SEPTEMBRE 3/2017

INFORUM

LE MAGAZINE DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL SUISSE

VLP-ASPAN

Extrait:

PROTECTION DES SITES | QUARTIERS DE GARE | PLUS-VALUE | ATELIERS-BLS | ZOOM SUR TINIZONG GR

PROTECTION DES SITES

La banque ne construira pas au centre de la localité

Lukas Bühlmann
juriste, VLP-ASPAN

Le Tribunal fédéral a refusé d'autoriser la banque cantonale d'Obwald à construire un nouveau bâtiment pour élargir son siège principal, érigé au début du 20e siècle. Le centre de la localité de Sarnen, où le bâtiment aurait dû voir le jour, figure en effet à l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS). Se basant sur une expertise de la Confédération, les juges lausannois sont parvenus à la conclusion que ce projet aurait fortement porté atteinte au site. La banque cantonale d'Obwald construira dès lors en dehors de la localité. L'ISOS empêche-t-elle donc vraiment la densification?

L'annexe des années 1960 (photo de gauche), perçue comme un élément perturbateur du site, aurait été remplacée par une nouvelle construction (illustration de droite). Selon l'arrêt du Tribunal fédéral, le projet ne convainc pas en raison de son volume, de sa hauteur et du contraste marqué avec son environnement. Photo de gauche: Edith Egger, VLP-ASPAN; illustration de droite: Meyer Gadient Architekten AG

Le bâtiment prévu était le projet vainqueur d'un concours d'architecture et devait remplacer une annexe construite dans les années 1960, que l'ISOS considère comme un «élément perturbateur du site». En plus d'agrandir la banque, le nouveau bâtiment aurait été assorti d'un garage souterrain, utilisé pour l'offre Park+Ride de la gare toute proche.

Une voisine s'est opposée au projet, portant le cas à deux reprises devant le Tribunal fédéral. Dans son premier recours, elle invoquait le fait que le projet relevait d'une «tâche de la Confédération», en raison du parking souterrain nécessitant une autorisation en matière de protection des eaux, rendant indispensable une expertise de la commission fédérale compétente. Son deuxième recours portait sur l'incompatibilité du projet avec l'ISOS et reprochait à l'instance inférieure – à savoir le Tribunal administratif cantonal – de n'avoir pas pesé correctement les intérêts en présence. Les juges lausannois lui ont donné raison dans les deux cas.

Protection supérieure pour l'«accomplissement d'une tâche de la Confédération»

Conformément à la loi sur la protection de la nature et du paysage, un objet inscrit dans l'ISOS mérite «spécialement d'être conservé intact ou en tout cas d'être ménagé le plus possible. 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» (art. 6 LPN). Les objets inventoriés sont donc mieux protégés lorsque l'atteinte intervient dans l'accomplissement d'une tâche de la Confédération que dans celui d'une tâche cantonale ou communale. Pour ce qui est des tâches de la Confédération, la loi sur la protection de la nature et du paysage concrétise et structure le processus de décision et limite la pesée des intérêts sur le plan matériel (voir graphique: «Processus de décision en cas d'accomplissement d'une tâche de la Confédération»).

Cependant, l'ISOS doit aussi «être pris en considération» lors de l'accomplissement de tâches cantonales et communales, comme le Tribunal fédéral l'a spécifié en 2009 dans le cas de Rüti (voir INFORAUM 2/2017, pp. 20 ss). Les exigences sévères relatives au processus de décision selon la LPN sont ici remplacées par une pesée ordinaire des intérêts, telle que prévue à l'article 3 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire.

Le parking souterrain fait du projet une «tâche de la Confédération»

L'octroi d'une autorisation de construire est généralement une tâche cantonale (ou communale), et non fédérale. Dans le cas de Sarnen, l'autorisation en matière de protection des eaux nécessaire pour pouvoir construire un parking souterrain dans un «secteur A_u de protection des eaux» fait du projet une «tâche de la Confédération». Le Tribunal fédéral l'a indiqué dans son premier arrêt concernant le projet de la banque cantonale d'Obwald, exigeant une expertise de la commission fédérale compétente à ce sujet.

