



30 novembre 2018

Ordonnance concernant l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse Révision totale

Rapport explicatif

1. Motifs de la révision de l'ordonnance¹

En vertu de l'art. 78 de la Constitution fédérale (Cst.)², 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)³ concrétise cette disposition constitutionnelle. L'art. 5 LPN oblige le Conseil fédéral à établir des inventaires des objets d'importance nationale, après avoir pris l'avis des cantons.

Se fondant sur l'art. 5 LPN, le Conseil fédéral a promulgué le 9 septembre 1981 l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS) par l'ordonnance correspondante (OISOS)⁴. Conformément à la destination que lui confère la loi, l'ISOS recense et documente les agglomérations les plus remarquables dans toute la Suisse. S'il définit ce qui mérite d'être conservé, l'ISOS n'équivaut pas à une mesure de protection absolue, mais constitue une base de décision pour la planification. En tant qu'inventaire spécialisé à l'échelle nationale, il est le seul instrument proposant pour l'ensemble du territoire une évaluation des sites construits selon des critères uniformes. Il constitue par là même une base significative pour un développement de qualité de l'environnement bâti.

Le Conseil fédéral a en outre promulgué deux autres inventaires reposant sur l'article susmentionné : l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance

¹ Ces explications se basent sur les documents suivants : Office fédéral des routes (OFROU), Rapport explicatif de juin 2010 sur la révision de l'ordonnance concernant l'Inventaire fédéral des voies de communication historiques de la Suisse (OIVS; RS 451.13) ; Office fédéral de l'environnement (OFEV), Rapport explicatif de mars 2017 sur la révision de l'ordonnance concernant l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (OIFP ; RS 451.11).

² RS 101

³ RS 451

⁴ RS 451.12

nationale (cf. l'ordonnance correspondante du 29 mars 2017 [OIFP])⁵ et l'Inventaire fédéral des voies de communication historiques de la Suisse (cf. l'ordonnance correspondante du 14 avril 2010 [OIVS])⁶. Ces trois inventaires concernent le paysage au sens large, tel qu'il est défini par la Convention européenne du paysage du 20 octobre 2000⁷. L'ISOS et l'IVS traitent des composantes paysagères importantes du point de vue historico-culturel, alors que l'IFP porte sur 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.

Historiquement, c'est l'inquiétude suscitée par l'extension rapide des agglomérations après la fin de la Seconde Guerre mondiale qui est à l'origine de l'établissement de l'ISOS. Cette inquiétude s'est exprimée dans l'arrêté fédéral du 17 mars 1972 instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire⁸, qui obligeait les cantons à délimiter dans un délai très court des zones protégées afin de sauver les agglomérations et les paysages de grande valeur, menacés de destruction par la flambée immobilière. Les travaux en vue de l'ISOS ont véritablement commencé en 1973, avec le développement d'une méthode appropriée permettant de recenser les sites construits – la méthode ISOS. Par la suite, un inventaire a été établi par étapes sur tout le territoire national et soumis à un premier cycle de révision qui s'est achevé en 2016 (sauf pour le canton des Grisons). Les relevés de sites ayant actuellement force obligatoire sont publiés sous forme analogique (volumes ISOS) et électronique (PDF disponibles sur le géoportail de la Confédération⁹). L'ISOS comprend aujourd'hui 1274 objets, situés dans tous les cantons, ce qui représente environ 20 % des agglomérations suisses. L'OISOS de 1981 a été modifiée une seule fois en 2010.¹⁰ Son annexe, qui énumère tous les sites construits d'importance nationale, a été mise à jour vingt-et-une fois.¹¹

L'entrée en vigueur de la loi fédérale du 5 octobre 2007 sur la géoinformation (LGéo)¹² et de l'ordonnance correspondante du 21 mai 2008 (OGéo)¹³ a marqué le début d'une nouvelle ère pour l'ISOS, puisque celui-ci devrait à l'avenir être accessible sous forme de géodonnées sur le géoportail de la Confédération. Cela implique de transférer cet instrument initialement conçu pour une présentation analogique dans une forme numérique moderne, qui réponde au mode de travail actuel et futur des utilisateurs. À cette occasion, l'Office fédéral de la culture (OFC) a initié en 2016 une révision et une adaptation en profondeur de la méthode ISOS sur la base

⁵ RS 451.11

⁶ RS 451.13

⁷ FF 2011 7955

⁸ RO 1972 652

⁹ www.map.geo.admin.ch

¹⁰ Introduction de l'art. 4a

¹¹ 18 janv. 1984 (RO 1984 175), 16 déc. 1985 (RO 1986 77), 2 mars 1987 (RO 1987 622), 25 mai 1988 (RO 1988 934), 24 avr. 1991 (RO 1991 1044), 19 fév. 1992 (RO 1992 488), 21 oct. 1992 (RO 1992 1976), 9 nov. 1994 (RO 1994 2726), 24 mai 1995 (RO 1995 2612), 25 juin 1997 (RO 1997 1628), 19 avr. 2000 (RO 2000 1383), 2 nov. 2005 (RO 2005 5023), 25 fév. 2009 (RO 2009 1015), 31 mars 2010 (RO 2010 1477), 20 avr. 2011 (RO 2011 1659), 4 avr. 2012 (RO 2012 1789), 7 nov. 2012 (RO 2012 6081), 8 mai 2013 (RO 2013 1339), 25 juin 2014 (RO 2014 2301), 11 sept. 2015 (RO 2015 3165) et 24 août 2016, en vigueur depuis le 1^{er} oct. 2016 (RO 2016 3177)

¹² RS 510.62

¹³ RS 510.620

de plusieurs travaux préparatoires¹⁴, après avoir consulté différents partenaires¹⁵. Pour des raisons de sécurité du droit, l'OFC a veillé à ce que la méthode originelle et la méthode adaptée reposent sur les mêmes principes et les mêmes règles. La méthode adaptée a finalement été publiée dans une directive du Département fédéral de l'intérieur (DFI)¹⁶ entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2017. L'adaptation de la méthode améliore la lisibilité de la systématique et garantit une meilleure accessibilité et une mise en œuvre plus simple de l'inventaire fédéral.¹⁷

