

Guide de l'ISOS

Protection des sites construits et
développement vers l'intérieur



Guide de l'ISOS

Protection des sites construits et
développement vers l'intérieur

Travaillez-vous pour un canton,
une commune ou une ville ?

Devez-vous prendre des décisions relatives au développement vers l'intérieur ou mettre en œuvre des mesures touchant à l'aménagement, la protection des sites construits ou la conservation des monuments historiques ?

Est-ce à vous d'approuver certaines bases de planification communale ?

Révisiez-vous le plan d'affectation de votre commune ?

Élaborez-vous un plan d'affectation spécial ?

Un projet de construction est-il prévu dans votre commune ?

L'endroit est-il répertorié dans l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS) ?

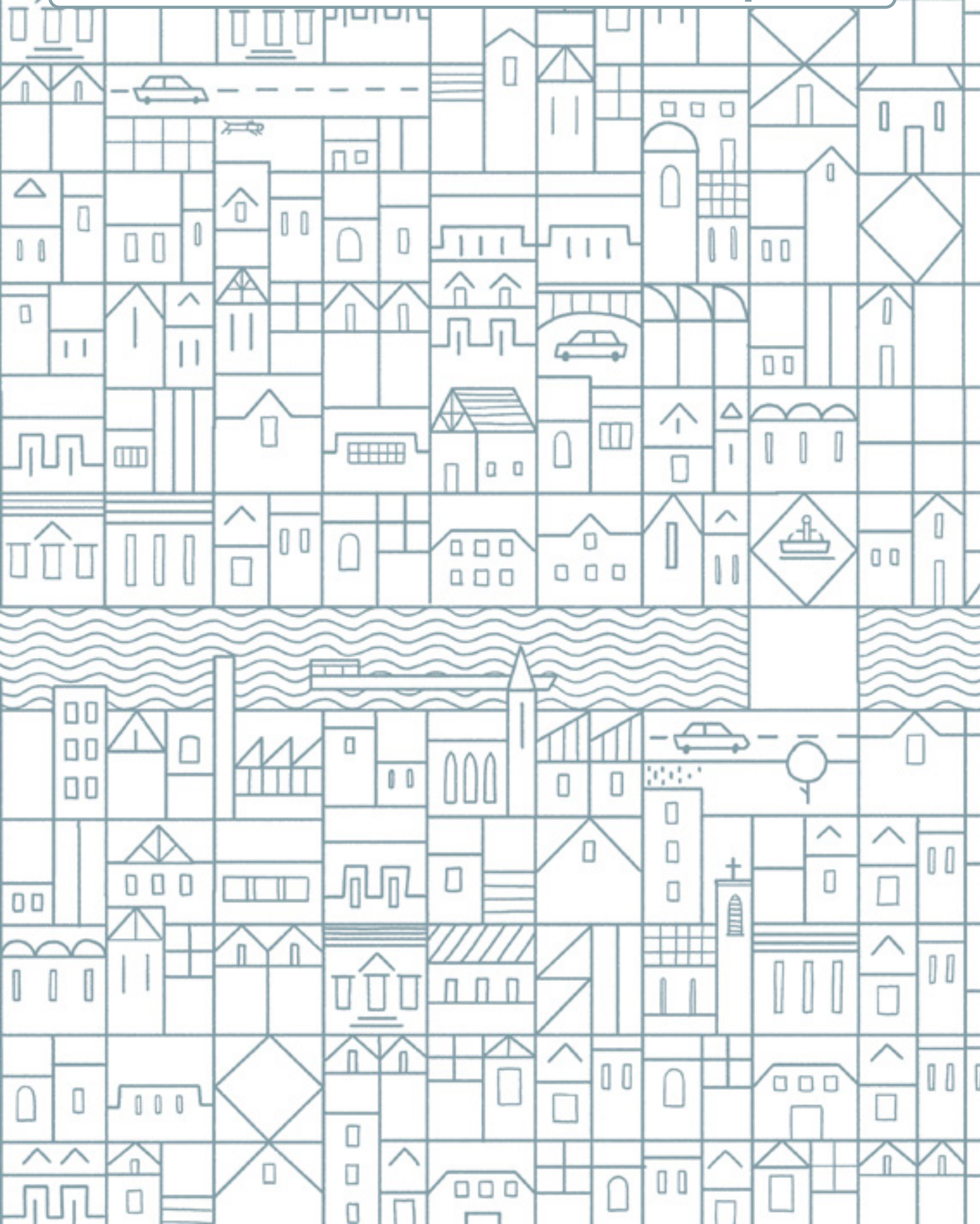
Si vous avez répondu oui à plusieurs de ces questions, ce document de référence est pour vous. Conçu pour vous soutenir dans votre travail, il contient toutes les informations nécessaires et doit vous aider à préserver la valeur des sites construits, à en développer les qualités et à utiliser correctement votre marge de manœuvre dans vos différentes décisions.

Ce document a été élaboré par la Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP), l'Office fédéral du développement territorial (ARE), l'Office fédéral de la culture (OFC), l'Association des Communes Suisses (ACS) et l'Union des villes suisses (UVS). Il s'agit d'un guide et non d'une instruction formelle. Le papier fournit les informations fondamentales nécessaires pour une prise en compte adéquate de l'ISOS dans les procédures d'aménagement du territoire et présente les différentes étapes à suivre. Il s'appuie sur les règles de planification valables pour l'ensemble de la Suisse, sans aborder les particularités cantonales ou communales. Les questions et les procédures formelles générales présentées doivent donc être précisées en fonction des dispositions cantonales respectives et adaptées et complétées en conséquence. Il en va de même pour la terminologie.

Ce guide et les explications juridiques qu'il contient concernent uniquement les sites construits ISOS, donc les sites construits d'importance nationale. Les sites construits d'importance régionale ou locale ne font pas partie de l'Inventaire fédéral. Toutefois, les principes régissant la prise en considération de la protection des sites construits peuvent généralement être appliqués au développement vers l'intérieur.

Application de l'ISOS: réussir en trois étapes	7
L'ISOS dans les plans d'affectation – tâche cantonale/communale	9
L'ISOS dans les plans d'affectation – tâche de la Confédération	10
L'ISOS dans les plans d'affectation spéciaux – tâche cantonale/communale	11
L'ISOS dans les plans d'affectation spéciaux – tâche de la Confédération	12
L'ISOS lors de projets de construction – tâche cantonale/communale	13
L'ISOS lors de projets de construction – tâche de la Confédération	14
Trois éléments fondamentaux : le site construit, le développement vers l'intérieur et l'ISOS	15
Le site construit	17
Le développement vers l'intérieur	17
L'ISOS	18
La pesée des intérêts en détail	19
Préparation	21
L'ISOS lors de tâches cantonales et communales	21
Évaluation de la gravité de l'intervention	22
Pesée des intérêts	22
L'ISOS lors de tâches de la Confédération	23
Évaluation de la gravité de l'intervention	23
Nature de la pesée des intérêts	24
Ménager le plus possible	25
Alternatives et variantes	26
Documentation de la pesée des intérêts	26
Répartition des rôles dans l'application de l'ISOS	27
Rôle des autorités fédérales	29
Rôle des cantons	29
Tâches déléguées par la Confédération	29
Élaboration de plans directeurs cantonaux	29
Examen des instruments de planification communaux	30
Conseil spécialisé	30
Évaluation de la gravité de l'intervention	30
Rôle des communes	30
Élaboration des instruments de planification communaux	30
Examen des projets de construction	31
Conseil spécialisé	32
Rôle des commissions fédérales CFMH et CFNP	32
Expertises liées à l'accomplissement de tâches de la Confédération	32
Expertises spéciales	33
Annexe	35
FAQ	37
Abréviations	41
Lectures complémentaires: sources et références	42
Informations complémentaires	42
Principales bases légales	42
Principes de la méthode ISOS	42
Références et choix de publications	43

Application de l'ISO: réussir en trois étapes



Les communes doivent respecter et appliquer de nombreuses règles dans les procédures de planification et d'autorisation. À côté de l'ISOS, elles doivent intégrer beaucoup d'autres facteurs dans leur pesée des intérêts (travail, mobilité, loisirs, garantie de la propriété, énergie, développement vers l'intérieur, alimentation, sécurité, environnement, science, logement, etc.): La commune doit décider au cas par cas ce qu'elle entend faire, où et comment – en règle générale en concertation avec le canton et d'autres partenaires. Elle dispose pour cela d'une certaine marge de manœuvre et elle est responsable de la qualité actuelle et à venir du site construit. Appliquer l'ISOS correctement est important pour la sécurité de la planification et du droit. Pour cela, il faut procéder en trois étapes :

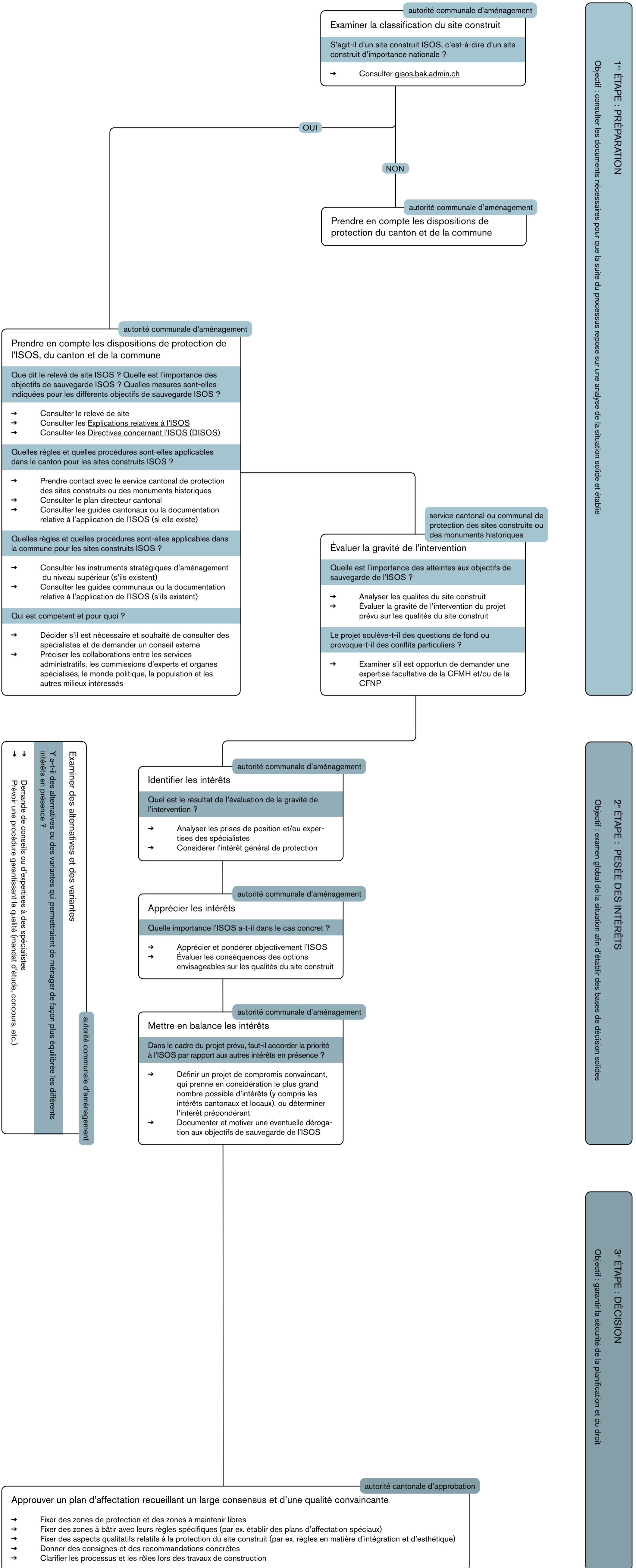
- 1 **Préparation :** il s'agit ici de consulter les documents nécessaires pour que la suite du processus repose sur une analyse de la situation solide et établie.
- 2 **Pesée des intérêts :** il s'agit ici de déterminer la situation (en particulier les intérêts concernés), de l'apprécier et de l'étudier de manière globale afin d'établir des bases de décision solides.
- 3 **Décision :** il s'agit ici de garantir la sécurité de la planification et du droit.

Ces trois étapes peuvent être parcourues à l'aide des diagrammes de flux figurant ci-après. Ces diagrammes sont destinés à soutenir les administrations communales et municipales, les aménagistes et les maîtres d'ouvrage dans l'application correcte de l'ISOS. Ils se concentrent sur la prise en considération adéquate de l'Inventaire fédéral, sans tenir compte des autres intérêts. Ils ne prétendent pas à l'exhaustivité et donnent un aperçu général des procédures. Les étapes et les compétences qui y sont représentées ont été établies sur la base des pratiques les plus courantes. Les diagrammes servent notamment à présenter l'ensemble des étapes nécessaires à une application correcte de l'ISOS. Ils ne donnent aucune indication sur le contenu détaillé et la mise en œuvre concrète des différentes étapes, qui sont de la responsabilité des cantons et des communes.

