

ISOS et densification

Rapport du groupe de travail



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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

IMPRESSUM

Editeur

Office fédéral du développement territorial (ARE)

Groupe de travail

Frank Aargast, Amt für Städtebau der Stadt Zürich

Hans-Georg Bächtold, Société suisse des ingénieurs et des architectes (SIA)

Peter Baumgartner, Amt für Raumentwicklung des Kantons Zürich

Anne-Marie Biland, Office de la culture du canton de Berne

Lukas Bühlmann, Association suisse pour l'aménagement national (VLP-ASPAN)

Raphaël Crestin, Service d'urbanisme de la ville de Lausanne

Konstanze Domhardt, Amt für Raumplanung des Kantons Basel-Landschaft

Martin Eggenberger, Planteam S AG

Claudia Guggisberg, ARE (direction du groupe de travail)

Matthias Howald, ARE

Martine Jaquet, Service d'urbanisme de la ville de Lausanne

Martina Jenzer, Amt für Städtebau der Stadt Zürich

Andreas Madianos, Amt für Städtebau der Stadt Winterthur

Oliver Martin, Office fédéral de la culture (OFC)

Sacha Peter, Amt für Raumentwicklung des Kantons Zürich

Alberto Ruggia, Amt für Raumentwicklung des Kantons Graubünden

Samuel Scherer, ARE (secrétariat du groupe de travail)

Bernard Trottet, Office de l'urbanisme du canton de Genève

Rédaction

Claudia Guggisberg, ARE

Samuel Scherer, ARE

Traduction et relecture

Laurent Auberson, Schaffhouse

Martine Jaquet, Service d'urbanisme de la ville de Lausanne

Marie-Laure Zurbriggen, ARE

Production

Rudolf Menzi, chef de la communication ARE

Distribution

www.are.admin.ch

Sommaire

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

1. Situation actuelle et enjeux

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Composition du groupe de travail

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

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

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

4. Réunions du groupe de travail

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

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

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

5. Bases pour les réflexions du groupe de travail

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

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

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

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

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

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

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

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

La version révisée de la LAT, en vigueur depuis le 1^{er} mai 2014, demande expressément que le développement de l'urbanisation s'opère à l'intérieur du milieu bâti. Cette notion de «développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti» comprend non seulement une limitation à l'extension du milieu bâti et un développement urbain compact aux endroits appropriés, mais aussi la densification et la requalification urbaine. Au cœur de cette exigence fondamentale figurent le recours systématique aux réserves internes au milieu bâti et la création de potentiels supplémentaires de densification. Conformément à l'article 8a, alinéa 1, lettre c LAT, le plan directeur cantonal doit définir la manière de concentrer le développement d'une urbanisation «de qualité» à l'intérieur du milieu bâti. La mise en évidence de cette notion, selon le message du 20 janvier 2010 relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (FF 2010 959), atteste l'importance accordée aux aspects qualitatifs qui permettent une valorisation du milieu bâti. La qualité du milieu bâti s'entend ici au sens global. La préservation de l'identité culturelle et de l'histoire du lieu notamment contribue à la qualité de la vie sociale. Comme l'indique le Complément au guide de la planification directrice (ARE, mars 2014), la prise en considération de l'évolution historique des sites construits joue également un rôle important en ce sens.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Question spécifique au canton de Zurich