Un avis de droit¹⁸ mandaté par l'OFC en 2015 a confirmé la nécessité de réviser l'ordonnance en raison de l'importance revêtue par l'ISOS depuis l'arrêt du Tribunal fédéral du 1^{er} avril 2009 concernant l'affaire Rüti (ZH)¹⁹. Du point de vue du principe de la légalité, l'OISOS devait être harmonisée avec ses deux ordonnances-sœurs (OIFP et OIVS) et contenir des critères plus précis concernant les objets à relever. La présente révision totale de l'OISOS répond à cet objectif. Elle n'a aucune conséquence sur le plan du droit matériel. Après son entrée en vigueur, l'OISOS révisée s'appliquera aussi aux objets inventoriés selon l'ancienne OISOS et l'ancienne méthode ISOS.

2. Contenu et structure de l'ordonnance révisée

Le contenu de l'ordonnance découle en grande partie des art. 5 et 6 LPN, énoncés ci-dessous :

Art. 5 Inventaires fédéraux d'objets d'importance nationale

1 Le Conseil fédéral établit, après avoir pris l'avis des cantons, des inventaires d'objets d'importance nationale ; il peut se fonder à cet effet sur des inventaires dressés par des institutions d'État ou par des organisations œuvrant en faveur de la protection de la nature, de la protection du paysage ou de la conservation des monuments historiques. Les critères qui ont déterminé le choix des objets seront indiqués dans les inventaires. En outre, ceux-ci

¹⁴Les modifications s'appuient sur les travaux préparatoires de la Commission fédérale des monuments historiques (CFMH), de la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFNP) et d'un groupe de travail réuni par l'OFC (2010). Après avoir été reconsidérées, affinées sur certains points et complétées, ces modifications ont été examinées dans le cadre d'un avis de droit et considérées comme pouvant être mises en œuvre d'un point de vue juridique (Marti, Rechtsgutachten zu Fragen im Zusammenhang mit der geplanten Änderung der Aufnahmemethode bei der Revision von Ortsbildaufnahmen im Rahmen des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS), Schaffhouse 2016).

¹⁵Ont été entendus : Office fédéral du développement territorial (ARE) ; Office fédéral des routes (OFROU) ; Office fédéral de la protection de la population (OFPP) ; Office fédéral de l'environnement (OFEV) ; Office fédéral de l'énergie (OFEN) ; Commission fédérale des monuments historiques (CFMH) ; Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFNP) ; Conférence des conservateurs et conservatrices suisses de monuments historiques (CCMH) ; Conférence suisse des archéologues cantonaux (CSAC) ; Conférence suisse des aménagistes cantonaux (COSAC) ; Fédération des architectes suisses (FAS) ; Fédération suisse des urbanistes (FSU) ; *International Council on 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).

¹⁶Département fédéral de l'intérieur (DFI), Directives concernant l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS), www.isos.ch.

¹⁷Préserver la physionomie des localités suisses, Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 16.4028 Fluri du 15 décembre 2016, Berne 2018, p. 24.

¹⁸Marti, Rechtsgutachten zu Fragen im Zusammenhang mit der geplanten Änderung der Aufnahmemethode bei der Revision von Ortsbildaufnahmen im Rahmen des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS), Schaffhouse 2016.

¹⁹ ATF 135 II 209

contiendront au minimum :

- a. la description exacte des objets ;*
- b. les raisons leur conférant une importance nationale ;*
- c. les dangers qui peuvent les menacer ;*
- d. les mesures de protection déjà prises ;*
- e. la protection à assurer ;*
- f. les propositions d'amélioration.*

² *Les inventaires ne sont pas exhaustifs. Ils seront régulièrement réexaminés et mis à jour ; le Conseil fédéral décide de l'inscription, de la modification ou de la radiation d'objets, après avoir pris l'avis des cantons. Les cantons peuvent, de leur propre chef, proposer un nouvel examen.*

Art. 6 *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.*

L'OISOS révisée concrétise ces dispositions légales par seize articles et deux annexes. Elle se distingue de l'actuelle OISOS principalement par les points suivants :

- La structure et les grandes lignes du texte de l'ordonnance ont été reprises de l'OIVS de 2010 et de l'OIFP de 2017, dans la mesure où cela était pertinent vu la différence des objets.
- L'OISOS révisée contient un catalogue contraignant de critères en ce qui concerne les objets à relever.
- L'OISOS révisée tient compte de la jurisprudence du Tribunal fédéral concernant les art. 5 et 6 LPN.
- L'OISOS révisée fixe les prestations de la Confédération dans le domaine des sites construits d'importance nationale.

3. Commentaire des différentes dispositions

Préambule

Le préambule mentionne, comme auparavant, l'art. 5 LPN qui charge le Conseil fédéral d'établir des inventaires d'objets d'importance nationale. Les inventaires fédéraux, de portée générale, concrétisent le mandat légal de désignation des objets protégés. L'ISOS constitue une base de planification, qui doit être prise en considération lors de la pesée des intérêts dans le contexte de la coordination et de la planification de l'aménagement du territoire, ainsi que lors de l'évaluation de projets concrets, lorsque l'autorité compétente effectue la pesée des intérêts et en vue d'une décision.

Art. 1 Inventaire fédéral

L'*al.* 1 renvoie à l'annexe 1, qui énumère tous les sites construits d'importance nationale. La procédure pour la promulgation ou la modification de l'inventaire s'appuie sur l'art. 5 LPN, en lien avec les art. 3 et 4 OISOS commentés ci-dessous et avec les dispositions générales de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)²⁰.