Les projets d'aménagement sont liés à différentes tâches. En règle générale, la définition du contenu des plans d'affectation, des plans d'affectation spéciaux et des projets de construction concrets est une tâche cantonale ou communale. Elle constitue dans de rares cas une tâche de la Confédération (→ L'ISOS lors de tâches de la Confédération, p. 23). Selon le type de tâche, l'ISOS ne sera pas pris en compte de la même manière. Les diagrammes décrivent la procédure à suivre pour chacun des projets d'aménagement mentionnés.

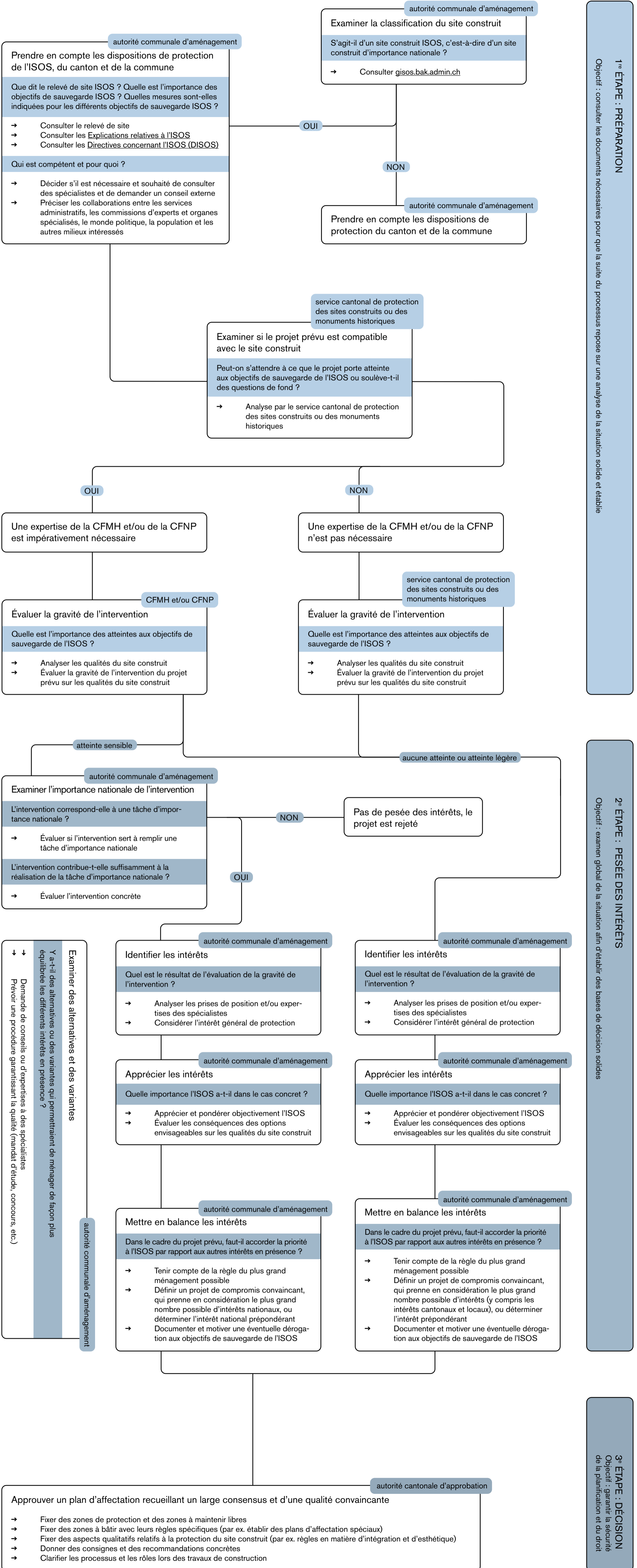
Plan d'affectation

Tâche cantonale ou communale



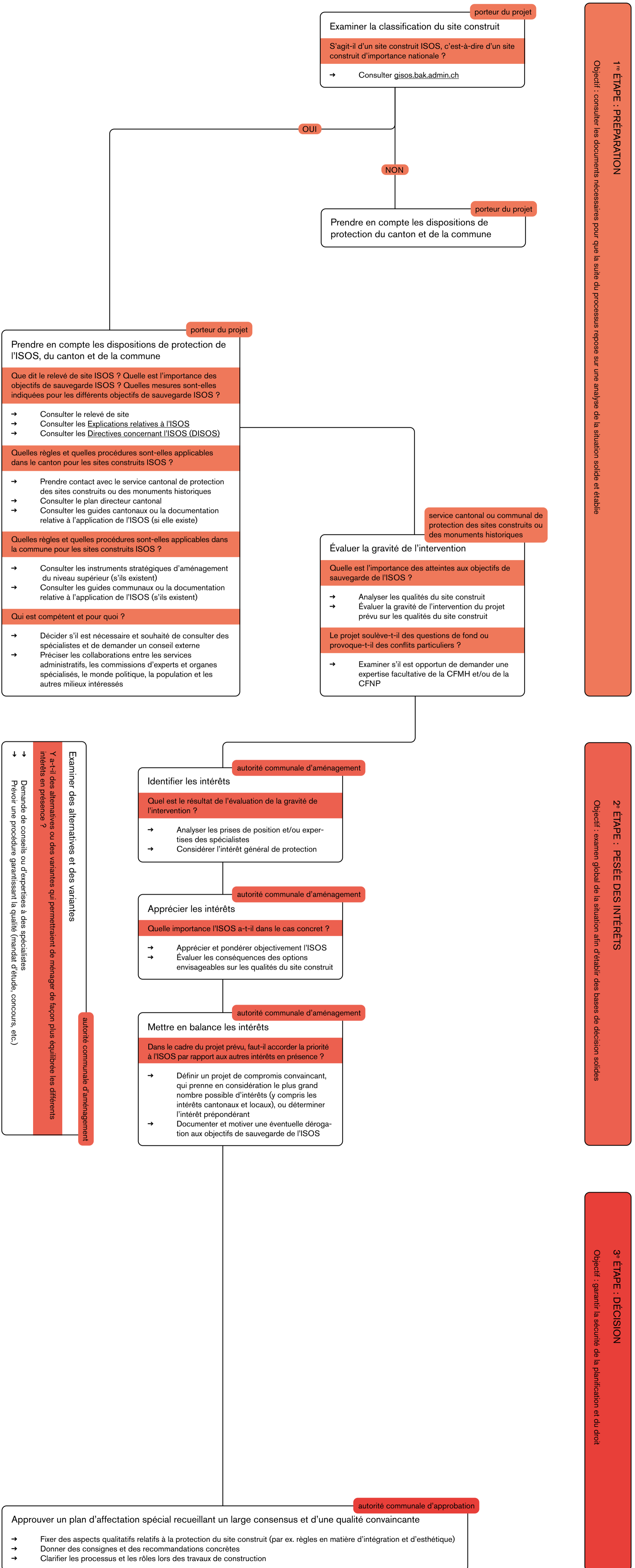
Plan d'affectation

Tâche de la Confédération



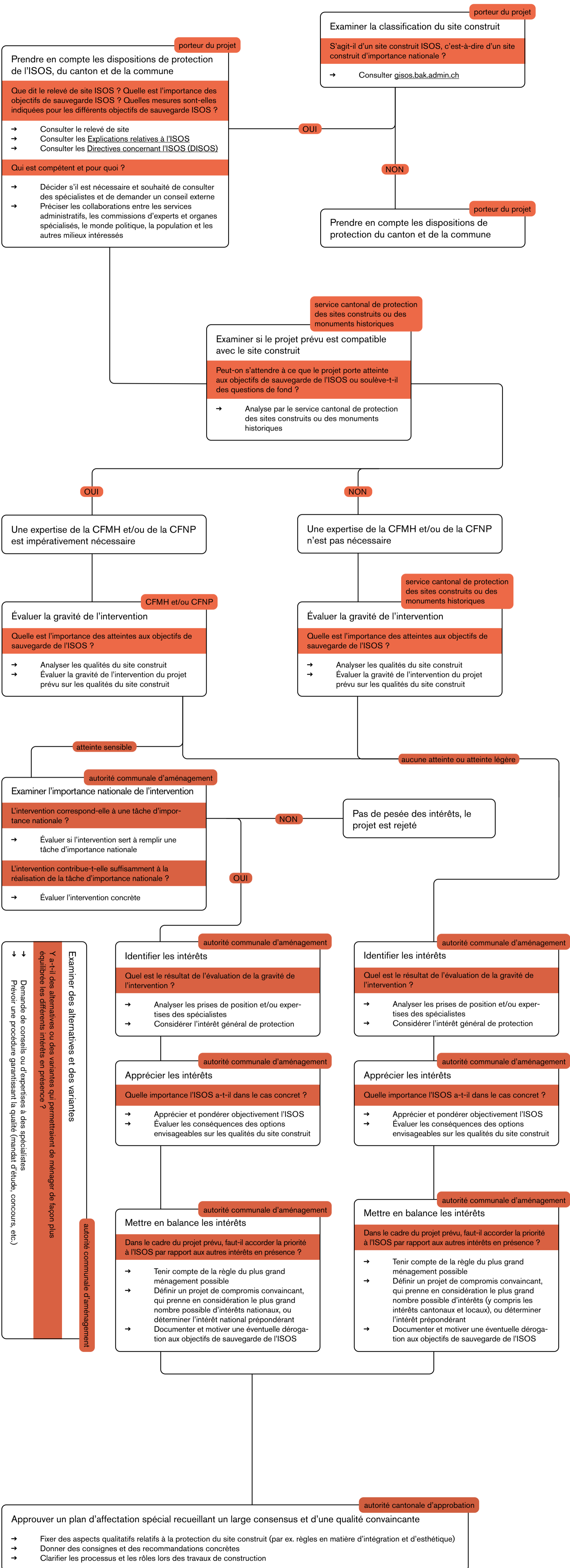
Plan d'affectation spécial

Tâche cantonale ou communale



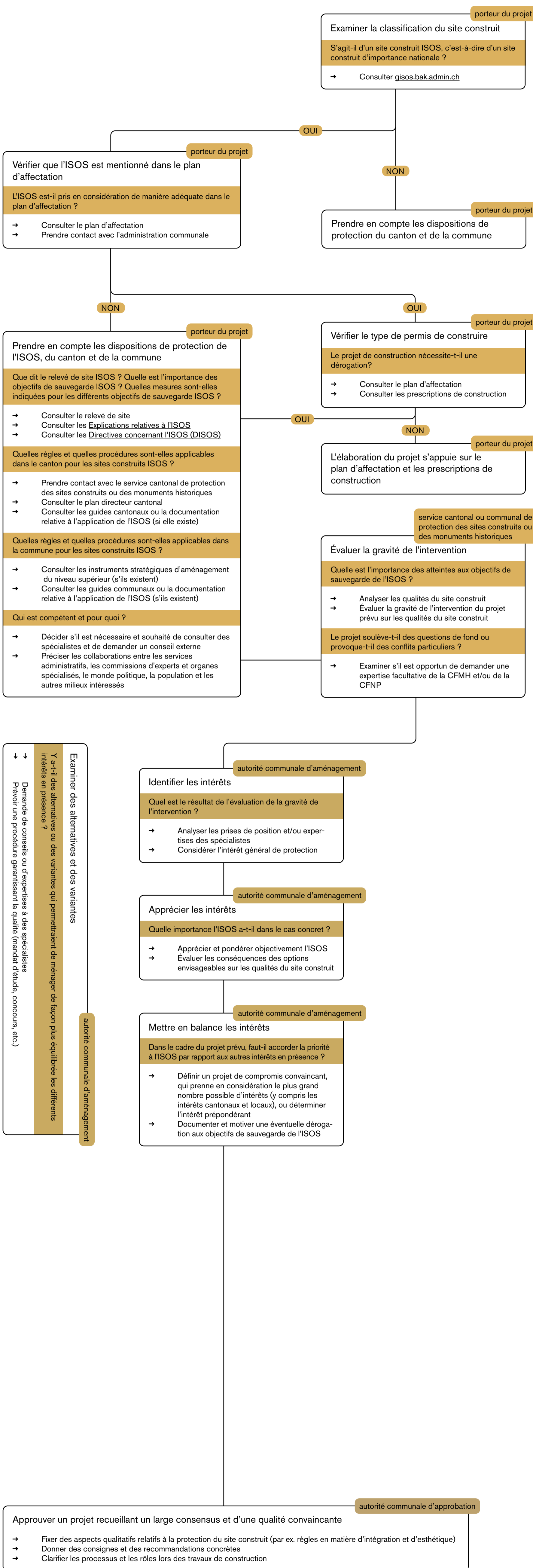
Plan d'affectation spécial

Tâche de la Confédération



Projet de construction

Tâche cantonale ou communale



1^{re} ÉTAPE : PRÉPARATION
Objectif : consulter les documents nécessaires pour que la suite du processus repose sur une analyse de la situation solide et établie

