'intérieur d'un périmètre de protection ou de conservation d'un site bâti.

Art. 10c al. 1 LC et 22 al. 3 DPC
Obligatoirement: Service cantonal des monuments historiques.

² Elle demande l'avis d'un service spécialisé pour tout projet concernant

- la transformation extérieure d'un bâtiment principal;
- la construction nouvelle ou le remplacement d'un bâtiment principal à l'intérieur d'un périmètre de protection ou de conservation d'un site bâti.

Par exemple, la Commission cantonale pour la protection des sites.

3. Périmètres de protection et de conservation du site bâti

3.1 Périmètre de protection de l'ancienne localité PP

Art. 49

Objectif

¹ Le périmètre de protection de l'ancienne localité a pour objectifs de sauvegarder et de valoriser les parties historiques de la localité, en particulier leurs silhouettes et leurs espaces intérieurs, places, rues, plantations.

L'inventaire des sites construits à protéger en Suisse, ISOS, classe Saint-Imier comme étant d'importance nationale.

² Les constructions nouvelles ou de remplacement sont bien intégrées dans le site protégé.

Pour apprécier si une construction projetée s'intègre bien dans le site de l'ancienne localité, l'on juge l'effet qu'elle exerce par son volume, ses proportions, l'aménagement de ses façades et de sa toiture, les matériaux et les couleurs utilisés ainsi que les aménagements extérieurs (accès, plantations, etc.) sur les éléments caractéristiques des environs, en particulier sur les espaces publics, les constructions voisines et leurs abords. La demande de permis de construire doit être accompagnée de toutes les pièces utiles nécessaires à cette appréciation (plans portant les bâtiments voisins, maquettes, etc.), le cas échéant, un plan d'aménagement des abords (art. 46 RAC).

³ Ce principe s'applique également aux transformations et agrandissements des bâtiments non recensés.

Art. 50

Mesures de police des constructions

¹ Pour les constructions nouvelles et de remplacement, les prescriptions de police des constructions de la zone de construction correspondante ont valeur de directive.

Bonne intégration: cf. commentaire art. 49 RAC

² Elles sont adaptées cas par cas de manière que l'implantation, les volumes, proportions, nombre d'étages et toitures des constructions assurent leur bonne intégration dans le site de l'ancienne localité.

Annexe 2o

Règlement de construction de la Ville de Bienne du 7 juin 1998 (RDCo 721.1)

Art. 25 - Intégration

¹ Les constructions et les installations doivent s'intégrer de manière satisfaisante dans le cadre environnant et respecter les prescriptions du plan de zones à bâtir.

² Les espaces libres doivent être aménagés en harmonie avec le cadre environnant. Il faut notamment végétaliser la surface comprise entre les bâtiments et l'espace routier public (*jardinets sur rue*) et la délimiter par rapport à ce dernier de manière conforme au quartier.

Art. 26 - Ensembles

Dans le périmètre "Ensembles" du plan de zones à bâtir, les nouvelles constructions ainsi que les transformations ou les extensions importantes de bâtiments existants doivent être en harmonie globale au niveau de la forme et de la conception avec la substance et les structures du volume bâti existant ainsi qu'avec les espaces extérieurs.

Annexe 21

Règlement d'Aménagement Communal (RAC) du 26.1o.1998 de la Ville de la Chaux-de-Fonds (6o.1o, modifié en 2o12 et 2o14)

Depuis le 27 juin 2oo9, les villes de La Chaux-de-Fonds et du Locle sont inscrites sur la Liste du patrimoine mondial de l'UNESCO

Périmètres communaux	Art. 23 <p>¹Les périmètres communaux ont une portée qualitative sur l'aménagement local. Ils englobent une ou plusieurs zones ou une partie de zone.</p> <p>²La réglementation des zones concernées est applicable avec les compléments qualitatifs de chaque périmètre.</p> <p>³Constituent des périmètres communaux :</p> <p>a) Périmètre de plan de site (<i>PPS</i>).</p> <p>b) Périmètre de plan spécial de quartier (<i>PPSQ</i>).</p> <p>c) Périmètre du stand de tir (<i>PT</i>).</p> <p>d) Périmètre de l'aéroport (<i>Paéo</i>).</p> <p>e) Périmètres de protection de sites archéologiques.</p> <p>f) Périmètre et zone tampon relatifs à l'inscription sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO.</p>
	Art. 25 <p>Constituent des informations indicatives les éléments suivants :</p> <p>a) Zone d'utilisation différée.</p> <p>b) Zone réservée.</p> <p>c) Zone de l'aéroport.</p> <p>d) Forêts et pâturages boisés.</p> <p>e) Cours d'eau.</p> <p>f) Périmètre de l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (<i>IFP</i>).</p> <p>g) Limites communale, cantonale et nationale.</p>
Aspect général a) Nouvelles constructions et installations	Art. 46 <p>¹Le Conseil communal interdit les constructions et installations, transformations ou entretiens susceptibles de compromettre l'aspect, le caractère, l'esthétique ou l'harmonie d'un site, d'un paysage, d'un quartier, d'une place publique, ou d'une rue ou de nuire à l'aspect ou au caractère d'un bâtiment ayant une valeur historique ou architecturale.</p> <p>²Il en va de même pour les murs de soutènement, les mouvements de terre ou les talutages.</p>
b) Constructions existantes	Art. 47 <p>Lors de la reconstruction, de la transformation ou de la restauration de bâtiments ou parties de bâtiments présentant une valeur historique ou architecturale ou étant intégrés dans un ensemble urbanistique reconnu d'intérêt, il sera tenu compte du style, du caractère, de la forme, des éléments architectoniques originels, des matériaux additionnels et de la forme de ces bâtiments, ainsi que des remarques des fiches de l'inventaire architectural (<i>plan de site</i>) afin de garantir et de mettre en valeur leur intérêt patrimonial.</p>
Définitions et objectifs	Art. 111 <p>¹Le périmètre d'inscription UNESCO couvre le tissu urbain horloger caractéristique de la Commune. La zone tampon UNESCO forme une transition entre le périmètre d'inscription UNESCO et l'extérieur de celui-ci.</p> <p>²Les objectifs du périmètre d'inscription UNESCO sont la reconnaissance de la valeur universelle exceptionnelle, le maintien de l'intégrité et de l'authenticité du tissu urbain horloger, ainsi que sa mise en valeur, son évolution et son développement dans le respect de celles-ci.</p>

Règles applicables dans le périmètre d'inscription UNESCO	<p>Art. 113</p> <p>¹Les règles ordinaires fédérales, cantonales et communales de l'aménagement du territoire et de la construction sont applicables dans le périmètre d'inscription UNESCO et dans la zone tampon.</p> <p>²Dans le périmètre UNESCO, les autorités communales compétentes évaluent les projets de construction et de planification en prenant en compte les objectifs visés à l'article 111 dans les décisions qu'elles sont appelées à rendre.</p> <p>³Les constructions et installations doivent répondre aux exigences d'une architecture de qualité, tant intérieure qu'extérieure. Elles tiennent compte des caractéristiques du tissu urbain horloger.</p>
Zone tampon	<p>Art. 114</p> <p>Dans la zone tampon les autorités communales compétentes veillent à ne pas compromettre les buts fixés à l'article 111.</p>
Objectifs pour la zone ville ancienne	<p>Art. 12o</p> <p>Dans la zone ville ancienne, le plan de site a pour but de sauvegarder l'aspect général de la zone, en ce qui concerne l'implantation des bâtiments, leur volumétrie, leur aspect et les espaces qui les entourent.</p>
Objectifs pour la zone ville en damier	<p>Art. 121</p> <p>Dans la zone ville en damier, le plan de site a pour but de préserver la rigueur et la régularité des constructions, particulièrement en ce qui concerne la typologie des façades et des toitures, ainsi que les espaces qui les entourent, et de garantir l'homogénéité de la zone.</p>
Objectifs pour la zone centre-ville	<p>Art. 122</p> <p>Dans la zone centre-ville, le plan de site a pour but de conserver la diversité des styles et des époques afin de garder lisible l'évolution historique de la ville et de permettre son évolution future.</p>
Critères pour les zones ville ancienne et ville en damier :	<p>Art. 126</p> <p>Les critères d'évaluation pour la zone ville ancienne et pour la zone ville en damier sont les suivants :</p> <p>a) Bâtiments remarquables :</p> <p>Bâtiments dont les qualités volumétriques et architecturales sont indubitables par la nature et le travail des matériaux, par l'équilibre des proportions et par la qualité des détails. Ces bâtiments sont notés de la manière suivante :</p> <ol style="list-style-type: none"> 0 Monument. 1 Qualités architecturales intrinsèques et/ou représentatives de la typologie locale. 2 Intérêt évident et/ou représentatif de la typologie locale. 3 Intérêt par rapport à la typologie locale. <p>b) Bâtiments bien intégrés :</p> <p>Bâtiments qui, sans présenter de qualités remarquables quant à leur architecture ou à la qualité de leur construction, sont bien intégrés à leur environnement et présentent une typologie représentative en général de leur époque de construction. Ces bâtiments sont notés de la manière suivante :</p> <ol style="list-style-type: none"> 4 Architecture typique, qualités constructives (<i>chainages, tailles, etc.</i>). 5 Architecture typique, qualités constructives moindres. 6 Sans qualités particulières, volume s'intégrant bien au site. <p>c) Bâtiments perturbants :</p> <p>Bâtiments dont ni le volume, ni la typologie, ni les matériaux de construction ne sont en harmonie avec l'ensemble de la zone. Ces bâtiments sont notés de la manière suivante :</p> <ol style="list-style-type: none"> 7 Typologie étrangère au site, mais volume intégré. 8 Typologie et volume non intégrés au site mais discret.

