

EspaceSuisse

Verband für Raumplanung
Association pour l'aménagement du territoire
Associazione per la pianificazione del territorio
Associazioni per la planisaziun dal territori

Guide

Protection des sites construits et densification

La pesée des intérêts dans les communes disposant
d'un site construit d'importance nationale (ISOS)

Impressum

Édité par

EspaceSuisse
Sulgenrain 20
CH – 3007 Berne

Auteurs

Roland Tremp, Raumentwicklung, 7000 Coire
Philipp Maurer, BauSatz GmbH, 8004 Zurich
Lukas Bühlmann, Barbara Jud, EspaceSuisse, 3007 Berne

Co-financement

Cantons des Grisons, de Saint-Gall, de Schwyz et de Soleure

Berne, 2018

Traduction

Léo Biétry

Lectorat

Alain Beuret, EspaceSuisse

Traitement des illustrations

Felix Wyss, EspaceSuisse

Graphisme

Ludwig Zeller

Couverture

Friche aux abords de la maison Steinbock à Wil SG.
Photo: Philipp Maurer

Impression

Abächerli Media AG, 6060 Sarnen

Reproduction des textes et des illustrations autorisée moyennant
mention de la source

Commande > www.espacesuisse.ch/fr/shop



Impulsion Développer vers l'intérieur

Impulsion Développer vers l'intérieur est prise en charge par

DETEC Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication

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

ACS Association des Communes Suisses

UVS Union des villes suisses

ASPAN Association suisse pour l'aménagement national

L'ISOS – fléau ou bénédiction?

Lukas Bühlmann, directeur

EspaceSuisse, association pour l'aménagement du territoire

L'inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS) entrave la densification, affirment les uns. Il fait rempart à la destruction de nos centres de localité et sites historiques de valeur, estiment les autres. En réalité, aucune de ces appréciations n'est vraiment pertinente. Le rôle de l'ISOS se situe quelque part entre les deux. L'inventaire n'a pas pour vocation de mettre un périmètre sous cloche et d'y empêcher toute transformation. Ce n'est pas non plus un document sans portée, dont seules les autorités fédérales devraient se soucier dans l'accomplissement de leurs tâches, comme pourrait le laisser penser le libellé de l'article 6 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage.

Comme le Tribunal fédéral l'a retenu en 2009 dans l'arrêt de principe Rüti ZH, les cantons et les communes doivent aussi tenir compte de l'ISOS dans l'accomplissement de leurs propres tâches. Le présent guide s'attache à montrer ce qu'il faut comprendre par «tenir compte» de l'ISOS, et quelle importance celui-ci revêt dans l'établissement des plans d'affectation et les procédures d'autorisation de construire. Il s'agit surtout de pesées d'intérêts. L'intérêt lié à la possibilité de construire davantage doit être mis en balance avec celui lié à la sauvegarde des sites construits de valeur. Dans ce cadre, l'ISOS présente une portée considérable. Il ne détermine toutefois pas lui-même l'issue de la pesée des intérêts, mais propose une évaluation scientifiquement fondée de la qualité des sites recensés. Il aide à apprécier les intérêts en présence, et constitue de ce fait une base importante pour la planification (communale).

Les études d'aménagement et les projets de construction dans les périmètres ISOS suscitent de nombreux litiges judiciaires. Cela montre qu'il n'est pas facile de cerner la portée juridique de l'inventaire. Sa mise en œuvre se révèle dès lors malaisée. Le présent guide tente de clarifier les choses. Les études de cas et les recommandations émises à la fin du document ont pour but d'aider à identifier et traiter à temps les conflits entre densification et protection des sites construits. Aujourd'hui, ces conflits ne se manifestent souvent qu'au stade de la procédure d'autorisation de construire, lorsque beaucoup d'argent et de temps ont déjà été investis dans les projets. Cela engendre des frustrations, tant pour les propriétaires et les investisseurs que pour les autorités.

Les visites que nous avons effectuées dans les communes qui nous ont servi de cas d'étude nous ont été très utiles pour élaborer ce guide, de même que les entretiens que nous y avons menés avec les autorités compétentes. Ces dernières ont souvent du mal à s'y retrouver dans la jungle des prescriptions réglementaires. Elles s'efforcent avec beaucoup d'engagement de trouver des solutions satisfaisantes. Nous remercions chaleureusement les communes concernées d'avoir accepté de discuter avec nous de leurs projets et de nous avoir fourni les documents nécessaires – y compris celles dont les projets n'ont pas été retenus comme exemples dans ce guide.

Nous adressons aussi nos vifs remerciements aux cantons des Grisons, de Saint-Gall, de Schwyz et de Soleure, qui ont assuré la majeure partie du financement de ce guide et en ont suivi l'élaboration.

Table des matières

1	Introduction	6
1.1	Problématique	6
1.2	Mandants et organisation	6
1.3	Objectifs du guide	7
1.4	Méthodologie	7
2	L'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS)	9
2.1	Genèse, buts et contenu de l'ISOS	9
2.2	Conception de l'ISOS	9
2.3	Conflits entre protection des sites construits et développement vers l'intérieur	12
3	Nature juridique de l'ISOS	14
3.1	Distinction entre tâche de la Confédération et tâche cantonale	14
3.2	Protection accrue en cas d'accomplissement d'une tâche de la Confédération	14
3.3	Densification et transports publics: des intérêts d'importance nationale	16
3.4	La portée de l'ISOS dans le cadre des tâches cantonales et communales	16
3.5	Le rôle de l'ISOS dans la procédure d'autorisation de construire	19
4	Études de cas	20
4.1	Reclassement en zone d'habitation d'un terrain sis en zone d'utilité publique, Metzerlen-Mariastein SO	20
4.2	Reconversion du site d'une ancienne papeterie, Balsthal SO	22
4.3	Planification exploratoire liant les autorités à Brunnen, commune d'Ingenbohl SZ	24
4.4	Plan d'aménagement détaillé «Unterdorf», Schänis SG	26
4.5	Plan d'aménagement détaillé «Untere Bahnhofstrasse», Wil SG	28
4.6	Démolition-reconstruction dans le hameau de Seestatt, Altendorf SZ	30
4.7	Démolition-reconstruction du restaurant «Central», Schönenwerd SO	32
4.8	Démolition-reconstruction à Fläsch GR	34
4.9	Panneaux solaires sur une maison individuelle, Stampagarten, Coire GR	36
4.10	Quartier Le Corbusier, La Chaux-de-Fonds NE	38
5	Les défis de la pesée des intérêts	41
5.1	Aménager le territoire, c'est peser les intérêts en présence	41
5.2	Méthode de la pesée des intérêts	41
5.3	Participation et transparence	42
5.4	Aspects déterminants pour la pesée des intérêts dans le cas d'un site construit protégé	43
6	Recommandations	46
6.1	Recommandations générales	46
6.2	Recommandations relatives aux instruments de planification	46
6.3	Recommandations relatives à la manière d'assurer la qualité	47
6.4	Recommandations relatives aux procédures d'autorisation de construire	48
7	Arrêts du Tribunal fédéral	50
8	Bibliographie	51

1.1 Problématique

Les villes, villages et hameaux suisses se sont développés sous l'influence de divers facteurs et traditions. Il en a résulté des lieux au caractère très varié. À partir du milieu du XX^e siècle, de nombreuses régions du pays ont connu un formidable boom immobilier, qui a entraîné une profonde transformation des sites historiques et la destruction d'une précieuse substance bâtie. C'est dans ce contexte qu'ont vu le jour, dans les années 1960, l'article de la Constitution fédérale sur la protection de la nature et du patrimoine (art. 78 Cst.), la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) et, à partir des années 1970, l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS).

Pendant plus de trente ans, on a peu prêté attention à l'ISOS. Celui-ci ne déployait alors d'effet direct que dans le cadre de l'accomplissement de tâches de la Confédération, lorsque cette dernière construisait elle-même ou qu'un projet de construction devait répondre à des exigences relevant du droit fédéral. Deux événements récents ont toutefois donné lieu à une réévaluation de la portée de l'inventaire. D'une part, le Tribunal fédéral a retenu en 2009, dans l'arrêt Rüti ZH, que les cantons et les communes devaient eux aussi tenir compte de l'ISOS. D'autre part, la loi fédérale révisée sur l'aménagement du territoire (LAT) exige, depuis 2014, que l'urbanisation se développe vers l'intérieur du milieu bâti, au lieu de continuer de s'étendre en rase campagne. De fait, l'urbanisation touche de plus en plus de sites recensés dans l'ISOS.

La question de savoir comment appliquer l'ISOS est rapidement devenue un sujet de débat public. Dans les médias, des prises de position critiques ont laissé penser que l'inventaire impliquait de mettre les centres de localité, les vieilles villes et les sites historiques sous cloche. D'aucuns craignaient qu'il ne soit plus possible de construire dans un tel contexte, ou plus qu'au prix de lourds investissements financiers. Or, à y regarder de plus près, une telle crainte se révèle infondée. L'arrêt Rüti et la LAT révisée obligent toutefois les cantons et les communes à se préoccuper davantage de la qualité des bâtiments et sites construits existants avant de faire usage de la marge de manœuvre offerte par le cadre juridique et d'orienter le développement futur de l'urbanisation. Si ces conditions sont

remplies, il reste tout à fait possible de construire dans les sites d'importance nationale. Et cela ne vaut pas que pour les transformations et les agrandissements, mais aussi pour les nouveaux bâtiments.

En automne 2015, l'Office fédéral du développement territorial (ARE) a publié un rapport consacré à la thématique «ISOS et densification». Celui-ci se penche sur les défis liés à la nécessité de concilier les enjeux de la protection des sites construits et ceux du développement vers l'intérieur. À cet égard, le processus de la pesée des intérêts – qui consiste à identifier les intérêts en présence, à les apprécier et, finalement, à les mettre en balance – revêt une importance déterminante. Le rapport en question ne décrit toutefois pas de cas concrets qui montreraient aux autorités communales et aux services en charge des constructions comment mener ce processus dans le cadre de l'aménagement local, de l'élaboration d'un plan d'affectation spécial ou de l'examen d'un projet de construction.

1.2 Mandats et organisation

L'idée d'élaborer un guide consacré à la pesée des intérêts à effectuer dans le cadre des opérations de densification situées dans des communes disposant d'un site construit d'importance nationale (ISOS) a été soutenue par les cantons des Grisons, de Saint-Gall, de Schwyz et de Soleure. Même si la plupart des exemples présentés se situent en Suisse alémanique, il est possible d'en tirer des conclusions applicables aux autres régions du pays.

Un groupe de suivi s'est réuni pour discuter des travaux lors de deux ateliers organisés en juillet et en octobre 2017. Les cantons impliqués y étaient représentés par les collaborateurs suivants:

- Canton des Grisons: Alberto Ruggia, Leiter Nutzungsplanung, Amt für Raumentwicklung
- Canton de Saint-Gall: Bruno Thürlemann, Leiter Ortsplanung, Amt für Raumentwicklung und Geoinformation
- Canton de Schwyz: Stephan Deuber, Kreisplaner, Amt für Raumentwicklung
- Canton de Soleure: Markus Schmid, Fachstelle Ortsbildschutz, Amt für Raumplanung

L'exemple romand de la Chaux-de-Fonds a été ajouté en 2019 à l'occasion de la traduction du guide en français.

1.3 Objectifs du guide

Les sites construits protégés ou dignes de protection contribuent pour beaucoup à la qualité et à l'identité de nos villes et villages. Ils sont susceptibles d'influer positivement sur l'attractivité de certains immeubles, voire de quartiers entiers. Les sites protégés peuvent cependant aussi restreindre les possibilités de construire et exclure certains projets. Cette situation donne souvent lieu à des débats conflictuels et émotionnels.

Le présent guide poursuit deux objectifs. D'une part, il entend montrer quelle est la marge de manœuvre dont les autorités disposent dans l'examen des projets situés dans des sites construits protégés ou dignes de protection. D'autre part, il suggère des pistes quant aux possibilités de mettre en œuvre les objectifs de sauvegarde de l'ISOS au moyen des instruments d'aménagement du territoire. Son ambition est de fournir aux lectrices et lecteurs des points de repère qui leur permettent de définir par analogie, dans les situations qui les occupent, des mesures et solutions adéquates.

1.4 Méthodologie

Le guide commence par une brève description de la manière dont l'ISOS est structuré et présenté. Il apporte ensuite un éclairage sur la portée de l'ISOS et sur la manière de l'utiliser, mentionne les principaux arrêts du Tribunal fédéral y afférents et présente les défis que pose aujourd'hui l'application de l'inventaire.