2^e ÉTAPE : PESÉE DES INTÉRÊTS
Objectif : examen global de la situation afin d'établir des bases de décision solides

3^e ÉTAPE : DÉCISION
Objectif : garantir la sécurité de la planification et du droit

Examiner des alternatives et des variantes
Y a-t-il des alternatives ou des variantes qui permettraient de ménager de façon plus équilibrée les différents intérêts en présence ?
→ Demande de conseils ou d'expertises à des spécialistes
→ Prévoir une procédure garantissant la qualité (mandat d'étude, concours, etc.)

autorité communale d'aménagement

autorité communale d'aménagement

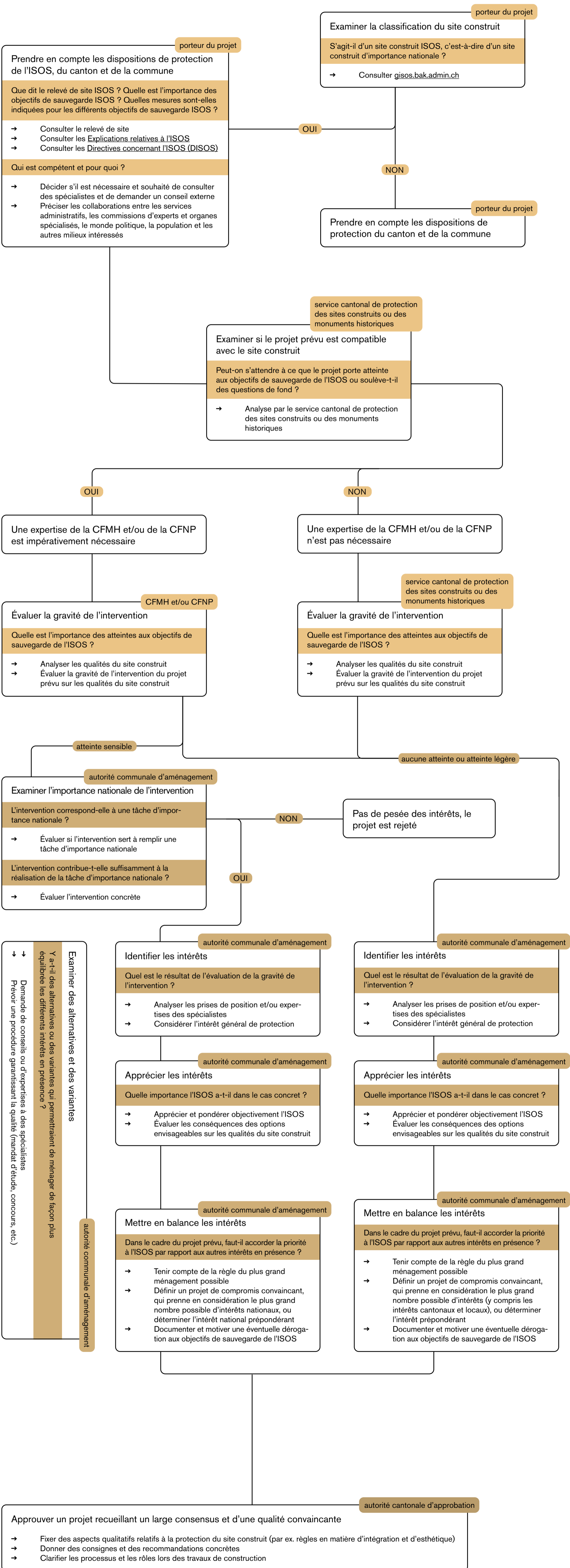
autorité communale d'aménagement

autorité communale d'aménagement

autorité communale d'approbation

Projet de construction

Tâche de la Confédération

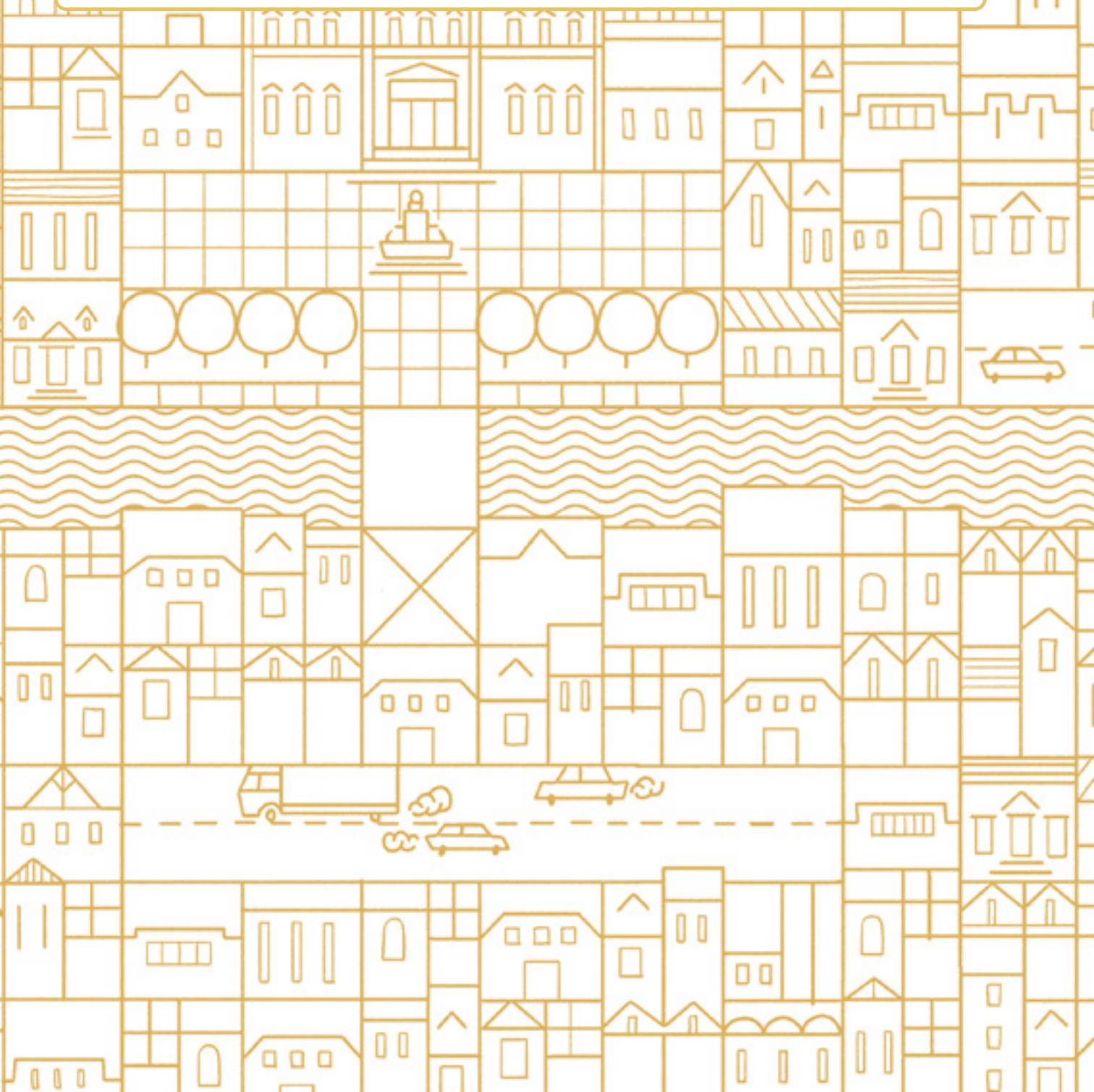


1^{re} ÉTAPE : PRÉPARATION
Objectif : consulter les documents nécessaires pour que la suite du processus repose sur une analyse de la situation solide et établie

2^e ÉTAPE : PESÉE DES INTÉRÊTS
Objectif : examen global de la situation afin d'établir des bases de décision solides

3^e ÉTAPE : DÉCISION
Objectif : garantir la sécurité de la planification et du droit

Trois éléments fondamentaux : le site construit, le développement vers l'intérieur et l'ISOS



Le site construit

Un site construit est une agglomération considérée dans sa globalité. Il se définit par ses particularités culturelles. Un site construit comprend, outre les bâtiments, les rues, les places, les jardins, les parcs ainsi que les surfaces agricoles. Des équipements tels que panneaux publicitaires, panneaux routiers et réverbères, arrêts de bus, clôtures et revêtements des sols influencent également un site construit. Les sites construits n'incarnent pas seulement notre histoire, mais constituent aussi notre espace de vie actuel. Ils permettent aux personnes de s'identifier à l'endroit où elles vivent et de s'y sentir chez elles. Il est aujourd'hui démontré que l'aménagement de l'espace bâti, sa cohérence spatiale, sa relation avec et son impact sur l'environnement naturel, ses proportions et sa matérialité exercent une influence directe sur le bien-être des personnes. C'est pourquoi l'objectif est de gérer le développement de chaque site construit de manière à préserver ses qualités et à les enrichir. Un espace de vie bien aménagé ne répond pas seulement à des exigences fonctionnelles, techniques, écologiques et économiques, mais aussi à des besoins esthétiques, sociétaux et psychologiques, donc à des besoins culturels. Lors de projets de planification et de construction, il s'agit donc de définir des mesures spécifiques, adaptées au lieu. Elles doivent tenir compte des conditions locales particulières et se concentrer sur le bien commun et les besoins des habitants. L'aménagement d'un espace bâti de qualité nécessite une large concertation qui intègre toutes les parties prenantes.

Le développement vers l'intérieur

L'utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire sont un but constitutionnel.² Pour contrecarrer le mitage rampant, la loi sur l'aménagement du territoire exige explicitement depuis 2014 que la Confédération, les cantons et les communes orientent le développement de l'urbanisation vers l'intérieur.³ Le concept de « développement urbain vers l'intérieur » recouvre non seulement la limitation de la croissance de l'urbanisation et sa concentration en des endroits appropriés, mais en particulier également la densification et la rénovation urbaine.

La loi sur l'aménagement du territoire parle explicitement d'urbanisation « de qualité » à l'intérieur du milieu bâti⁴ et accorde un poids particulier aux aspects qualitatifs. Les mesures pour favoriser la densification ne doivent pas péjorer la qualité de l'habitat.⁵ Il faut qu'elles s'appuient sur une vue d'ensemble du territoire et soient taillées sur mesure, en tenant compte en particulier des conditions locales et des infrastructures existantes. De nombreux autres facteurs contribuent à la qualité des agglomérations et à la qualité de vie : la revalorisation des espaces publics, de bons raccordements aux transports publics, la mise en place de réseaux de voies piétonnes et cyclables pratiques, la facilité d'accès à des espaces de détente de proximité, la protection contre les nuisances environnementales telles que le bruit et les gaz d'échappement et la mise en place d'une bonne mixité fonctionnelle. Un développement vers l'intérieur de qualité conduit à des villes et des villages bien aménagés, vivants et durables. Il permet de créer des localités qui conservent leurs particularités historiques et où la population se sent bien, tout en étant susceptibles de répondre à l'évolution des exigences de la société.

² Art. 75 Cst.

³ Art. 1 LAT.

⁴ Art. 8a al. 1 LAT.

⁵ Conseil fédéral (2010).

L'ISOS

La protection des sites construits est, elle aussi, un but constitutionnel.⁶ C'est pourquoi la Confédération établit l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS). Il répertorie actuellement environ 1200 objets qui sont listés dans l'annexe à l'ordonnance concernant l'ISOS.⁷ L'Inventaire fédéral décrit et évalue les qualités des sites construits les plus précieux du pays selon des critères scientifiques uniformes. Il permet de comprendre leur histoire et leur identité. L'inscription d'un site construit dans l'ISOS veut dire qu'il « mérite spécialement d'être conservé intact ou en tout cas ménagé le plus possible »⁸. Cela signifie que, fondamentalement, les caractéristiques du site et ses éléments marquants doivent être conservés intacts et qu'une intervention affectant ses qualités ne doit pas aller plus loin que nécessaire pour atteindre les objectifs. Lors du recensement, les sites construits sont découpés en parties de site, dont certaines se voient attribuer un objectif de sauvegarde. Ces objectifs formulent des règles standardisées de conservation et d'aménagement.

L'ISOS se fonde sur la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage.⁹ Celle-ci oblige la Confédération à établir, après avoir pris l'avis des cantons, des inventaires d'objets d'importance nationale, à les réexaminer et à les mettre à jour régulièrement. Dans l'exercice de leurs tâches, la Confédération, ses instituts et ses établissements doivent prendre l'ISOS directement en considération, donc plus strictement, ce qui veut dire qu'ils doivent ménager les sites construits et y développer l'espace en respectant les qualités déjà existantes. Pour les cantons et les communes en revanche, l'Inventaire fédéral est applicable indirectement, ce qui signifie qu'ils disposent d'une plus grande marge de manœuvre pour appliquer l'ISOS dans l'exercice de leurs tâches.