9 Volume et typologie perturbant le site.

Transformation
et rénovation
des bâtiments
remarquables et
bien intégrés

Art. 129

¹Les bâtiments remarquables et bien intégrés ne peuvent pas être démolis et leur volumétrie actuelle doit être maintenue.

²La transformation et la rénovation des bâtiments et de leurs abords doivent garantir la sauvegarde des éléments contribuant à leur valeur historique et d'intégration. Il sera notamment tenu compte des prescriptions suivantes :

a) Les éléments décoratifs des façades, tels que chaînages, frontons, corniches, moulures, etc. doivent être maintenus et rénovés.

b) Les matériaux mis en œuvre, les crépis et les badigeons doivent s'adapter à l'environnement construit. Ils devront respecter l'architecture originelle.

c) La couleur des façades doit s'harmoniser à celle des bâtiments voisins.

d) L'isolation de type périphérique des bâtiments est interdite.

e) Les toits doivent être couverts de tuiles en terre cuite non engobées, si possible plates.

f) L'aménagement de combles habitables par la construction de fenêtres panoramiques et de lucarnes est autorisé. Ces éléments, par leurs dimensions et leur disposition, doivent rester discrets et respecter l'harmonie de la toiture et des façades.

g) La modification des percements de façades n'est en principe pas autorisée. Au cas où elle s'avérerait néanmoins nécessaire, les matériaux et les dimensions des nouveaux percements doivent s'harmoniser avec ceux existants. L'isolation de type périphérique est interdite. Les cas particuliers sont réservés.

h) Les devantures des magasins et boutiques au rez-de-chaussée doivent s'harmoniser par leurs proportions et leurs matériaux avec les caractéristiques propres à cette zone.

Annexe 22

Règlement d'aménagement de la Commune du Locle du 9 mai 2oo1, édition du 25 novembre 2o15

Depuis le 27 juin 2oo9, les villes de La Chaux-de-Fonds et du Locle sont inscrites sur la Liste du patrimoine mondial de l'UNESCO

Art. 7.3 Esthétique et harmonisation des constructions

- 1 Les constructions doivent présenter un aspect architectural satisfaisant. Le Conseil communal interdit toute construction, transformation ou entretien de nature à compromettre, l'aspect, le caractère, l'esthétique ou l'harmonie d'un site, d'un paysage, d'un quartier, d'une place publique ou d'une rue, ou à nuire à l'aspect ou au caractère d'un bâtiment ayant une valeur historique ou architecturale. Il en va de même pour la création de murs de soutènement, de buttes ou de talus.
- 2 La couleur, le ton et les matériaux des façades seront harmonisés dans la mesure du possible avec ceux des bâtiments voisins. Des échantillons de couleurs doivent être présentés au Conseil communal avant tous les travaux.
- 3 La forme et la pente des toitures doivent présenter des proportions harmonieuses en fonction des volumes à couvrir et des bâtiments environnants. Les règles particulières des différentes zones peuvent fixer la forme et la pente des toitures en fonction des particularités d'une zone ou d'un site.
- 4 Lors de la reconstruction, de la transformation ou de la rénovation de bâtiments ou parties de bâtiments présentant une valeur historique ou architecturale, il sera tenu compte du style, du caractère et de la forme de ces bâtiments, et des informations contenues dans les fiches d'inventaire architectural.
- 5 Les bâtiments, leurs façades, leurs abords, les murs et les clôtures doivent être entretenus en bon état et présenter un aspect convenable. Le Conseil communal est en droit d'exiger les réfections nécessaires, indépendamment de la sécurité, ou d'y faire procéder d'office aux frais du propriétaire suivant la procédure prévue par la loi sur les constructions.
- 6 Une seule antenne parabolique est autorisée par bâtiment. Elle doit en outre être disposée de manière à ne pas dénaturer l'esthétique du bâtiment.
- 7 Les clôtures opaques et les palissades sont interdites.
- 8 Dans le cadre de l'aménagement extérieur des parcelles privées ou publiques, les murs de soutènement ne peuvent dépasser une hauteur de 1.00m et les talus ne peuvent dépasser une hauteur de 1,50m au-dessus du terrain naturel, hauteurs mesurées à l'endroit le plus défavorable. Leur raccordement avec le terrain naturel se fera par paliers successifs ou en pente douce. Les remblais et déblais ne peuvent pas dépasser une hauteur de 1,50m par rapport au terrain naturel. Font exception à ces règles les excavations et les rampes d'accès à des garages enterrés.
- 9 Les toitures plates, considérées comme 5ème façade, sont végétalisées à partir d'une surface de 100 m², ce chiffre s'entendant sous déduction des aménagements de toiture accessibles. Un plan de toiture devra être fourni avec la demande de permis de construire.
- 10 Les espaces tels que jardins, murs, placettes, passages, escaliers, modénatures, vitraux, cages d'escaliers, ferronneries et autres éléments architectoniques dignes d'intérêt doivent être préservés au même titre que l'ensemble du bâtiment.
- 11 Les bâtiments neufs ou rénovés au bénéfice d'un label de qualité énergétique officiel, notamment le label MINERGIE, peuvent bénéficier d'un bonus jusqu'à 10% sur l'indice d'utilisation du sol maximal, pour autant que le requérant en fasse la demande. Dans les zones régies par un autre moyen que l'indice d'utilisation, une mesure d'incitation équivalente peut être accordée.

CHAPITRE 16bis PERIMETRE D'INSCRIPTION UNESCO ET ZONE TAMPON

Art. 16bis.1 Définition et objectifs

- 1 Le périmètre d'inscription UNESCO couvre le tissu urbain horloger caractéristique de la Commune. La zone tampon UNESCO forme une transition entre le périmètre d'inscription UNESCO et l'extérieur de celui-ci.
- 2 Les objectifs du périmètre d'inscription UNESCO sont la reconnaissance de la valeur universelle exceptionnelle, le maintien de l'intégrité et de l'authenticité du tissu urbain horloger, ainsi que sa mise en valeur, son évolution et son développement dans le respect de celles-ci.

Art. 16bis.2 Délimitation

Le plan du périmètre d'inscription UNESCO et de la zone tampon définit leur incidence spatiale. Il fait partie intégrante du présent règlement.

Art. 16bis.3 Règles applicables dans le périmètre d'inscription UNESCO

- 1 Les règles ordinaires fédérales, cantonales et communales de l'aménagement du territoire et de la construction sont applicables dans le périmètre d'inscription UNESCO et dans la zone tampon.
- 2 Dans le périmètre UNESCO, les autorités communales compétentes évaluent les projets de construction et de planification en prenant en compte les objectifs visés à l'article 16 bis.1 al. 2 dans les décisions qu'elles sont appelées à rendre.
- 3 Les constructions et installations doivent répondre aux exigences d'une architecture de qualité, tant intérieure qu'extérieure. Elles tiennent compte des caractéristiques du tissu urbain horloger.