Après ces considérations générales, des exemples concrets, issus de communes disposant d'un site construit d'importance nationale, permettent d'analyser des situations susceptibles de se présenter sous une forme similaire ailleurs. Ces exemples couvrent un large éventail de problématiques et de contextes urbains et ruraux, et tiennent compte des conclusions des tribunaux. Une attention particulière est portée aux différents niveaux de planification, depuis l'aménagement local jusqu'aux projets de construction, en passant par l'élaboration des plans d'affectation spéciaux.

Les cas étudiés visent à éclairer un aspect bien particulier. Chaque problématique a été approfondie dans le cadre de visites sur place et d'entretiens avec les responsables tech-

niques et politiques des dossiers. L'analyse s'est chaque fois concentrée sur le déroulement de la procédure, sur la situation en matière de droit de l'aménagement du territoire et de la construction, sur les processus, sur les spécificités locales et sur les éventuelles décisions judiciaires. Chaque exemple est complété par une appréciation qui reflète la position des auteurs – position qui ne correspond pas forcément à celle de la commune concernée.

Les enseignements tirés des études de cas ont donné lieu à des recommandations pratiques destinées à encourager les communes à adopter une attitude positive dans le traitement des projets prévus au sein des périmètres ISOS, ainsi qu'à leur donner l'assurance nécessaire. À cet égard, il convient de ne pas perdre de vue que la plupart des sites construits se sont constitués sur une longue période, et qu'ils sont régulièrement soumis à des changements.



Bâtiment délabré aux Plans-sur-Bex VD. Cet objet mérite-t-il d'être sauvegardé? Photo: Jérémie Poux, EspaceSuisse

2 **L'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS)**

2.1 **Genèse, buts et contenu de l'ISOS**

La base légale de l'ISOS est l'article 5 LPN, sur lequel se fondent également deux autres inventaires de portée équivalente: l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP) et l'Inventaire fédéral des voies de communication historiques de la Suisse (IVS). Son élaboration incombe à l'Office fédéral de la culture (OFC).

Grâce à une méthode de relevé uniforme, l'ISOS permet de comparer les sites construits recensés dans toute la Suisse. Les localités comportant des sites construits d'importance nationale sont répertoriées dans une ordonnance (OISOS; RS 451.12). L'inventaire comporte les agglomérations dignes de protection qui sont habitées en permanence, qui comptent au moins dix bâtiments principaux sur la première édition de la carte Siegfried (1870–1926) et qui figurent nommément sur la carte nationale. Si le milieu bâti se compose, dans une commune, de plusieurs entités distinctes, il se peut que celle-ci dispose, le cas échéant, de plusieurs sites construits d'importance nationale. Dans ce cas de figure, l'idée de protection s'étend aussi aux parties non construites de la localité qui assurent la transition entre milieu bâti et paysage.

À partir des années 1970, les sites construits ont fait l'objet de relevés systématiques. Des experts de la Confédération et des cantons ont étudié et évalué ces sites en les comparant entre eux à l'échelle cantonale et régionale. L'ISOS appréhende les sites construits dans leur globalité et tient compte aussi bien de la valeur spécifique de leurs différentes parties que des relations que celles-ci entretiennent entre elles. Lors de l'élaboration de l'inventaire, plus de 6000 sites construits au total ont été examinés. Comme cela ressort de l'ordonnance concernant l'ISOS, un peu plus de 1200 d'entre eux se sont vu attribuer une importance nationale. Du fait de la forte croissance urbaine intervenue depuis le milieu du XX^e siècle, il est fréquent que l'inventaire n'édicte des objectifs de sauvegarde que pour certaines parties de la surface urbanisée. Comme l'ISOS se penche de façon très détaillée sur les différentes parties d'un site construit, le périmètre de protection ne coïncide que très rarement avec le territoire urbanisé.

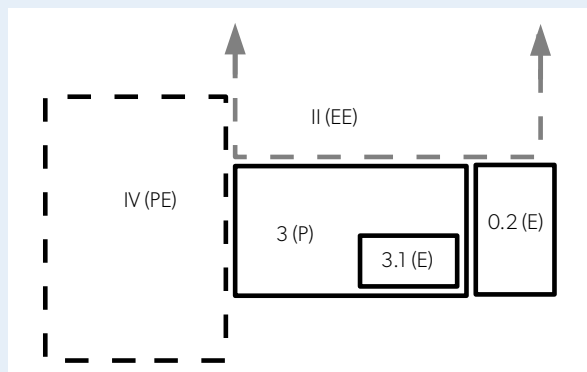
2.2 **Conception de l'ISOS**

2.2.1 **Découpage, description et appréciation des sites construits**

Chaque relevé ISOS se compose de trois parties. La première contient des photos du site construit, prises de différents points de vue. La deuxième consiste en un plan présentant le découpage du site en périmètres et en un texte retraçant le développement de l'agglomération jusqu'à l'état actuel. La troisième partie fournit des recommandations pour le traitement futur du site, ainsi qu'une appréciation qualitative.

Éléments d'un site construit dans l'ISOS

L'inventaire subdivise en principe les localités en périmètres (P), en ensembles (E), en périmètres environnants (PE) et en échappées dans l'environnement (EE). Les périmètres et ensembles sont désignés par des chiffres arabes (1, 2, etc.), les périmètres environnants par des chiffres romains (I, II, etc.). Un ensemble peut être isolé ou faire partie d'un périmètre.



Découpage d'un site construit dans l'ISOS.

Source: BauSatz

Sont souvent fournies aussi d'autres indications nécessaires à la compréhension du site, tels qu'éléments individuels EI (en noir, p. ex. 3.0.4, objet présentant une grande valeur intrinsèque ou une grande importance de par son image), observations neutres (p. ex. 1.0.2, façades, espace-rue) et perturbations (objets hachurés, p. ex. 1.0.3, signalant un préjudice ou une menace graves).



Représentation des informations sur le plan du site.

Source: Explications relatives à l'ISOS

Types d'agglomérations et appréciation dans l'ISOS

Dans l'inventaire, chaque site construit est classé dans l'une des six catégories d'agglomérations suivantes:

- Ville
- Petite ville / bourg
- Village urbanisé
- Village
- Hameau
- Cas particulier

L'appréciation d'un site construit s'effectue sous l'angle de ses qualités de situation, de ses qualités spatiales et de ses qualités historico-architecturales. On utilise pour ce faire un tableau à trois lignes et trois colonnes.

			Qualités de situation
			Qualités spatiales
			Qualités historico-architecturales
			Autres qualités

Valeur de la situation du site construit et degrés d'urbanisation

Intensité de la cohésion spatiale et valeur des différentes composantes du site

Valeur des composantes du site construit et lisibilité des phases de croissance

Signification archéologique, historique, typologique ou culturelle

X	X	X
X	X	
X		

Qualités prépondérantes

Qualités évidentes

Qualités peu évidentes

Grille pour l'appréciation globale d'un site construit. Source: Explications relatives à l'ISOS

2.2.2 Objectifs de sauvegarde pour les périmètres, ensembles et périmètres environnants

Pour chaque périmètre et ensemble sont définies les qualités spatiales, les qualités historico-architecturales et la signification de l'objet. Sur la base de cette appréciation est formulé un objectif de sauvegarde. Ce dernier permet d'appréhender de façon différenciée les diverses parties d'un site construit d'importance nationale.

	Qualité spatiale	Qualité hist.-arch.	Signification	
	X	X	X	Prépondérante
	/	/	/	Évidente
				Peu évidente

Grille pour l'appréciation d'un périmètre ou d'un ensemble.

Source: Explications relatives à l'ISOS

L'ISOS fait peau neuve

La méthodologie et la présentation de l'ISOS ont parfois donné lieu à des critiques. Aussi l'OFC a-t-il révisé ses consignes et adapté la méthode de relevé et la présentation de l'inventaire. Le but est d'améliorer l'intelligibilité de la systématique, de rendre l'ISOS plus accessible et d'en faciliter la mise en œuvre. Depuis fin 2017, les nouveautés sont décrites dans des directives édictées par le Département fédéral de l'intérieur (DFI). Celles-ci comprennent aussi une clé de concordance entre la nouvelle méthode et celle des années 1970.

Il faudra toutefois attendre quelques années avant que l'ISOS soit intégralement remanié. En principe, les relevés seront révisés dans l'ordre chronologique, ce qui signifie que la priorité sera donnée aux cantons disposant des bases les plus anciennes. Les documents en vigueur sont consultables sur le site www.isos.ch.

Les objectifs de sauvegarde relatifs aux périmètres environnants et aux échappées dans l'environnement ne se déclinent qu'en deux catégories:

Objectifs de sauvegarde pour un périmètre P ou un ensemble E

A Sauvegarde de la substance	Conservation intégrale de toutes les constructions et composantes du site, de tous les espaces libres; suppression des interventions parasites. Remarque: Un élément individuel digne de protection est toujours assorti d'un objectif de sauvegarde A.
B Sauvegarde de la structure	Conservation de la disposition et de l'aspect des constructions et des espaces libres; sauvegarde intégrale des éléments et des caractéristiques essentiels pour la conservation de la structure.
C Sauvegarde du caractère	Maintien de l'équilibre entre les constructions anciennes et nouvelles; sauvegarde intégrale des éléments essentiels pour la conservation du caractère.

Objectifs de sauvegarde pour un périmètre environnant PE ou une échappée dans l'environnement EE

A Sauvegarde de l'état existant	Sauvegarde de l'état existant en tant qu'espace agricole ou libre. Conservation de la végétation et des constructions anciennes essentielles pour l'image du site; suppression des altérations.
B Sauvegarde des caractéristiques	Sauvegarde des caractéristiques essentielles pour les composantes attenantes au site.

Les explications relatives à l'ISOS comportent un catalogue détaillé de mesures potentiellement appropriées pour mettre en œuvre les objectifs de sauvegarde. Cette mine d'idées se révèle très utile dans la pratique, tant pour les autorités que pour les professionnels de l'aménagement (www.isos.ch, «L'ISOS en résumé»).

En 2016, l'OFC a entrepris de modifier la méthode de relevé de l'ISOS et d'adapter la présentation de l'inventaire aux nouvelles possibilités techniques (voir encadré «L'ISOS fait peau neuve»).

2.3 **Conflits entre protection des sites construits et développement vers l'intérieur**

Entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014, la version révisée de la LAT exige de la Confédération, des cantons et des communes qu'ils contiennent l'étalement urbain et qu'ils orientent le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti. Un tel développement implique:

- de combler les brèches dans le milieu bâti,
- d'augmenter les possibilités de construire dans les secteurs sous-utilisés,
- de procéder à des opérations de requalification urbaine,
- de reclasser les terrains en fonction des nouveaux besoins,
- d'exploiter au maximum les réserves de terrains à bâtir disponibles.

Une grande importance étant accordée à la desserte par les transports publics, il convient de densifier en priorité les secteurs bien centrés, disposant déjà de bonnes infrastructures. Ce principe accroît la pression urbaine sur les centres de lo-

calité en général, et en particulier sur ceux qui se situent à proximité d'une gare ou d'un autre périmètre bien équipé. Les centres historiques et leurs abords font souvent partie d'un site construit inscrit à l'ISOS. Les conflits entre protection des centres de localité et efforts de densification sont donc inévitables. Et plus la demande et la pression urbaine sont fortes, plus ces conflits s'exacerbent.

La LAT ne vise toutefois pas seulement à répondre aux besoins en matière de logements, de places de travail et de commerces: elle pose aussi des exigences qualitatives. Ainsi les autorités doivent-elles veiller à garantir un milieu bâti et un habitat de qualité (art. 3 al. 3 LAT), tandis que les cantons doivent montrer, dans leurs plans directeurs, comment concentrer le développement d'une urbanisation de qualité à l'intérieur du milieu bâti (art. 8a al. 1 let. c LAT). Un aspect qualitatif important est la préservation de l'identité culturelle et de l'histoire du lieu. Il est dès lors primordial de tenir compte des sites historiques en amont des études d'aménagement et de comprendre comment ils se sont constitués. Le fait qu'un site construit soit protégé peut par ailleurs aider à faire accepter un projet de densi-



Avec sa ferme, son lavoir, son grenier et sa cour, l'ensemble Margrethenhof, situé dans le centre du village de Ballwil LU, constitue un marqueur identitaire pour la population locale (gmt-architekten.ch, état au 04.09.2017). Photo: Lukas Bühlmann, EspaceSuisse

fication. Il n'est en effet pas rare que la population ressente un tel projet comme une atteinte à son environnement familier et qu'elle craigne de ne plus se sentir chez elle.