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

Questions spécifiques aux grandes villes

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

Questions de portée générale

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

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

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

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

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

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

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

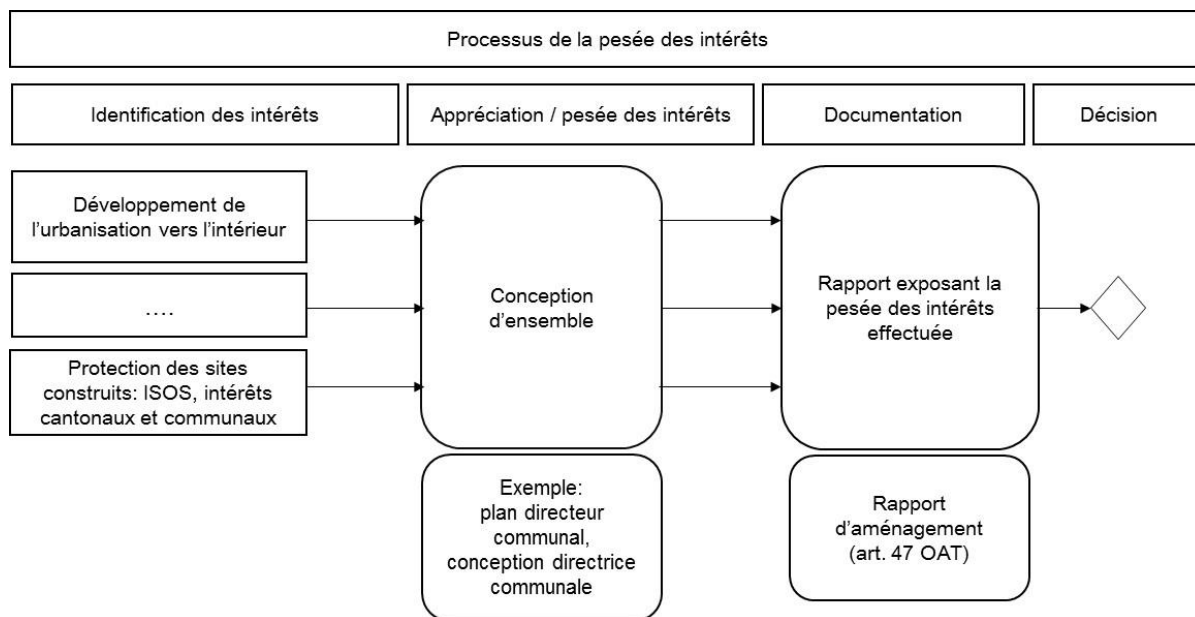
Les questions liées à la méthode de recensement de l'ISOS (étendue, mises à jour, etc.) n'ont pas été approfondies dans le groupe de travail; elles seront reprises par l'OFC dans les discussions sur le développement futur de l'ISOS.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

6.2.2. Considérations de principe sur la pesée des intérêts

Conditions préalables

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

La pesée des intérêts aux différents niveaux de planification

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

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

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

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

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

Méthode pour la pesée des intérêts

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

Identification des intérêts concernés

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

Appréciation des intérêts en présence

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

Mise en balance des intérêts en présence

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

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

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

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

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

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

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

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

importants, si les intérêts, une fois identifiés, ont été mal appréciés ou n'ont pas été pondérés correctement⁸.

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

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

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

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

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

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

⁸ Cf. TSCHANNEN, Commentaire LAT, art. 3 : 35 et suiv.

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

Rüti (ZH)

Dans la zone de centre et la zone centrale II de la commune de Rüti (ZH), un plan d'aménagement détaillé privé prévoyait – moyennant des dérogations importantes à la réglementation de base – la construction de quatre immeubles locatifs de quatre étages avec attique et un immeuble de sept niveaux à toit plat, sur une surface totale de 11'600 m². Un voisin a fait recours en arguant que les directives de protection de l'ISOS avaient été insuffisamment prises en considération dans l'élaboration du plan d'aménagement détaillé. Même si les dispositions relatives aux plans d'affectation de détail autorisent des dérogations au règlement des constructions, le Tribunal fédéral estime que ces dérogations doivent être examinées en tenant compte de la protection du paysage et du site bâti, telle qu'elle est exprimée dans l'ISOS et dans la définition de la zone historique de la localité. Le Tribunal a en outre reconnu sans équivoque l'importance des inventaires fédéraux, comme l'ISOS, également dans l'accomplissement des tâches cantonales et communales. Par leur nature, a-t-il expliqué, les inventaires fédéraux sont assimilables à des plans sectoriels et à des conceptions au sens de l'article 13 LAT et par conséquent les principes valables pour ces instruments de planification doivent être appliqués par analogie. Il existe donc pour les cantons et les communes un devoir de prise en considération des inventaires fédéraux. De l'avis du Tribunal fédéral, c'est aussi le cas lorsqu'il y a dérogation au plan d'affectation de base⁹.

Schaffhouse, quartier de villas de Steig

Le Conseil municipal (exécutif) de la ville de Schaffhouse, à la demande des propriétaires, a adopté un plan de quartier pour le quartier de villas de Steig. Une voisine, après le rejet par le Conseil d'Etat de son recours, a déposé un recours de droit administratif auprès du Tribunal cantonal qui l'a admis et a annulé les décisions des instances précédentes. Le Tribunal fédéral, saisi de l'affaire, a ensuite annulé la décision du Tribunal cantonal pour violation de l'autonomie communale.

