BPUK DTAP DCPA

isos@bak.admin.ch
Département fédéral de l'intérieur
Inselgasse 1
3003 Berne

Berne, le 15 mars 2019

Révision totale de l'Ordonnance concernant l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (OISOS)
Prise de position de la DTAP

Mesdames,
Messieurs,

Par courrier du 30 novembre 2018 le Conseiller fédéral Alain Berset a ouvert une procédure de consultation relative à la révision l'Ordonnance concernant l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (OISOS). La Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement DTAP prend volontiers position à ce sujet.

I. Nécessité d'agir en relation avec l'ISOS et remarques générales

Depuis plusieurs années la DTAP se penche de manière approfondie sur la LPN et notamment sur la question de la pesée des intérêts. Le 27 novembre 2018 elle a adressé un courrier aux deux Conseillers fédéraux Alain Berset et Doris Leuthard, mettant en évidence la nécessité du point de vue des cantons d'agir maintenant en relation avec la LPN. La DTAP a proposé d'organiser une table-ronde, afin de définir un mandat commun en vue de l'établissement d'un paquet de travail commun. Par courrier du 27 février 2019 la Conseillère fédérale Simonetta Sommaruga et le Conseiller fédéral Alain Berset ont donné une suite favorable à notre demande. Cette table-ronde offre l'opportunité de définir une conception commune et de faire en sorte d'atteindre le plus haut degré possible d'application dans la pratique et d'acceptation. Dans ce contexte la DTAP propose de suspendre la révision totale de l'OISOS jusqu'au terme du déroulement de la table-ronde.

Sur le principe la DTAP se réjouit que le Conseil fédéral entende créer de meilleures bases légales pour l'application de l'ISOS en procédant à une révision totale de l'OISOS. La révision apporte transparence et sécurité juridique. L'harmonisation avec les ordonnances existantes – l'Ordonnance concernant l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (OIFP) et l'Ordonnance concernant l'inventaire fédéral des voies de communication historiques de la Suisse (OIVS) – est judicieuse sur le principe. Le projet actuel ne prend toutefois pas assez en compte les requêtes formulées par les cantons en lien avec la pesée des intérêts et la méthode en relation avec l'ISOS, ainsi que les positions exprimées par la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie (CEATE-E). La DTAP s'engage pour que l'Ordonnance soit rétravaillée dans le sens des propositions ci-après.

Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement DTAP
Maison des cantons
Speichergasse 6
Case postale, 3001 Berne
Tél 031 320 16 90
info@dtap.ch
www.dtap.ch

Proposition: il y a lieu de suspendre la révision totale de l'OISOS; il importe d'initier d'abord un processus de partenariat entre la Confédération et les cantons quant à la nécessité actuelle d'agir en relation avec l'ISOS.

II. Remarques concernant certains articles

La DTAP considère que le dialogue orienté résultats entre la Confédération et les cantons revêt une importance centrale. Les déclarations et propositions ci-dessous ne sauraient le remplacer.

a. Implication des cantons; art. 4

Le réexamen et la mise à jour de l'ISOS implique une coordination entre les différents services spécialisés dans les cantons. L'organisation de l'élaboration des bases, la définition de la position et la pondération des prises de position internes aux cantons varient d'un canton à l'autre. Il est donc tout indiqué d'assurer l'implication des services spécialisés cantonaux non pas directement, mais via les cantons en tant qu'organes compétents. La délégation de certaines tâches aux services spécialisés serait alors possible et judicieuse – pour l'élaboration et l'adaptation p.ex. – tandis que la collaboration et l'audition pourraient l'affaire des organes politiques. Une nouvelle formulation de la disposition allant dans ce sens prendrait davantage en compte la souveraineté organisationnelle des cantons. En vertu de l'ordonnance apparentée, l'OIFP, les cantons doivent veiller à ce que le public soit impliqué de manière adéquate dans le réexamen et la mise à jour de l'ISOS. L'OISOS stipule dorénavant que les cantons décident de la consultation d'autres milieux. Cette différence dans la formulation n'est pas justifiée. Il est important d'accorder aux cantons suffisamment de temps pour impliquer les communes et qu'ils puissent invoquer une base légale afin d'exiger les délais nécessaires.