Il arrive souvent que les conflits entre densification et protection des sites construits ne se manifestent qu'au cours de la procédure d'autorisation de construire, c'est-à-dire au stade où un projet de construction concret a déjà été élaboré. Quand beaucoup de temps et d'argent ont été investis dans des études qui se révèlent finalement inadéquates, c'est frustrant pour tous les acteurs impliqués. Aussi les communes devraient-elles réfléchir le plus tôt possible à la question de savoir où et comment densifier leur territoire urbanisé. C'est lors de l'établissement du plan d'affectation et des plans d'affectation spéciaux qu'il leur appartient de définir comment faire un usage attentif et constructif de l'ISOS. Cette étape de planification est précédée de l'élaboration d'une vision du développement du territoire communal (conception directrice, projet de territoire, plan directeur communal). Ces instruments revêtent une importance croissante et sont désormais exigés dans de nombreuses lois ou plans directeurs cantonaux.

3 Nature juridique de l'ISOS

3.1 Distinction entre tâche de la Confédération et tâche cantonale

L'inscription d'un objet dans un inventaire fédéral indique que cet objet mérite spécialement d'être conservé intact ou, en tout cas, d'être ménagé le plus possible. Dans le cadre de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération, la règle suivant laquelle l'objet en question doit être conservé intact ne souffre d'exception que si des intérêts équivalents ou supérieurs, d'importance nationale également, s'opposent à cette conservation (art. 6 LPN). La LPN établit ainsi une distinction entre l'accomplissement d'une tâche de la Confédération et celui d'une tâche cantonale ou communale. Cela s'explique par le régime de compétences institué par la Constitution fédérale en matière de protection de la nature et du patrimoine. En vertu de ladite Constitution, en effet, ce domaine est du ressort des cantons, mais la Confédération est tenue, dans l'ac-

complissement de ses tâches, de prendre en considération les objectifs y afférents (art. 78 al. 1 et 2 Cst.).

La LPN énumère à l'article 2, à titre d'exemples, différentes tâches de la Confédération (voir encadré «Tâches de la Confédération»). Certaines obligations et restrictions peuvent aussi découler de la LPN lorsqu'une autorité cantonale rend une décision en exécution de prescriptions de droit fédéral directement applicables. Aussi le Tribunal fédéral a-t-il retenu que certaines activités à incidences spatiales exercées par les cantons et les communes étaient assimilables à des tâches de la Confédération au sens de l'article 2 LPN (voir encadré).

La densification du milieu bâti ne constitue en principe pas une tâche de la Confédération, mais une tâche cantonale ou communale. Dans certaines circonstances, toutefois, un projet de développement vers l'intérieur – par exemple le comblement d'une brèche dans le milieu bâti ou la réaffectation d'un bâtiment existant – peut relever d'une tâche de la Confédération. C'est ce que montre l'exemple de la Banque cantonale d'Obwald à Sarnen (voir encadré «Sarnen OW»), où la réalisation d'un parking souterrain requerrait l'octroi d'une autorisation relevant du droit fédéral de la protection des eaux.

Tâches de la Confédération

Comptent parmi les tâches relevant directement de la Confédération la conception et la réalisation des routes nationales et des installations ferroviaires, l'octroi de concessions et d'autorisations (p. ex. pour des défrichements ou des lignes à haute tension) et l'allocation de subventions (p. ex. pour les améliorations foncières ou les installations destinées à la protection des eaux) (voir art. 2 LPN).

Comptent parmi les tâches de la Confédération intervenant dans les décisions cantonales, la réalisation d'ouvrages de protection civile, la délimitation de l'espace réservé aux eaux ou l'octroi d'autorisations pour des résidences secondaires ou des antennes de téléphonie mobile.

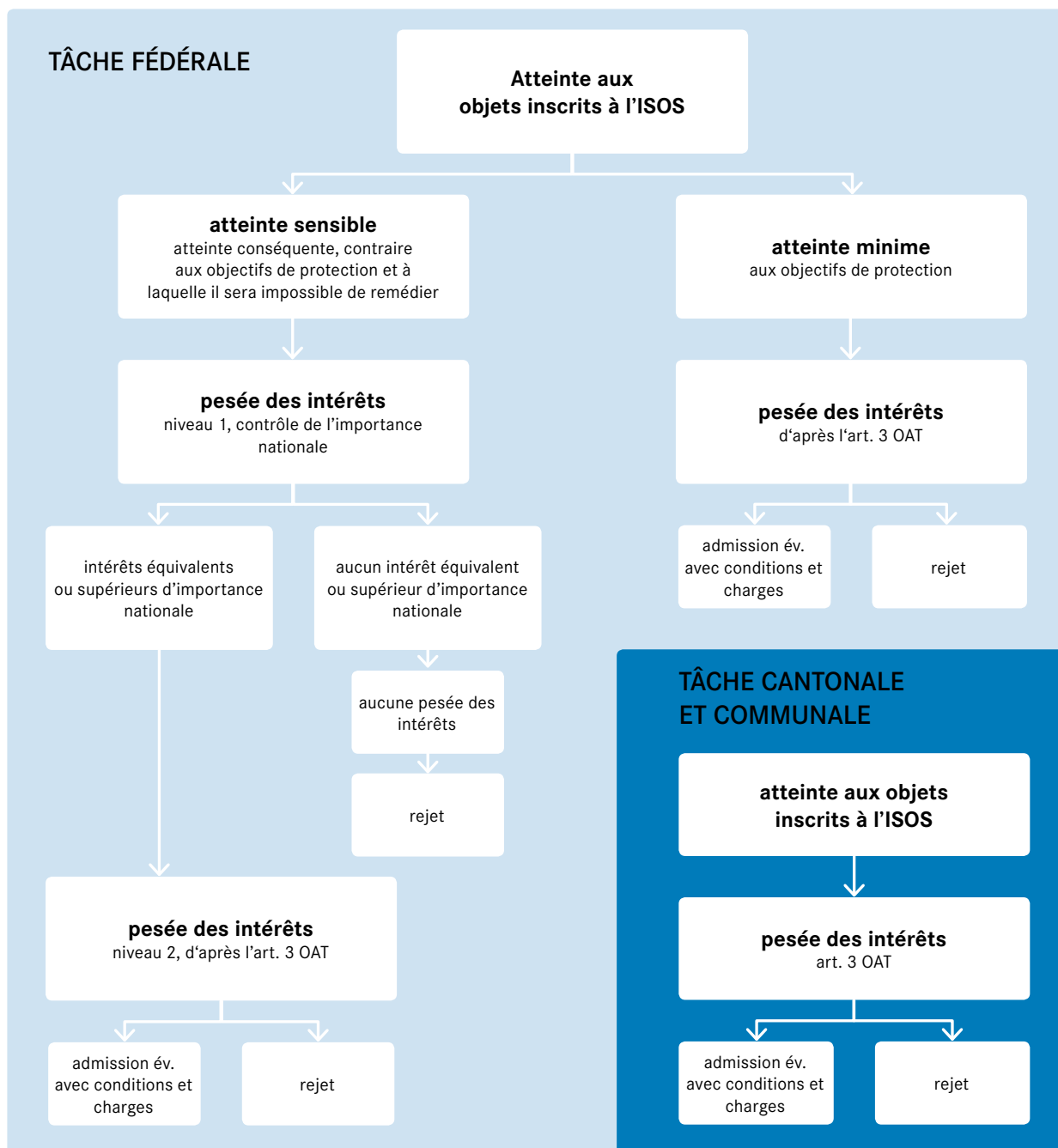
Depuis l'entrée en vigueur de la LAT révisée, les nouveaux classements en zone à bâtir sont aussi assimilables à des tâches de la Confédération. Ce n'est en revanche pas le cas des réaffectations et de l'augmentation des possibilités de bâtir sur des terrains déjà classés.

Les tâches de la Confédération découlant d'un grand nombre de lois fédérales, il n'est pas possible d'en dresser ici une liste exhaustive.

3.2 Protection accrue en cas d'accomplissement d'une tâche de la Confédération

S'il est prévu, lors de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération, de porter une atteinte sensible à un site construit d'importance nationale, il s'agit de démontrer que cette atteinte relève elle-même d'un intérêt d'importance nationale (art. 6 al. 2 LPN). La loi structure ainsi le processus de la pesée des intérêts en présence, en le restreignant sur le plan matériel.

Dans ce cas de figure, la pesée des intérêts s'effectue en deux temps. Il convient d'abord d'examiner si l'on est en présence d'une atteinte sensible et, dans l'affirmative, si celle-ci relève d'un intérêt d'importance nationale. Si tel est le cas, il convient de procéder à une pesée d'intérêts ordinaire, telle que la prévoit l'article 3 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire



En cas d'intervention dans un site inscrit à l'ISOS, la pesée des intérêts s'effectue selon des modalités différentes selon qu'on est en présence, ou non, d'une tâche de la Confédération. Tableaux: Felix Wyss, EspaceSuisse

(OAT) (voir chap. 5). Si l'on a affaire à une atteinte sensible, mais que celle-ci ne s'avère répondre à aucun intérêt d'importance nationale, le projet ne peut être autorisé. Toute autre pesée d'intérêts se révèle superflue. Si le projet en question ne porte toutefois qu'une atteinte minime à un objet protégé – en prévoyant par exemple d'aménager des combles de dimensions modestes ou d'ériger un pavillon de jardin –, il n'y a pas lieu de démontrer que cette atteinte relève d'un intérêt d'importance nationale. Il suffit de procéder à une pesée d'intérêts ordinaire,

même dans le cadre de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération.

Si l'accomplissement d'une tâche de la Confédération incombe à la Confédération elle-même, l'OFC détermine, en cas d'atteinte à l'ISOS, s'il est nécessaire qu'une expertise soit établie par la commission concernée. Si c'est en revanche le canton qui est compétent, c'est le service cantonal concerné qui statue sur la nécessité d'une telle expertise (art. 7 al. 1 LPN).

Sarnen OW: projet de la Banque cantonale jugé contraire à l'ISOS

Le projet d'extension de la Banque cantonale d'Obwald à Sarnen a été porté deux fois devant le Tribunal fédéral. Dans un premier arrêt, la Haute Cour a précisé que la réalisation d'un parking enterré dans un périmètre de protection des eaux requérait une autorisation relevant du droit de la protection des eaux et qu'elle était dès lors assimilable à une tâche de la Confédération. Les juges de Mon-Repos ont en outre estimé que le projet requérait l'établissement d'une expertise par la commission fédérale compétente (arrêt du TF du 14 mai 2014).

Le second arrêt portait sur la question de savoir si l'atteinte que le projet porterait à l'objet protégé répondait à un intérêt d'importance nationale et si elle était compatible avec les objectifs de sauvegarde définis par l'ISOS. Le Tribunal s'est rallié à l'avis du Tribunal administratif cantonal selon lequel les intérêts liés au développement de

l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti (art. 1 al. 2 let. abis LAT) et à la promotion des transports publics (art. 3 al. 3 let. a, art. 6 al. 3 let. b et art. 8a al. 1 let. b LAT) représentaient bien des intérêts équivalents ou supérieurs, d'importance nationale également. Les juges du Tribunal fédéral n'ont toutefois pas suivi les juges cantonaux dans l'appréciation du projet concret. En s'appuyant sur l'expertise de la CFNP et de la CFMH, ils ont considéré que le projet contrevenait, en raison de son volume et de sa hauteur, aux objectifs de sauvegarde de l'ISOS. Ils ont estimé qu'un projet redimensionné, plus respectueux du site, pourrait lui aussi répondre à l'intérêt d'une densification, et que le parking souterrain pourrait tout aussi bien être réalisé sans le volumineux bâtiment projeté en surface (arrêt du TF du 21 mars 2017).



L'extension de la Banque cantonale d'Obwald, réalisée dans les années 1960, est aujourd'hui perçue comme une perturbation. Il était prévu de la remplacer par un nouveau bâtiment. Le volume, la hauteur et le vif contraste qu'il aurait formé avec le contexte n'ont toutefois pas convaincu le Tribunal fédéral.

Photo: Edith Egger, EspaceSuisse; visualisation: Meyer Gadiant Architekten AG

Si l'accomplissement d'une tâche de la Confédération est susceptible d'altérer sensiblement un objet protégé ou qu'il soulève des questions de fond, une expertise doit être établie par la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFNP) ou la Commission fédérale des monuments historiques (CFMH) (art. 7 al. 2 LPN).