La protection et la sauvegarde des bâtiments et des espaces libres sont partie intégrante de la stratégie de développement d'une commune, au même titre qu'une planification méticuleuse, les transformations et l'ajout d'éléments nouveaux. En tant qu'inventaire, l'ISOS constitue un instrument de base qui aide les autorités de protection des sites construits et des monuments historiques, de construction et d'aménagement ainsi que les bureaux d'études mandatés à identifier les qualités culturelles du bâti et à les préserver dans le temps. L'ISOS définit ce qui mérite d'être protégé, mais il ne constitue pas une mesure de protection absolue. Il n'est pas non plus une planification. Lors du recensement, on ne procède à aucune pesée entre les intérêts de protection et ceux d'affectation en vue d'une planification. La pesée des intérêts intervient plus tard, à une étape ultérieure (→ La pesée des intérêts en détail, p. 19).

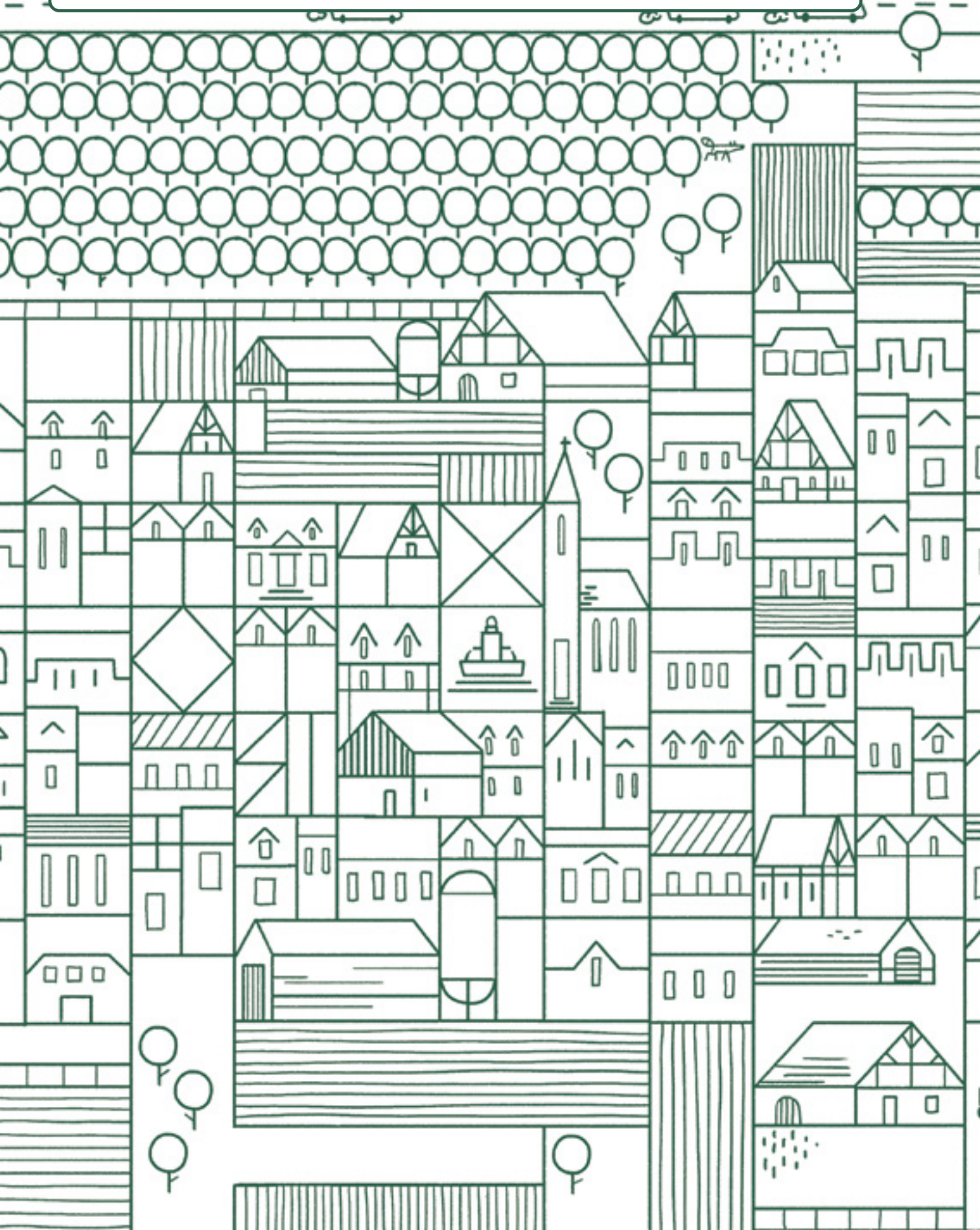
⁶ Art. 78 Cst.

⁷ OISOS.

⁸ Art. 6 LPN.

⁹ Art. 5 LPN.

La pesée des intérêts en détail



Une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire demandent que, dans les procédures d'aménagement du territoire, les différents objectifs et intérêts soient mis en balance. Cette pesée d'intérêts s'effectue en général lors de l'élaboration de plans sectoriels, plans directeurs, plans d'affectation et plans d'affectation spéciaux¹⁰ par les autorités d'aménagement compétentes (→ Répartition des rôles dans l'application de l'ISOS, p. 27). Le degré de précision et l'ampleur varient en fonction de l'échelon de planification.¹¹

Les critères principaux pour la pesée des intérêts sont les buts et les principes d'aménagement définis dans les art. 1 et 3 LAT, mais également les intérêts qui découlent de la Constitution fédérale et ceux qui relèvent de lois particulières ou résultent de l'évolution sociétale et économique.¹² Il faut donc en particulier aussi prendre en considération l'ISOS.

Préparation

Avant une procédure d'aménagement du territoire dans un site construit ISOS, il faut d'abord établir si le projet représente l'exécution d'une tâche communale ou cantonale ou s'il est l'accomplissement d'une tâche de la Confédération. La pesée des intérêts ne s'effectue pas de la même manière dans les deux cas. Pour les tâches cantonales ou communales, les autorités disposent d'une certaine marge de manœuvre (→ L'ISOS lors de tâches cantonales et communales, p. 21), alors que l'ISOS doit être appliqué plus strictement pour les tâches de la Confédération (→ L'ISOS lors de tâches de la Confédération, p. 23).

Le développement vers l'intérieur est un exercice complexe. Il sera plus facile de parvenir à un résultat satisfaisant en partant sur de bonnes bases. La qualité de la préparation joue un rôle décisif pour la pesée des intérêts. Le but est de se faire une image aussi complète que possible à ce stade afin que tous les intérêts soient pris en considération de manière adéquate aux étapes suivantes. Il s'agit d'évaluer correctement l'importance des différents éléments à considérer des trois échelons étatiques et de bien les comprendre. Ainsi, par exemple, l'ISOS présente les intérêts et les objectifs de la protection des sites construits dans une perspective nationale. Chaque site construit qui y est répertorié fait l'objet d'une documentation détaillée comprenant des plans, des photographies et des textes. Les Explications relatives à l'ISOS et les Directives concernant l'ISOS (DISOS)¹³ constituent une aide précieuse pour comprendre les relevés de sites et appliquer l'Inventaire fédéral.

L'ISOS lors de tâches cantonales et communales

Normalement, le développement vers l'intérieur relève d'une tâche cantonale ou communale. Or, les cantons et les communes doivent tenir compte de l'ISOS lors de l'établissement de leurs planifications.¹⁴ Dans ce but, lors d'une procédure d'aménagement du territoire, ils procèdent à une pesée complète des intérêts telle que la prévoit l'ordonnance sur l'aménagement du territoire.¹⁵

¹⁰ EspaceSuisse (1/2020), P. 8.

¹¹ EspaceSuisse (1/2020), P. 8.

¹² EspaceSuisse (1/2020), P. 13.

¹³ Les deux documents sont disponibles sous www.isos.ch → L'ISOS en bref → Méthode ISOS.

¹⁴ ATF 135 II 209 et Art. 11 OISOS.

¹⁵ Art. 3 OAT.

Évaluation de la gravité de l'intervention

Pour que la pesée des intérêts puisse être effectuée de manière appropriée, il faut, au préalable, évaluer la gravité de l'intervention du projet prévu sur les qualités du site construit. La pratique distingue trois sortes d'interventions :

« aucune atteinte » : les interventions sont compatibles avec les objectifs de sauvegarde de l'ISOS et n'affectent donc pas le site construit ;

« atteinte légère » : les interventions n'affectent que légèrement le site construit ;

« atteinte grave » : les interventions sont d'une portée particulière et détériorent d'une manière significative les qualités, les caractéristiques ou des éléments marquants du site construit et l'affectent donc de manière durable.

La différence entre une atteinte légère et une atteinte grave ne peut pas être définie de manière générale. Il faut juger au cas par cas, en fonction des objectifs de sauvegarde de l'ISOS et de l'état actuel du site construit.¹⁶ Dans ce cadre, le service compétent – en général le service cantonal de protection des sites construits ou des monuments historiques (→ Rôle des cantons, p. 29) – examine si les qualités décrites dans l'ISOS sont toujours présentes. Si c'est le cas, il coordonne les objectifs de sauvegarde de l'ISOS avec les intérêts de protection cantonaux et communaux et les précise.¹⁷ Il déduit de cette analyse la gravité de l'intervention du projet prévu sur les qualités du site construit.

Pesée des intérêts

Une pesée complète des intérêts telle que la prévoit l'ordonnance sur l'aménagement du territoire se déroule en trois étapes :

1) *Identification de tous les intérêts pertinents*

Il faut d'abord établir l'ensemble des éléments de décision et des intérêts qui, de droit ou de fait, sont pertinents pour le projet. Il s'agit non seulement d'identifier ceux qui relèvent de l'intérêt public (travail, mobilité, loisirs, énergie, développement vers l'intérieur, alimentation, sécurité, environnement, science, logement, etc.), mais aussi du domaine privé (garantie de la propriété, protection de la bonne foi, égalité de traitement, etc.).¹⁸ Lors d'une procédure d'aménagement du territoire dans un site construit ISOS, à cette étape, l'autorité d'aménagement doit notamment considérer l'intérêt général de protection.

2) *Appréciation des intérêts identifiés*

La deuxième étape consiste dans l'appréciation et la pondération des intérêts identifiés. Il faut se demander quelle importance accorder dans ce cas particulier à chaque intérêt spécifique et évaluer dans quelle mesure il prime ou non les autres. Pour ce faire, on s'appuiera sur des échelles de valeurs définies par le législateur. Les stratégies, conceptions directrices et projets de territoire élaborés au préalable constituent également des précieux points de repère pour procéder à cette appréciation. L'autorité compétente peut en outre apprécier les différents intérêts en se fondant sur des échelles de valeurs et des principes juridiques généraux (objectivité, proportionnalité). À cet égard, il est utile d'évaluer les conséquences des options envisageables sur l'espace et l'environnement (préjudice, dommages, aspects financiers, réversibilité d'une mesure).¹⁹ L'appré-

¹⁶ Bühl, H., Loretan, T., Guggisberg, F. (2012).

¹⁷ ARE (2016), P. 13.

¹⁸ EspaceSuisse (1/2020), P. 13 et p. 16.

¹⁹ EspaceSuisse (1/2020), P. 15.

ciation objective et adéquate des intérêts identifiés peut s'avérer exigeante pour l'autorité responsable. C'est particulièrement vrai lorsque cette autorité représente ou privilégie elle-même certains intérêts. Dans ces cas, il peut être utile de recourir à un conseil indépendant.

3) *Mise en balance des intérêts identifiés et appréciés*

La troisième étape consiste dans la mise en balance des différents intérêts en vue d'une prise de décision fondée. Dans ce contexte, il faut prendre en considération le poids accordé à chacun d'entre eux lors de leur appréciation. À ce stade, les intérêts jugés secondaires à l'étape précédente ne doivent plus forcément être repris dans l'argumentation. Le but est que tous les intérêts pertinents puissent, au final, déployer au mieux leurs effets.²⁰ Idéalement, la pesée des intérêts débouche sur une solution équilibrée convaincante qui rend justice à chaque intérêt particulier. Mais il peut aussi arriver que l'on doive en privilégier un et laisser tomber un autre. Ainsi, lors de l'accomplissement d'une tâche cantonale ou communale, on peut renoncer à conserver dans son intégralité un site construit ISOS, voir envisager une atteinte grave parce qu'on a accordé de manière crédible davantage de poids à d'autres intérêts, cantonaux ou locaux, publics ou privés.