L'*al.* 2 précise que l'OFC, en tant que service fédéral chargé des monuments historiques, de l'archéologie et de la protection des sites construits, en vertu de l'art. 23, al. 1, de l'ordonnance du 16 janvier 1991 sur la protection de la nature et du paysage (OPN)²¹ est responsable de l'ensemble des tâches techniques spécialisées dans le domaine de l'ISOS. Selon l'art. 5, al. 2, LPN, les inventaires d'objets d'importance nationale ne sont pas exhaustifs et doivent être réexaminés et mis à jour régulièrement. L'ISOS a été établi et a fait l'objet d'un premier cycle de révision sur l'ensemble du territoire national (sauf dans le canton des Grisons). À la différence de l'IVS ou de l'IFP, l'ISOS fait l'objet d'une révision continue, effectuée canton par canton. L'OFC a initié le deuxième cycle de révision de l'ISOS en 2017. Les cantons sont traités suivant un ordre chronologique ; ceux dont les inventaires sont les plus anciens font l'objet d'une révision en premier.

L'*al.* 3 renvoie à une publication séparée, qui contient la description détaillée des objets et leur présentation sous forme de plans, de photographies et de textes, ainsi que les indications exigées en vertu de l'art. 5, al. 1, LPN. Vu son importance du point de vue territorial et la nécessité de garantir la sécurité du droit et de la planification, la description des objets (relevés de sites) fait formellement partie de l'ordonnance, mais elle n'est pas publiée dans le Recueil officiel en raison de son volume et de son caractère technique.

Art. 2 Publication

L'*al.* 1 règle le mode de publication et la consultation de l'inventaire fédéral. Comme l'IVS et l'IFP, l'ISOS sera à l'avenir aussi accessible sous forme électronique. Au cours de la révision de l'inventaire fédéral entamée en 2017, les relevés de sites seront progressivement mis à disposition du public sous forme de géodonnées et de documents PDF.

L'*al.* 2 spécifie que les relevés de site seront publiés sur le géoportail de la Confédération²². Le mode de publication correspond ainsi à l'art. 5, al. 1, de la loi fédérale du 18 juin 2004 sur les recueils de droit fédéral et la Feuille fédérale²³. Il convient de noter que seuls les relevés publiés sous forme de documents PDF auront force de droit. Les géodonnées auront uniquement une valeur informative.

Art. 3 Modifications mineures

Pour décharger le Conseil fédéral des adaptations mineures du périmètre des objets ISOS, cet article délègue cette compétence au DFI, suivant ainsi la règle qui a déjà fait ses preuves pour l'IVS (art. 5, al. 2), l'IFP (art. 3), les districts francs fédéraux (ordonnance du 30 septembre 1991, art. 3)²⁴ et les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance

²⁰ RS 172.010

²¹ RS 451.1

²² www.isos.ch

²³ RS 170.512

²⁴ RS 922.31

internationale et nationale (ordonnance du 21 janvier 1991, art. 3)²⁵. Sont réputées mineures au sens de l'OSOS, d'une part, les modifications légères du périmètre en raison de nouvelles conditions territoriales et, d'autre part, les petites modifications du contenu de la description des objets. Il s'agit donc uniquement d'adaptations « techniques » destinées à améliorer la plausibilité et la mise en œuvre pratique du périmètre des objets sans entraîner de démarches disproportionnées. Elles ne doivent ni remettre en question les raisons conférant aux objets une importance nationale ni concerner la qualification d'un objet. Des adaptations mineures par le DFI destinées uniquement à permettre ou au contraire à empêcher un projet concret ne seraient par exemple pas conformes au sens et au but de cette disposition. Comme pour le réexamen et la mise à jour de l'inventaire fédéral (cf. art. 4), les cantons doivent aussi être entendus dans le cas de modifications mineures.

Art. 4 Collaboration

L'*al.* 1 décrit la collaboration technique, en particulier avec les services cantonaux. Les inventaires fédéraux au sens de l'art. 5 LPN sont des bases techniques ayant un effet juridique défini par la législation, qui se répercutent sur les procédures de planification à tous les échelons ainsi que sur les décisions et la pesée des intérêts portant sur les projets concrets. Le réexamen et la mise à jour de ces inventaires doivent donc se faire dans le cadre d'une collaboration étroite et en temps utile avec les services spécialisés cantonaux.

L'*al.* 2 règle la consultation d'autres milieux lors de la modification de l'inventaire, par exemple de commissions spécialisées cantonales, de groupes de planification, de communes, etc. Du fait de la souveraineté des cantons en matière d'organisation, ce sont eux qui décident de la suite de la collaboration à l'échelon cantonal ou à un échelon inférieur. Le déroulement de la collaboration technique dépend de l'organisation de chaque canton, en particulier en matière d'autonomie communale ; vis-à-vis de la Confédération, les cantons restent néanmoins les partenaires officiels pour les contacts et les procédures.

Art. 5 Sites construits et parties de site

L'*al.* 1 précise les objets à sauvegarder : l'OSOS désigne les sites construits les plus précieux de Suisse.

L'*al.* 2 contient la définition légale des sites construits : sont considérés comme *sites construits* les agglomérations appréhendées dans leur globalité. Une agglomération au sens de l'OSOS est une implantation constituée, d'une part, de surfaces bâties comportant des espaces tampons telles que des rues et des places et, d'autre part, de surfaces non bâties telles que des jardins, des parcs ou des terres agricoles qui entretiennent un rapport de spatialité avec le bâti.

L'OSOS découpe chaque site construit en plusieurs *parties de site*. L'*al.* 3 précise que les parties de site peuvent comprendre des surfaces bâties ou non bâties de plus ou moins grande dimension, des constructions ou des parties de constructions. La somme des parties de site constitue le site construit.

L'*al.* 4 précise que les parties de site se présentent sous deux formes différentes : d'une part les parties de site qui ont une valeur en raison de qualités spécifiques propres et de leur relation avec d'autres parties (on parle alors de *parties de site qui ont une valeur intrinsèque*), d'autre part les parties de site qui ont seulement une valeur en raison de leur relation avec

²⁵ RS 922.32

d'autres parties de site (on parle alors de *parties de site qui ont une valeur extrinsèque*).