Art. 16bis.4 Zone tampon

Dans la zone tampon, les autorités communales compétentes veillent à ne pas compromettre les buts fixés à l'article 16bis.1 al. 2.

Art. 16bis.5 Coordination

- 1 La Commission intercommunale d'aménagement du territoire est consultée avant la soumission au Conseil général de projets de planification touchant le périmètre d'inscription et la zone tampon.
- 2 La Commission d'experts pour la mise en valeur du patrimoine urbain horloger préavise les dossiers pouvant avoir un impact sur le tissu urbain existant ou sur le paysage.

Annexe 23

Règlement d'aménagement de la Commune de Neuchâtel du 5 juillet 1999, modifié et sanctionné par le Conseil d'Etat le 4 juillet 2o16

Section II Secteur du centre ville

Généralités

Art. 36. ¹Le secteur du centre-ville distingue :

- les anciennes rues,
- les ensembles historiques,
- les objets singuliers,
- les espaces publics et liaisons avec la zone piétonne.

²Ce secteur fait l'objet d'un plan particulier.

(cf. fiche explicative n° 1)

Implantation des bâtiments

Art. 37. ¹Les alignements définissent l'implantation des bâtiments par rapport à l'espace public, l'emprise des arcades et passages ainsi que des bandes d'implantation pour les constructions annexes.

h) Façades

Art. 47. ¹Les façades et les toitures doivent exprimer le parcellaire existant.

²Le nombre de niveaux apparents des façades sur rues est limité à 6 (4 sous la toiture et 2 en toiture).

³Si le rez-de-chaussée et le premier étage constituent une unité physique et fonctionnelle et que la surface nette de ce dernier ne dépasse pas le 70 % de celle du rez-de-chaussée calculée sur une profondeur de 15.0 m à partir de l'alignement sur rue, le nombre de niveaux peut être porté à 7 (5 sous la toiture et 2 en toiture).

⁴Les balcons et les oriels sont interdits côté rue.

Les ensembles historiques (cf. fiche explicative n° 4)

a) Implantation et dimension

Art. 53. ¹Les hauteurs à la corniche et au faîte, le nombre de niveaux apparents, l'ordre et la profondeur des constructions dans les ensembles historiques sont fixés par le bâtiment de référence indiqué sur le plan et par les alignements.

b) Expression architecturale

Art. 54. ¹Le vocabulaire architectural doit puiser dans les éléments existants, dont la systématique et la régularité doivent être préservées.

²Les rythmes, percements, socles, corniches et bandeaux, avant-toits, la forme des toitures, les matériaux et les couleurs et autres éléments architecturaux doivent être traités selon les caractères dominants de l'ensemble et en particulier selon ceux des bâtiments de référence.

c) Analyse

Art. 55. ¹Les interventions impliquant des modifications de la substance doivent faire l'objet d'une étude portant sur l'ensemble.

d) Règles particulières relatives à l'ensemble n° 1 quai Philippe-Godet est (cf. fiche explicative n° 5)

aa) Façades

Art. 56. ¹La symétrie axiale des façades sud et nord de chaque groupe de l'ensemble quai Philippe-Godet doit être respectée.

bb) Constructions annexes

Art. 57. ¹Des alignements secondaires délimitent des bandes réservées à l'implantation de constructions annexes.

²Leur hauteur maximale est limitée à celle du rez-de-chaussée du bâtiment principal.

³Leur toiture doit former une terrasse accessible.

cc) Cours

Art. 58. ¹Des cours peuvent être aménagées à l'intérieur des bandes situées au nord.

²Elles doivent être pavées ou revêtues de galets dans l'esprit des cours actuelles, dont le caractère doit être préservé.

dd) Aménagements extérieurs

Art. 59. ¹Les jardins côté lac doivent être préservés et le stationnement de véhicules y est interdit.

²La délimitation des parcelles au moyen de grilles et de murets est prescrite.

³Le profil général des quais doit être respecté.

(cf. fiches explicatives n° 3 et 40)

e) Règles particulières relatives à l'ensemble n° 2 place Pury sud (cf. fiche explicative n° 6)

f) Règles particulières relatives à l'ensemble n° 3 quai Ostervald (cf. fiche explicative n° 7)

g) Règles particulières relatives à l'ensemble n° 4 Beaux-Arts(Cf. fiche explicative n° 8)

h) Règles particulières relatives à l'ensemble n° 5 quai Léopold-Robert (cf. fiche explicative n° 9)

i) Règles particulières relatives à l'ensemble n° 6 quai Robert-Comtesse (cf. fiche explicative n° 10)

j) Règles particulières relatives à l'ensemble n° 7 rue Louis-Favre (cf. fiches explicatives n° 11 et 40)

k) Règles particulières relatives à l'ensemble n° 8 rue de La Raffinerie (cf. fiche explicative n° 12)

Section II **Périmètre de protection du centre-ville**

Sauvegarde

Art. 106. ¹Dans le périmètre de protection du centre-ville, les caractéristiques historiques de l'urbanisme et de l'architecture seront sauvegardées, en particulier l'implantation des bâtiments, leur volumétrie, leur aspect, l'expression des toitures et les espaces extérieurs.

²Toute intervention doit tenir compte de l'échelle, des proportions, des profils, des matériaux et des couleurs de la rue, de l'ensemble, et du site.

³Un soin particulier doit être accordé à la volumétrie et aux toitures en raison des vues plongeantes et de la vision depuis le lac.

(cf. fiche explicative n° 1)

Secteur du centre-ville

Objectifs

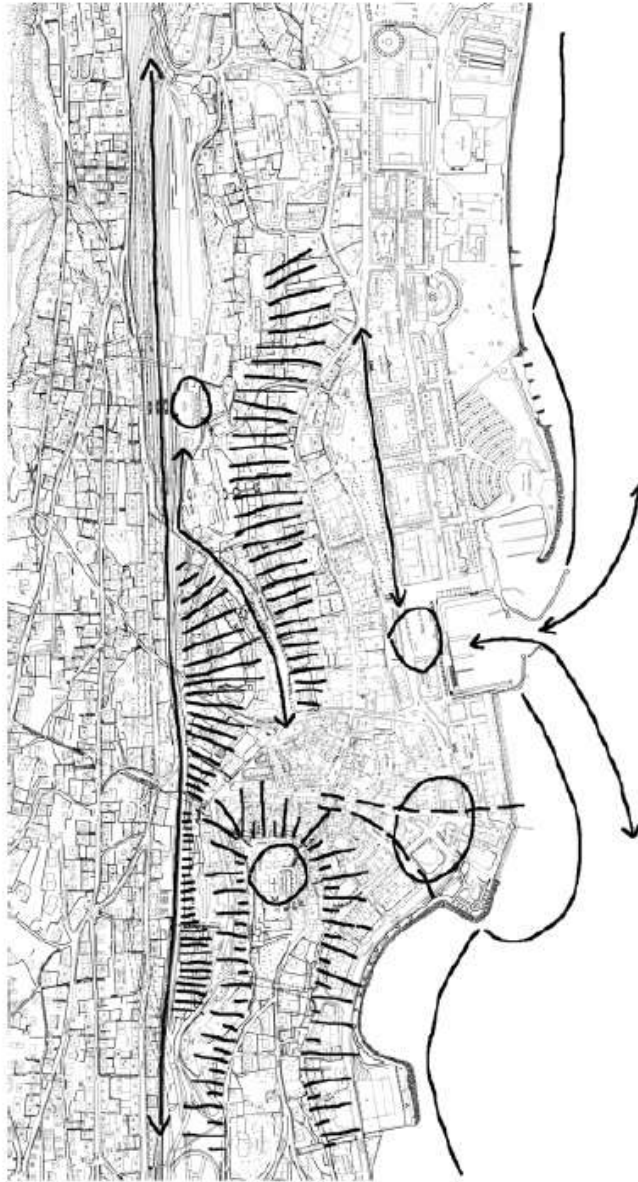
- les caractéristiques historiques de l'urbanisme et de l'architecture du centre-ville seront sauvegardées,
- toute intervention tiendra compte de l'échelle, des proportions, des profils, des matériaux et des couleurs des rues, des ensembles et des sites,
- les espaces extérieurs, chargés de sens pour les habitants, seront sauvegardés et complétés.