L'ISOS lors de tâches de la Confédération

Dans de rares cas, des projets de développement vers l'intérieur constituent une tâche de la Confédération.²¹ Pour une planification ou un projet de construction, la doctrine parle de tâche de la Confédération quand (1) le projet s'appuie directement sur le droit fédéral, autrement dit quand il y a une réglementation fédérale détaillée sur le domaine en question, et (2) que le projet a un effet concret sur la nature, le paysage ou le patrimoine culturel.²² La loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage²³ contient une liste – non exhaustive – de cas où la Confédération accomplit une tâche de la Confédération. La loi mentionne par exemple l'élaboration de projets, la construction et la modification d'ouvrages et d'installations de la Confédération, l'octroi de concessions et d'autorisations ainsi que l'allocation de subventions. La Confédération délègue certaines tâches aux cantons. Sont par exemple considérés comme des « tâches de la Confédération déléguées » le classement en zone à bâtir ou l'octroi de diverses autorisations, notamment pour des défrichements, la construction de résidences secondaires ou d'antennes de téléphonie mobile, les constructions hors zone à bâtir ou des mesures de protection des eaux.

Évaluation de la gravité de l'intervention

Lors de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération dans un site construit ISOS, l'évaluation de la gravité de l'intervention du projet prévu sur les qualités du site joue un rôle central. En effet, selon la gravité de l'intervention – « aucune atteinte », « atteinte légère » ou « atteinte grave » – la pesée des intérêts n'est pas effectuée de la même manière.

²⁰ EspaceSuisse (1/2020), P. 14.

²¹ Par ex. ATF 1C_118/2016 (Sarnen) et quartier des hautes écoles de Zurich.

²² OFEFP et OFC (2001), P. 43.

²³ Art. 2 LPN.

Pour déterminer la gravité de l'intervention, il faut, ici aussi, procéder à une évaluation au cas par cas, en se basant sur les objectifs de sauvegarde de l'ISOS et l'état actuel du site construit (→ Évaluation de la gravité de l'intervention, p. 22).²⁴ Cette analyse est effectuée par un service qui dispose de l'expertise nécessaire. En règle générale, c'est l'OFC (→ Rôle des autorités fédérales, p. 29) ou le service cantonal de protection des sites construits ou des monuments historiques (→ Rôle des cantons, p. 29) qui s'en charge, selon le domaine de compétence. S'il n'est pas possible d'exclure avec certitude une atteinte aux objectifs de sauvegarde de l'ISOS ou si l'intervention soulève des questions de fond, la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage²⁵ prévoit que le service responsable demande une expertise de la Commission fédérale des monuments historiques (CFMH) et/ou de la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFNP) (→ Rôle des commissions fédérales CFMH et CFNP, p. 32) à l'intention de l'autorité d'approbation. Cette expertise constitue alors une des bases pour la pesée des intérêts.

Nature de la pesée des intérêts

Atteinte légère – pesée simple des intérêts

Pour les interventions qui n'entraînent pas d'atteinte ou pour les atteintes légères d'un site construit ISOS, la pesée des intérêts peut s'appuyer sur la méthode définie dans l'ordonnance sur l'aménagement du territoire²⁶ (→ L'ISOS lors de tâches cantonales et communales, p. 21). D'après la doctrine et la jurisprudence, de légères interventions sont admissibles quand des intérêts cantonaux ou locaux, publics ou privés sont prépondérants.

Atteinte grave – pesée qualifiée des intérêts

Pour les interventions entraînant une atteinte grave, la procédure de pesée des intérêts est réglée par la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage.²⁷ Celle-ci impose des exigences plus sévères que l'ordonnance sur l'aménagement du territoire et demande qu'en cas d'atteinte grave, l'on procède à une pesée qualifiée des intérêts. Dans ce cadre, il faut démontrer que l'intervention implique un intérêt d'importance nationale, de valeur égale ou supérieure aux intérêts de protection. Ce n'est qu'à cette condition que l'on peut envisager de déroger à l'obligation de conserver un site construit ISOS intact. Autrement dit : qu'on peut procéder à la pesée des intérêts proprement dite.

Examen de l'importance nationale de l'intervention

L'examen de l'importance nationale de l'intervention se déroule en deux phases :

- 1) *Examen de l'intérêt de la tâche : est-ce que l'intervention correspond à une tâche d'importance nationale ?*

Une procédure d'aménagement du territoire est considérée comme une tâche d'importance nationale quand elle sert un intérêt public d'importance nationale.²⁸ Il n'existe pas de catalogue définitif des tâches d'importance nationale. Elles évoluent en fonction de législations spécifiques et de jurisprudences.²⁹ La loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage considère

²⁴ Bühl, H., Loretan, T., Guggisberg, F. (2012).

²⁵ Art. 7 al. 2 (en lien avec article 25, alinéa 1) LPN.

²⁶ Art. 3 OAT.

²⁷ Art. 6 al. 2 LPN, Art. 10 OISOS.

²⁸ Tschannen, P., Mösching, F. (2012). P. 25.

²⁹ Tschannen, P., Mösching, F. (2012). P. 25.

par exemple la protection des sites construits comme une tâche d'importance nationale. Pour sa part, le Tribunal fédéral a qualifié le développement vers l'intérieur et la promotion des énergies renouvelables de tâches d'importance nationale.

2) *Examen de l'intérêt de l'intervention : est-ce que l'intervention concrète contribue suffisamment à la réalisation de la tâche d'importance nationale ?*

À partir du moment où la tâche est reconnue d'importance nationale, la seconde étape est l'évaluation de l'intervention concrète.³⁰ Dans ce contexte, la question de l'envergure (« combien ? ») et celle de l'emplacement (« où ? ») sont primordiales. Les intérêts de l'intervention concrète doivent se situer au même niveau que les intérêts de protection. Pour être d'importance nationale, ils doivent avoir une pertinence qui dépasse le cadre purement local.³¹

La pesée des intérêts proprement dite

Si les points 1 et 2 sont satisfaits, on peut procéder à la pesée des intérêts proprement dite en s'appuyant sur la méthode de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (→ L'ISOS lors de tâches cantonales et communales, p. 21). Il faut toutefois veiller au fait que, selon la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage, dans le cadre de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération, seul un intérêt national peut justifier une atteinte grave. Par conséquent, lors de la pesée des intérêts, il s'agit de mettre en balance les différents intérêts nationaux. On peut également tenir compte des intérêts cantonaux et locaux, publics et privés, mais ces derniers ne peuvent pas prévaloir sur les intérêts nationaux.

Si les points 1 et 2 ne sont pas satisfaits, on ne procède pas à la pesée des intérêts. Le projet prévu est rejeté.

Ménager le plus possible

Si la pesée des intérêts conclut qu'une intervention est admissible, la partie qui est à l'origine de l'intervention a toutefois l'obligation de ménager le plus possible le site construit. Une intervention ne doit pas aller plus loin que nécessaire pour réaliser ses buts (principe de proportionnalité). En outre, aucune mesure inappropriée ou provoquant une atteinte inutile ne peut être prise.³² Et finalement, pour compenser les atteintes, il faut mettre en œuvre des mesures de remise en état ou de remplacement adéquates.³³ Ces dernières ne sont pas possibles sur les sites construits parce que les qualités historiques se perdent irrémédiablement et ne peuvent pas être remplacées de manière équivalente. La valeur de témoignage historique d'un site construit ou d'une de ses parties ne peut en effet pas être restituée par un objet de remplacement, quelles que soient les qualités qui lui sont attribuées.³⁴ Il est en revanche presque toujours possible de prendre des mesures de remise en état. Sont considérées comme telles des mesures de préservation des monuments ou des mesures dans le domaine de la culture du bâti qui peuvent améliorer globalement le site construit altéré par le projet, par exemple une rénovation ou une revalorisation. Les mesures de cette nature ont toujours pour but la conservation de l'authenticité du site construit.³⁵ Elles sont réalisées sur le lieu de l'intervention et s'orientent dans tous les cas sur les qualités du tissu urbain.

³⁰ Tschannen, P., Mösching, F. (2012). P. 25.

³¹ Tschannen, P., Mösching, F. (2012). P. 23-24.

³² Leimbacher, J. in Keller, P., Zufferey, J.-B., Fahrländer, K.-L. (2019). Art. 6 marg. 8 et renvois.

³³ Art. 6 al. 1 LPN.

³⁴ CFMH (Éditeur) (2007). P. 14.

³⁵ CFMH (Éditeur) (2018). P. 4.

Alternatives et variantes

L'examen d'alternatives et de variantes permet de se faire une image objective et accroît la légitimité des décisions d'aménagement du territoire.³⁶ C'est pourquoi, tout au long du processus de pesée des intérêts, il faut examiner si des alternatives ou des variantes ne permettraient pas de mieux satisfaire les intérêts identifiés, autrement dit de le faire de manière plus équilibrée. Ainsi, dans le cas d'un projet d'aménagement dans une partie sensible d'un site construit ISOS – par exemple une partie de site à laquelle est assigné l'objectif de sauvegarde « A » ou « a » – il faudrait apporter la preuve que le projet ne peut pas être réalisé ailleurs dans le même site. Et si l'on ne trouve pas d'autre emplacement se prêtant au projet du point de vue de l'aménagement du territoire, il faudrait examiner s'il serait possible de trouver un emplacement plus approprié dans cette partie ou de concevoir un projet alternatif (adaptation des volumes, modification de la position des bâtiments, etc.), afin de diminuer les atteintes. Parfois, il peut s'avérer nécessaire de recourir à un conseil externe, à une expertise ou encore, dans certains cas, à une procédure garantissant la qualité (mandat d'étude, concours, etc.). Si l'autorité omet de clarifier la question des alternatives et des variantes, la pesée des intérêts est considérée comme lacunaire.³⁷ Cet examen n'est pas conduit à un moment déterminé de la pesée des intérêts, mais doit être pratiqué tout au long de la procédure, sur la base des réflexions qui se présentent.³⁸

Documentation de la pesée des intérêts

La décision définitive et plus particulièrement la pesée des intérêts doivent pouvoir être comprises aussi bien par les autorités que par les tiers (propriétaires fonciers, investisseurs et investisseuses, habitants et habitantes du secteur et population). C'est pourquoi le processus de prise de décision doit être documenté.³⁹ Il faut en particulier présenter les critères qui ont été pris en compte dans la mise en balance et montrer comment la pesée des intérêts a abouti à ce résultat.⁴⁰ Dans ce cadre, il s'agit en particulier de justifier les dérogations aux objectifs de sauvegarde de l'ISOS. Une documentation précise de la pesée des intérêts peut notamment s'avérer précieuse pour l'autorité hiérarchique supérieure (par ex. le canton pour l'approbation de plans d'affectation) ou – en cas de litige – pour la justice. Ainsi, si nécessaire, celle-ci peut retracer les intentions et les considérations des autorités d'aménagement, ce qui permet d'éviter des procédures longues et coûteuses.⁴¹

³⁶ EspaceSuisse (1/2020). P. 17.

³⁷ EspaceSuisse (1/2020). P. 17 et p. 22.

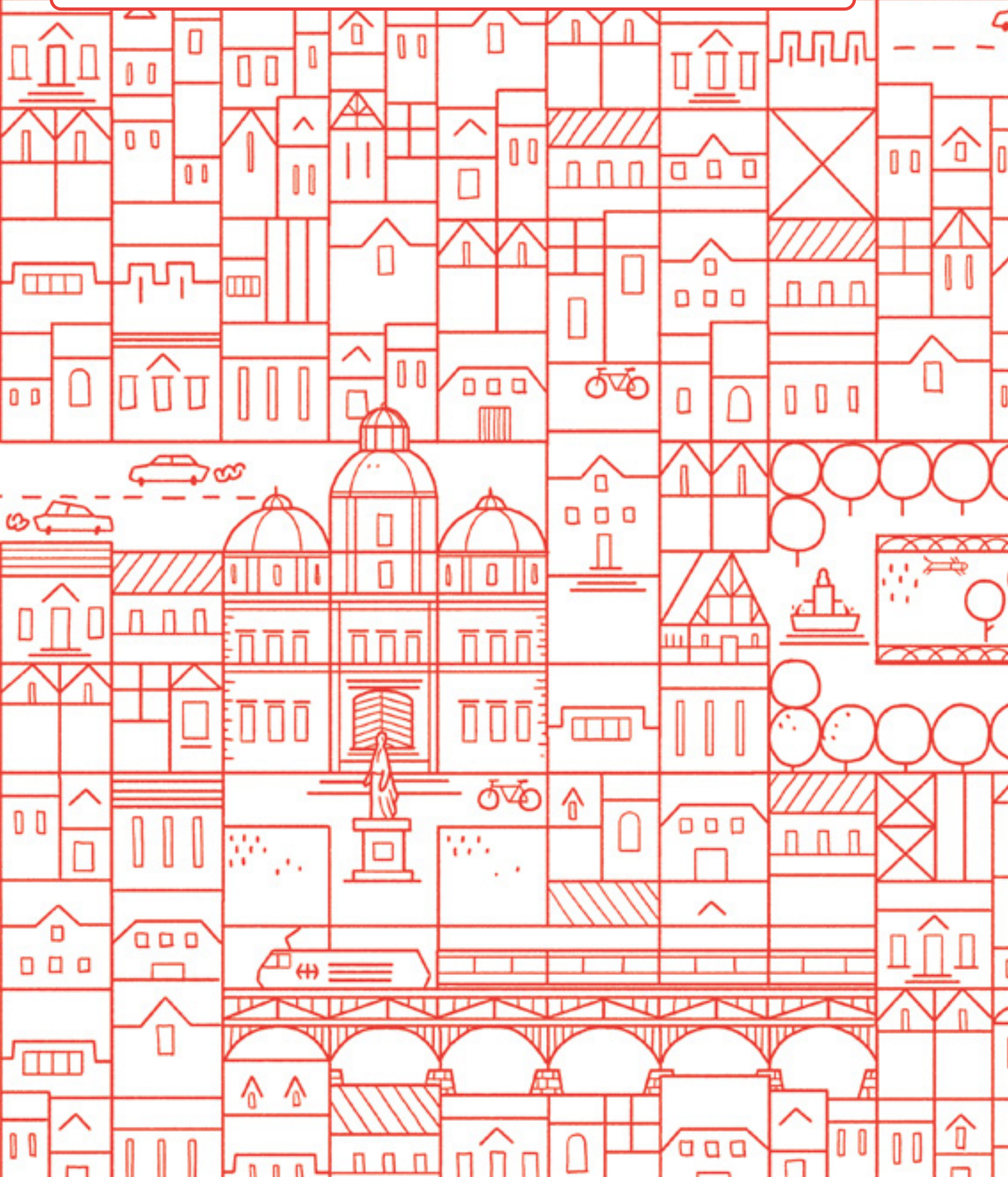
³⁸ EspaceSuisse (1/2020). P. 17.