Art. 6 Catégories d'agglomérations

L'ISOS considère tous les types d'agglomérations en Suisse. La méthode ISOS s'applique de manière identique à toutes les agglomérations et fournit des relevés de sites comparables.

L'*al.* 1 détermine les six les catégories d'agglomérations définies par l'ISOS :

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

Chaque site inscrit à l'ISOS est attribué à l'une des six catégories d'agglomérations. L'annexe 1 OISOS spécifie la catégorie d'agglomération pour chaque objet. Celle-ci est systématiquement mentionnée dans la langue nationale parlée dans le site. L'*al.* 2 renvoie à l'annexe 2, qui contient la désignation des catégories d'agglomérations dans les quatre langues nationales.

Art. 7 Condition pour l'inscription

Cet article définit les critères de base que doit remplir une agglomération pour être prise en compte par l'ISOS : de manière générale, l'inventaire fédéral considère les agglomérations habitées en permanence, qui comptent au moins dix bâtiments principaux sur la première édition de la carte Siegfried et qui figurent nommément sur la version la plus récente de la carte nationale au moment où l'inventaire est dressé. Les objets qui font exception à cette règle sont répertoriés dans la catégorie des cas particuliers.

Art. 8 Critères pour l'évaluation des sites construits

L'*al.* 1 présente la procédure d'évaluation des sites construits. Cette évaluation 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.

L'*al.* 2 définit le point de départ du travail de relevé : l'ISOS analyse le paysage bâti en Suisse considéré dans sa diversité. L'inventaire fédéral est établi selon une méthode scientifique fondée sur des principes spécifiques, qui est appliquée de manière uniforme à toutes les agglomérations examinées. Les agglomérations rurales comptent autant que les agglomérations urbaines.

L'*al.* 3 présente les critères principaux pour l'évaluation des sites construits. Pour l'ISOS, sont

déterminants : les qualités de situation – ou le rapport entre le tissu bâti et son environnement proche et lointain –, les qualités spatiales – notamment les relations des constructions entre elles et la qualité des espaces entre les bâtiments – et les qualités historico-architecturales des sites construits.

L'al. 4 présente des critères supplémentaires pouvant influencer l'évaluation des sites :

- la valeur archéologique concerne notamment des lieux abritant d'importants vestiges historiques ou préhistoriques ayant largement contribué à faire avancer la recherche sur l'habitat ;
- la valeur historique concerne notamment des lieux qui ont été le théâtre d'importantes batailles, des lieux qui sont entrés dans l'histoire par la littérature et par les arts ou parce que d'importantes personnalités pour la Suisse y ont séjourné et travaillé ;
- la valeur culturelle et ethnologique concerne notamment des lieux où se déroulent d'importants événements traditionnels, souvent périodiques et d'importance suprarégionale comme des fêtes, des marchés spéciaux, des processions, etc. ou encore des sites légendaires.

Seuls les sites construits qui présentent des qualités exceptionnelles et dont l'importance rayonne au-delà des frontières régionales et cantonales, voire nationales, sont relevés dans l'inventaire fédéral.

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

L'al. 1 présente la procédure d'évaluation des parties de site. Le processus de développement constitue un facteur déterminant pour l'ISOS. L'inventaire fédéral ne considère pas les sites construits de manière statique par rapport au passé ou au futur : toutes les phases de développement d'un site construit sont prises en compte au moment où l'inventaire est dressé. Toutefois, on considère qu'une partie de site doit avoir au moins 30 ans pour que ses qualités puissent être évaluées. Le relevé du site obtenu offre un instantané et reflète les qualités du site au moment de l'établissement de l'inventaire.

L'al. 2 précise que les parties de site sont traitées indépendamment de leur époque de fondation. L'ancienneté d'une partie de site ne constitue pas en soi une valeur supérieure à une autre. L'élément déterminant pour l'évaluation d'un site construit et de ses parties est la manière dont le tissu bâti illustre une situation sociale, culturelle, politique et économique, et donc un mode de vie donné à une époque donnée. L'appréciation globale du site construit prévaut. La méthode de relevé pose comme principe que les parties de sites elles-mêmes sont aussi importantes que les relations entre les parties de sites. Il s'agit d'évaluer la valeur spatiale intrinsèque à chaque partie de site ainsi que l'intensité des relations spatiales entre les différentes parties de site, en étudiant par exemple le type d'organisation spatiale – importante diversité ou répétition –, la hiérarchie entre parties dominantes et secondaires ainsi que la nature des transitions entre les parties de site – tissu continu ou délimitations claires.

En vertu de l'art. 6, al. 1, LPN, les objets figurant à l'ISOS doivent être conservés intacts. Cela s'applique à leurs caractéristiques topographiques, spatiales et historico-architecturales. L'obligation de conserver intact vaut en premier lieu pour le périmètre du site construit ayant force de loi, la LPN ne prévoyant pas de zone-tampon. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral²⁶, il convient néanmoins d'apprécier également les effets sur l'objet d'un projet situé à

²⁶ ATF 115 Ib 311 consid. 5e

proximité immédiate de celui-ci ; inversement la protection renforcée visée par l'art. 6 LPN concerne non seulement l'objet lui-même, mais aussi, dans une certaine mesure, son environnement.²⁷

L'ISOS comprend des objets très différents, qui vont des très petites agglomérations rurales aux grandes villes. L'application de la LPN n'exige pas une protection absolue et intégrale du périmètre du site construit. Etant donné que l'importance nationale d'un site construit découle aussi bien des qualités propres des parties de site que de la valeur de leur interaction, l'ISOS attribue des objectifs de sauvegarde non pas à l'échelle du site, mais à celle des parties de site.

L'*al.* 3 cite les critères d'évaluation des parties de site qui ont une valeur intrinsèque : qualités spatiales et historico-architecturales, signification pour le site et état de conservation.