3.3 Densification et transports publics: des intérêts d'importance nationale

Le Tribunal fédéral a reconnu à la densification et à la promotion des transports publics une importance nationale (voir encadré «Sarnen OW»). Il a cependant précisé aussi qu'un intérêt national général à la densification ne suffisait pas pour justifier une at-

teinte à un site construit d'importance nationale. Encore faut-il en effet que l'intérêt lié à cette atteinte revête une importance nationale dans le cas concret – d'où la nécessité de procéder à la pesée d'intérêts en deux temps décrite plus haut. Si l'intérêt lié à la densification primait automatiquement, la protection des sites construits deviendrait caduque et il ne resterait plus qu'à abroger l'ISOS.

3.4 La portée de l'ISOS dans le cadre des tâches cantonales et communales

Lorsqu'il ne s'agissait pas de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération, la portée de l'ISOS pour les cantons et les communes est longtemps restée peu claire. Le Tribunal fédéral

Rüti ZH: pas d'immeuble de sept niveaux à la limite du centre ancien

En 2005, l'assemblée communale de Rüti avait approuvé le plan d'aménagement détaillé «Stadtzentrum Rüti», qui prévoyait la réalisation de quatre immeubles d'habitation en zone de centre («Zentrumszone») et une tour d'habitation de sept niveaux en zone du centre ancien II («Kernzone»), à la limite du noyau historique de la localité. Le principal objet de contestation était la tour à toit plat de 22 mètres de haut. Les juges de Mon-Repos ont estimé que l'immeuble était problématique, car le règlement communal sur les constructions n'admettait en zone du centre ancien II que les bâtiments à pignon d'une hauteur maximale de 9,5 mètres. L'écart entre la tour projetée et la réglementation ordinaire était donc trop important.



Entrée de parking, maison rouge et bâtiment à pignon dans la zone du centre ancien II de Rüti aujourd'hui. À cet endroit étaient projetées une aire de stationnement et une tour. Photo: Annemarie Straumann, EspaceSuisse

Mais le Tribunal fédéral a surtout critiqué le fait que les autorités n'avaient pas suffisamment tenu compte de l'ISOS et des objectifs de sauvegarde relatifs au site. Les juges suprêmes ont précisé que les inventaires de la Confédération visés aux articles 1 à 6 LPN revêtaient aussi une certaine importance pour les études d'aménagement cantonales et communales. De par leur nature, ces inventaires sont, d'après la Haute Cour, assimilables à des conceptions ou plans sectoriels au sens de l'article 13 LAT. Les cantons et les communes sont donc tenus de les prendre en considération – ce que la commune de Rüti n'avait en l'occurrence fait que de manière insuffisante (ATF 135 II 209 du 1^{er} avril 2009).



Opération «Stadtzentrum» à Rüti: la tour projetée – et finalement rejetée – dans la zone du centre ancien II. Source: Beat Ernst

a précisé les choses en 2009 dans un arrêt relatif à la commune zurichoise de Rüti (voir encadré «Rüti ZH»). L'objet du litige était un plan d'affectation détaillé («Gestaltungsplan») édicté au sein d'un périmètre de protection ISOS. Les juges de Mon-Repos ont retenu que l'ISOS constituait une base de planification et qu'il devait donc aussi être pris en considération par les cantons et les communes.

Ce qu'il faut entendre par «tenir compte» de l'ISOS ressort, d'une part, de l'arrêt Rüti et, d'autre part, d'un arrêt relatif à un quartier de villas en ville de Schaffhouse. Dans le cas de Rüti, il s'agissait d'une opération immobilière dans le centre de la localité. Le litige portait sur un immeuble d'habitation de sept niveaux projeté à la limite entre le centre historique et les quartiers modernes. Selon la Haute Cour, les autorités chargées de

l'aménagement n'avaient pas suffisamment tenu compte de l'ISOS, ce qui la conduit au rejet du plan. En l'absence d'une tâche de la Confédération, il suffit, pour que l'ISOS soit dûment pris en compte, de procéder à une pesée d'intérêts ordinaire au sens de l'article 3 OAT.

Le cas schaffhousois (voir encadré «Schaffhouse») concernait un projet de densification dans un quartier de villas. Ici, le Tribunal fédéral a rejeté le recours formé contre les nouveaux bâtiments projetés dans un parc. Les juges suprêmes ont relevé que les autorités avaient examiné différentes variantes de densification et que la solution retenue assurait une intégration harmonieuse des nouveaux bâtiments dans le parc et ses abords. Ces deux arrêts montrent que les autorités disposent d'une certaine liberté d'appréciation dans l'application de l'ISOS.

L'inventaire décrit d'un point de vue technique la valeur d'un site construit. Il constitue donc une aide à l'appréciation dans le cadre de la pesée des intérêts en présence. Il ne préjuge toutefois pas de l'issue de cette pesée et n'implique en aucun cas – comme on l'entend dire parfois – la mise sous cloche d'un périmètre où toute transformation serait exclue. L'ISOS aide à apprécier et à pondérer les divers intérêts qui interviennent dans un projet sous l'angle de la protection des sites construits. En cas de litige, le Tribunal fédéral sévit surtout lorsqu'il constate qu'une commune a omis, dans une décision d'aménagement, de prendre l'inventaire en considération, ou qu'elle l'a fait de façon insuffisante.

La protection dont bénéficient les objets recensés est toutefois plus forte lors de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération que lors de l'accomplissement d'une tâche cantonale ou communale. Dans le premier cas, en effet, la LPN exige – comme mentionné plus haut – que l'objet en question soit

conservé intact ou, à tout le moins, ménagé le plus possible. Il convient ici de procéder, en lieu et place d'une pesée d'intérêts ordinaire au sens de l'article 3 OAT, à la pesée d'intérêts en deux temps décrite plus haut (voir tableau p. 15).

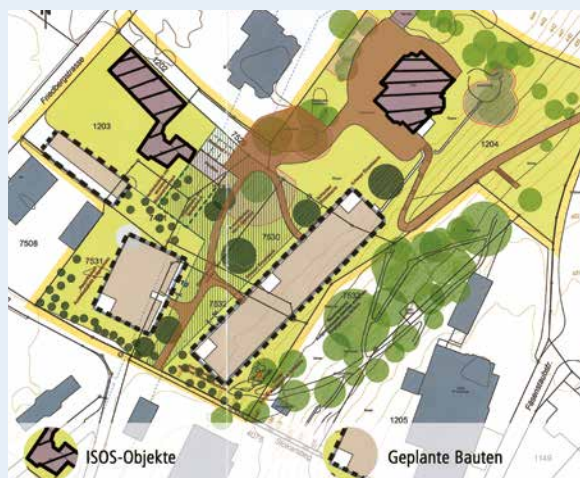
3.5 Le rôle de l'ISOS dans la procédure d'autorisation de construire

Dans la procédure d'autorisation de construire, la marge de manœuvre dont dispose l'autorité pour tenir compte de l'ISOS est plus étroite que dans la procédure d'établissement des plans d'affectation et des plans d'affectation spéciaux. Le maître d'ouvrage qui dépose une demande de permis pour un projet en zone à bâtir peut en principe prétendre à ce que celui-ci soit approuvé s'il est conforme au plan d'affectation et aux autres dispositions juridiques applicables (art. 22 LAT).

Schaffhouse: densification d'un quartier de villas jugée admissible

L'exécutif de la Ville de Schaffhouse avait édicté, à la demande des propriétaires, un plan de quartier dans le quartier de villas «Steig». Une voisine avait contesté ce plan devant le Tribunal cantonal, qui avait approuvé le recours et annulé les décisions des instances précédentes. Le Tribunal fédéral, qui avait alors été saisi, a à son tour annulé l'arrêt du Tribunal cantonal pour violation de l'autonomie communale. Pour le périmètre «Steig», l'ISOS impose de conserver intégralement toutes les constructions et composantes du site et tous les espaces libres, ainsi que de supprimer les interventions parasites (objectif de sauvegarde A). Le plan de quartier prévoyait de conserver la villa Steig et ses abords, mais d'ériger des bâtiments d'habitation d'une certaine taille en bordure de parc. La commission d'urbanisme de la Ville avait livré une appréciation globalement positive du plan de quartier, et le service cantonal des monuments historiques n'avait pas soulevé d'objections majeures à son encontre. Les juges de Mon-Repos sont parvenus à la conclusion que le plan en question permettait une intégration harmonieuse des nouvelles constructions dans le parc. Ils ont reproché au Tribunal cantonal d'avoir substitué sa propre solution à la décision objectivement défendable de la commune, et d'avoir ainsi violé l'autonomie communale. La Haute Cour a précisé que l'autorité d'aménagement communale disposait, lorsqu'il s'agissait d'adopter un plan de quartier et d'examiner

si ce plan permettait d'obtenir une meilleure solution urbanistique et architecturale, d'une importante liberté de décision et d'appréciation. L'autorité de recours devait par conséquent faire preuve d'une certaine retenue dans l'examen de la décision d'aménagement communale. Si cette dernière reposait sur une appréciation pertinente des circonstances déterminantes, l'instance de recours devait la respecter (arrêt du TF du 6 janvier 2015).



Le plan de quartier «Steig» avec la villa protégée et la maison allongée de l'architecte Walter Henne, ainsi que les nouveaux bâtiments projetés dans le parc. Illustration: Jérémie Poux, EspaceSuisse

Pour que l'ISOS déploie ses effets, il faut qu'il soit mis en œuvre, de façon contraignante pour les tiers, dans les plans et actes normatifs cantonaux et communaux. Si cela n'a pas été fait, ou que de manière insuffisante, comme dans le cas de Muttenz BL (voir encadré «Muttenz BL»), il n'est plus possible que dans une mesure restreinte de tenir dûment compte de l'ISOS au stade du permis de construire.

Si les objectifs de sauvegarde n'ont pas, ou pas suffisamment été concrétisés dans le plan d'affectation, il est parfois possible de le faire dans le cadre de la procédure d'autorisation de construire. Ceci est notamment possible en présence de notions juridiques indéterminées, comme par exemple une bonne intégration des constructions dans le site, comme exigé par une clause d'esthétique ou lorsque les autorités disposent d'une certaine liberté d'appréciation dans le cadre de la pesée des intérêts en présence. C'est notamment le cas lorsqu'un projet requiert une dérogation (voir chap. 5).

Si les circonstances se sont toutefois sensiblement modifiées, une adaptation du plan d'affectation s'impose. Dans un tel cas, l'autorité pourra édicter, pour un périmètre donné, une zone réservée, à l'intérieur de laquelle seules les constructions qui n'entravent pas l'utilisation future du sol peuvent être autorisées.

Le poids que revêt l'ISOS dans la procédure d'autorisation de construire est cependant plus important dans le cas de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération, car les prescriptions de l'ISOS sont alors directement applicables (voir arrêt du TF Altendorf SZ, consid. 3.1).

Muttenz BL: mise en œuvre insuffisante de l'ISOS dans le plan d'affectation

Dans la commune de Muttenz BL une demande de permis avait été déposée pour la construction d'une maison individuelle en bois dans le jardin d'une parcelle affectée à la zone centre, dans le périmètre des chésaux («Hofstatt»). Une voisine s'est opposée en vain au projet jusque devant le Tribunal fédéral. Les jardins des chésaux servaient jadis à la culture maraîchère et fruitière et à l'élevage de petits animaux. Il était usuel d'y ériger de petites constructions en bois. En 1986, les chésaux avaient été assortis, dans l'ISOS, d'un objectif de sauvegarde «a» («sauvegarde de l'état existant en tant qu'espace agricole ou libre») et classés dans la catégorie d'inventaire «a» («partie indispensable du site construit, libre de constructions ou dont les constructions participent à l'état d'origine de l'environnement»). Le règlement communal de 2008 sur les zones ne tenait compte que dans une mesure limitée des ambitieux objectifs de protection de l'ISOS. Il admettait que des constructions soient érigées à l'intérieur des chésaux, pour autant qu'elles soient réalisées en bois, dans une architecture contemporaine proposant une interprétation du centre de la localité et se démarquant sensiblement, par ses caractéristiques formelles et son caractère, de la zone d'habitation contiguë. L'utilisation et le traitement architectural autorisés ne devaient pas altérer le caractère des chésaux. Comme le règlement communal n'y excluait cependant pas fondamentalement les nouvelles constructions et que le projet litigieux s'intégrait bien dans le site, la recourante ne pouvait en empêcher la réalisation en se prévalant de l'ISOS (arrêt du TF du 24 août 2016).

4 Études de cas

4.1 Changement d'affectation d'une zone d'utilité publique en zone d'habitation, Metzerlen-Mariastien SO

Le village de Metzerlen se situe sur un haut-plateau, entre le Geissberg au nord et le Blauen au sud, à une quinzaine de kilomètres au sud-ouest de Bâle. Une imposante église paroissiale domine le centre de la localité, qui comporte de nombreuses maisons paysannes traditionnelles. Le versant situé juste derrière l'église et le cimetière n'est pas construit. Plus loin en amont se trouvent les nouveaux quartiers. Contrairement aux localités situées au nord-est, Metzerlen n'est pas relié à Bâle par le tram, raison pour laquelle l'urbanisation y a connu un développement moins dynamique. La commune souhaite mettre à disposition des terrains à bâtir attractifs.