Caractéristiques

- Le **centre-ville** forme un ensemble fortement structuré, dont les éléments dominants sont:
 - la colline du Château, avec le Château et la Collégiale, repère essentiel et image de marque,
 - le lac en tant qu'élément naturel, les quais, avec leur profil caractéristique, comme limite, le port qui joue le rôle d'articulation,
 - le coiffeau, élément topographique et entité urbaine,
- le périmètre des anciennes rues, structuré autour de l'ancien lit du Seyon, formant le noyau historique,
- le tracé de l'ancienne rive du lac et la zone des remblais,
- l'avenue du Premier-Mars, élément prépondérant de l'urbanisation du XIX^e siècle, dominante dans la partie est de la ville,
- la place Pury, centre névralgique, notamment par la convergence des transports publics,
- la gare, lieu d'échanges et de transfert

Références:

Plan et règlement d'aménagement:
art. 36 et ss, 106 et ss, 169 et ss
Plan directeur: objectif 1.1



Localisation:



Anciennes rues

Objectifs

Le caractère de ces rues doit être préservé et renforcé, sans que leur évolution ne soit pour autant figée.

Il s'agit de favoriser :

- la constance de l'échelle et des proportions des bâtiments,
- la diversité des volumes, notamment en toiture, et de l'expression architecturale,
- l'innovation, qui s'inspirera des références du passé pour s'inscrire de façon intelligente dans l'environnement construit.

En revanche, certaines tendances négatives seront contretenues :

- le remplissage des îlots au niveau des étages supérieurs et la disparition des toitures à pans au profit de terrasses reliant les faîtes,
- les courertes techniques,
- l'absence d'accessibilité et d'aménagement des cours intérieures,
- l'absence de rythme dans le traitement des façades,
- l'absence de différenciation dans l'implémentation des étages, notamment d'affirmation du rez-de-chaussée,
- les réalisations hors d'échelle pouvant résulter de regroupements parcellaires.

Caractéristiques

Les anciennes rues constituent le noyau historique de la ville, qui se caractérise notamment par :

- l'irrégularité des alignements sur rue, hérités du développement historique,
- son parcellaire issu du Moyen Âge,
- la densité de l'urbanisation et la vocation de commerce et de service des rez-de-chaussée et des premiers étages,
- l'enchaînement d'espaces publics variés (ruelle, placette, rue, place), dont les proportions diverses sont soulignées par la constance de l'échelle des bâtiments, indépendante de la largeur des rues et placées,
- la variété des façades qui, s'inscrivant dans un ordre à dominante verticale, confère à ce tissu richesse et cohésion,
- le rythme des toitures, où les matériaux, les pentes, les types et les proportions des percements, l'enchaînement des pleins et des vides jouent un rôle essentiel,
- l'importance du patrimoine architectural tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des bâtiments.

Localisation:



Annexe 24

Règlement communal de la Ville de Fribourg relatif au plan d'affectation des zones et à la police des constructions (approuvé par le conseil d'état le 23 décembre 1991, māj le 31 décembre 2o16)

Art. 27

Protection

¹ La zone de ville I est protégée en tant que site construit de grande valeur historique, artistique, esthétique et pittoresque.

² À ce titre, le caractère urbanistique et architectural des éléments qui le composent, à savoir les bâtiments, ouvrages d'art, rues, places, espaces extérieurs ainsi que la configuration générale du sol, doit être sauvegardé intégralement.

³ Les fonctions dont l'exercice porte atteinte au caractère typique du site construit, à l'architecture d'un bâtiment ou au façonnage d'un espace extérieur ne sont pas admises.

⁴ Toute intervention, au sens des dispositions de l'art. 7, let. a, c et d, dans ce milieu urbain doit tenir compte de son caractère typique.

Art. 3o

Bâtiments

¹ Les bâtiments sont maintenus dans leur typologie, volumétrie, architecture, style et décoration.

² Ils ne peuvent être agrandis. Sont réservées, les dispositions des art. 31, al. 2, let. b et 37, alinéa premier relatives aux ajouts architecturaux de minime importance et aux agrandissements de bâtiments.

³ Une transformation intérieure d'un bâtiment est autorisée. Sont réservées, les dispositions des art. 33 à 35 et 4o relatives aux niveaux et hauteurs d'étage, murs mitoyens et structures intérieures des bâtiments.

⁴ Une transformation extérieure est autorisée dans les limites des présentes règles.

Art. 53

Rénovation contemporaine d'un bâtiment

¹ Une rénovation de style contemporain peut être prévue en cas de reconstruction d'un bâtiment ou d'une transformation importante de celui-ci.

² Une telle intervention architecturale doit répondre aux buts de protection énoncés à l'art. 27. Elle doit témoigner du respect de la typologie du bâtiment. Elle doit également s'harmoniser avec le caractère des bâtiments voisins.

³

⁴ La demande de permis de construire est obligatoirement précédée d'une demande de permis d'implantation.

Art. 197

Secteurs subordonnés à des mesures d'harmonisation avec un ensemble urbanistique protégé

¹ Le plan du site désigne les secteurs subordonnés à des mesures d'harmonisation avec un ensemble urbanistique de valeur.

² Joutant des parties de la zone de ville I ou II (*ZV I ou ZV II*), ces secteurs doivent respecter le caractère de celles-ci. En particulier, les constructions dans ces secteurs ne doivent pas altérer les vues caractéristiques sur les ensembles urbanistiques protégés.

³ Par leur hauteur, leur effet de masse, leurs lignes dominantes et leur rythme volumétrique, les constructions ne doivent en aucune manière perturber la texture, les lignes de force et la silhouette des parties de la zone de ville I ou II (*ZV I ou ZV II*) concernées.

Annexe 25

Plan général d'affectation de la municipalité de Lausanne - Règlement (mis en vigueur le 26 juin 2006)

Chapitre 3.8 Esthétique, intégration des constructions et protection du patrimoine

Art. 69. Intégration des constructions

¹ Les constructions, transformations ou démolitions susceptibles de compromettre l'aspect et le caractère d'un quartier, d'un site, d'une place ou d'une rue, ou de nuire à l'aspect d'un édifice de valeur historique, culturel ou architectural sont interdites.

² Les constructions, quelle que soit leur destination, ainsi que les aménagements qui leur sont liés doivent présenter un aspect architectural satisfaisant et s'intégrer à l'environnement.

Art. 70. Aménagements extérieurs

¹ Les aménagements extérieurs privés bordant les rues participent à l'identité de celles-ci lorsqu'un caractère d'unité peut être identifié. Leur traitement fait l'objet d'une attention particulière. La Municipalité veille à ce que les aménagements projetés respectent le caractère de la rue.

² Lorsqu'une construction, transformation ou démolition est susceptible de compromettre les aménagements existants bordant les rues ou des éléments de transition de qualité, tels que mur, muret, clôture ou différence de niveaux qui en font partie, la Municipalité peut imposer une solution visant au maintien de tout ou partie desdits aménagements.

Art. 71. Murs aveugles

En règle générale, à l'intérieur de la zone urbaine, les murs aveugles sont pourvus de motifs d'architecture ou de décoration.

Art. 72. Régions archéologiques et objets classés ou mis à l'inventaire

¹ L'Etat tient à disposition la carte des régions archéologiques, ainsi que la liste des objets classés ou mis à l'inventaire.

² Toute atteinte au sous-sol d'une région archéologique, à un objet classé ou mis à l'inventaire doit faire l'objet d'une autorisation cantonale.

Art. 73. Objets figurant dans un recensement

¹ La direction des travaux tient à disposition la liste des bâtiments, des objets, des sites et des ensembles figurant au recensement architectural, au recensement des jardins d'intérêt historique et au recensement des ensembles bâtis.

² Tous travaux les concernant font l'objet d'un préavis du délégué communal à la protection du patrimoine bâti précisant ses déterminations.