En vertu de l'*al.* 4, les parties de site qui ont une valeur intrinsèque reçoivent un des objectifs de sauvegarde suivants :

- la sauvegarde de la substance, qui implique la conservation intégrale de toutes les constructions, des parties de construction et des espaces libres et la suppression des interventions parasites ; la sauvegarde de l'état existant en tant qu'espace agricole ou libre, qui implique la conservation de la végétation et des constructions anciennes essentielles pour l'image du site ainsi que la suppression des éléments perturbants ;
- la sauvegarde de la structure, qui comprend la conservation de la disposition et de la forme des constructions et des espaces libres et la sauvegarde intégrale des caractéristiques et des éléments essentiels de la structure ;
- la sauvegarde du caractère, qui comprend le maintien de l'équilibre entre les constructions anciennes et nouvelles et la sauvegarde intégrale des éléments illustrant le substrat bâti originel et qui sont essentiels pour la conservation du caractère du site.

Selon l'*al.* 5, les parties de site qui ont une valeur extrinsèque sont importantes en raison de leur relation avec les parties qui ont une valeur intrinsèque. Elles 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 ayant une valeur intrinsèque.

Les objectifs de sauvegarde de l'ISOS vont de pair avec des propositions générales en vue de la conservation et de l'aménagement. Ces propositions se basent sur la physionomie du site au moment où l'inventaire est dressé. L'établissement de l'inventaire se fonde uniquement sur l'évaluation scientifique du site. L'*al.* 6 dispose que, dans chaque cas particulier, la mise en œuvre concrète des objectifs de sauvegarde peut et doit contribuer à conserver intactes, ou en tous cas à ménager le plus possible, les particularités faisant la valeur du site et donc son importance nationale. À cet égard, il est important qu'avec d'autres bases cantonales et communales (p. ex. inventaires du patrimoine), les objectifs de sauvegarde de l'ISOS contribuent à l'établissement d'un avis spécialisé et consolidé en matière de protection des sites construits. Pour ce faire, il convient de vérifier l'actualité des objectifs de sauvegarde de l'ISOS, de les mettre à jour et de les formuler concrètement pour chaque cas particulier.

²⁷ Leimbacher, Kommentar NHG, Zurich 1997, art. 6 N. 3 ; plus critique Dajcar, Natur- und Heimatschutzinventare des Bundes, Diss. Zurich 2011, p. 159.

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

En vertu de l'art. 6, al. 2, LPN, lorsqu'il s'agit de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération, la règle suivant laquelle un objet ISOS doit être conservé intact ne souffre d'exception que si le projet est également d'importance nationale et s'il est considéré d'intérêt au moins équivalent. Cette évaluation relève de l'autorité de décision compétente.

En vertu de l'art. 7, al. 2 (en lien avec l'art. 25, al. 1), LPN, si l'accomplissement de la tâche de la Confédération peut altérer sensiblement un objet ISOS ou soulève des questions de fond, il convient de demander une expertise de la Commission fédérale de la protection de la nature et du paysage (CFNP) ou de la Commission fédérale des monuments historiques (CFMH) avant de prendre une décision. Pour les procédures fédérales, c'est l'OFC qui décide s'il y a altération ; pour les procédures cantonales, c'est le service cantonal de la protection des sites qui s'en charge (art. 7, al. 1, LPN).

Les tâches de la Confédération sont répertoriées dans la liste – non exhaustive – de l'art. 2 LPN : ouvrages et installations de la Confédération, octroi de concessions et d'autorisations ainsi qu'allocation de subventions. Selon la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, ces tâches peuvent aussi être assumées par les cantons, notamment en ce qui concerne l'octroi d'autorisations de défricher, de dérogations pour les constructions hors de la zone à bâtir ou d'autorisations relevant du droit de la pêche. En général, pour les actes d'autorité, la doctrine parle de tâches de la Confédération 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.²⁸

En pratique, on distingue trois types d'interventions : celles qui sont compatibles avec les objectifs de protection et ne représentent donc pas une altération de l'objet ; celles qui ne représentent qu'une légère altération (« légères altérations ») ; et celles qui représentent une altération durable pour la substance de l'objet (« graves altérations »).

L'*al. 1* admet clairement les interventions qui n'ont pas d'effet sur la conservation intacte des objets, comme les interventions qui n'entraînent pas une altération ou les altérations légères pour lesquelles une pesée des intérêts (simple) doit être réalisée selon l'art. 3 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT)²⁹. Cette pesée des intérêts est subdivisée en trois parties : (1) déterminer tous les intérêts considérés comme importants en fonction des dispositions applicables à la politique sectorielle concernée ; (2) apprécier ces intérêts, motifs à l'appui ; (3) optimiser ces intérêts (pesée des intérêts au sens strict), c'est-à-dire prendre une décision fondée, qui considère de manière aussi complète que possible l'ensemble des intérêts en présence. On a affaire à de telles interventions lorsqu'elles ne touchent pas la substance de l'objet et ne représentent pas une dérogation à la règle selon laquelle les objets doivent être conservés intacts. D'après la doctrine et la jurisprudence, de telles interventions entraînant de légères altérations sont admissibles même en l'absence d'intérêt national. La pesée des intérêts s'appuie sur l'art 3 LPN, qui doit être respecté de manière générale dans l'accomplissement des tâches de la Confédération.

²⁸Zufferey, Kommentar NHG, Zurich 1997, ad art. 2 N. 6 ss ; Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEP) et Office fédéral de la culture (OFC), 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 2001, p. 43 ; Pfeiffer, La qualité de recourir en droit d'aménagement du territoire et de l'environnement, Diss. Lausanne 2013, p. 182.