Proposition relative à l'art. 4
1 Il importe que les **cantons** soient impliqués suffisamment tôt lors du réexamen et de la mise à jour de l'ISOS au sens de l'art. 5 al. 2 LPN ainsi que de modifications mineures dans la description des objets selon l'art. 3 de l'Ordonnance.
Il convient de ré-examiner l'alinea 2 et de le rectifier, afin de garantir que l'implication des communes sera menée à bien dans des délais calculés de manière généreuse.

b. Langage législatif; art. 5

L'ISOS s'adresse aux autorités de tous les échelons mais aussi de plus en plus à des personnes privées devant prendre en considération les inventaires dans le cadre de projets de construction. Ces personnes doivent elles aussi être en mesure de s'y retrouver même en disposant de peu de ressources. Dans ce contexte il convient de veiller à ce que les textes de l'ordonnance soient accessibles et que leur formulation soit simple. Les termes 'intrinsèque' et 'extrinsèque' par exemple ne sont pas courants. Il convient d'adapter le texte de manière à ce qu'il soit compréhensible pas uniquement pour les spécialistes et sans nécessiter de recourir à d'autres documents de référence. Cette requête a été formulée de manière explicite par l'Union des villes suisses et l'Association des communes suisses.

Proposition
Il importe de simplifier la formulation de l'ordonnance de manière à ce qu'elle soit compréhensible sans nécessiter le recours à d'autres documents de référence.

c. Inventaire des grandes villes; article 6

L'inventaire des grandes villes selon la méthode ISOS est complexe et donne des résultats insatisfaisants. On peut se demander si la méthode d'inventaire en termes de surfaces occupées peut être traitée de la même manière dans les grandes villes que dans les villes de taille plus petite. Les grandes villes précisément disposent souvent de services spécialisés compétents, qui se consacrent à l'inventaire avec le plus grand soin. Lorsque ceux-ci parviennent, après une analyse approfondie sur place, à des conclusions sensiblement différentes en termes d'objectifs de protection, l'inventaire selon la méthode ISOS les remet en question et entame leur crédibilité. La Conférence suisse des aménagistes cantonaux COSAC a demandé à plusieurs reprises la création dans l'inventaire d'une catégorie spécifique pour les grandes villes – elle n'a pas été écoutée. La DTAP escompte que la mise à jour de l'ISOS prendra en compte cette thématique.

Proposition art. 6
Il y a lieu d'examiner, conjointement avec les villes, l'introduction d'une catégorie d'agglomération spécifique aux grandes villes et, le cas échéant, de la mettre en œuvre.

d. Pesée des intérêts; art. 10 al. 1 et 2

Cet article formalise le fait que – en présence de deux intérêts opposés de même valeur – c'est l'intérêt de sauvegarde de l'objet figurant à l'ISOS qui prime automatiquement. Cette interprétation est en contradiction avec l'art. 6 LPN, qui autorise un certain écart par rapport à l'obligation de conserver l'objet intact dans les conditions fixées par l'inventaire lorsque des intérêts équivalents ou supérieurs s'opposent à cette conservation. Dès lors, dans le cas d'intérêts équivalents l'autorité a le droit de mettre à profit sa marge d'appréciation. La restriction contenue dans l'ordonnance n'est pas admissible. Elle porte grandement atteinte aux marges de manœuvre des cantons et doit être corrigée.

Proposition art. 10 al. 1 et 2
1 Les interventions qui n'ont pas d'effets sur la réalisation des objectifs de sauvegarde ne représentent pas une altération et sont admissibles. De légères altérations sont également admissibles si elles sont justifiées par un intérêt **équivalent** ou **supérieur à l'intérêt** à protéger l'objet.

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

e. Altération aussi limitée que possible et remplacement; art. 10 al. 4

L'ISOS est plus dynamique que la LPN ; en effet, au fil du temps figurent à l'inventaire de nouveaux objets à protéger. Cela n'est pas possible dans la LPN – c'est pourquoi la formulation stricte de cette loi se justifie. Lors d'interventions sur des objets ISOS la culture du bâti joue un rôle important ; pourtant cette notion n'est pas mentionnée. La formulation propre à l'IFP préconisant *"… le remplacement adéquat, si possible à l'intérieur de l'objet "*, ne saurait être transposée à l'ISOS. Il y a lieu de revoir l'alinea.