³ Sur la base de ce préavis, la Municipalité peut imposer des restrictions au droit de bâtir et interdire les constructions, transformations ou démolitions.

⁴ Elle peut, également, lorsqu'un ensemble bâti est identifié et qu'il s'agit, notamment, d'éviter une rupture du tissu bâti existant, préserver la volumétrie générale d'ensemble, le rythme du parcellaire, la composition verticale et horizontale des façades, les formes de toiture, ainsi que les aménagements des espaces libres.

Annexe 26

Commune de Montreux, Règlement du Plan Général d’Affectation (RGPA), janvier 2o17

ART. 71 INMS

Préalablement à toute construction, les propriétaires des terrains concernés par l'Inventaire cantonal sur la nature, les monuments et les sites (INMS) doivent prendre les renseignements nécessaires et suffisants auprès de la Municipalité.

ART. 72 ISOS

Préalablement à toute construction, les propriétaires des terrains concernés par l'Inventaire fédéral sur les sites construits à protéger en Suisse (ISOS) doivent prendre les renseignements nécessaires et suffisants auprès de la Municipalité.

Annexe 27

Catégorie d'objet	Objectifs de conservation	Procédure pour la planification locale	Procédure pour les projets de construction	Changement du revêtement du chemin	Aides financières pour la conservation
Importance nationale avec beaucoup de substance	Conservation intacte de l'ensemble de la substance	Inscription obligatoire en tant qu'objet protégé dans le plan d'affectation ou le plan directeur *	Rapport technique de l'OPC impératif	Remplacement revêtement naturel par revêtement en dur : impossible	Confédération: 25-45% des coûts; canton: max. 40% des coûts ****
Importance nationale avec substance	Conservation intacte des éléments essentiels de la substance	Inscription obligatoire en tant qu'objet protégé dans le plan d'affectation ou le plan directeur *	Rapport technique de l'OPC impératif	Remplacement revêtement naturel par revêtement en dur : impossible	Confédération: 25-45% des coûts; canton: max. 40% des coûts ****
Importance nationale sans substance	Pas de consignes ***	Inscription possible dans l'instrument de planification communale **	Rapport technique de l'OPC pas nécessaire ***	Pas de consignes	Pas de subventions
Importance régionale avec beaucoup de substance	Conservation intacte de la substance	Inscription dans l'instrument de planification communale** recommandée sous forme de définition, et obligatoire sous forme d'indication	Rapport technique de l'OPC impératif	Remplacement revêtement naturel par revêtement en dur : impossible en règle générale	Confédération: 20-45% des coûts; canton: max. 40% des coûts ****
Importance régionale avec substance	Conservation intacte des éléments essentiels de la substance	Inscription dans l'instrument de planification communale** recommandée sous forme de définition, et obligatoire sous forme d'indication	Rapport technique de l'OPC impératif	Remplacement revêtement naturel par revêtement en dur : voir au cas par cas	Confédération: 20-45% des coûts; canton: max. 40% des coûts ****
Importance régionale sans substance	Pas de consignes ***	Inscription possible dans l'instrument de planification communale **	Rapport technique de l'OPC pas nécessaire ***	Pas de consignes	Pas de subventions
Importance locale avec beaucoup de substance	Conservation intacte de la substance	Inscription dans l'instrument de planification communale** recommandée sous forme de définition, et obligatoire sous forme d'indication	Rapport technique de l'OPC impératif	Remplacement revêtement naturel par revêtement en dur : impossible en règle générale	Confédération: 15-45% des coûts; canton: max. 40% des coûts ****
Importance locale avec substance	Conservation intacte des éléments essentiels de la substance	Inscription dans l'instrument de planification communale** recommandée sous forme de définition, et obligatoire sous forme d'indication	Rapport technique de l'OPC impératif	Remplacement revêtement naturel par revêtement en dur : voir au cas par cas	Confédération: 15-45% des coûts; canton: max. 40% des coûts ****
Importance locale sans substance	Pas de consignes ***	Inscription possible dans l'instrument de planification communale **	Rapport technique de l'OPC pas nécessaire ***	Pas de consignes	Pas de subventions

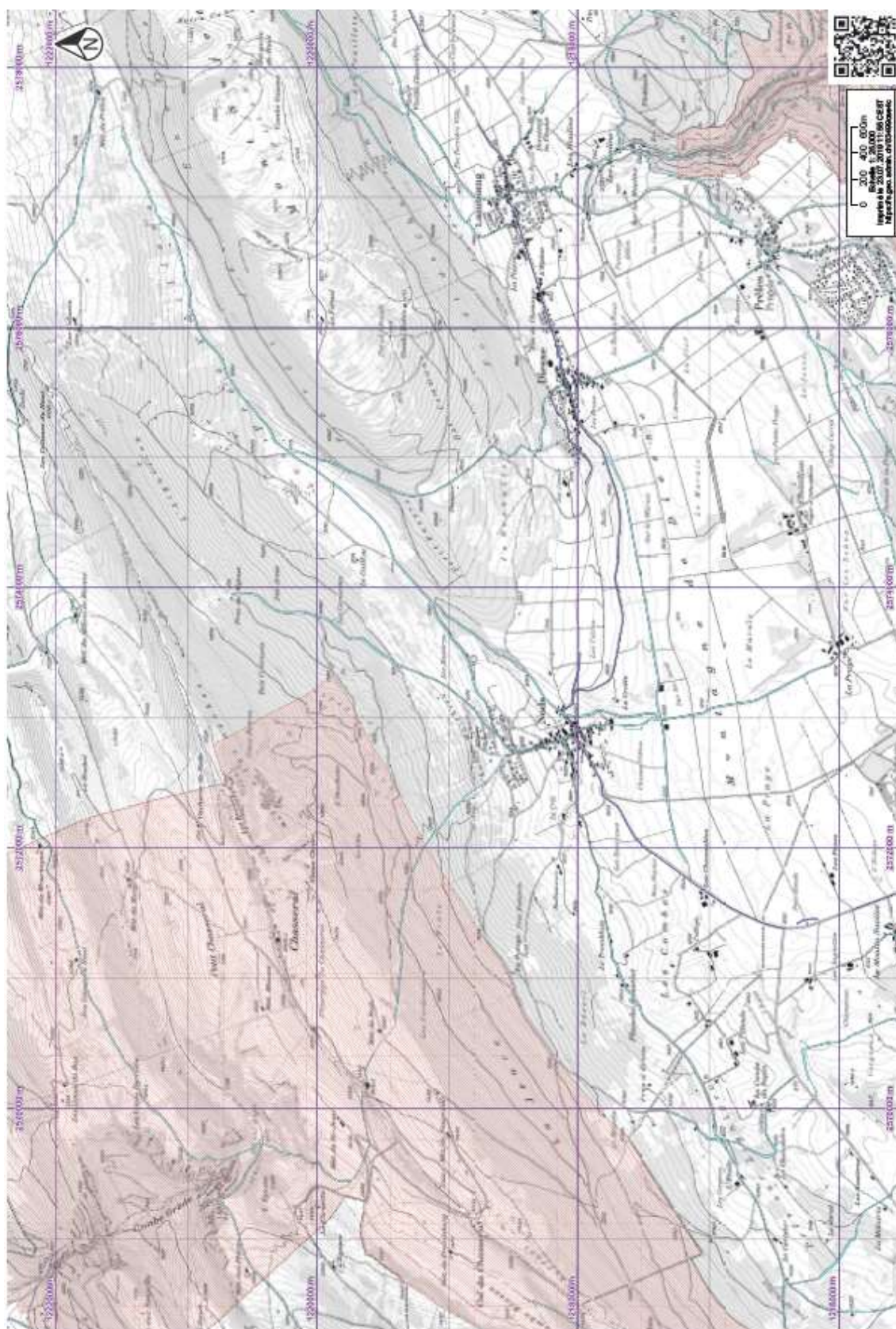
* Du fait de l'arrêt du Tribunal fédéral Rütli (ATF 135 II 209), l'inscription obligatoire est recommandée (voir « Recommandation pour la prise en considération des inventaires fédéraux au sens de l'article 5 LPN dans les plans directeurs et les plans d'affectation », OFEV et al., 2012, www.ivs.admin.ch).