4.1.2 Indications de l'ISOS et mise en œuvre dans la réglementation communale

L'ISOS (relevé de 2009) définit un périmètre environnant PE I que jouxte, au nord, le périmètre P1 comportant l'église (1.0.7) et, à l'est et à l'ouest, les ensembles E 0.1 et E 0.2. Le périmètre environnant PE I est décrit comme une partie indispensable du site construit et comme une bande de séparation importante entre l'église et les nouveaux quartiers. L'objectif de sauvegarde (a) qui lui est attribué exige qu'il soit affecté à la zone de non-bâtir. L'ISOS recommande d'édicter, pour le pré qui s'étend derrière le cimetière, une interdiction absolue de construire.

Dans le plan de zones de 1999, le périmètre P1 et les ensembles E 0.1 et E 0.2 sont affectés à la zone centre à deux niveaux (en brun), de même que les terrains situés à l'est de l'église. La zone de protection du site recouvre tout le centre historique du village et mord, au sud du cimetière, sur la zone d'utilité publique (en gris). La majeure partie du PE I est affectée



Extrait de la carte nationale au 1:25 000, avec le versant non bâti au sud de l'église (cercle rouge). Source: map.geo.admin.ch/BauSatz

à cette zone. Dans la partie orientale du PE I, une étroite bande de terrain est aujourd'hui classée en zone de chésaux / zone à maintenir libre de constructions («Hofstattzone/Freihaltezone»), où sont admissibles les petites constructions destinées à la garde d'animaux et au jardinage (règlement de 2010/11 sur les constructions).

4.1.3 Projet de réaffectation au sein du PE I

La commune de Metzleren-Mariastein souhaite offrir des terrains attractifs pour des maisons individuelles et donner une impulsion au développement du centre de la localité.

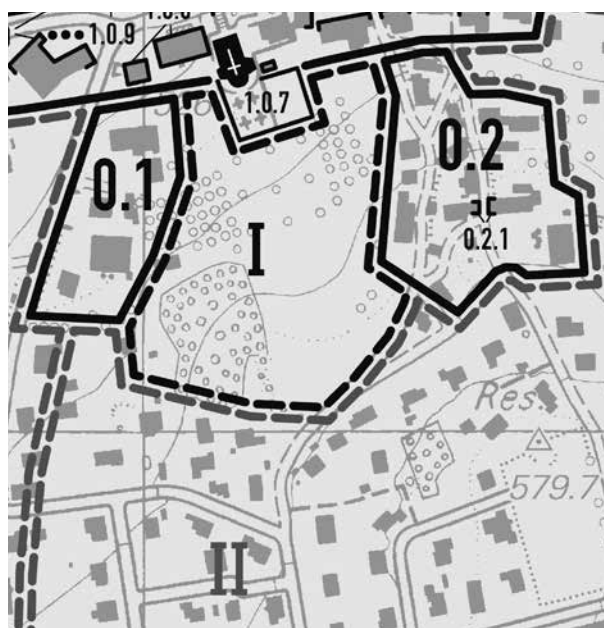
Comme la zone d'utilité publique délimitée au sud de l'église ne répond à aucun besoin prévisible, la commune envisage de reclasser en zone d'habitation une partie de ladite zone d'utilité publique, ainsi qu'une partie de la zone – topographiquement très exposée – à maintenir libre de constructions. Le canton s'est montré critique à l'égard d'une telle réaffectation.

4.1.4 Appréciation

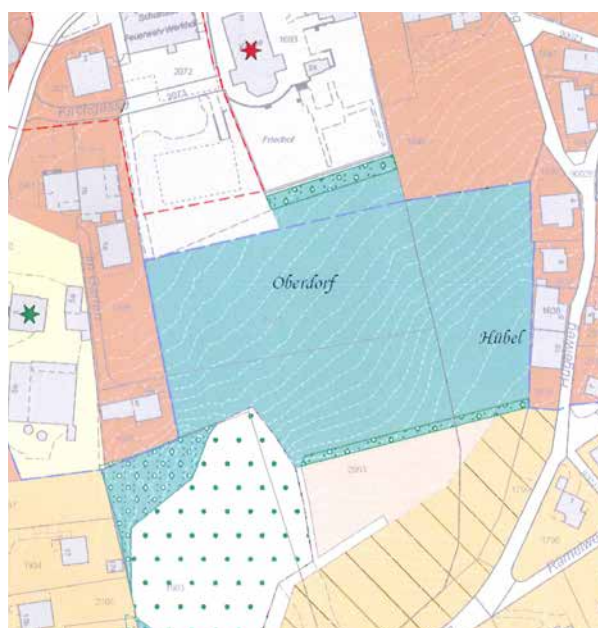
Le reclassement auquel souhaite procéder la commune contrevient à l'objectif de sauvegarde de l'ISOS. Jusqu'ici, l'entorse faite à l'intérêt public lié à la non-construction du secteur était justifiée par l'argument selon lequel la réalisation de construc-

tions et installations d'utilité publique au centre du village, juste à côté de l'église et de la maison communale, était prépondérante. Or, cet argument ne vaudrait plus si le secteur était reclassé en zone d'habitation. À l'intérêt public lié à la préservation de cette surface non bâtie pour des raisons de protection du site ne s'opposerait plus que l'intérêt lié à l'extension de la zone d'habitation. Or, une telle extension ne pourrait être admise que si toutes les réserves disponibles en zone à bâtir étaient épuisées et s'il était démontré que de nouveaux terrains classés en zone d'habitation répondaient à un besoin avéré.

Si ces deux conditions étaient remplies, il s'agirait encore d'examiner s'il n'existe pas, ailleurs, des terrains propres à être classés en zone d'habitation sans contrevenir – ou seulement dans une moindre mesure – aux objectifs de protection du site. Dans le cadre de la pesée des intérêts, c'est une telle alternative qu'il conviendrait de privilégier. Dans l'idéal, l'examen global de l'étendue et de la localisation des zones à bâtir devrait se faire dans le cadre d'une révision totale de l'aménagement local. L'élaboration préalable d'une conception directrice permettrait d'esquisser les grandes orientations en matière de développement et de préfigurer les dispositions du futur plan d'affectation.



Extrait du plan du relevé ISOS, avec l'église paroissiale (1.0.7) et le périmètre environnant PE I. Source: ISOS n° 3167 (2009)



Proposition de la commune: classement d'une partie du périmètre environnant PE I en zone à bâtir. Nouvelles zones d'habitation W2 (en bleu foncé hachuré) et W1 (en rose). Source: commune de Metzleren-Mariastein.

4.2 Reconversion du site d'une ancienne papeterie, Balsthal SO

4.2.1 Situation

Historiquement, Balsthal constituait une étape importante sur la route des cols du Haut-Hauenstein et du Passwang. À partir du milieu du XIX^e siècle, deux entreprises déterminèrent la croissance de la localité et contribuèrent au développement économique de la région: la papeterie Tela et l'usine métallurgique von Roll, dans l'Innere Klus. Grâce à l'ouverture de la ligne ferroviaire secondaire Oensingen–Balsthal en 1899, la localité connut un nouvel essor. Les attentes de l'époque expliquent le dimensionnement généreux de la gare et de son faisceau de voies. L'industrie connut des hauts et des bas, jusqu'à ce que la récession des années 1970 frappe Balsthal de plein fouet. L'usine métallurgique et la papeterie réduisirent ou délocalisèrent leur production. Le site Tela est en grande partie désaffecté, mais il est prévu de poursuivre la fabrication de papier dans le bâtiment principal. Le centre de la localité souffre de l'intensité du trafic; divers locaux commerciaux y sont vacants. Après une phase de stagnation prolongée, de nouvelles maisons individuelles se construisent hors du centre, et le trafic pendulaire hors de la vallée est considérable.



Extrait de la carte nationale au 1:25 000, avec le site de la papeterie (cercle rouge). Source: map.geo.admin.ch/BauSatz

4.2.2 Indications de l'ISOS et mise en œuvre dans la réglementation communale

Dans l'ISOS (relevé de 2009), le site construit est recensé sous la catégorie «petite ville / bourg». La présente étude de cas se concentre sur le site de l'ancienne papeterie (périmètre P5), qui comprend des halles de production et de stockage et des bâtiments administratifs érigés entre 1883 et le milieu du XX^e siècle. Les éléments mentionnés dans le relevé sont la ligne ferroviaire Oensingen–Balsthal, inaugurée en 1899 (5.0.1), la petite tour à toit à croupes visible de loin (5.0.2) et la cheminée d'usine en brique rouge (5.0.3). Au sein du périmètre P5, l'ensemble E 5.1, qui comprend d'anciens bâtiments administratifs et d'habitation et une villa, se situe au pied d'un coteau herbeux. Le long bâtiment industriel et administratif à toit à croupes et lucarnes fait l'objet d'une mention particulière (5.1.1). Le périmètre P5 est assorti d'un objectif de sauvegarde C et l'ensemble E 5.1, d'un objectif de sauvegarde A.

Dans le plan de zones de 2003, le périmètre P5 est presque entièrement classé en zone industrielle. La partie de l'ensemble E 5.1 située au sud-est du Tiergartenweg est classée en zone d'habitation, l'appendice nord, en zone centre. Comme la papeterie était encore en pleine activité au moment de l'établissement du plan de zones, les objectifs de protection de l'ISOS n'y ont pas été précisés davantage.

4.2.3 Reconversion du site de la papeterie

D'une superficie d'environ cinq hectares, la friche industrielle apparue sur le site de l'ancienne papeterie recèle un formidable potentiel pour le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti. La commune est consciente de l'importance stratégique du secteur. La conception directrice de 2014 énonce à ce sujet les principes suivants:

Nous visons à assurer, au moyen de mesures d'aménagement et de planification, une intégration adéquate des entreprises industrielles et artisanales au centre du village. Le site de la papeterie présente un potentiel d'utilisation particulièrement diversifié (habitat – activités économiques – loisirs – culture), dont l'exploitation doit être planifiée en fonction des évolutions futures (en tenant compte de la pré-étude de Rolf Mühlethaler, Berne). Dans ce cadre, les bâtiments attractifs existants devront être conservés. Il convient de renforcer globalement le caractère «insulaire» du site de la papeterie.

Mesures envisageables [version abrégée, ndlr]:

- À court terme: coordination du développement en dialogue avec les propriétaires, en tenant compte de leurs besoins
- À court ou moyen terme: ouverture du site de la papeterie et examen des possibilités d'accueillir des activités transitoires
- À court, moyen ou long terme: mise en œuvre des mesures de planification destinées à promouvoir la mixité fonctionnelle sur le site de la papeterie
- À court, moyen ou long terme: examen des mesures d'aménagement envisageables pour mettre en valeur l'Augstbach dans le secteur de la papeterie.

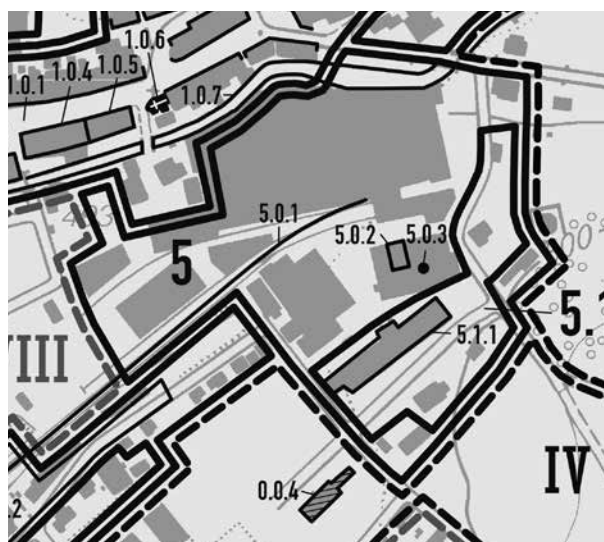
4.2.4 Appréciation

Même si la densité reste mesurée, le site de la papeterie est susceptible d'accueillir des logements et des locaux de travail pour plus de 500 personnes. Ces surfaces suffiraient pour absorber la croissance, souhaitée par la commune, de 30 nouveaux habitants par année sur une période prolongée. Comme le plan d'affectation communal n'a jusqu'ici fait l'objet d'aucune adaptation, il est aisé de tenir adéquatement compte des objectifs de l'ISOS. Ceux-ci pourront justement servir de balises pour le développement d'un quartier possédant une identité spécifique.