Les tâches de la Confédération ne sont pas uniquement celles qui sont énumérées dans la loi sur la protection de la nature et du paysage, c'est-à-dire la planification et la construction de routes nationales et d'installations des Chemins de fer fédéraux, ou l'allocation de subventions pour des mesures de planification et la construction d'infrastructures dans les cantons et les communes (art. 2 LPN). Une tâche de la Confédération peut aussi résulter d'une décision d'une autorité cantonale reposant directement sur le droit fédéral et laissant peu de marge de manœuvre à l'autorité compétente. Il

L'actuelle annexe (à gauche) et le bâtiment ancien de la banque OKB (à droite), vus depuis la cour intérieure. Photos p. 6 à 8: Edith Egger, VLP-ASPAN

peut s'agir par exemple d'autorisations exceptionnelles pour des constructions et des installations hors de la zone à bâtir, d'autorisations pour des résidences secondaires, des antennes de téléphonie mobile ou – comme dans le cas de Sarnen – la construction dans un secteur de protection des eaux.

L'intervention doit répondre à un intérêt d'importance nationale

Si l'accomplissement de la tâche porte gravement atteinte à un objet sous protection inscrit dans un inventaire fédéral, la règle suivant laquelle un objet doit être conservé intact dans les conditions fixées par l'inventaire ne souffre d'exception que si des intérêts équivalents ou supérieurs, d'importance nationale également, s'opposent à cette conservation (art. 6 al. 2 LPN). Dans le cas de Sarnen, la question se posait de savoir si le développement interne et la densification, de même que l'encouragement des transports en commun – en raison de la construction du parking pour la gare proche –, représentaient «des intérêts équivalents ou supérieurs, d'importance nationale».

La densification et l'encouragement des TP sont d'intérêt national

L'instance inférieure a indiqué que le législateur donnait, dans la LAT, beaucoup de poids au développement de l'urbanisation vers l'intérieur et à la promotion des transports publics, leur attribuant en conséquence une importance nationale. Le Tribunal fédéral confirme cette interprétation, mais indique qu'un intérêt national abstrait ne suffit pas à justifier une intervention dans l'ISOS. L'intérêt à intervenir devrait donc représenter un intérêt national dans le cas concret également. Si l'intérêt à densifier l'emportait systématiquement, la protection des sites deviendrait obsolète et l'ISOS ne serait plus appliqué. Il est donc nécessaire d'examiner «si le projet prévu, avec l'intervention majeure qu'il entraîne, contribue de manière suffisante à réaliser les intérêts de la tâche d'importance nationale. L'examen de l'intérêt national se déroule donc sur deux niveaux (voir aussi le graphique «Pesée des intérêts en présence», p. 9).

Le poids des expertises

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, une autorité ne peut pas s'écarter, dans les questions spécifiques, de l'expertise des commissions fédérales compétentes (Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage CFNP et Commission fédérale des monuments historiques CFMH) sans motif légitime. Si elle s'en écarte, elle doit fournir une justification convaincante (ATF 130 I 377 consid. 5.4.2).

> La densification et l'encouragement des transports publics sont des intérêts publics «d'importance nationale».

Dans le cas de Sarnen, l'instance inférieure (le Tribunal administratif cantonal) n'a suivi l'expertise commune des deux commissions fédérales que sur un point. Elle a interdit la démolition et la reconstruction d'un mur séparant le parking souterrain du couvent voisin. Le mur est protégé tant par l'ISOS que par l'Inventaire fédéral des voies de communication historiques de la Suisse IVS. Dans son argumentaire, l'instance inférieure relevait que le parking souterrain pouvait être construit sans porter atteinte au mur du couvent. Elle demandait que les plans soient adaptés en conséquence.