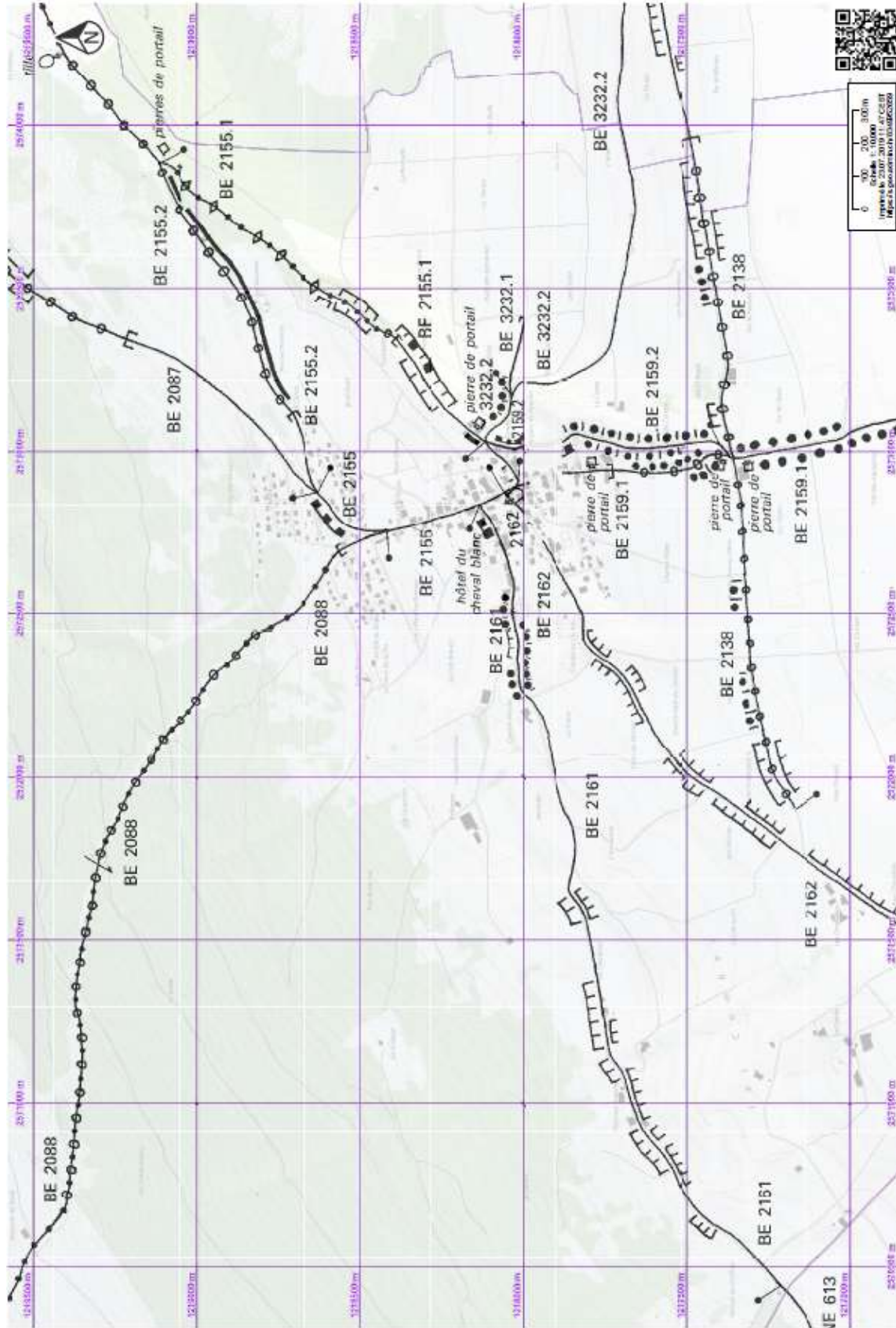
** Instruments de planification communale : plan de zones, plan des zones à protéger, plan indicatif, plan-inventaire. Selon l'instrument de planification choisi, une disposition correspondante devra être inscrite dans le règlement des constructions.

*** Pour les projets de construction sur des voies historiques sans substance, il est recommandé de demander un rapport technique à l'OPC dans les cas où un objet avec beaucoup de substance ou avec substance est contigu.

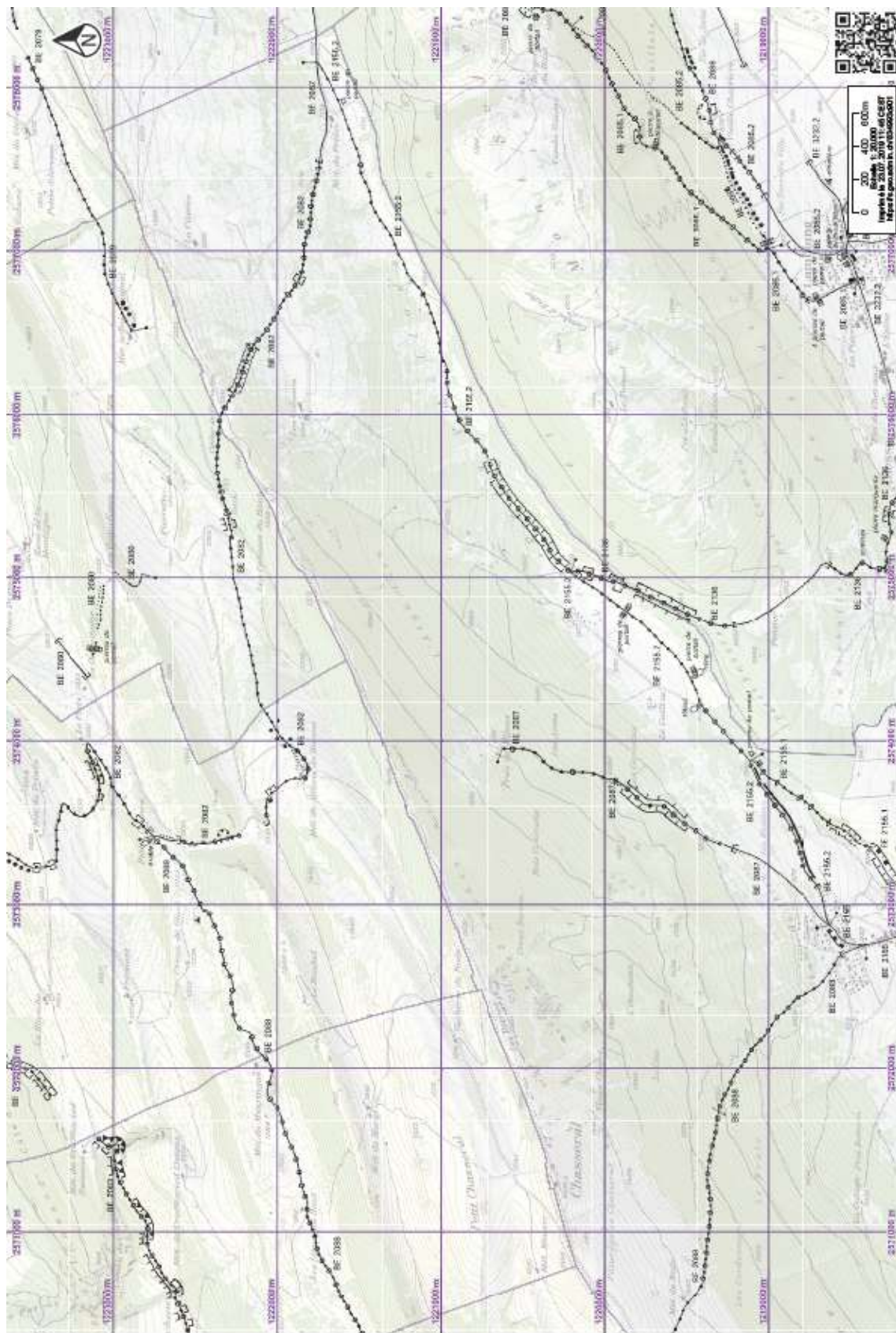
**** Pour les conditions d'octroi de subventions cantonales, voir la rubrique « Aides financières à la conservation des voies de communication historiques » (→ page 37).