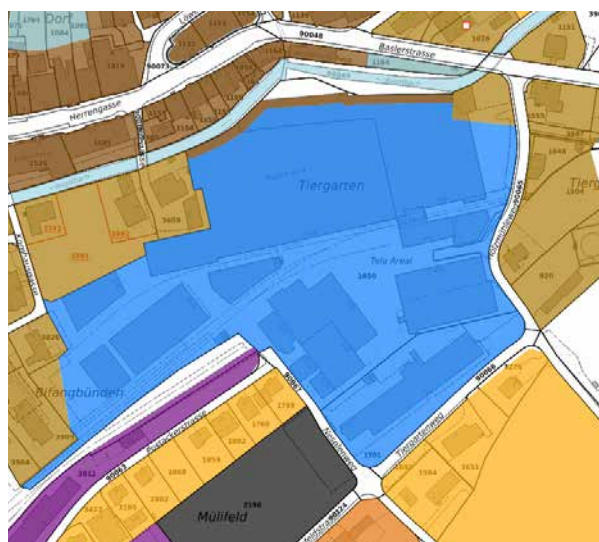
Il s'agira tout d'abord de déterminer si le développement futur du site impliquera des tâches de la Confédération (p. ex. en matière de protection des eaux) et, dans l'affirmative, si ces dernières influenceront sur la marge de manœuvre de la commune. Par ailleurs, les éléments dont la valeur est reconnue (bâtiments caractéristiques, voies de desserte historiques, etc.) pourront être intégrés comme éléments de référence dans les études. La recherche d'un bon équilibre entre nouveaux bâtiments et constructions à conserver devrait constituer une priorité, tant du point de vue de leur architecture que de leur affectation.



Le bâtiment administratif de la papeterie est mentionné dans l'ISOS en tant qu'élément individuel remarquable. Source: balsthal-collector.



Extrait du plan du relevé ISOS, avec le site de la papeterie dans le périmètre P5 et l'ensemble E 5.1. Source: ISOS n° 3075 (2009)



Extrait du plan de zones de la commune de Balsthal, avec la zone industrielle de la papeterie (en bleu). Source: commune de Balsthal, plan de zones, 2003

4.3 Planification exploratoire liant les autorités à Brunnen, commune d'Ingenbohl SZ

4.3.1 Situation

Pendant des siècles, Brunnen fut une importante localité commerçante au bord du lac des Quatre-Cantons. À partir du milieu du XIX^e siècle, elle connut un essor touristique considérable, dont témoignent encore le front du lac et ses hôtels de haut standing. Au centre de la localité et le long des routes menant à Gersau et à Schwyz, de nombreux bâtiments furent érigés en lien avec le tourisme florissant. Au cours des dernières décennies, le recul des nuitées provoqua une baisse de régime dans le domaine de la construction, ainsi qu'une détérioration insidieuse du centre de Brunnen. Depuis quelques années, cependant, les investissements reprennent. En 2014 et 2015, des recours ont bloqué certains projets, ce qui a incité la commune à réagir.

4.3.2 Indications de l'ISOS et mise en œuvre dans la réglementation communale

L'ISOS (relevé de 1975/87) subdivise l'ancienne localité portuaire en deux périmètres: au sud du Leewasser, le périmètre P1, assorti d'un objectif de sauvegarde A et, au nord du cours d'eau, le périmètre P2, assorti d'un objectif de sauvegarde B. En contiguïté du périmètre P1, le périmètre environnant PE I, assorti d'un objectif de sauvegarde (a), comprend les grands hôtels, les quais et la promenade arborisée du lac. À l'est et à l'ouest du centre de l'agglomération s'étendent deux quartiers



Extrait de la carte nationale au 1:25 000, avec le centre de la localité (cercle rouge). Source: map.geo.admin.ch/BauSatz

résidentiels et industriels du XIX^e siècle (E 0.1 et 0.2, objectif de sauvegarde B). Le parc du Parkhotel, assigné au périmètre environnant PE III et assorti d'un objectif de sauvegarde (a), constitue un important espace vert au centre de la localité. Les périmètres P3 et P4 englobent les extensions du village le long des routes sortant de l'agglomération.

Jusqu'à récemment, l'importance du site construit de Brunnen ne se traduisait que de façon très générale dans le plan de zones de 2003. L'article 44 du règlement communal sur les constructions se bornait à exiger que l'ISOS soit pris en compte dans les projets de construction. Seuls les bâtiments inscrits à l'inventaire cantonal des constructions et objets protégés (KIGBO) bénéficiaient d'une protection expresse.

Dans l'intervalle, l'exécutif communal a élaboré, à titre d'étape intermédiaire destinée à servir de test, une planification exploratoire liant les autorités. Entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2016, cette planification tient compte du site construit, dont elle présente les possibilités de développement. Elle reprend les recommandations de l'ISOS et énonce, au sein des différentes zones à bâtir, des objectifs différenciés concernant la conservation des constructions et des espaces non bâtis et le niveau de qualité requis pour les nouvelles réalisations. Dans une étape ultérieure sera édicté, sur la base de la planification exploratoire, un plan de la zone centre – zone qui n'inclut pas le site du Parkhotel.

4.3.3 Projet de construction au sein du périmètre P1

Une société immobilière projetait de démolir deux anciens bâtiments d'habitation de trois niveaux situés dans le périmètre P1 (objectif de sauvegarde A) et de les remplacer par un nouvel immeuble comportant huit logements et un parking souterrain de 14 places. En 2014, la commune avait octroyé l'autorisation de construire requise, mais celle-ci avait été annulée peu après par l'exécutif cantonal, qui précisait que, si le maître d'ouvrage entendait déposer un nouveau projet, celui-ci devrait se conformer aux exigences applicables en matière de protection du site construit.

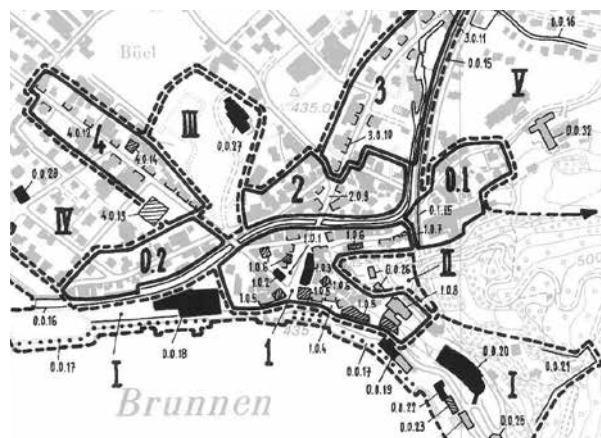
Avant même que le permis de construire n'ait été délivré, le service cantonal des monuments historiques avait émis des réserves concernant le projet déposé. Le Tribunal administratif cantonal avait entériné l'annulation du permis, en observant que la commune était censée mener une réflexion sur les divergences de point de vue exprimées, ce qu'elle n'avait en l'occurrence pas fait. Plus les enjeux de protection dépassent l'échelle locale, plus la liberté de décision de la commune se

réduit. Or, dans le cas d'espèce, il s'agissait d'un site construit d'importance nationale, et le projet litigieux se situait dans un sous-périmètre assorti du plus haut objectif de sauvegarde.

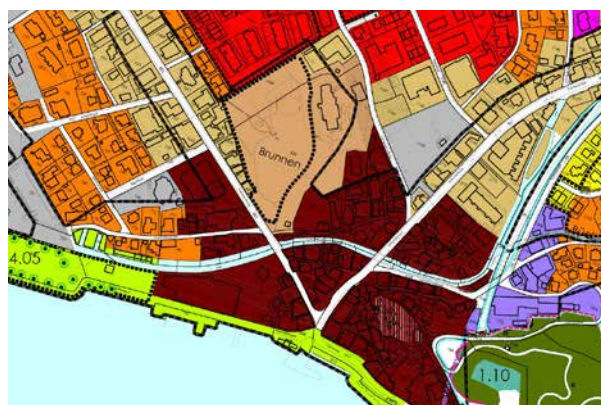
Cette affaire et d'autres ont conduit la commune à s'atteler en priorité à l'établissement d'un plan de la zone centre, à mieux définir les intérêts publics en jeu et à garantir une certaine sécurité des plans pour les propriétaires et les autorités.

4.3.4 Appréciation

Il est évident que le plan d'affectation en vigueur tient trop peu compte des intérêts publics liés à la protection du site construit. La commune a opté pour une démarche en deux temps pour clarifier la situation et assurer la transparence voulue. La planification exploratoire récemment adoptée par les autorités sert à la fois de base pour l'établissement du plan de la zone centre et d'instrument transitoire jusqu'à l'adoption de ce même plan. Elle remplit parfaitement ces deux fonctions. Les indications qu'elle fournit, en se basant sur l'ISOS, étant matériellement et géographiquement différenciées, elles sont compréhensibles pour les propriétaires, ce qui améliore la sécurité du droit. Les expériences faites pourront être prises en compte lors de la révision du plan de zones et du règlement communal sur les constructions.



Extrait du plan du relevé ISOS, avec le centre de la localité (périmètres P1 et P2), les ensembles E 0.1 et E 0.2, ainsi que la rive du lac et ses hôtels (périmètre environnant PE I). Source: ISOS n° 3242 (1975/87)



Plan de zones en vigueur avec la zone centre (en brun foncé), les périmètres soumis à plan d'aménagement détaillé (en pointillés noirs) et les périmètres de protection du site construit (en trait mixte). Source: commune d'Ingenbohl, plan de zones «milieu bâti», 2003



L'un des nombreux projets en cours dans la partie de la localité recensée dans l'ISOS. Photo: Mark Burkart



Projet de plan de la zone centre à fin 2016 avec les constructions protégées (rouge) et dignes de protection (jaune), les surfaces à maintenir libres (vert clair) et les alignements obligatoires (traitillé rouge). Source: commune d'Ingenbohl, 2016

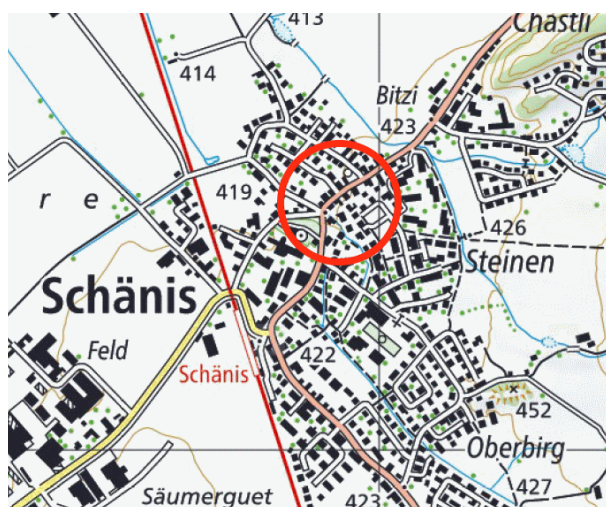
4.4 Plan d'aménagement détaillé «Unterdorf», Schänis SG

4.4.1 Situation

Schänis, village-rue situé en bordure de la plaine de la Linth, était le chef-lieu de l'ancienne seigneurie de Gaster. Le centre de la localité est marqué par l'ancien ensemble conventuel, ainsi que par l'hôtel de ville et son esplanade. Dans le bas du village, les constructions bordant la route de Kaltbrunn et la tour romane de l'ancienne chapelle Saint-Gall forment un tissu bâti remarquable. La traversée de la localité, étroite et très fréquentée, dévalorise actuellement les bâtiments qui la bordent. Au cours des dernières décennies, ce secteur n'a plus fait l'objet que de rares investissements.

4.4.2 Indications de l'ISOS et mise en œuvre dans la réglementation communale

Dans l'ISOS (relevé de 2006), le bas du village de Schänis est désigné par le périmètre P1, qui entoure, au sud-ouest, l'ensemble de l'ancien couvent (E 0.1) et suit, au nord-est, la route menant à Kaltbrunn. Bas du village et ensemble conventuel sont assortis d'un objectif de sauvegarde A. Les façades sur rue des bâtiments du bas du village, qui délimitent très clairement l'espace rue, font l'objet d'une observation. La tour Saint-Gall (I.0.1) et la maison seigneuriale Steiner (I.0.2), qui marque la limite nord-est du bas du village, sont désignés en tant qu'éléments individuels.