A ce propos il y a lieu de prendre en considération que la prise de mesures de remplacement implique automatiquement la participation d'autres propriétaires fonciers, ce qui rend la mise en oeuvre de ces mesures difficiles à réaliser, comme nous avons pu en faire l'expérience. Il convient de mettre le focus sur les mesures de reconstitution. Afin que celles-ci ne complexifient pas trop la réalisation d'un projet, il convient de favoriser une interprétation large de la notion de mesures de reconstitution et de la palette des mesures autorisées. A cet égard il importe également de prendre en considération que la loi part déjà du principe qu'il est procédé pour chaque intervention à une pesée des intérêts en présence exhaustive et le cas échéant qualifiée. Cela garantit que des interventions inconsidérées n'auront pas lieu. Il importe donc d'éviter absolument de compliquer encore la mise en œuvre en exigeant des mesures de reconstitution ou de remplacement irréalistes.

Proposition art. 10 al. 4
Il convient de revoir l'alinea 4 et de trouver des formulations autonomes, adaptées à l'ISOS. Des mesures de reconstitution/remplacement irréalistes ne sauraient être exigées.

f. Tâches de la Confédération et intérêts nationaux; art. 10

Du fait de la jurisprudence du Tribunal fédéral, ces vingt dernières années l'étendue des tâches de la Confédération n'a cessé de croître (cf. p. ex. la décision relative au droit de recours contre les classements en zone à bâtir; ATF 142 II 509). Cette évolution semble se poursuivre. Cela est particulièrement problématique en l'absence de relation causale entre l'intérêt national et la nature de l'objet. Les procédures de planification et d'octroi de permis de construire sont – également en lien avec des mises au concours – complexes et onéreuses, tant pour les investisseurs que pour les autorités compétentes en matière d'autorisation. Dans ce contexte il est essentiel que règne la plus grande sécurité juridique et de planification possible. Une analyse systématique des tâches de la Confédération, de leur application / interprétation par les tribunaux et de leurs répercussions serait donc nécessaire. Le rapport explicatif en dresse une liste qui n'est pas exhaustive. La question de la causalité n'est pas abordée. Bon nombre de questions restent sans réponse.

Parallèlement aux tâches de la Confédération les intérêts nationaux reconnus se sont multipliés, parfois à l'échelon de la loi (Loi sur l'énergie), parfois par le biais de la jurisprudence du Tribunal fédéral (restrictions relatives au territoire urbanisé). Lorsqu'un intérêt national peut être valablement invoqué, une pesée des intérêts est autorisée afin de déterminer le caractère admissible de l'intervention. Alors que les intérêts nationaux susceptibles d'être pris en considération revêtent une importance centrale pour la pesée des intérêts dans le cas des objets figurant à l'ISOS, le rapport explicatif relatif à l'OISOS n'en fait pas état, se contentant de renvoyer à la jurisprudence. La question cruciale en relation avec l'ISOS est la suivante : la densification vers l'intérieur et la coordination entre urbanisation et transports – y compris la sécurité des transports – sont-elles considérées comme des intérêts nationaux et, si oui, dans quels cas? Cette question est de nature politique et ne saurait être déléguée aux tribunaux. La formulation de l'OISOS ne pourra être finalisée qu'après clarification de cette question.

Proposition: Il importe de procéder à une analyse systématique des "tâches de la Confédération" et des "intérêts nationaux" reconnus actuellement au sens de la LPN. Il y a lieu de mettre à profit la révision totale de l'OISOS pour clarifier sur le plan législatif les autres intérêts nationaux résultant de législations fédérales – notamment la densification vers l'intérieur et la coordination entre urbanisation et transports.