L'instance inférieure ne remettait pas fondamentalement en question l'expertise des deux commissions. Elle reconnaissait toutefois que le projet portait sévèrement atteinte au site. Dans la pesée des intérêts au sens strict du terme (deuxième niveau de la pesée des intérêts), l'instance préliminaire accordait toutefois un poids plus important à l'intérêt public à la densification

C'est ici, au sud-est du bâtiment actuel de la banque et orienté vers le couvent, qu'un bâtiment de trois étages aurait été construit.

et à l'encouragement des transports publics qu'à celui de la protection du site.

Un projet respectueux du site est possible

Pour cette pesée des intérêts, le Tribunal fédéral parvient à une conclusion différente. Se basant sur l'expertise des deux commissions fédérales, il indique qu'un projet redimensionné, plus respectueux du site, permettrait également de tenir compte des intérêts en matière de densification. Selon lui, la réalisation du parking souterrain serait possible indépendamment de la volumineuse construction en surface. Ce sont avant tout le volume et la hauteur du bâtiment qui posent problème au Tribunal. Les juges précisent toutefois que «des accents modernes» sont tout à fait envisageables dans une nouvelle construction.

La pesée des intérêts a-t-elle réellement lieu?

L'arrêt du Tribunal fédéral soulève des interrogations, comme l'ont fait avant lui divers arrêts concernant l'ISOS. Ces questions sont évoquées ici, sans qu'il soit possible d'y répondre définitivement.

Les deux commissions fédérales s'expriment uniquement sur la protection du site, ce qu'elles précisent du reste dans leur expertise. Questionnées par le Tribunal administratif qui voulait savoir si des intérêts équivalents ou supérieurs hors de la LPN s'opposeraient à la protection d'un objet inscrit à l'ISOS, elles répondent que «ce serait au Tribunal administratif de juger de cette question, les commissions n'étant pas compétentes pour effectuer la pesée des intérêts». Ceci est parfaitement correct. Les inventaires fédéraux sont des estimations et des bases décisionnelles d'un point de vue technique et non des pesées d'intérêts.

Dans le cas de Sarnen, tout comme dans d'autres cas, la question se pose de savoir si les autorités responsables de la pesée des intérêts effectuent réellement cette tâche de manière autonome, ou si elles se laissent trop influencer par l'expertise des commissions fédérales compétentes. L'importance élevée que le Tribunal fédéral accorde à l'expertise et la restriction légale de la pesée des intérêts dès qu'il en va de tâches de la Confédération (conservation intacte et plus grand ména-

Apprendre à composer avec l'ISOS

2018 marque «L'année européenne du patrimoine culturel» à laquelle participe la Suisse. Les nombreuses manifestations organisées dans ce cadre tout au long de l'année doivent mettre en lumière notre héritage culturel à l'échelle nationale. Nous devrions saisir l'occasion pour mieux nous familiariser avec l'ISOS et pour trouver des réponses aux questions qui se posent dans cet article.

VLP-ASPAN souhaite y contribuer en éditant l'an prochain un aide-mémoire sur l'ISOS, avec le soutien des cantons des Grisons, de Saint-Gall, de Schwyz et de Soleure. Notre association tentera aussi de réunir autour d'une table juristes, urbanistes et défenseurs des sites construits afin de discuter de ces questions.

L'actuelle banque dans le centre de la localité avec l'annexe (entourée) et, à droite, le pré du couvent.

Suite au jugement du Tribunal fédéral, la banque cantonale d'Obwald prévoit de construire son nouveau siège principal en dehors de la localité.

gement possible) ont rapidement pour effet d'empêcher l'exploitation de la marge de manœuvre dans la pesée des intérêts en présence. En fin de compte, ce sont donc les commissions qui, par leur expertise, décident de l'issue du conflit d'intérêts. Les autorités d'application du droit et particulièrement les tribunaux devraient être plus conscients du rôle important qu'ils jouent.

Et s'il ne s'était pas agi d'une tâche fédérale?