³⁹ EspaceSuisse (1/2020). P. 18.

⁴⁰ ARE (2016). P. 11.

⁴¹ EspaceSuisse (1/2020). P. 19.

Répartition des rôles dans l'application de l'ISOS



Rôle des autorités fédérales

La Confédération est responsable de l'application adéquate de l'ISOS lors de l'exécution de ses tâches propres (→ L'ISOS lors de tâches de la Confédération, p. 23). En outre, dans le cadre de l'approbation des plans directeurs cantonaux, elle examine si les intérêts de protection de l'ISOS ont été pris en compte lors de la pesée des intérêts. Son domaine de compétence ne s'étend en revanche pas aux tâches cantonales ou communales ou encore aux tâches de la Confédération déléguées (→ Rôle des cantons, p. 29). Ce n'est que lors de procédures juridiques, par exemple quand un cas remonte jusqu'au Tribunal fédéral, que la Confédération peut être invitée à prendre position sur de telles tâches. En outre, quand un danger immédiat menace un site construit ISOS, la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage permet à la Confédération de le placer sous sa protection et d'ordonner des mesures pour sa conservation.⁴²

Rôle des cantons

Les cantons se voient attribuer un rôle central dans l'application de l'ISOS. La Constitution fédérale⁴³ dit explicitement que la protection de la nature et du patrimoine est de leur ressort. C'est donc à eux de garantir que les intérêts de l'ISOS sont pris en compte de manière adéquate pour les tâches de la Confédération qui leur ont été déléguées (→ L'ISOS lors de tâches de la Confédération, p. 23) et pour les tâches cantonales et communales. Cela concerne notamment les tâches suivantes :

Tâches déléguées par la Confédération

Lors de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération (→ L'ISOS lors de tâches de la Confédération, p. 23), l'autorité d'aménagement demande nécessairement pour la pesée des intérêts une prise de position au service cantonal de protection des sites construits ou des monuments historiques. Si ce service constate qu'un site construit ISOS risque d'être sensiblement altéré ou que l'intervention pourrait soulever des questions de fond, le canton demande une expertise à la CFMH et/ou à la CFNP (→ Rôle des commissions fédérales CFMH et CFNP, p. 32).

Élaboration de plans directeurs cantonaux

Les cantons expliquent dans leurs plans directeurs comment les prescriptions de la Confédération sur les sites construits ISOS doivent être mises en œuvre et concrétisées afin de garantir une protection suffisante.⁴⁴ Dans ce but, ils sensibilisent les acteurs de l'aménagement du territoire, donc les autorités cantonales et communales d'aménagement, à l'ISOS et à l'obligation de le prendre en considération. En outre, ils fournissent des instructions adéquates pour que, dans toutes les procédures d'aménagement du territoire, des mesures appropriées soient prises afin de tenir compte de l'ISOS.⁴⁵

⁴² Art. 16 LPN.

⁴³ Art. 78 al. 1 Cst.

⁴⁴ ARE, OFROU, OFEV, OFC (Éditeurs) (2012). P. 8.

⁴⁵ ARE, OFROU, OFEV, OFC (Éditeurs) (2012). P. 14.

Examen des instruments de planification communaux

Lors de l'approbation des instruments de planification communaux et des rapports qui y sont liés, les cantons regardent en particulier si l'argumentation est compréhensible. Ils examinent en priorité l'appréciation des différents intérêts pris en compte pour le résultat final. Les cantons s'assurent que tous les intérêts en présence – y compris ceux de l'ISOS – ont été pris en considération et que les décisions respectent les principes cantonaux d'aménagement et le droit fédéral.⁴⁶

Conseil spécialisé

Les services cantonaux de protection des sites construits ou des monuments historiques disposent de vastes compétences spécialisées. La mise en œuvre de l'ISOS peut constituer un sérieux défi pour les communes – aussi bien lors de l'élaboration et de la révision des instruments de planification que lors de la planification de projets de construction. Les cantons peuvent apporter une contribution précieuse en appuyant les communes avec leur expertise spécifique ou en élaborant des guides ou des outils de planification pour l'application de l'ISOS et pour le développement vers l'intérieur.⁴⁷

Évaluation de la gravité de l'intervention

L'appréciation adéquate d'une éventuelle atteinte à la qualité d'un site construit requiert des compétences spécialisées. Elles sont disponibles auprès des services cantonaux de protection des sites construits ou des monuments historiques.

Rôle des communes

Les instruments de planification communaux fixent les bases pour l'application concrète de l'ISOS. Les communes jouent donc un rôle essentiel dans la mise en œuvre de l'Inventaire fédéral. Elles doivent en particulier en tenir compte dans les tâches suivantes :

Élaboration des instruments de planification communaux

Les communes mettent en œuvre dans leurs instruments de planification les prescriptions du plan directeur cantonal. Elles disposent pour cela d'une certaine marge de manœuvre. Le degré de précision avec lequel l'ISOS doit être pris en compte est différent lorsqu'il s'agit d'instruments stratégiques (conceptions territoriales, plans directeurs communaux, lignes directrices d'aménagement) ou de plans d'affectation, respectivement de plans d'affectation spéciaux.

⁴⁶ EspaceSuisse (1/2020), P. 20.

⁴⁷ EBP Schweiz AG (2021), P. 41.

Les instruments stratégiques demandent d'envisager le développement territorial d'une commune de manière globale et constituent la base des plans d'affectation communaux et des projets d'aménagement locaux spécifiques.⁴⁸ En 2015 déjà, on a constaté qu'il était plus judicieux d'effectuer la pesée des intérêts dans une perspective globale et dans le cadre d'un concept d'ordre supérieur aussi large que possible.⁴⁹ Si au contraire la pesée des intérêts ne se réfère qu'à un seul projet, il sera plus difficile de justifier de la nécessité et de l'opportunité d'une densification à un endroit précis.

Dans l'élaboration des plans d'affectation, les communes reprennent les dispositions qui stipulent que la sauvegarde de la valeur nationale du site construit ISOS figure parmi les objectifs visés et elles donnent des recommandations concrètes pour s'en assurer.⁵⁰ Elles fixent en particulier des zones à protéger⁵¹, des zones inconstructibles⁵², des plans d'affectation spéciaux ou d'autres mesures adéquates⁵³ – par exemple des dispositions de protection ou des solutions contractuelles.⁵⁴ En outre, elles définissent les rôles (tâches, compétences, pouvoir de décision) et les modes de collaboration entre l'administration, les commissions/comités d'experts, la politique, les maîtres d'ouvrage et d'autres parties concernées.⁵⁵ Impliquer aussi tôt que possible les propriétaires fonciers ou les organisations à but non-lucratif permet de réduire les risques de conflits.⁵⁶

L'ISOS n'est pris en compte de manière adéquate qu'à partir du moment où ses recommandations sont concrétisées dans le plan d'affectation, parcelle par parcelle, et de manière contraignante pour les propriétaires fonciers. Cette concrétisation sert de base pour la procédure d'autorisation de construire. Si elle n'est pas suffisamment détaillée, il peut arriver que l'ISOS ne soit véritablement abordé qu'au cours de la procédure d'approbation. Il est alors souvent trop tard pour trouver de bonnes solutions de protection du site construit, ce qui entraîne des problèmes et des frais inutiles.⁵⁷

Examen des projets de construction

Le travail des communes ne s'arrête pas avec l'établissement des plans d'affectation. Elles doivent aussi accompagner leur mise en œuvre et s'assurer qu'ils sont respectés. Lors de projets de construction, les communes assument différentes fonctions et différents rôles face aux maîtres d'ouvrage : par le biais de commissions/instances/consultants spécialisés, elles insufflent dans le projet non seulement leurs compétences en matière de protection des sites construits, mais aussi touchant à d'autres stratégies communales. Dans le même temps, ce sont elles qui statuent de manière indépendante et factuelle sur les demandes de permis de construire et donnent les autorisations.⁵⁸ Il existe donc un risque naturel de conflits d'intérêts. Pour l'éviter, une définition claire des rôles dès le départ est indispensable. Dans certains cas, il peut être judicieux de recourir à une assistance externe et indépendante.

⁴⁸ EBP Schweiz AG (2019). P. 22.

⁴⁹ ARE (2016). P. 14.

⁵⁰ ARE, OFROU, OFEV, OFC (Éditeurs) (2012). P. 14.

⁵¹ Art. 17, al. 1 LAT.

⁵² Art. 18 LAT.

⁵³ Art. 17 al. 2 LAT.

⁵⁴ ARE, OFROU, OFEV, OFC (Éditeurs) (2012). P. 9.

⁵⁵ EBP Schweiz AG (2021). P. 37.

⁵⁶ EBP Schweiz AG (2021). P. 37-38.

⁵⁷ EBP Schweiz AG (2021). P. 34.

⁵⁸ EBP Schweiz AG (2021). P. 38.

Conseil spécialisé

Les communes contribuent de manière essentielle à la sécurité de la planification lors de la demande d'autorisation de construire. En Suisse, certaines d'entre elles ont élaboré des guides et des aides à l'aménagement qui comprennent des conseils pour la conception de bâtiments et d'espaces libres adaptés au site construit.⁵⁹ Ces documents expliquent par exemple les critères d'intégration contenus dans le règlement de construction ou interprètent à l'aide de critères supplémentaires des notions juridiquement assez vagues telles que « bonne intégration », ou jugent de la marge de manœuvre.⁶⁰ Certaines communes ont également élaboré de nouveaux instruments, par exemple des offres de conseil en construction, l'institutionnalisation du recours à des spécialistes ou une analyse approfondie du site construit en préalable à l'adaptation du plan d'affectation⁶¹ Ces approches classiques ou novatrices représentent un soutien pour les maîtres d'ouvrage dans l'application des prescriptions de protection des sites construits. Elles constituent également une aide pour les autorités de construction dans le cadre de la procédure d'autorisation de construire.⁶²

Rôle des commissions fédérales CFMH et CFNP

La Commission fédérale des monuments historiques (CFMH) est la commission consultative de la Confédération pour l'archéologie, la conservation des monuments et la protection des sites.⁶³ La Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFNP) est la commission consultative de la Confédération pour la protection de la nature et du paysage.⁶⁴ En tant que commissions extraparlamentaires, elles sont indépendantes de l'administration et de la politique. Elles sont toutes deux composées de 15 membres aux compétences reconnues nommés à chaque fois pour quatre ans par le Conseil fédéral.

L'une des principales tâches de la CFMH et de la CFNP est l'élaboration d'expertises et de prises de position à l'intention des autorités fédérales et cantonales. On peut distinguer deux types d'expertises :

Expertises liées à l'accomplissement de tâches de la Confédération

Lorsqu'une procédure d'aménagement du territoire est liée à une tâche de la Confédération et concerne un site construit ISOS, c'est en général, selon l'attribution des compétences, l'OFC ou le service cantonal de protection des sites construits ou des monuments historiques qui juge

⁵⁹ C'est par ex. le cas à Scharans (un guide d'aménagement du noyau du village) ou dans la ville de Zoug (des manuels d'aménagement pour les ensembles protégés de Gartenstadt et d'Oberwil). EBP Schweiz AG. (2021). P. 28.

⁶⁰ EBP Schweiz AG. (2021). P. 38.