Les parcelles comprises dans le plan de quartier «Steig» figurent dans l'ISOS avec un objectif de sauvegarde qui prévoit que tous les bâtiments, parties d'installation et espaces extérieurs sont à protéger intégralement et que les interventions parasites sont à bannir. Selon la jurisprudence, cette obligation doit être respectée lors de l'établissement du plan d'affectation. Dans la procédure d'autorisation de construire, la pesée des intérêts doit se faire à la lumière des exigences de la protection du paysage. La commission communale d'urbanisme a donné une appréciation globalement positive du plan de quartier. Le Service cantonal des monuments historiques n'a pas non plus rejeté le plan de quartier sur le principe. Le Tribunal fédéral est arrivé à la conclusion que le plan de quartier objet du litige n'empêche pas un aménagement de grande qualité architecturale. Selon lui, le Tribunal cantonal a imposé sa propre solution, plutôt que de reconnaître l'évaluation de l'autorité communale, également compatible avec les objectifs de protection. Ce faisant, il a outrepassé son pouvoir d'examen et n'a pas respecté la marge d'appréciation de l'autorité communale¹⁰.

6.2.4. Conception d'ensemble (par ex. plan directeur communal)

Il est judicieux d'effectuer une pesée des intérêts dans un cadre aussi large que possible et de prendre en considération l'ensemble des intérêts identifiés. Si, au contraire, la pesée des intérêts ne

⁹ ATF 135 II 209 (Rüti), URP/DEP 2009, p. 509; voir aussi INFORAUM 3/09, p. 14 et 4/09, p. 3.

¹⁰ Arrêt du Tribunal fédéral 1C_130/2014, 1C_150/2014 du 6 janvier 2015 (Schaffhausen, SH).

se réfère qu'à un seul projet, il sera plus difficile de justifier la nécessité et l'opportunité d'une densification à cet endroit. Les intérêts de la protection des sites construits ne pourront pas non plus être pris en considération de manière adéquate dans une approche basée sur un seul projet et sur une portion de territoire restreinte. De l'avis de plusieurs membres du groupe de travail, un plan directeur communal, ayant force obligatoire pour les autorités, serait un instrument approprié pour une approche globale¹¹. Mais d'autres instruments similaires, au niveau régional ou communal, peuvent également entrer en ligne de compte. Indépendamment de l'instrument choisi, c'est de pouvoir s'appuyer sur une conception d'ensemble du milieu bâti qui importe. L'exemple de la ville d'Aarau montre que le niveau de la conception directrice ou du plan directeur communal est approprié, parce qu'il permet une approche d'ensemble et facilite la discussion avec la population et les autorités politiques. L'élaboration d'une telle conception territoriale équivaut à une procédure qualifiée par laquelle la planification se fait à l'échelle du territoire communal et se distancie d'objets individuels. Les communes du canton de Soleure élaborent également une conception directrice de l'organisation de leur territoire, conformément à l'obligation imposée par la loi cantonale sur l'aménagement et les constructions. La population a la possibilité de donner son avis sur la conception directrice dans le cadre de l'assemblée communale, alors que, dans le canton de Soleure, le plan d'affectation est adopté par l'exécutif communal et non par la population. La conception directrice revêt donc une importance particulière. De leur côté, les cantons de Lucerne et d'Uri exigent des communes une conception directrice du développement urbain qui doit déjà inclure une première prise en compte de l'ISOS, au titre de réflexion générale. Dans le canton de Zurich, l'élaboration d'un plan directeur communal n'est une obligation légale que pour le domaine des transports. Mais beaucoup de communes utilisent de plus en plus le plan directeur communal pour appliquer les dispositions de la LAT révisée et mettre en œuvre le développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti. Après l'adoption du plan directeur cantonal par le Conseil fédéral, les services cantonaux ont rédigé un guide pratique qui précise comment traiter les aspects du développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti dans les plans directeurs communaux¹². Selon ce document, les communes doivent élaborer une stratégie de développement de l'urbanisation sur la base d'une analyse de la localité. En tant qu'instrument de conduite et de coordination à force obligatoire pour les autorités, le plan directeur communal est appelé à jouer un rôle important dans la consolidation de la stratégie communale de développement à l'intérieur du milieu bâti.

Le plan directeur communal ou d'autres instruments comparables ne sont pas seulement importants pour l'évaluation par rapport à l'ISOS, mais plus généralement pour la mise en œuvre des nouvelles dispositions de la LAT révisée. Des membres du groupe de travail ont donc exprimé le regret que l'instrument du plan directeur communal (ou des instruments comparables) n'ait, selon les documents mis en consultation, pas été retenu dans la deuxième révision partielle de la LAT. Il serait également important d'en faire un thème dans la formation en aménagement du territoire.