²⁹RS 700.1

L'al. 2 précise, sur la base de l'art. 6, al. 2, LPN, la procédure exigée pour la pesée des intérêts (qualifiée) lorsque des altérations graves sont à prévoir dans le cadre d'un projet : dans un premier temps, il s'agit d'évaluer si l'intervention implique des intérêts d'importance nationale équivalents ou supérieurs à la conservation de l'objet. Si cette condition légale est remplie, on peut passer dans un second temps à la pesée des intérêts proprement dite au sens de l'art. 3 OAT. Pour ce qui est de la notion d'intérêt d'importance nationale, on se reportera à la littérature sur la question.³⁰

L'al. 3 se fonde sur le fait que les effets cumulés de plusieurs interventions qui, prises individuellement, ne représenteraient pas une altération, peuvent provoquer une altération légère, voire grave (voir aussi l'art. 8 de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement [LPE]³¹ et l'art. 9, al. 3, de l'ordonnance du 19 octobre 1988 relative à l'étude de l'impact sur l'environnement [OEIE]³²). Lorsque les interventions ont un rapport intrinsèque (c'est-à-dire thématique ou fonctionnel), local ou temporel, la pesée des intérêts doit s'appliquer également à leurs effets cumulés. Dans le cas de modifications insidieuses, notamment, l'appréciation doit tenir compte de la succession de petites interventions se reproduisant en permanence sur une longue période. Il convient à cet égard de considérer autant la situation de fait que la situation juridique : il ne paraît ainsi pas admissible de justifier l'altération prévue d'une partie de site par des altérations antérieures découlant de permis de construire entrés en force, mais discutables du point de vue de la protection du site.³³

L'al. 4 rappelle, sur la base de l'art. 6, al. 1, LPN, la règle selon laquelle, dans les cas où une altération est admise, les objets méritent d'être ménagés le plus possible. Selon la pratique du Tribunal fédéral, le devoir de ménager l'objet au maximum exige en première ligne de limiter l'intervention à ce qui est strictement nécessaire pour réaliser l'objectif du projet (principe de proportionnalité) et interdit de prendre des mesures inappropriées ou altérant inutilement l'objet.³⁴ En outre, pour compenser les atteintes, il convient de mettre en œuvre des mesures de remise en état ou de remplacement adéquates. Par mesures de remise en état au sens large, on entend des mesures architecturales et d'entretien qui permettent d'améliorer la situation générale de l'objet altéré par le projet. L'action est menée sur place, sur l'objet. Si de telles mesures ne peuvent être mises en œuvre, il convient de prendre des mesures de remplacement appropriées comme une réfection ou une revalorisation. Ces mesures doivent si possible être prises à l'intérieur de l'objet et en tous cas s'orienter sur les qualités existantes. Il convient ici de souligner que dans le cas de sites construits et de monuments historiques, les mesures de remplacement ne sont que limitées, puisque des qualités historiques sont irrémédiablement perdues et ne peuvent être remplacées. Les mesures de ce genre doivent toujours avoir pour but la conservation de l'authenticité des sites construits et de monuments historiques.³⁵ En application du principe de causalité, qui est au cœur de la législation environnementale (art. 2 LPE), les mesures réalisées en vertu de l'al. 4 sont à la charge du responsable de l'intervention.

³⁰Voir par exemple Tschannen/Mösching, Nationale Bedeutung von Aufgaben- und Eingriffsinteressen im Sinne von Art. 6 Abs. 2 NHG, Rechtsgutachten, Berne 2012, p. 25 ss; Dajcar, *op. cit.* p. 135 ss; Leimbacher, Kommentar NHG, Zurich 1997, art. 6 N. 21.