⁶¹ Voir par ex. Cahiers des charges, Delémont / Baumemorandum, Disentis / Workshopverfahren, Langenthal / Ortsbauliche Abwägung, Zoug. EBP Schweiz AG. (2021). P. 35.

⁶² EBP Schweiz AG (2021). P. 38.

⁶³ www.bak.admin.ch → Culture du bâti → Commission fédérale des monuments historiques.

⁶⁴ www.enhk.admin.ch/fr.

s'il est nécessaire de demander une expertise de la CFMH et/ou de la CFNP.⁶⁵ Une expertise est requise lorsque le site construit peut être sensiblement altéré ou lorsque l'intervention soulève des questions de fond.⁶⁶ Le critère de « l'altération sensible » est « rempli chaque fois qu'il n'est pas possible d'exclure avec certitude que l'intervention portera atteinte aux buts visés par la protection ».⁶⁷ Les atteintes légères ne doivent pas faire l'objet d'une expertise des commissions.

En général, la CFMH et la CFNP réalisent ensemble les expertises concernant l'ISOS. Elles y indiquent si le site construit doit être sauvegardé intact ou de quelle manière il doit être conservé.

Les expertises de la CFMH et de la CFNP constituent une des bases à prendre en compte dans la pesée des intérêts. Comme on leur accorde un grand poids et qu'il faut souvent plusieurs mois pour les réaliser, il est recommandé d'impliquer les commissions le plus tôt possible afin d'améliorer la sécurité de la planification et du droit.⁶⁸

Expertises spéciales

Les cantons peuvent aussi demander des expertises auprès des commissions fédérales dans le cadre de l'accomplissement de leurs propres tâches⁶⁹ – en particulier quand il ne s'agit pas d'une tâche de la Confédération, mais que le projet touche un site construit ISOS. De telles expertises sont par exemple utiles pour tirer au clair une controverse liée à un projet de construction. C'est généralement le service cantonal de protection des sites construits ou des monuments historiques qui demande l'expertise aux commissions.

⁶⁵ www.bak.admin.ch → Culture du bâti → Commission fédérale des monuments historiques → Mandat → Fonctionnement.

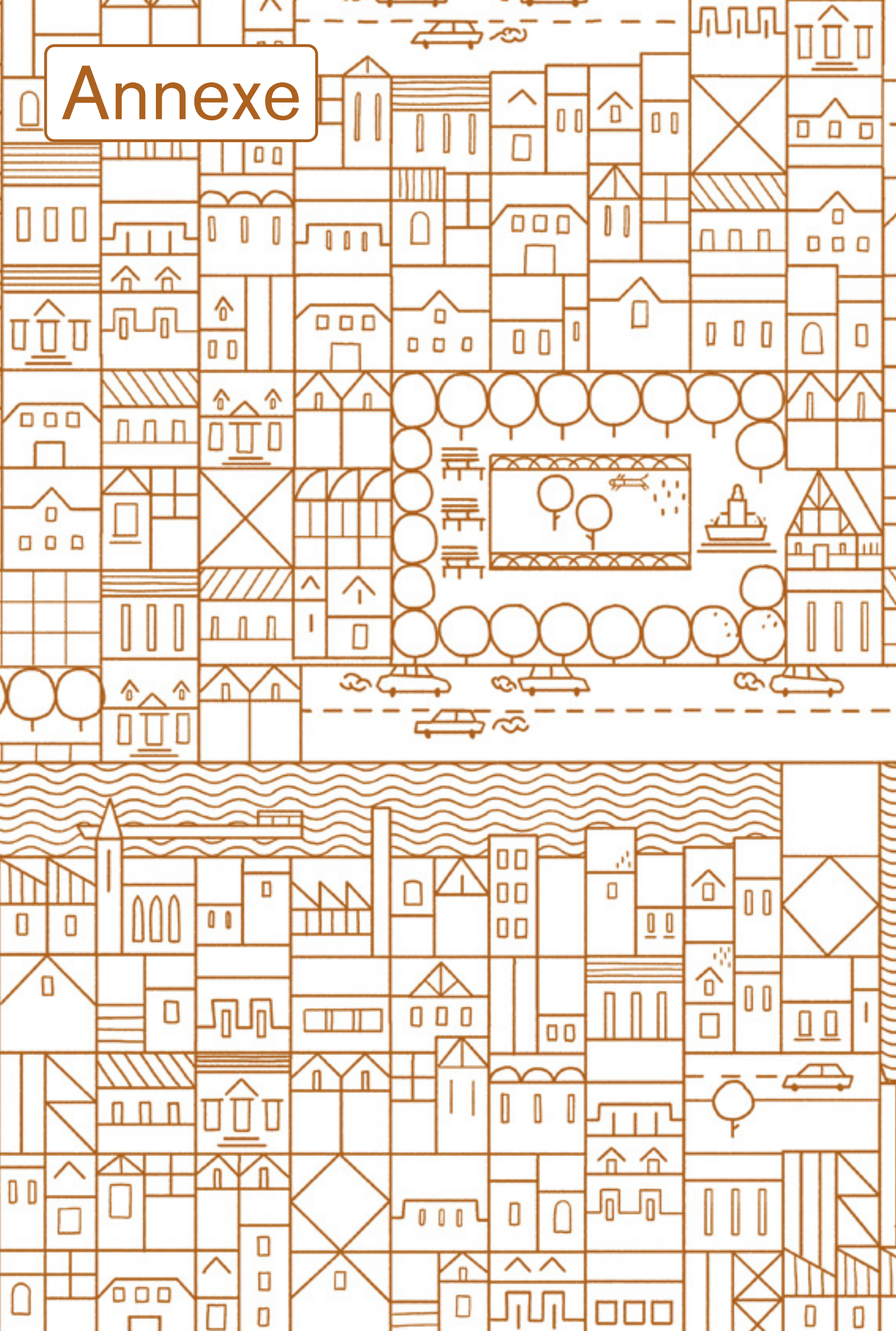
⁶⁶ Art. 7 al. 2 LPN.

⁶⁷ Leimbacher, J., in Keller, P., Zufferey, J.-B., Fahrländer, K.-L. (2019). P. 273 sqq.

⁶⁸ www.bak.admin.ch → Culture du bâti → Commission fédérale des monuments historiques → Mandat → Fonctionnement.

⁶⁹ Art. 17a LPN.

Annexe



FAQ

Qu'est-ce qu'une tâche de la Confédération ?

Pour une planification ou un projet de construction, la doctrine parle de tâche de la Confédération quand (1) le projet s'appuie directement sur le droit fédéral, autrement dit quand il y a une réglementation fédérale détaillée sur le domaine en question, et (2) que le projet a un effet concret sur la nature, le paysage ou le patrimoine culturel (→ L'ISOS lors de tâches de la Confédération, p. 23).⁷⁰ Le service juridique du département des constructions du canton peut déterminer au cas par cas s'il s'agit ou non d'une tâche de la Confédération.

Pourquoi, respectivement quand une décision qui doit être prise par un canton ou une commune constitue-t-elle une tâche de la Confédération ?

La Confédération n'est pas la seule à accomplir des tâches de la Confédération. Certaines tâches de la Confédération sont déléguées aux cantons. C'est pourquoi on désigne ces tâches comme des « tâches de la Confédération déléguées ». On peut citer par exemple les constructions hors zone à bâtir : elles s'appuient directement sur une disposition fédérale figurant dans la loi sur l'aménagement du territoire – et représentent donc une tâche de la Confédération – mais les autorisations sont délivrées par les cantons (→ L'ISOS lors de tâches de la Confédération, p. 23).

Qu'est-ce que signifie le fait qu'il faille prendre directement en considération l'ISOS lors de tâches de la Confédération et indirectement lors de tâches cantonales ou communales ?

Lors de tâches de la Confédération, la force obligatoire de l'ISOS est réglée par la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage. Dans ce cas, les objectifs de sauvegarde de l'ISOS représentent des dispositions contraignantes qui ne souffrent d'exception que si des intérêts équivalents ou supérieurs, d'importance nationale également, s'y opposent (→ L'ISOS lors de tâches de la Confédération, p. 23). Lors de tâches cantonales et communales, la force obligatoire de l'ISOS est réglée par le droit fédéral en matière d'aménagement du territoire. Dans ce cas, les objectifs de sauvegarde de l'ISOS n'ont qu'une portée indirecte. Il est possible de s'en écarter lorsque des intérêts prépondérants l'exigent (→ L'ISOS lors de tâches cantonales et communales, p. 21).

Qu'est-ce qu'une atteinte légère, respectivement une atteinte grave, à un site construit ISOS ?

La gravité d'une atteinte à un site construit ISOS dépend de l'ampleur avec laquelle elle affecte les qualités décrites dans l'Inventaire fédéral. Les interventions qui n'affectent les qualités existantes que de manière minimale sont qualifiées de « légères ». Les interventions qui affectent le site construit de manière durable et détruisent d'une manière significative ses qualités, ses caractéristiques ou ses éléments marquants sont définies comme « graves » (→ Évaluation de la gravité de l'intervention, p. 22).

Que signifie pesée « qualifiée » des intérêts ?

Quand un site construit ISOS risque d'être gravement affecté dans l'accomplissement d'une tâche de la Confédération, il faut procéder à une pesée qualifiée des intérêts. Dans ce cas, la pesée proprement dite ne peut être effectuée que s'il est possible de démontrer que la tâche et le projet concret sont d'importance nationale (→ Nature de la pesée des intérêts, p. 24).

⁷⁰ OFEFP et OFC (2001), P. 43.

Que signifie l'exigence de « conserver intact » un site construit formulée dans la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage ?

Conserver intact un site construit signifie que l'on doit préserver ses caractéristiques et ses éléments marquants. Ce n'est toutefois pas une interdiction absolue de le modifier et ne signifie pas qu'on ne puisse rien changer à l'état actuel du site⁷¹ (→ L'ISOS, p. 18).

Que signifie l'exigence de « ménager le plus possible » un site construit formulée dans la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage ?

Ménager le plus possible un site construit signifie que l'intervention ne doit pas aller plus loin que nécessaire pour atteindre les objectifs du projet et qu'aucune mesure inappropriée ou provoquant une atteinte inutile ne peut être prise.⁷² Même si une atteinte grave au site construit est acceptée, il faut concevoir le projet de manière à ce qu'elle soit aussi réduite que possible (→ Ménager le plus possible, p. 25).

Quand est-ce qu'une tâche est d'importance nationale ?

Une tâche est dite d'importance nationale quand elle sert un intérêt public d'importance nationale.⁷³ Ainsi, la protection des sites construits, la promotion des énergies renouvelables et le développement vers l'intérieur sont par exemple considérés comme des tâches d'importance nationale (→ Nature de la pesée des intérêts, p. 24).

Quand est-ce que les intérêts (de l'intervention) sont d'importance nationale ?

Les intérêts (de l'intervention) sont d'importance nationale s'ils n'ont pas seulement une pertinence locale, mais sont particulièrement importants pour l'ensemble du canton ou de la région⁷⁴ (→ Nature de la pesée des intérêts, p. 24).

Quand faut-il impérativement impliquer la CFMH et/ou la CFNP ?

Une expertise doit être demandée à la CFMH et/ou à la CFNP quand, dans l'exercice d'une tâche de la Confédération, un site construit ISOS risque d'être sensiblement altéré ou quand des questions de fond se posent dans ce contexte. En règle générale, l'expertise est demandée par l'OFC ou par le service cantonal de protection des sites construits ou des monuments historiques, en fonction de leurs compétences respectives (→ Expertises liées à l'accomplissement de tâches de la Confédération, p. 32).

À quoi peut bien servir une commission cantonale spécialisée puisqu'il faut de toute manière s'adresser à la CFMH et/ou à la CFNP ?

La Constitution fédérale dispose que la protection de la nature et du paysage est du ressort des cantons. C'est donc à eux (→ Rôle des cantons, p. 29) de garantir que les intérêts de l'ISOS sont pris en compte dans l'accomplissement des tâches de la Confédération qui leur sont déléguées (→ L'ISOS lors de tâches de la Confédération, p. 23) et des tâches cantonales et communales (→ L'ISOS lors de tâches cantonales et communales, p. 21). Le recours à la CFMH et/ou à la CFNP n'est impératif que dans certains cas précis (voir question précédente).

⁷¹ Leimbacher, J. in Keller, P., Zufferey, J.-B., Fahrländer, K.-L. (2019). Art. 6 marg. 5 et renvois.

⁷² Leimbacher, J. in Keller, P., Zufferey, J.-B., Fahrländer, K.-L. (2019). Art. 6 marg. 8 et renvois.

⁷³ Tschannen, P., Mösching, F. (2012). P. 25.

⁷⁴ Tschannen, P., Mösching, F. (2012). P. 23-24.

L'ISOS joue-t-il un rôle dans la procédure d'autorisation de construire quand il a déjà été pris en compte dans le plan directeur ou le plan d'affectation ?