Extrait de la carte nationale au 1:25 000, avec le bas du village (cercle rouge). Source: map.geo.admin.ch/BauSatz

Depuis 1997, Schänis fait l'objet d'un règlement de protection désignant le bas du village («rangée de maisons longeant le tronçon nord de la route principale») comme un périmètre à protéger. Les dispositions de protection correspondantes exigent que l'aspect du bâti soit préservé. Les démolitions sont en principe admissibles, mais les nouvelles constructions et installations doivent bien s'intégrer dans le site. La tour Saint-Gall et la maison Steiner se voient accorder le statut d'objets culturels protégés.

Le plan de zones de Schänis a été établi en 1996 et révisé en 2012. Dans le bas du village, le périmètre P1 de l'ISOS est affecté à la zone centre K2, qui autorise deux niveaux complets. Autour de la tour Saint-Gall est délimitée une zone verte récréative.

Les dispositions relatives à la zone centre exigent une bonne intégration des nouvelles constructions et des transformations dans le site. Une autorisation de démolir ne peut être octroyée qu'à condition d'ériger une nouvelle construction dont la réalisation est assurée, ou si l'absence de construction de remplacement ne porte pas atteinte au site, ou qu'elle répond à un intérêt public. Il est recommandé de solliciter, pour les nouvelles constructions et transformations projetées en zone centre, un préavis de l'autorité compétente.

Dans le bas du village, les travaux de requalification du bâti requièrent la prise en compte de plusieurs critères importants, notamment les enjeux de protection du site construit, le peu d'espace disponible, l'intensité du trafic de transit, les exigences en matière de protection contre le bruit et les aspects économiques. Une démolition-reconstruction se révèle très exigeante, tant pour les maîtres d'ouvrage que pour les autorités.

4.4.3 Plan d'aménagement détaillé «Unterdorf»

Du fait de la concentration de la propriété foncière, ce sont le propriétaire principal et la commune qui ont lancé la réflexion sur le développement du bas du village. Une étude commandée par la commune a proposé de premières pistes pour la requalification du bâti. Le périmètre retenu était, ici, plus étendu que les seuls terrains du propriétaire principal.

Sur la base de cette étude préliminaire, les intéressés ont élaboré un plan d'aménagement détaillé qui règle le nombre, le volume et l'implantation admissibles des nouvelles constructions. L'alignement des façades sur la rue a été maintenu, d'autant que l'exiguïté de l'espace rue a pour effet de modérer le

trafic. Le plan prévoit par ailleurs un parking souterrain collectif, des aires de construction pour les balcons et les cages d'escaliers, ainsi que des chemins pour piétons.

4.4.4 Appréciation

À Schänis, les enjeux de protection du site construit sont intégrés dans le règlement de protection et les dispositions applicables à la zone centre. Ledit règlement étant cependant antérieur au relevé ISOS, les dispositions correspondantes restent très générales et ne concrétisent que de façon très vague les exigences de l'ISOS en matière de sauvegarde de la substance. Des clarifications seront donc nécessaires.

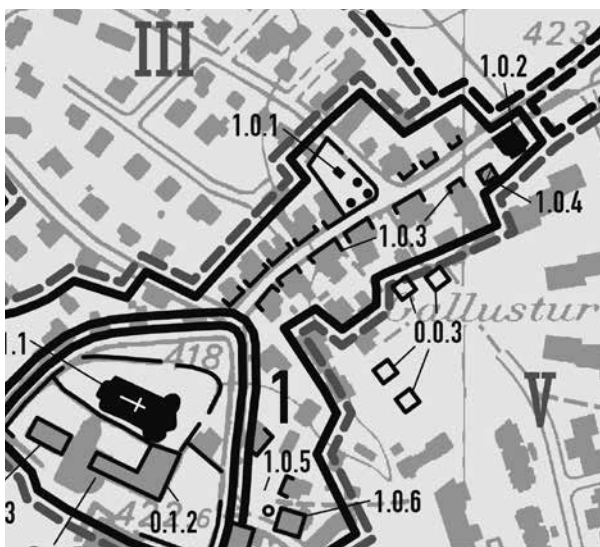
La problématique du bas du village se révèle complexe. L'instrument du plan d'aménagement détaillé permet de recenser les intérêts en présence et de les pondérer. Il crée une base juridique fiable pour la requalification du bâti. Le fait qu'un tel plan ait été édicté montre que la commune a reconnu à temps la complexité de la situation et les possibilités offertes par cet instrument.

La pesée globale des intérêts en présence s'est effectuée au niveau du plan d'aménagement détaillé. Celui-ci permet de renouveler complètement le bâti au bas du village, mais impose le maintien du gabarit historique de la rue. De fait, il assure la préservation d'une caractéristique essentielle du site. La vo-

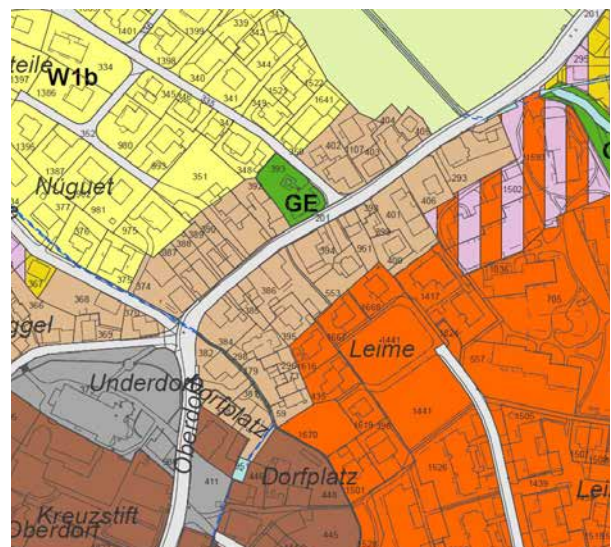


Le bas du village de Schänis se caractérise par l'étrécissement de l'espace-rue. Le plan d'aménagement détaillé y afférent autorise les nouvelles constructions sur le côté droit de la route. Photo: Philipp Maurer

lont de remédier aux problèmes de bruit et de trafic a incité la commune à revoir à la baisse les exigences en matière de conservation de la substance. Le bâtiment historique très exposé situé à l'extrémité orientale du périmètre (maison Steiner) aurait pu contribuer à la préservation de cette substance, mais il n'a hélas pas été désigné comme élément individuel digne de protection dans le règlement relatif à la zone.



Extrait du plan du relevé ISOS, avec le bas du village (périmètre P1) et l'ensemble conventuel (E O.1). Source: ISOS 2816 (2006)



Extrait du plan d'aménagement détaillé en vigueur pour le bas du village («Unterdorf») Source: commune de Schänis, plan de zones, 2012

4.5 Plan d'aménagement détaillé «Untere Bahnhofstrasse», Wil SG

4.5.1 Situation

Le centre historique de Wil est une petite cité compacte érigée sur une butte. Non loin de là passe la ligne ferroviaire Winterthour–Saint-Gall, ouverte en 1855. À la fin du XIX^e siècle, des faubourgs se sont développés entre la gare et la vieille ville, ainsi que le long des routes sortant de la localité. La présente étude de cas porte sur le quartier de la gare, en particulier sur le site s'étendant au sud de l'Untere Bahnhofstrasse. Malgré sa centralité, ce site fut, vers la fin du XX^e siècle, toujours plus négligé. Ce n'est que depuis quelques années qu'il suscite à nouveau l'intérêt des investisseurs. Une profonde transformation s'y est désormais amorcée.

4.5.2 Indications de l'ISOS et mise en œuvre dans la réglementation communale

Le relevé ISOS de Wil date de 2011. L'ensemble E 7.1, inclus dans le périmètre P7, comprend le quartier résidentiel et commercial de l'Untere Bahnhofstrasse, caractérisé par d'importants immeubles de la fin du XIX^e et du début du XX^e siècle. L'ensemble est assorti d'un objectif de sauvegarde A; sa signification et ses qualités spatiales et historico-architecturales sont jugées prépondérantes.

L'Untere Bahnhofstrasse – qui fut construite en quelques décennies – assure une liaison diagonale entre la gare et l'important carrefour Toggenburger- / Sankt Gallerstrasse. Entre les

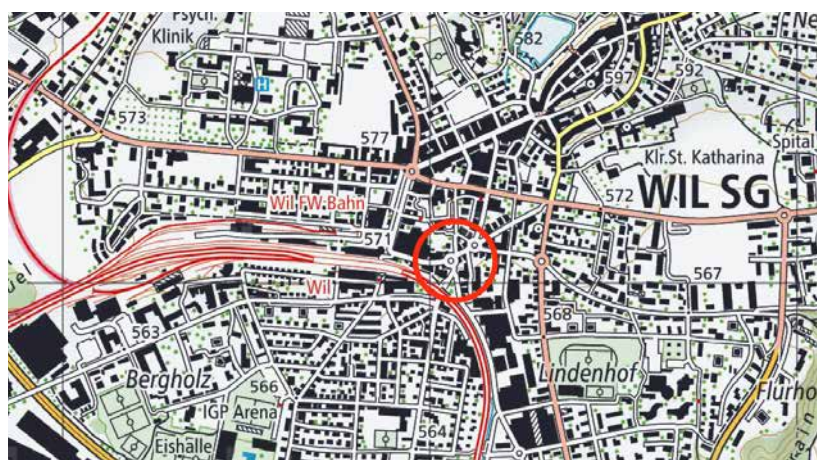
deux – et en partie au-delà – se déploie la trame orthogonale du quartier, qui doit sa physionomie spécifique à la spatialité et au rythme du bâti qui borde ses rues.

À l'ouest de l'ensemble E 7.1 s'étend le périmètre P4, assorti d'un objectif de sauvegarde C. Le quartier commerçant Obere Bahnhof- / Zürcherstrasse, qui relie la gare à la vieille ville, comporte trois axes aux caractéristiques urbanistiques différentes. Au sud de l'ensemble E 7.1 se situe la partie occidentale de l'ensemble E 7.3. Le périmètre environnant PE 1 n'a pas d'influence sur la problématique abordée ici.

Dans le plan directeur communal, le site se trouvant au sud de l'Untere Bahnhofstrasse est compris dans le «périmètre de développement» du centre-ville, appelé à connaître, au cours des vingt prochaines années, une densification mesurée.

Dans le plan de zones, ce même site est affecté à la zone centre K, où l'intensité de l'utilisation du sol n'est pas limitée. Une bonne intégration des constructions y est exigée. Dans le cadre de l'actuelle révision du plan d'aménagement local, il est prévu d'affecter le périmètre de planification à la zone centre K4, où les constructions peuvent présenter au maximum quatre niveaux complets et une hauteur au faite de 17,50 mètres.

Le plan des zones de protection de la Ville, établi en 1992, délimite au nord-est du périmètre de planification une zone de protection du site «Sankt Peter», qui met en œuvre les prescriptions de l'ISOS relatives à l'ensemble E 7.1. Cette zone inclut aussi expressément la maison Steinbock, située de l'autre côté de la rue, dont l'importance particulière est ainsi soulignée.



Extrait de la carte nationale au 1:25 000, avec le secteur «Untere Bahnhofstrasse» (cercle rouge). Source: map.geo.admin.ch/BauSatz



Extrait du plan du relevé ISOS, avec l'ensemble E 7.1 dans le secteur «Untere Bahnhofstrasse». Source: ISOS no 3013(2011)

4.5.3 Opération «Untere Bahnhofstrasse», plan d'aménagement détaillé

En 2013, la Ville et les propriétaires concernés ont lancé une procédure de mandats d'étude parallèles pour déterminer quelle était la densité bâtie adaptée aux caractéristiques urbanistiques du site. Le projet lauréat assurait la densité voulue sur la place de la Gare tout en prévoyant de conserver la maison Steinbock, conformément à la zone de protection «Sankt Peter».

Lors de la poursuite des études, toutefois, on a renoncé à conserver le bâtiment pour optimiser les niveaux enterrés. Le plan d'aménagement détaillé («Gestaltungsplan») élaboré dans l'intervalle prévoit de remplacer ce remarquable édifice historique par un nouveau bâtiment qui en réinterprétera la forme. Dans le rapport d'étude, les maîtres d'ouvrage se disent convaincus «que la nouvelle forme proposée par les architectes pour le «Steinbock» représente une solution adéquate, quoiqu'inhabituelle.»

Le plan d'aménagement détaillé fait actuellement l'objet d'un recours. On ignore donc encore si l'opération prévue pourra être réalisée, avec ou sans la maison Steinbock.

4.5.4 Appréciation

En incluant le «Steinbock» dans la zone de protection «Sankt Peter», le règlement de protection indique que la sauvegarde de ce bâtiment typique de son époque répond à un intérêt majeur. Aussi le sort de l'édifice a-t-il été expressément abordé



La maison Steinbock fait partie de la zone de protection du site.