³¹ RS 814.01

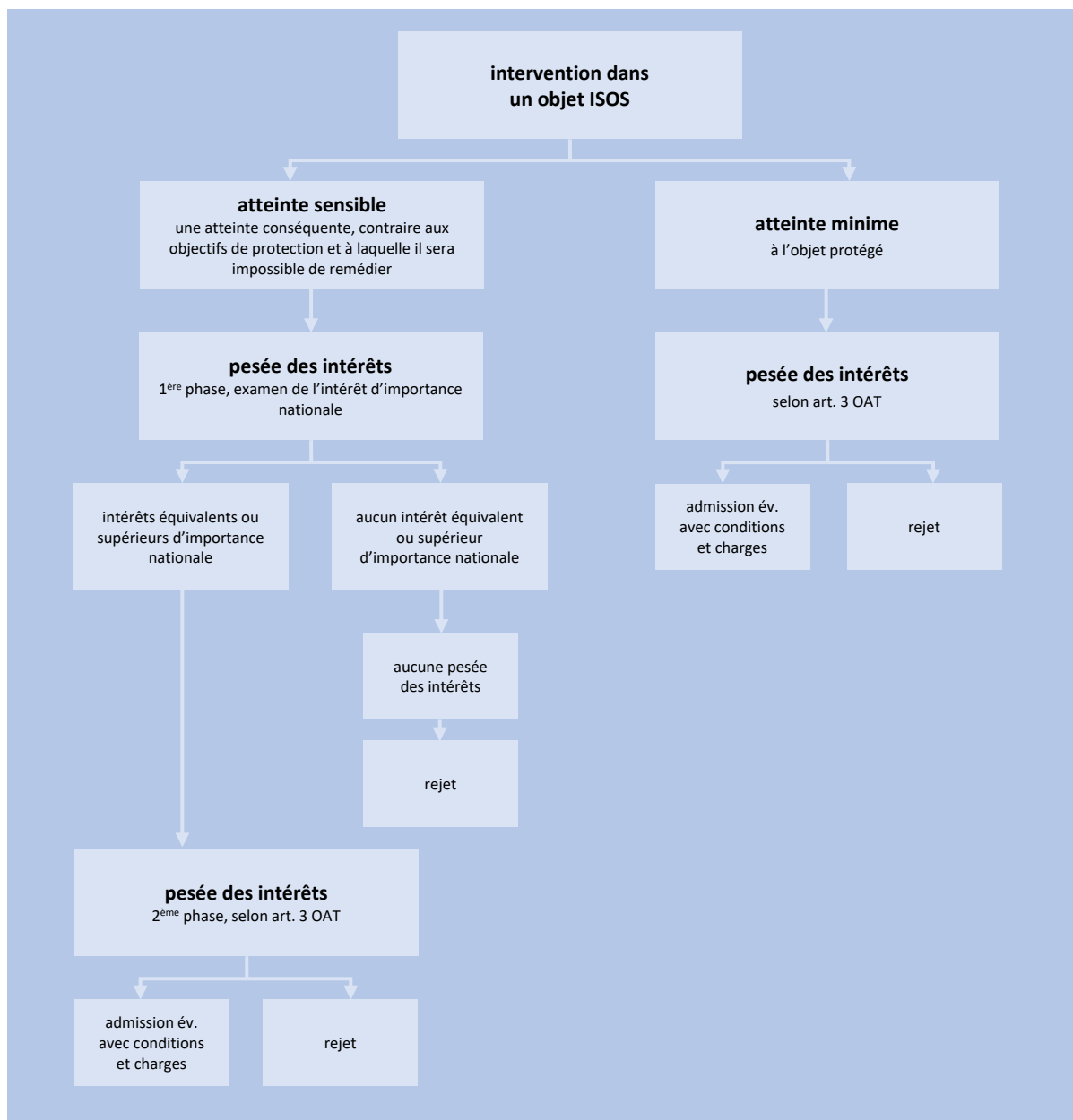
³² RS 814.011

³³Cf. Briel/Waespi/Zimmermann, in : Ehrenzeller (éd.): Bildungs-, Kultur- und Sprachenrecht, SBVR Bd. 9, Bâle 2018, p. 630 N. 169.

³⁴ Leimbacher, Kommentar NHG, Zurich 1997, art. 6 N. 9 avec références.

³⁵ Cf. Commission fédérale des monuments historiques (CFMH) (éd.): Reconstitution et reconstruction, Document de base du 22 juin 2018.

En résumé, la procédure à suivre en cas d'interventions prévues dans des objets ISOS lors de l'accomplissement de tâches de la Confédération peut être représentée par le schéma suivant³⁶ :



Ces indications s'appliquent aux interventions réalisées dans le cadre de l'accomplissement de tâches de la Confédération (au sens de l'art. 2 LPN). La mise en œuvre de l'ISOS dans le cadre de tâches cantonales ou de degré inférieur fait l'objet de l'art. 12 OISOS.

Art. 11 Réduction des altérations

Cet article porte, au sens large, sur les propositions d'amélioration exigées à l'art. 5, al. 1, let. f, LPN. Le mandat d'examiner, dès que l'occasion se présente, dans quelle mesure des altérations existantes peuvent être supprimées ou au moins réduites concerne les interventions et les utilisations actuelles affectant les objectifs de sauvegarde des objets. Elles

³⁶ Traduit d'après VLP-ASPAN, Ortsbildschutz und Verdichtung, Arbeitshilfe, Berne 2018, p. 13.

ne sont pas nécessairement en lien direct avec une intervention planifiée ou à évaluer. Il convient de souligner qu'il s'agit d'un mandat d'examen donné à toute autorité de décision chargée de traiter un projet situé dans un objet ISOS, quel que soit le niveau étatique où elle se trouve. L'objectif de cette disposition est de conserver et de valoriser la qualité de l'environnement bâti, que l'examen soit réalisé dans le cadre de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération ou non. Les possibilités d'amélioration des objets sont plus larges lorsque l'on cherche à exploiter les synergies avec d'autres projets et à saisir toutes les occasions qui se présentent. Il ne doit pas s'agir obligatoirement d'une intervention concrète (voir à ce sujet le commentaire de l'art. 10, al. 4, ci-dessus). On peut envisager aussi et surtout des mesures de valorisation spécifiques, notamment dans le cadre de projets à incidence territoriale ou de conventions-programmes en vertu de l'art. 13 LPN pour la conservation et la promotion de sites construits dignes de protection. Un environnement bâti de qualité s'obtient grâce au développement de mesures spécifiques pour chaque site et peut être atteint de diverses manières, pour autant que les mesures tiennent compte des besoins locaux concernant l'espace et l'environnement. Les mesures éventuellement prises doivent par conséquent être proportionnées et appropriées quant au fond, c'est-à-dire qu'elles doivent tenir compte des objectifs concrets de sauvegarde et se limiter à ce cadre-là. La mise en œuvre bénéficie ainsi d'une grande marge d'appréciation. Pour le financement des mesures de valorisation ou d'amélioration, on se reportera au commentaire de l'art. 13.

Art. 12 Prise en compte par les cantons

Dans son arrêt du 1^{er} avril 2009 concernant l'affaire Rütli (ZH)³⁷, le Tribunal fédéral s'est exprimé sur la question de l'obligation de tenir compte de l'ISOS, en particulier dans les plans directeurs cantonaux et dans les plans d'affectation communaux. Il a énoncé que non seulement les inventaires fédéraux au sens de l'art. 5 LPN doivent être mis en œuvre dans l'accomplissement des tâches de la Confédération au sens de l'art. 2 LPN, mais qu'ils doivent également être pris en compte pour l'exécution des tâches cantonales et communales. Le Tribunal fédéral a précisé que, de par leur nature, les inventaires fédéraux peuvent être assimilés aux conceptions et plans sectoriels au sens de l'art. 13 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT)³⁸ et que les principes concernant ces instruments de planification s'y appliquent par analogie. Les cantons doivent donc tenir compte des inventaires fédéraux lors de l'établissement de leurs plans directeurs, en vertu de l'art. 6, al. 4, LAT. Ces plans directeurs étant contraignants pour les autorités, la protection assurée par les inventaires est aussi reprise dans les plans d'affectation, soit par la délimitation de zones à protéger (art. 17, al. 1, LAT), soit par la prescription d'autres mesures adéquates (art. 17, al. 2, LAT). Les cantons et les communes doivent ainsi tenir compte des inventaires fédéraux au sens de l'art. 5 LPN, ce qui signifie qu'ils doivent respecter la règle selon laquelle les objets doivent être conservés intacts ou en tout cas ménagés le plus possible conformément à l'art. 6, al. 2, LPN, même en dehors de l'accomplissement de tâches de la Confédération. Dans ces cas, la pesée des intérêts de protection et d'utilisation n'est toutefois pas soumise aux exigences qualifiées de l'art. 6, al. 2, LPN, mais, par analogie, aux dispositions de l'art. 3 LPN (pesée des intérêts simple). L'obligation, pour les cantons et les communes, de prendre en compte les inventaires fédéraux au sens de l'art. 5 LPN a déjà fait l'objet de diverses discussions et publications et s'est entre-temps établie dans la pratique.³⁹