Annexe 28







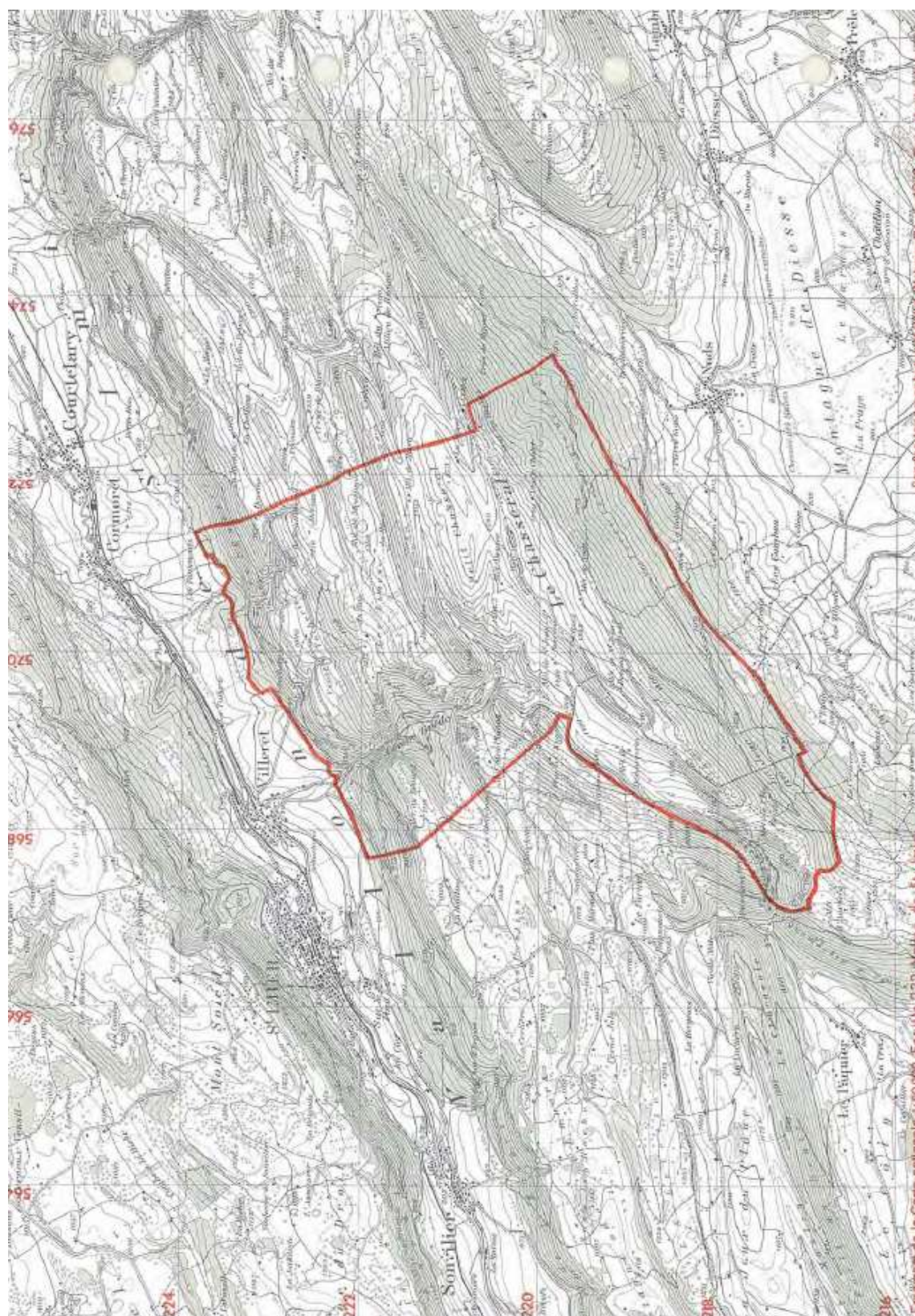


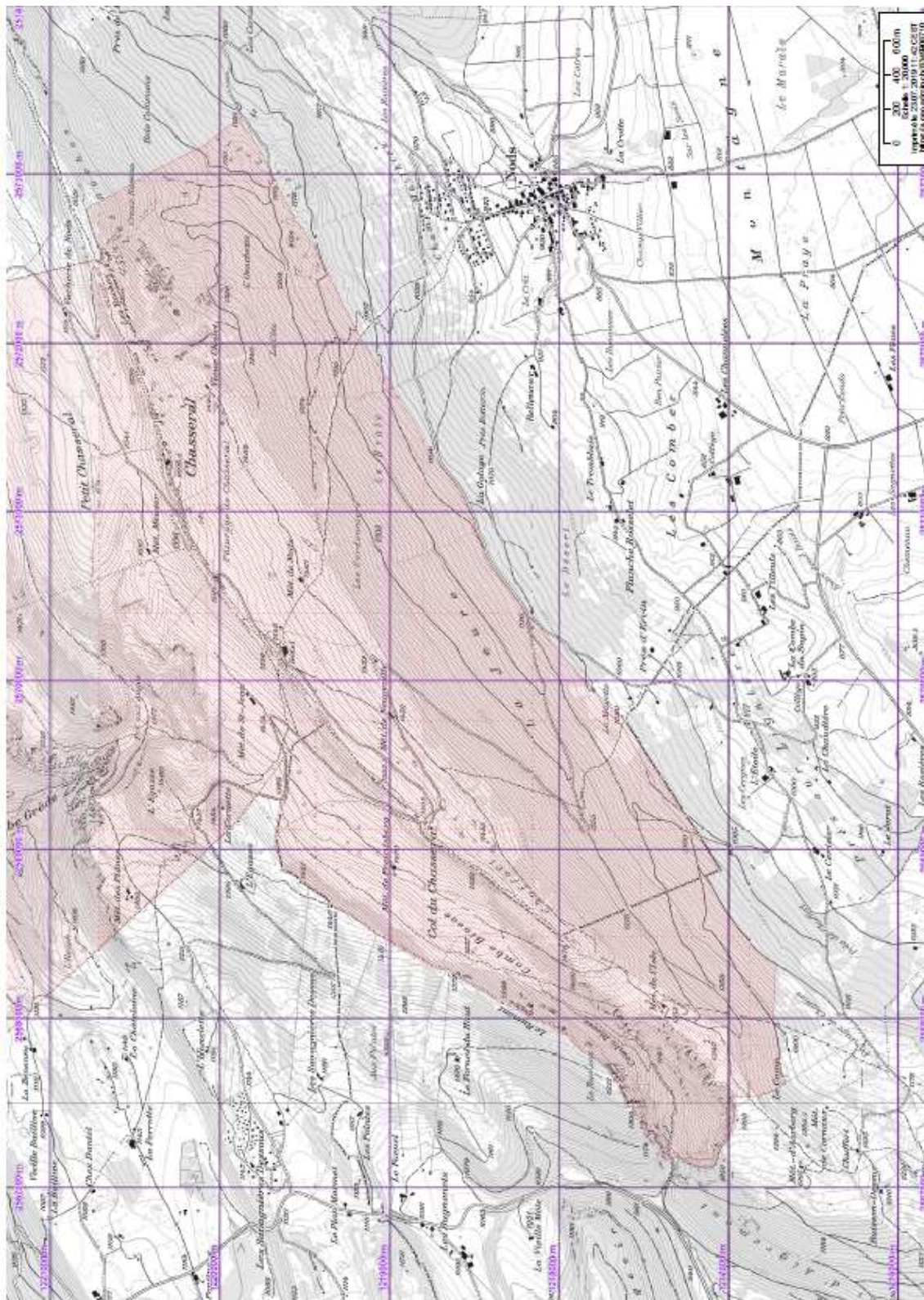
Annexe 29

1002

Le Chasseral

Kantone: Bern, Neuenburg	Cantons: Berne, Neuchâtel	Cantoni: Berna, Neuchâtel
Gemeinden: BE: Cormoret, Courtelary, Nods, Saint-Imier, Villeret NE: Le Pâquier NE, Lignièras, Villiers	Communes: BE: Cormoret, Courtelary, Nods, Saint-Imier, Villeret NE: Le Pâquier NE, Lignièras, Villiers	Comuni: BE: Cormoret, Courtelary, Nods, Saint-Imier, Villeret NE: Le Pâquier NE, Lignièras, Villiers
Bedeutung: Typische Landschaft des Hoch-Juras mit Weiden, im Wechsel mit bewaldeten Hängen, Felsbändern und tiefen Schluchten. Reiche Flora mit vielen alpinen Arten. Gams- und Murmeltierkolonie.	Importance: Paysage caractéristique du Haut-Jura, où se succèdent pâturages, versants boisés, bancs de rochers et combes profondes. Flore riche, comprenant beaucoup de plantes alpines. Colonie de chamois et de marmottes.	Importanza: Paesaggio caratteristico del Giura alto con pascoli alternati a pendii boscosi, banchi di roccia e forre profonde. Ricca flora con molte specie alpine. Colonie di camosci e di marmotte.