g. Expertise de la Commission; art. 10

La pesée des intérêts et les expertises de la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFNP) et de la Commission fédérale des monuments historiques (CFMH) sont en étroite corrélation. Puisque que les tribunaux ont tendance, en ce qui concerne la pesée des intérêts, à accorder aux expertises une pondération plus importante qu'à d'autres bases de valeur équivalente, l'Initiative parlementaire Eder propose d'adapter l'art. 7 al. 3 LPN, comme suit : "*L'expertise constitue une des bases dont dispose l'autorité de décision, qui l'inclura dans sa pesée de tous les intérêts en présence et l'appréciera*". Dans son rapport du 20 mars 2018 la Commission établir que: *" L'ajout d'un nouvel al. 3 à l'art. 7 LPN vise à préciser la valeur de l'expertise de la CFNP et de la CFMH en droit procédural. Cela ancre dans la loi la pratique actuelle selon laquelle les expertises de ces deux commissions ne sont pas l'unique base de décision pour les projets touchant à des objets inscrits dans des inventaires fédéraux, mais une base parmi d'autres. La sécurité du droit est ainsi renforcée dans le cadre des procédures d'autorisation."*

L'évaluation de la consultation a montré que la majorité des participants étaient sur le principe favorables à cette précision. Se pose toutefois la question de savoir si l'adaptation de la LPN est proportionnée. Au sein de la DTAP les avis étaient également partagés (la charge des travaux législatifs pour cette précision vaut-elle vraiment la peine?) Dans la lettre aux Conseillers d'Etat Alain Berset et Doris Leuthard mentionnée ci-dessus il a été proposé de préciser cette disposition à l'échelon de l'ordonnance, en relation notamment avec la valeur accordée aux inventaires et à la pesée des intérêts dans le projet LAT2. Dans une prise de position en date du 30 janvier 2019 le Conseil fédéral a approuvé l'adaptation prévue de la LPN. La révision totale de l'OISOS doit être harmonisée avec ces travaux.

Proposition: Il y a lieu d'harmoniser l'OISOS avec les décisions du Parlement en relation avec l'Initiative parlementaire Eder – selon laquelle les expertises des Commissions ne doivent pas être considérées comme l'unique base de décision pour les projets touchant à des objets inscrits dans des inventaires fédéraux, mais comme une base parmi d'autres.

h. Réduction des altérations; art. 11

Cette disposition exige que les autorités compétentes examinent, dès que l'occasion se présente (lors de chaque planification, demande de permis de construire, octroi de concession ou autre autorisation) dans quelle mesure des altérations existantes peuvent être réduites ou supprimées. En d'autres termes la disposition exige des cantons, comme tâche permanente, de gérer activement la restauration des sites construits au sens de l'ISOS. Elle viole ainsi la garantie de la situation acquise du droit de l'aménagement du territoire. La DTAP rejette fermement cette disposition: une telle obligation est disproportionnée et tout simplement impossible à mettre en œuvre à l'intérieur du territoire urbanisé.

Proposition: Supprimer l'art. 11 OISOS.

i. Prise en compte de l'ISOS dans la planification directrice; art. 12

L'ISOS est une base importante et précieuse pour la planification directrice et les plans d'affectation. Aussi les cantons ont-ils approuvé la modification prévue dans le projet de la 2ème étape de révision de la Loi sur l'aménagement du territoire (LAT2) de l'art. 6 al. 4 : *"Ils tiennent compte notamment des conceptions et plans sectoriels de la Confédération, des plans directeurs des cantons voisins, des inventaires*

fédéraux, ainsi que des programmes de développement régional et des plans d'aménagement régional en fonction de leur caractère obligatoire." La précision "en fonction de leur caractère obligatoire" est importante, car les inventaires n'ont pas tous la même valeur ni la même légitimation que les plans sectoriels en ce qui concerne notamment la participation des cantons, des communes et de la population. Il convient de compléter l'alinea 1 afin d'assurer la congruence avec la Loi sur l'aménagement du territoire.

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

La DTAP vous remercie pour la prise en compte de ces remarques et reste dans l'attente de la réponse du Conseil fédéral en ce qui concerne la demande de clarification commune de la nécessité d'agir en relation avec la LPN et l'élaboration de propositions de solutions dans un esprit de partenariat.

Meilleures salutations.

Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement DTAP

La présidente

Jacqueline de Quattro

La secrétaire générale

Christa Hostettler

Copie à:
- DTAP
- COSAC
- CDIP