L'ISOS ne joue un rôle dans la procédure d'autorisation de construire que si, dans le cadre d'un projet d'aménagement du territoire, on s'écarte du plan d'affectation. Dans ce cas, l'Inventaire fédéral doit être pris en considération dans l'élaboration du projet de construction.⁷⁵ Lorsque la planification est relativement ancienne, c'est-à-dire qu'elle a plus de dix ans, il peut être utile de prendre contact avec la commune. Si le tissu bâti s'est sensiblement modifié, le plan d'affectation doit faire l'objet d'adaptations.⁷⁶ Dans ce cas, l'ISOS doit être pris en compte (→ Rôle des communes, p. 30).

Pourquoi les plans d'aménagement en vigueur ne sont-ils pas pris en considération lors de l'élaboration de l'ISOS ?

Le concept de protection formulé dans la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage prévoit que l'ISOS évalue les sites construits selon des critères homogènes, scientifiques et objectifs. Le travail de relevé se fonde uniquement sur l'évaluation scientifique du site construit dans l'état où il se trouve au moment de l'inventaire. La pesée des intérêts en matière de construction et d'aménagement n'intervient qu'ensuite dans le cadre des procédures de planification et d'autorisation (→ L'ISOS, p. 18).

Comment faut-il gérer les plans d'aménagement selon l'ancien droit qui contredisent ou entrent en conflit avec l'ISOS ?

L'ISOS constitue une base de décision. Ses relevés identifient les intérêts qui relèvent de la protection des sites construits. Ils ne doivent pas être repris tels quels dans les plans d'affectation et il peut y avoir des conflits ou des contradictions. À partir du moment où l'Inventaire fédéral a été pris en compte dans le cadre d'une pesée des intérêts documentée et crédible lors de l'élaboration du plan d'affectation, les aménagistes peuvent s'appuyer sur cette base pour développer un projet. Mais si cela n'a pas été le cas, l'inventaire doit être pris en considération dans l'élaboration du projet (→ Élaboration des instruments de planification communaux, p. 30 / Examen des projets de construction, p. 31).

Comment faut-il gérer les plans d'aménagement en vigueur suite à une actualisation de l'ISOS ?

Les communes qui ont pris en compte les relevés de l'ISOS dans l'élaboration du plan d'affectation et effectué une pesée des intérêts documentée et crédible ne doivent pas nécessairement la répéter après l'entrée en vigueur d'une actualisation de l'ISOS. Toutefois, pour les projets d'aménagement où le relevé actualisé confère au site construit un objectif de sauvegarde plus élevé que l'ancien, il faudrait, pour minimiser les risques de recours, prendre l'ISOS en considération au cas par cas. Les spécialistes de la protection des sites construits ou des monuments historiques devraient être associés aux travaux à temps (→ Conseil spécialisé, p. 32).

Dans le canton, on accorde une grande importance à l'autonomie communale. Quelle place attribuer dans ce cadre à l'ISOS ?

L'ISOS ne doit pas seulement être pris en considération dans les tâches de la Confédération, mais également dans les tâches cantonales et communales. Les cantons déterminent dans leurs plans directeurs comment concrétiser et mettre en œuvre l'ISOS sur leur territoire. Les communes doivent intégrer, avec une certaine marge de manœuvre toutefois, ces prescriptions dans leurs instruments de planification. Elles procèdent pour cela à la pesée des intérêts conformément à

⁷⁵ ATF 135 II 209, consid. 2.1.

⁷⁶ Art. 21 al. 2 LAT.

leurs compétences et assument la responsabilité de la qualité de leurs sites construits (→ Rôle des cantons, p. 29 / Rôle des communes, p. 30).

Pourquoi doit-on tenir compte de l'ISOS dès l'élaboration du plan d'affectation ? Ne peut-on pas reporter l'examen des problèmes qui peuvent se poser jusqu'à la procédure d'autorisation de construire ?

Pour être pris en compte adéquatement, l'ISOS doit être concrétisé dans le plan d'affectation, parcelle par parcelle et de manière contraignante pour les propriétaires fonciers. Cette concrétisation constitue la base de la procédure d'autorisation de construire. Une prise en compte et une mise en œuvre adéquate de l'ISOS en temps voulu dans les instruments de planification communaux permettent d'assurer la sécurité de la planification et du droit. Si l'ISOS n'est pris en considération qu'au moment de la procédure d'autorisation, il est souvent trop tard pour trouver de bonnes solutions pour intégrer la protection du site construit, ce qui entraîne des problèmes et des frais inutiles (→ Rôle des communes, p. 30).

Le projet de construction est convaincant et d'un grand intérêt public. Peut-on renoncer à examiner des variantes ?

L'examen d'alternatives et de variantes permet de se faire une image objective et accroît la légitimité des décisions d'aménagement du territoire.⁷⁷ C'est pourquoi, dans le cadre du processus de pesée des intérêts, il faut examiner régulièrement si des alternatives ou des variantes ne permettraient pas de mieux satisfaire les intérêts identifiés, autrement dit de manière plus équilibrée. Parfois, un conseil externe ou une expertise peuvent s'avérer nécessaires. Ou encore, dans certains cas, une procédure garantissant la qualité (mandat d'étude, concours, etc.). Si l'autorité omet de clarifier la question des alternatives et des variantes, la pesée des intérêts est considérée lacunaire⁷⁸ (→ Alternatives et variantes, p. 26).

Quelles conséquences ont les fautes de procédure ?

Réalisée assez tôt et au bon échelon, une mise en balance conséquente et bien documentée des intérêts de protection du site construit et de ceux du développement vers l'intérieur assure la sécurité de la planification et du droit. Une prise en compte insuffisante de l'ISOS entraîne des litiges juridiques et donc des retards inopportuns dans la procédure. La prise en compte sérieuse et en temps utile de l'Inventaire fédéral réduit le risque d'oppositions et donc les délais et les frais qu'elles peuvent engendrer. Pour la commune, le défi vient souvent du fait qu'elle est elle-même très intéressée par un projet et que, pour cette raison, elle ne procède pas à une pesée objective des intérêts, ce qui pour les tribunaux constitue une pesée arbitraire et donc insuffisante. C'est pourquoi il est conseillé de recourir dans certains cas à une assistance externe et indépendante (→ Rôle des cantons, p. 29 / Rôle des communes, p. 30).

Comment devrait-on, peut-on ou doit-on gérer les sites construits d'importance régionale ou locale ?

Dans le cadre du recensement de l'ensemble des sites construits de Suisse, 6000 sites ont été évalués avec la méthode ISOS et classés selon leur importance, locale, régionale ou nationale. L'ISOS répertorie uniquement les sites construits d'importance nationale. Ils sont répertoriés dans l'annexe à l'ordonnance concernant l'ISOS. La gestion des sites construits d'importance régionale ou locale est de la compétence des cantons. Les principes de prise en compte de la protection des sites construits mentionnés dans ce document peuvent toutefois également être appliqués pour les procédures d'aménagement du territoire dans des sites construits d'importance régionale ou locale (→ Application de l'ISOS: réussir en trois étapes, p. 7).

⁷⁷ EspaceSuisse (1/2020). P. 17.

⁷⁸ EspaceSuisse (1/2020). P. 22.

Abréviations

ACS	Association des communes suisses
ARE	Office fédéral du développement territorial
CFMH	Commission fédérale des monuments historiques
CFNP	Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage
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 cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement
ISOS	Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse
LAT	Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire
LPN	Loi fédérale de 1 ^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage
OAT	Ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire
OFC	Office fédéral de la culture
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFROU	Office fédéral des routes
OISOS	Ordonnance du 13 novembre 2019 concernant l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse
RS	Recueil systématique du droit fédéral
UVS	Union des villes suisses
VLP-ASPAN	Association suisse pour l'aménagement national – Schweizerische Vereinigung für Landesplanung – Associazione svizzera per la pianificazione nazionale, désormais EspaceSuisse

Lectures complémentaires: sources et références

Informations complémentaires

Le site www.isos.ch rassemble des informations détaillées sur l'ISOS, notamment une [collection de vidéos](#) qui expliquent, au moyen de dessins animés et en termes simples, ses fondements, sa méthode et son application pratique. Vous y trouverez également une [sélection de publications](#) dont la lecture est recommandée ainsi que les [décisions judiciaires](#) les plus importantes concernant l'ISOS.

La plateforme www.densipedia.ch présente divers bons exemples de densification.

Principales bases légales

[Constitution fédérale \(Cst ; RS 101\)](#)

[Loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage \(LPN ; RS 451\)](#)

[Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire \(LAT ; RS 700\)](#)

[Ordonnance du 16 janvier 1991 sur la protection de la nature et du paysage \(OPN ; RS 451.1\)](#)

[Ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire \(OAT ; RS 700.1\)](#)

[Ordonnance du 13 novembre 2019 concernant l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse \(OISOS ; RS 451.12\)](#)

Principes de la méthode ISOS

DFI (Éditeur) (2021). [Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse – Explications](#). Berne.

DFI (Éditeur) (2020). [Directives concernant l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse ISOS \(DISOS\)](#). Berne.

Références et choix de publications

ARE (2016). ISOS et densification. Rapport du groupe de travail. Berne.

ARE, OFC (2021). Préserver la physionomie des localités suisses: Recommandations concernant le traitement des sites construits à protéger en cas de développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti. Berne.

ARE, OFC, OFEV, OFROU (Éditeurs) (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. Berne.

Blind, S., Perregaux DuPasquier, C. (2020). Densifier, oui mais..., in : EspaceSuisse, Inforum 2/2020. Berne.

Bühl, H., Loretan, T., Guggisberg, F. (2012). Le mandat de la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFNP), in : VLP-ASPAN (aujourd'hui: EspaceSuisse), Inforum 4/2012. Berne.

CFMH (Éditeur) (2018). Reconstitution et reconstruction, document de base. Berne.

CFMH (Éditeur) (2007). Principes pour la conservation du patrimoine culturel bâti en Suisse. Zurich.

EBP Schweiz AG (2021). Schweizer Ortsbilder erhalten. Erkenntnisbericht. Zurich.

EBP Schweiz AG (2019). Eine neue Generation der Nutzungsplanung, Ansätze für die Weiterentwicklung im Zeitalter der Innenentwicklung. Zurich.

EspaceSuisse (2020). La pesée des intérêts – Garantie d'une utilisation judicieuse et mesurée du sol. Dossier Territoire & Environnement 1/2020. Berne.

EspaceSuisse (2019). Rapport. Dispositions destinées à promouvoir la densification et à lever les obstacles qui l'entravent. Berne.

EspaceSuisse (éditeur) (2018). Protection des sites construits et densification. Berne.

Keller, P., Zufferey, J.-B., Fahrländer, K.-L. (éditeurs) (2019). Kommentar NHG / Commentaire LPN, 2^e édition. Zurich, Bâle, Genève.

Leimbacher, J. (2011). Zur Bedeutung des Bundesgerichtsentscheides Rüti (BGE 135 II 209) für das ISOS und das IVS. Rechtsgutachten. Documentation sur la mobilité douce No 126 (en allemand). Berne.

OFC (2019). Ordonnance concernant l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse. Révision totale - Rapport explicatif. Berne.

Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP) et OFC (2001). Impact de la privatisation sur l'accomplissement d'une tâche de la Confédération au sens de la LPN, Avis de droit de J.-B. Zufferey, Cahier de l'environnement n° 322. Berne.

Conseil fédéral. (2020). Stratégie Culture du bâti. Berne.

Conseil fédéral. (2018). Préserver la physionomie des localités suisses. Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 16.4028 Fluri du 15 décembre 2016. Berne.

Conseil fédéral (2010). Message relatif à la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire. Berne.

Tschannen, P., Mösching, F. (2012). Nationale Bedeutung von Aufgaben- und Eingriffsinteressen im Sinne von Art. 6 Abs. 2 NHG. Avis de droit sur mandat de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV). Berne.

Impressum

Édition

Office fédéral du développement territorial (ARE)
Office fédéral de la culture (OFC)
Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP)
Association des Communes Suisses (ACS)
Union des villes suisses (UVS)

Accompagnement

EspaceSuisse

Conseil rédactionnel

Texetera GmbH, Erik Thurnherr, Berne

Traduction

Olivier Huether, La Chaux-de-Fonds

Conception graphique et réalisation

Berrel Gschwind Lüem, Bâle

Impression

Grempfer AG, Bâle

PDF

www.aren.admin.ch → Villes et agglomérations → Développement de l'urbanisation vers l'intérieur
www.bak.admin.ch → Culture du bâti → ISOS et protection des sites construits → Documentation
www.bpuk.ch → Documentation
www.chgemeinden.ch → Politique → Territoire et mobilité → Publications/ Informations
www.unionsdesvilles.ch → Publications → Fiches d'informations et guides

© ARE, OFC, DTAP, ACS, UVS 2022

Cette publication est également disponible en allemand et en italien.