L'ISOS – comme d'ailleurs d'autres inventaires fédéraux et directives légales – contient un potentiel d'utilisation «abusive» lors de recours qui peuvent être le fait de personnes ayant d'autres motivations que la préservation des sites construits. Pour cette raison également, il est important de disposer d'une bonne conception d'ensemble, par exemple sous la forme d'un plan directeur communal, qui ait fait l'objet d'une pesée des intérêts minutieuse, adaptée à ce niveau de planification.

6.2.5. Rôle de l'ISOS au niveau de la procédure d'autorisation de construire

Dans le cadre de la procédure d'autorisation de construire, les autorités ne procèdent généralement plus à une pesée des intérêts; le seul élément décisif est la conformité à la réglementation en vigueur concernant la police des constructions. Cependant, pour les projets nécessitant des autorisations exceptionnelles, par exemple pour une construction en dehors de la zone à bâtir ou en cas de dérogation au règlement des constructions dans le cadre d'une planification d'affectation spéciale (le

¹¹ Sur les plans directeurs communaux, voir GILGEN (2006) : *Kommunale Richt- und Nutzungsplanung - Ein Lehrbuch*. vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich.

¹² AMT FÜR RAUMENTWICKLUNG KANTON ZÜRICH (2015) : Leitfaden «Die Siedlungsentwicklung nach innen umsetzen».

plan de quartier «Steig» à Schaffhouse en est un exemple), il faut alors procéder à une pesée des intérêts et prendre en compte l'ISOS. C'est notamment ce que recommande Patrimoine Suisse dans son guide sur l'ISOS au point 2.4.

7. Bilan du groupe de travail

7.1. Positions communes du groupe de travail

«L'ISOS peut parfois compliquer la densification, mais il ne l'empêche en principe pas. Il faut examiner pour chaque cas particulier si la valeur de l'héritage bâti l'emporte sur l'intérêt à une utilisation accrue de la construction.» (VLP-ASPAN: INFORUM 2/15, p. 14)

L'ISOS constitue une base pour la planification et doit être pris en compte à ce titre. Par sa nature, l'ISOS a le caractère d'une conception, mais n'est pas une conception au sens de l'article 13 LAT. Il montre quels sont les intérêts et les objectifs de sauvegarde des sites construits d'intérêt national, mais n'est pas le résultat d'une pesée d'intérêts. Il permet notamment de mieux comprendre le développement antérieur d'un site construit et de mieux cerner son identité.

7.2. Recommandations du groupe de travail

- Dans tous les cas, une évaluation minutieuse et bien documentée doit mettre en balance les intérêts de la protection des sites construits et ceux du développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti. Il est essentiel que l'ISOS soit pris en compte.
- Il est important que les objectifs de sauvegarde de l'ISOS ne soient pas repris tels quels dans la pesée des intérêts, mais qu'avec d'autres bases cantonales et communales (par ex. inventaires des bâtiments), ils contribuent à l'établissement d'un avis spécialisé et consolidé en matière de protection des sites construits, dans le cadre de l'identification préalable des intérêts. Les objectifs de sauvegarde de l'ISOS sont alors vérifiés, mis à jour et formulés de manière concrète et adaptée à chaque situation.
- Pour l'identification des intérêts relevant du développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti, il est important que la nécessité de densifier puisse s'appuyer sur des dispositions de niveau supérieur (notamment LAT, législation cantonale et plan directeur cantonal) et que celles-ci soient le plus concrètes possible; il faut aussi qu'elle s'inscrive dans un contexte territorial élargi et ne concerne pas un seul projet. L'évaluation et la pesée des intérêts doivent se faire autant que possible dans le cadre de l'élaboration d'une conception d'ensemble. Les intérêts de la protection des sites construits, ceux du développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti ainsi que les autres intérêts (transports, maintien des espaces verts, etc.) sont mis en balance. Le plan directeur communal est un instrument particulièrement adapté pour cette pesée des intérêts, mais son institutionnalisation est inégale d'un canton à l'autre. Le travail peut aussi se faire dans le cadre d'une conception régionale ou communale, d'un plan directeur du développement urbain ou d'autres instruments de planification comparables.
- La mise en œuvre conjointe et coordonnée des objectifs de l'ISOS et de la LAT (mandat de densification) constitue aussi une opportunité de requalification urbaine. Ainsi combinée avec une amélioration de la qualité urbaine, la densification est mieux acceptée par la population.