Ce sont le parking souterrain et la nécessité d'une autorisation en matière de protection des eaux qui ont fait du projet une «tâche de la Confédération». Sans parking, l'octroi de l'autorisation de construire serait resté une tâche purement communale et il n'y aurait pas forcément eu d'expertise des deux commissions fédérales. Dans ces conditions, une «simple» pesée des intérêts en présence, comme la prévoit l'article 3 LPN, aurait dû avoir lieu. Le Tribunal fédéral aurait veillé à ce que la commune, dans sa décision, ait suffisamment «pris en considération» l'ISOS. Une plus grande attention aurait probablement été portée au rapport du jury du concours d'architecture organisé dans le cadre du projet de nouveau bâtiment. De l'avis du jury (un représentant de l'office de conservation du patrimoine y siégeait aussi), le projet vainqueur à la base de la nouvelle construction controversée était «une manière de réconcilier et de réunir de façon non spectaculaire l'ancien et le nouveau». Pour y parvenir, la nouvelle construction «établissait une passerelle entre le centre du village, à l'échelle réduite, au nord et les bâtiments plus imposants du couvent, de la maison de commune et de l'école du village, au sud» et «respectait pour l'essentiel la substance de l'ancien bâtiment classé». La commission

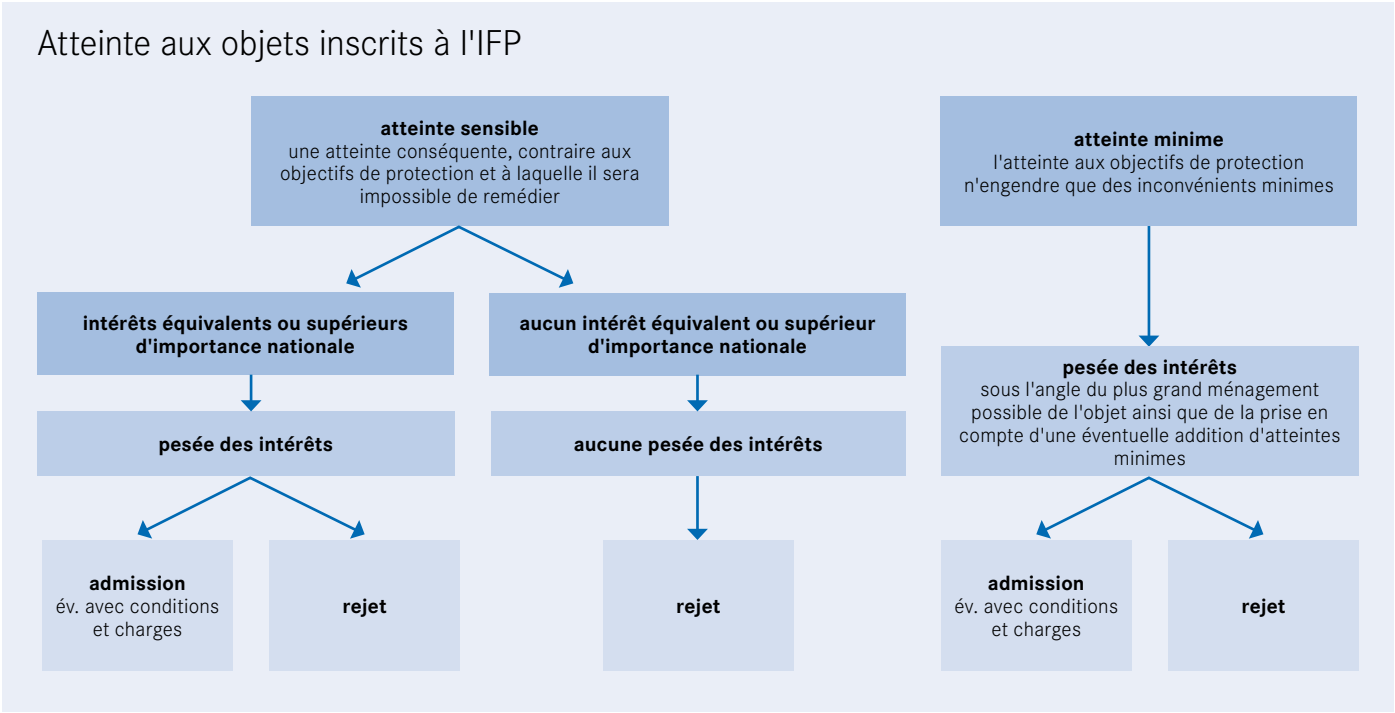
> La loi sur la protection de la nature et du paysage limite la pesée des intérêts lors d'interventions sur des objets protégés, lorsqu'il en va de «l'accomplissement de tâches de la Confédération».