Annexe 3o

09/04/2018

La Nouvelle politique régionale dispose encore de suffisamment d'argent pour de bons projets touristiques

Ce ne sont pas les fonds qui manquent à la Nouvelle politique régionale pour des projets touristiques lancés dans le cadre de la période de promotion en cours. Les hôtels peuvent également en profiter, avec différents projets.

Cet article a été publié pour la première fois dans [htr hotel revue](#) du 22 mars 2018.

Les gorges de Tamina près de Bad Ragaz (SG) se transforment chaque soir d'été depuis 2017, et pour quatre mois, en un spectacle de lumières où les rochers des gorges sont éclairés avec des animations 3D et des images animées. Le projet «Light Ragaz» est un bon exemple pour le développement de produits touristiques susceptibles d'intéresser le marché, comme les paquets aventures ou encore les processus de développement de marques, qui peuvent être soutenus dans le cadre de la Nouvelle politique régionale (NPR). «Le projet «Light Ragaz» est un projet de coopération de l'hôtellerie locale, de la gastronomie, de la commune et de Ragaz Tourismus», dit la cheffe de projet et directrice de Light Ragaz Management GmbH, Rosa Ilmer. Le projet a été un véritable succès jusqu'ici, et aussi bien l'hôtellerie que la gastronomie en profitent. «En 2017, nous avons eu deux fois plus de visites qu'attendu.»

Environ un quart des moyens NPR a été utilisé à ce jour

La deuxième phase programmatique de la NPR est engagée depuis 2016 et court jusqu'à la fin 2019. A mi-parcours, les moyens financiers à disposition sont sensiblement supérieurs à la moitié: à ce jour, en effet, tout juste un quart des montants NPR disponibles a été utilisé durant cette période (voir encadré). Les coûts d'un projet sont financés jusqu'à hauteur de 50 pour cent, les cantons devant quant à eux participer avec une contribution au moins équivalente à celle de la Confédération. Il s'agit là d'une chance pour le tourisme et l'hôtellerie de lancer rapidement des projets intéressants et avec davantage de sécurité financière. De nombreux types de projets touristiques différents peuvent bénéficier des fonds NPR. On mentionnera à titre d'exemples les projets destinés à optimiser les structures et à mettre en place des coopérations, comme par exemple avec le projet «Partage de collaborateurs dans le tourisme saisonnier». Les établissements hôteliers et gastronomiques des cantons des Grisons et du Tessin collaborent dans ce contexte afin d'offrir aux travailleurs saisonniers une perspective sur toute l'année. Le but est ici de conclure des accords de coopération entre deux établissements saisonniers et un collaborateur.

Un instrument essentiel viendra s'y ajouter cet été sous la forme d'une nouvelle plateforme internet en ligne, qui automatisera le «match-making» entre les employeurs et les employés. «Cette plateforme d'économie collaborative doit faciliter l'échange des établissements d'été et d'hiver ainsi que des travailleurs saisonniers», explique la cheffe du projet Brigitte Küng, collaboratrice scientifique à la HTW Coire. Une fois la phase pilote terminée, cette plateforme sera ouverte à partir de 2019 aux établissements de toute la Suisse.

La NPR encourage en outre l'élaboration de mesures de qualification régionales afin de garantir une main-d'œuvre bien formée. On mentionnera ici à titre d'exemple ce qui se fait dans le cadre du projet «mira!cultura Surselva». Les organes responsables de ce

projet visent un programme de développement sur trois ans en vue d'établir les visites guidées dans la région de Surselva (GR) comme offre en soi. «Il faut également pour ce faire des guides qui soient bien formés et qui suivent des formations continues», dit la responsable du projet Marianne Fischbacher, conservatrice du Museum Regional Surselva.

La NPR soutient par ailleurs des projets d'infrastructures orientés vers la création de valeur ajoutée, qui forment une base pour le développement d'une destination touristique ou qui étoffent substantiellement l'offre existante. Les établissements d'hébergement sont particulièrement avantagés dans ce contexte, puisque la NPR peut y encourager l'aménagement d'infrastructures de congrès, wellness ou sportives ouvertes au public. C'est ainsi que, grâce à la NPR, une nouvelle installation wellness a pu être mise en service à l'hôtel «Les Endroits» à La-Chaux-de-Fonds (NE). L'installation en question est ouverte aussi bien aux clients de l'hôtel qu'aux personnes externes. Il n'existait encore rien de comparable auparavant dans la région. «Nous avons pu ainsi attirer une nouvelle clientèle et la région a été revalorisée avec ce centre wellness», dit la propriétaire de l'hôtel, Daniela Vogt. Avec notamment pour résultat que plus d'hôtes restent durant les week-ends.

Les cantons définissent les priorités de la promotion et l'octroi de subsides

Ce sont les cantons qui mettent en œuvre la NPR en collaboration avec la Confédération et qui sont responsables de l'approbation des projets. La définition des priorités concrètes de la promotion relève également de la responsabilité des cantons. L'approbation d'un projet dépend évidemment du respect de certains critères spécifiques. «Il est recommandé de prendre contact le plus tôt possible avec les instances compétentes dans les cantons et les régions», dit Annette Christeller, collaboratrice scientifique auprès de la Direction de la promotion économique, Domaine de la politique régionale, Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO). Outre les bureaux cantonaux en charge de la NPR, il existe dans de nombreuses régions de notre pays ce qu'il est convenu d'appeler des «organismes de développement régionaux» comme les managements régionaux, qui aident les initiateurs de projets à développer leurs idées.

Les responsables de projets confirment qu'il faut prendre contact assez tôt avec les instances concernées: «Nous avons été accompagnés par le canton depuis l'idée du projet jusqu'à sa mise en œuvre, en passant par son développement», dit Daniela Vogt de l'hôtel «Les Endroits». Rosa Ilmer, pour le projet «Light Ragaz», abonde dans ce sens et ajoute: «En tant que personne individuelle, il est en général difficile de connaître toutes les possibilités de promotion pour certains projets spécifiques. C'est pourquoi la prise de contact très en amont déjà avec le canton nous a été très utile.» René Dobler, directeur de la Fondation suisse pour le tourisme social, qui a déjà mis en œuvre plusieurs projets NPR avec les Auberges de Jeunesse Suisses, insiste lui aussi sur ce point. «Si l'on prend contact suffisamment tôt, le processus d'élaboration s'en trouve d'autant plus facilité et l'on peut affiner l'idée de projet avec les cantons et les régions.» Ce faisant, il est en outre également possible de clarifier si une idée de projet peut être soutenue, à la place de la NPR, via d'autres instruments de promotion comme la Société suisse de crédit hôtelier (SCH) ou encore «Innotour».

Le secteur de l'hébergement a donc de nombreuses possibilités d'obtenir un soutien financier des pouvoirs publics. Il existe actuellement dans le cadre de la NPR encore beaucoup de potentiel et la plupart des cantons disposent de suffisamment de subsides pour répondre aux requêtes. Ce ne sont pas moins de 300 projets touristiques qui ont déjà été lancés. «Il existe déjà de nombreux projets de qualité, mais bien plus pourraient être soutenus», dit Annette Christeller du SECO.



ATB SA
Ingénieurs-conseils SIA USIC

Rue de la Promenade 22 – 2720 TRAMELAN
Tél. : 032 / 487. 59. 77 - Télécopie : 032 / 487. 67. 65
Email : tramelan@atb-sa.ch
Site web : www.atb-sa.ch