7.3. Attentes du groupe de travail pour la suite des démarches

- Il ressort des discussions du groupe de travail que le débat et l'échange d'expériences sur la coordination entre le développement de l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti et la protection des sites construits répondent toujours à un besoin. Il est donc souhaitable que s'instaure un dialogue permanent entre les représentants de l'aménagement du territoire et ceux de la protection des sites construits. Il convient d'examiner si ce dialogue peut prendre place dans un

groupe de travail existant (par ex. le groupe de travail «Patrimoine bâti» de l'OFC) ou s'il faut créer un nouveau cadre.

- Les représentants de l'aménagement du territoire de tous les niveaux insistent pour que l'OFC prenne en compte leur domaine dans le développement futur de l'ISOS et de sa méthode.
- De l'avis du groupe de travail, la prochaine phase d'actualisation de l'ISOS ne devrait pas débiter uniquement par les Grisons, mais traiter simultanément un canton du Moyen-Pays confronté, en matière de densification, aux situations décrites dans le présent rapport.

8. Documents

Bases légales et leurs commentaires, messages

- Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) RS 451 :
<https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19660144/index.html>
- Ordonnance concernant l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (OISOS) RS 451.12:
<https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19810221/index.html>
- KELLER, ZUFFEREY, FAHRLÄNDER (1997) : Commentaire de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage
- Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) RS 700 :
<https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19790171/index.html>
- Ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT) RS 700.1 :
<https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20000959/index.html>
- Message du 20 janvier 2010 relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (FF 2010 959) :
<https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2010/959.pdf>
- TSCHANNEN (2010) : Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire

Recommandations et lignes directrices des autorités fédérales

- ARE, OFROU, OFEV, OFC (2012) : Recommandation pour la prise en considération des inventaires fédéraux au sens de l'article 5 LPN dans les plans directeurs et les plans d'affectation :
<http://www.bafu.admin.ch/publikationen/publikation/01692/index.html?lang=fr>
- Complément au guide de la planification directrice et Directives techniques sur les zones à bâtir :
<http://www.are.admin.ch/themen/recht/04651/index.html?lang=fr>

Arrêts du Tribunal fédéral

- [Arrêt du Tribunal fédéral du 1^{er} avril 2009 concernant la commune de Rüti \(ATF 135 II 209\)](#)
sur le site : <http://www.bger.ch/>
- [Arrêt du Tribunal fédéral du 6 janvier 2015 concernant le plan de quartier « Steig » à Schaffhouse \(arrêt 1C 130/2014\)](#)
sur le site : <http://www.bger.ch/>
- [Arrêt du Tribunal fédéral du 8 juillet 1987 concernant la commune de Lommiswil \(ATF 113 Ib 225\)](#)
sur le site : <http://www.bger.ch/>

Autres publications et documents

- AMT FÜR RAUMENTWICKLUNG KANTON ZÜRICH (2015) : [Leitfaden « Die Siedlungsentwicklung nach innen umsetzen »](#)
sur le site : www.are.zh.ch/
- GILGEN (2006) : Kommunale Richt- und Nutzungsplanung - Ein Lehrbuch. vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich
- PATRIMOINE SUISSE - SCHWEIZER HEIMATSCHUTZ : Importance et portée juridique de l'Inventaire des sites construits à protéger en Suisse (ISOS) – Guide de Patrimoine suisse à l'attention de ses sections.
- STADT AARAU (2014) : Revision der Allgemeinen Nutzungsplanung: Raumentwicklungsleitbild (REL)

- VLP-ASPAN (2011) : Territoire & Environnement, 1/11 : Les inventaires fédéraux au sens de l'art. 5 LPN
http://www.vlp-aspan.ch/sites/default/files/te_11_01_1.pdf
- VLP-ASPAN (2009, 2015) : INFORUM, 3/2009, 4/2009, 2/2015, à commander auprès de :
<http://www.vlp-aspan.ch/fr/information/inforum-territoire-et-environnement>
- VLP-ASPAN (2015) : Territoire & Environnement, 3/2015 : Densifier avec qualité. A commander auprès de : <http://www.vlp-aspan.ch/fr/information/inforum-territoire-et-environnement>
- VLP-ASPAN (2014) : Introduction à l'aménagement du territoire. A commander auprès de :
<http://www.vlp-aspan.ch/de/shop/lehrbuch-einfuehrung-die-raumplanung>
- ZUFFEREY, ESTOPPEY (2014) : Avis de droit : Subventions fondées sur l'art. 18 al. 2 let. a LAU : tâches fédérales ?