de la culture n'avait rien non plus à reprocher au projet. Il est ainsi concevable qu'avec cette situation juridique initiale, le Tribunal fédéral se serait reposé sur ces avis techniques; comme il l'a fait dans le cas d'un projet de densification dans le quartier de villas Steig de la ville de Schaffhouse (voir INFORAUM 2/2015, p. 14ss.). Dans son arrêt, le Tribunal fédéral a accordé une grande importance à la préservation de la liberté de décision et d'appréciation de l'autorité communale.

Améliorer l'accessibilité des expertises

Une amélioration de l'accessibilité des expertises des commissions fédérales contribuerait certainement à améliorer la compréhension à l'égard de l'ISOS. Aujourd'hui, pour savoir comment ces commissions évaluent un projet, il est nécessaire de demander l'expertise à l'autorité qui l'a commandée. Dans le cas de Sarnen, il s'agissait du tribunal administratif. VLP-ASPAN n'a toutefois pu obtenir ce document

Processus de décision en cas d'accomplissement d'une tâche de la Confédération



Source: TERRITOIRE & ENVIRONNEMENT 1/2011 «Les inventaires fédéraux au sens de l'article 5 LPN», p. 9.

qu'après que la banque cantonale d'Obwald a donné son consentement.

Une telle «confidentialité» ne devrait plus exister à une époque où règne le principe de la transparence dans l'administration et, qui plus est, en lien avec un document sur lequel une autorité s'appuie de manière déterminante pour prendre sa décision. Le «principe de transparence pour les informations sur l'environnement», tel qu'il est ancré dans la loi sur la protection de l'environnement, plaide en faveur d'une approche ouverte à l'égard des bases décisionnelles importantes (art. 10g en lien avec l'art. 7 al. 8 LPE).

L'ISOS empêche-t-elle donc la densification?

Non, l'ISOS n'empêche pas la densification. Mais elle la rend plus difficile en raison des exigences élevées qu'elle pose à l'égard des projets de construction. Il en résulte fréquemment des projets de meilleure qualité (voir INFORAUM 2/2017, p. 20ss.). Dans le cas de Sarnen, sur la base de l'expertise des commissions fédérales, le Tribunal fédéral a constaté qu'un projet redimensionné, s'intégrant mieux au site, était tout à fait possible.

Sur place, son arrêt a toutefois provoqué la polémique. Il est regrettable qu'une fois de plus un projet échoue dans la dernière ligne droite, après qu'une somme considérable de temps et d'argent a été investie. Pour éviter de tels développements, les communes devraient vérifier leurs directives s'appliquant au centre du village et, le cas échéant, les adapter. Lors de la publication d'un concours d'architecture, il serait également bon, à l'avenir, d'attirer davantage l'attention sur la protection des sites et sur les exigences de l'ISOS.

La banque cantonale d'Obwald va construire son nouveau siège en dehors de la localité. Elle va lancer un mandat d'étude à cet effet. Son PDG a confié à la Luzerner Zeitung que le nouveau bâtiment pourrait être terminé d'ici 2021.

Arrêts cités

Arrêt du TF 1C_482/2012 du 14 mai 2014 (Sarnen OW) in RJ VLP-ASPAN nº 4676 (construire dans un secteur de protection des eaux est une tâche de la Confédération; une expertise de la commission fédérale compétente est nécessaire).

Arrêt du TF 1C_118/2016 du 21 mars 2017 (Sarnen OW) in RJ VLP-ASPAN nº 5281 (la densification est d'intérêt national; dans le cas présent, elle ne prévaut pas sur la protection du site)