³⁷ ATF 135 II 209

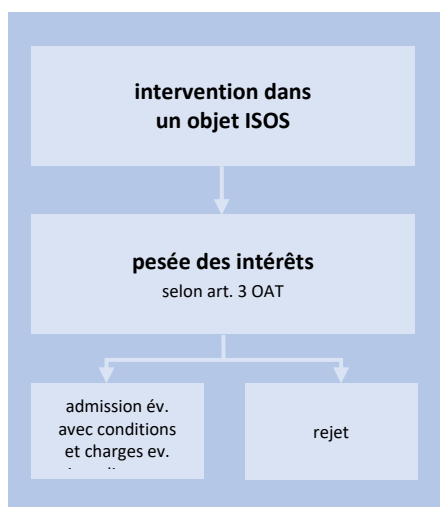
³⁸ RS 700

³⁹Par ex. Office fédéral du développement territorial (ARE), Office fédéral des routes (OFROU), Office fédéral de

L'*al. 1* exige logiquement que les cantons prennent en compte l'ISOS lors de l'établissement de leurs planifications, en particulier des plans directeurs (voir à ce sujet l'art. 4a ajouté à l'ancienne OISOS le 14 avril 2010). Les inventaires fédéraux, leurs objets ainsi que les objectifs de protection doivent en principe être repris dans les plans directeurs cantonaux, ce que confirme l'art. 11, al. 1, LAT, selon lequel « le Conseil fédéral approuve les plans directeurs [...] notamment s'ils tiennent compte de manière adéquate de celles 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.).

En vertu de l'*al. 2*, les cantons sont en outre tenus de veiller, conformément à leurs instruments spécifiques et en lien notamment avec les communes, à ce que l'ISOS soit pris en compte, sur la base des plans directeurs cantonaux, lors de l'établissement des plans d'affectation cantonaux et communaux. Les plans directeurs cantonaux doivent, 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 pour une mise en œuvre de mesures permettant la prise en compte des objectifs de sauvegarde de l'inventaire fédéral dans tous les projets à incidence territoriale.⁴⁰

En résumé, la procédure à suivre en cas d'interventions prévues dans des objets ISOS lors de l'accomplissement de tâches cantonales et communales peut être représentée par le schéma suivant⁴¹ :



l'environnement (OFEV), Office fédéral de la culture (OFC) (éd.), 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 2012 et VLP-ASPAN/GR/SZ/SG/GR (éd.), Ortsbildschutz und Verdichtung, Berne 2018.

⁴⁰ Office fédéral du développement territorial (ARE), Office fédéral des routes (OFROU), Office fédéral de l'environnement (OFEV), Office fédéral de la culture (OFC) (éd.), 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 2012 et VLP-ASPAN/GR/SZ/SG/GR (éd.), Ortsbildschutz und Verdichtung, Berne 2018, p. 13.

⁴¹ Traduit d'après VLP-ASPAN, Ortsbildschutz und Verdichtung, Arbeitshilfe, Berne 2018, p. 13.

Art. 13 Aides financières

Les aides financières accordées par la Confédération, sur la base des art. 13 et 14a LPN, pour les mesures de conservation et de valorisation des objets ISOS ne sont pas régies par l'OISOS. Ce soutien est régi exclusivement par les dispositions des art. 4 à 11 ou 12a OPN et fait généralement l'objet d'une convention-programme entre la Confédération et le canton.

Art. 14 Informations et conseils

Selon l'art. 25a, al. 1, LPN, la Confédération et les cantons veillent à informer et à conseiller les autorités et le public sur l'état et l'importance de la nature et du paysage. L'OISOS confie à la Confédération une tâche d'information équivalente, puisque la sauvegarde des sites construits d'importance nationale relève dans une large mesure de la protection du paysage. L'OFC a pour première tâche de fournir des informations sur la signification générale des sites construits et leur sauvegarde. Dans ce contexte, il donne aussi des renseignements et des conseils sur le rôle central et le potentiel du patrimoine culturel pour la société, l'économie et l'environnement.⁴²

L'OFC est également responsable de la mise en œuvre appropriée de l'ISOS. Afin de favoriser une meilleure compréhension de l'inventaire et d'améliorer son application, il offre différentes formules de formation continue ou soutient celles d'institutions partenaires. En font partie des publications, des forums de discussion occasionnels ou permanents ou encore des congrès, ainsi que des cours spécifiques sur l'ISOS.

Art. 15 Abrogation d'un autre acte

La promulgation de la nouvelle OISOS entraîne l'abrogation de l'ordonnance de 1981.

Art. 16 Entrée en vigueur

La présente ordonnance entre en vigueur le xx novembre 2019.

4. Explications relatives à l'annexe

Annexe 1

L'*annexe 1* énumère par canton et par ordre alphabétique les noms des sites construits d'importance nationale au moment de l'établissement de l'inventaire. Elle indique pour chaque objet le numéro d'identification et la catégorie d'agglomération.

Annexe 2

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

⁴² Voir p. ex. INFRAS AG, Ortsbildschutz, Analyse der Leistungen und Einschätzung der Entwicklung, Zurich 2017.