Photo: Philipp Maurer

dans la procédure de mandats d'étude parallèles – procédure au terme de laquelle le jury a, en toute connaissance de cause, opté pour un projet prévoyant de le conserver. Cette décision montre bien qu'aucune raison urbanistique ne nécessite de démolir ce bâtiment. En outre, il existe d'autres édifices dignes de conservation dans le voisinage. Le projet ne fait a priori intervenir aucune tâche de la Confédération.

La démolition-reconstruction du «Steinbock», envisagée après-coup moyennant le maintien de certains traits caractéristiques du bâtiment, soulève dès lors de grands doutes. La principale raison invoquée pour justifier ce choix relève en effet d'un intérêt privé – l'optimisation économique des sous-sols –, auquel s'oppose l'intérêt public lié à la protection du site construit.



Plan d'aménagement détaillé «Untere Bahnhofstrasse».

Source: Ville de Wil, rapport d'étude, ERR Raumplaner AG, 2015



Inclusion du «Steinbock» dans la zone de protection «Sankt Peter».

Source: Ville de Wil, rapport d'étude, ERR Raumplaner AG, 2015

4.6 Démolition-reconstruction dans le hameau de Seestatt, Altendorf SZ

4.6.1 Situation

Le hameau de Seestatt, dans la commune d'Altendorf, constitue depuis le début du Moyen Âge une étape importante sur le chemin de pèlerinage menant à Einsiedeln depuis le sud de l'Allemagne. L'agglomération est marquée par les quatre anciennes auberges «Engel», «Krone», «Adler» et «Hecht». Du fait de leur situation privilégiée au bord du lac, les immeubles atteignent des prix faramineux. De nombreux propriétaires souhaitent les transformer, ce qui exerce une pression considérable sur la substance bâtie.

4.6.2 Indications de l'ISOS et mise en œuvre dans la réglementation communale

L'ISOS (relevé de 1975/86) définit un périmètre P1 englobant l'ancienne agglomération compacte, composée d'auberges et de maisons de pêcheurs, à laquelle est attribué un objectif de sauvegarde A. Tout autour s'étend le périmètre environnant PE I, décrit comme une bande riveraine entre le lac et la ligne de chemin de fer, et assorti d'un objectif de sauvegarde (a). Les auberges «Engel» (1.0.1) et «Krone» (1.0.2) sont recensées en tant qu'éléments individuels assortis d'un objectif de sauvegarde A, et divers objets sont désignés comme gênants (0.0.6, 0.0.7, 1.0.5).

Dans le plan de zones de 2001, la zone à bâtir correspond, dans le hameau, à la zone «Seestatt». L'objet SZ 5, délimité en pointillé, coïncide avec le périmètre P1 de l'ISOS, auquel il se



Extrait de la carte nationale au 1:25 000, avec le hameau de Seestatt (cercle rouge). Source: map.geo.admin.ch/BauSatz

réfère explicitement. L'article 40 du règlement communal sur les constructions précise que, dans la zone «Seestatt», l'unité et la spécificité du bâti doivent être préservées. Les transformations et nouvelles constructions doivent s'intégrer au site construit et au paysage. Il convient en particulier de conserver les toits à pignons latéraux, ou de les recréer en cas de construction à neuf. À l'intérieur de la ligne pointillée noire s'applique le règlement de protection destiné à sauvegarder le site construit et le paysage.

Les objets «Engel», «Krone» et «maison Serafina», inscrits à l'inventaire cantonal des constructions protégées et dignes de protection (KIGBO, points roses), tombent sous le coup du règlement de protection de 1993. En vertu de l'article 6 alinéa 2 de ce règlement, il n'est admissible de démolir des bâtiments ou des parties de bâtiments que si a) cela ne porte pas atteinte à une substance d'une certaine valeur historique ou artistique ou, exceptionnellement, si la reconstruction de cette substance est garantie, et si b) des intérêts publics prépondérants réclament cette démolition. Les autorisations sont délivrées par l'exécutif communal, qui peut solliciter les conseils du service cantonal des monuments historiques (art. 15).

4.6.3 Projet de construction au sein du périmètre P1

Il était prévu de démolir l'immeuble situé à l'ouest de l'ancienne auberge «Krone» et de le remplacer par une nouvelle construction (cercle rouge). Le 9 septembre 2014, le service cantonal de l'aménagement du territoire a délivré l'autorisation cantonale nécessaire et, le 26 du même mois, la commune d'Altendorf a octroyé le permis de construire pour le nouveau bâtiment. Ce faisant, elle a admis que le projet empiète sur l'espace réservé aux eaux. Par arrêt du 30 novembre 2016, le Tribunal fédéral a annulé l'autorisation de construire pour non-respect de l'espace réservé aux eaux et, s'agissant de la protection du site construit, il a relevé que, dans la mesure où le projet soulevait une question de principe en lien avec un objet ISOS, la commune était tenue de solliciter une expertise auprès de la CFNP et de la CFMH (arrêt du TF Altendorf SZ).

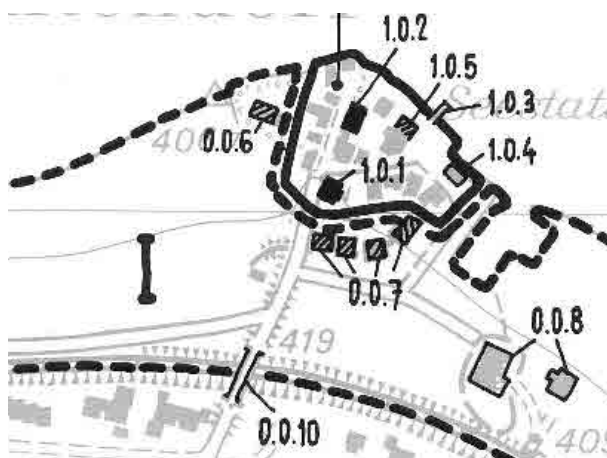
La Haute Cour a estimé que la démolition du bâtiment historique en question, sis dans un périmètre assorti d'un objectif de sauvegarde A, contrevient clairement à l'ISOS (sauvegarde de la substance). De plus, le nouveau bâtiment projeté s'avance plus loin que l'annexe existante dans le périmètre environnant PE I à maintenir libre de constructions (objectif de sauvegarde a), ce qui contrevient également à la volonté de préserver les surfaces non bâties autour du hameau. L'OFC a qualifié le projet d'atteinte majeure au site construit.

4.6.4 Appréciation

L'ISOS fixe pour Seestatt l'objectif que la substance soit sauvegardée. La commune a mis en œuvre cet objectif dans un règlement de protection qui restreint les possibilités de démolition. Ainsi une telle démolition n'est admissible que si elle ne porte pas atteinte à la substance historique ou artistique. Le règlement en question relève du droit communal, dont l'application incombe au premier chef à la commune. S'il est certain que les trois objets KIGBO présentent une substance de valeur, il se peut que ce soit aussi le cas d'autres constructions. Aucun indice n'est toutefois disponible à ce sujet. Les sites construits ne se limitent pas aux éléments individuels protégés, mais englobent bien d'autres aspects («granulométrie» du bâti, espaces non bâtis, implantation des constructions, etc.).

Si les plans d'affectation ne définissent pas plus précisément ce qu'il faut entendre par un site construit digne de protection, ni comment un tel site est censé se développer, il est difficile d'effectuer une pesée globale et intelligible des intérêts en présence. Du point de vue de la sécurité des plans et de la sécurité juridique, il serait certainement bénéfique, tant pour les propriétaires que pour la commune, de préciser les objectifs de protection et les possibilités de développement.

Cet exemple montre que les possibilités d'influer sur un projet dans le cadre de la procédure d'autorisation de construire sont très limitées si les dispositions juridiques applicables laissent une grande marge de manœuvre. Il montre aussi que la procédure se déroule autrement lorsqu'intervient une tâche de la Confédération, en l'occurrence la délimitation de l'espace réservé aux eaux.



Extrait du plan du relevé ISOS, avec le périmètre P1 (Seestatt) et le périmètre environnant PE I. Source: ISOS n° 3295 (1986)



Il est prévu de démolir ce bâtiment et de le remplacer par une nouvelle construction. Photo: Philipp Maurer



Extrait du plan de zones, avec la zone «Seestatt» (en brun), l'objet SZ 5 (délimité en pointillé) et le bâtiment concerné par le projet litigieux (cercle rouge). Source: commune d'Altendorf, 2001

4.7 Démolition-reconstruction du restaurant «Central», Schönenwerd SO

4.7.1 Situation

Située au bord de l'Aar, la localité de Schönenwerd est reliée par un pont à celle de Niedergösgen. Toutes deux partagent depuis des siècles la même histoire, dans laquelle le chapitre de Schönenwerd joua longtemps un rôle de premier plan. Durant le premier tiers du XIX^e siècle, de nombreuses fabriques virent le jour dans la localité. Au cours des décennies suivantes, celles-ci connurent une croissance telle que l'ancien village paysan devint l'un des sites industriels les plus prospères de Suisse, voire d'Europe. Les principaux acteurs de ce développement furent les membres de la famille Bally, qui jetèrent ici les fondations de leur futur groupe mondial. Dans les années 1950 et 1960, Schönenwerd connut une nouvelle phase de croissance fulgurante, tant en termes d'habitants que d'emplois.

4.7.2 Indications de l'ISOS et mise en œuvre dans la réglementation communale

Le relevé ISOS de Schönenwerd date de 2009. Le périmètre P1, assorti d'un objectif de sauvegarde A, comprend le noyau historique de l'agglomération et le centre de la localité. Il se caractérise par un bâti rural ou de petite ville le long de la route principale incurvée, bordée de bâtiments résidentiels et commerciaux, ainsi que par des entreprises de services. L'ISOS porte une observation sur la dense rangée de bâtiments résidentiels et commerciaux, d'en général deux niveaux, dont

les façades sur rue présentent un certain caractère, malgré la simplicité de l'architecture. Cette rangée se termine, à l'est, par le restaurant «Central», au nord duquel s'étend le secteur de la gare (périmètre P2, assorti d'un objectif de sauvegarde B). Ce secteur comprend également d'anciennes usines Bally et un remarquable entrepôt de 1896 (2.0.2), qui fut agrandi à plusieurs reprises.

Dans son plan de zones de 2002, la commune de Schönenwerd a affecté le bâti bordant la route principale à la «zone centre en ordre contigu» («Kernzone geschlossen»). Le noyau villageois fait l'objet d'un plan de zones partiel séparé datant de 1994, qui contient des prescriptions plus détaillées en matière de sauvegarde du site construit. Toutes les constructions sises dans la zone centre en ordre contigu sont désignées comme objets culturels dignes de conservation. La démolition de constructions dignes de conservation ne peut être autorisée que si la brèche en résultant ne porte pas atteinte au site construit, ou si la réalisation d'une construction de remplacement est assurée. Aucune tâche de la Confédération n'est a priori en jeu ici.

4.7.3 Reconstruction du restaurant «Central»

Parmi les bâtiments négligés du côté occidental de la route principale figure le restaurant «Central», une maison d'entrepreneur typique du tournant du siècle. Il est prévu de réaliser à la place un nouveau bâtiment avec restaurant reprenant la volumétrie de la maison existante et comportant des locaux supplémentaires dans une annexe basse – au nord – ainsi que dans les sous-sols enchâssés dans la pente.



Extrait de la carte nationale au 1:25 000, avec le centre de la localité (cercle rouge). Source: map.geo.admin.ch/BauSatz



À gauche: le restaurant «Central» aujourd'hui;
à droite: visualisation du nouveau bâtiment projeté.

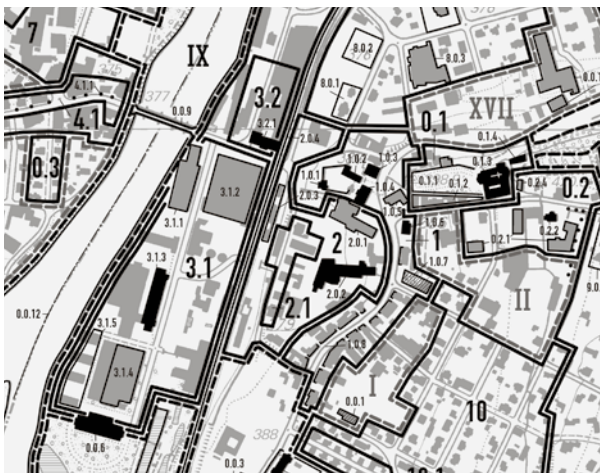
Photo: Lukas Bühlmann; visualisation: Stuber Germann Architekten AG



4.7.4 Appréciation

On est ici en présence d'un périmètre ISOS assorti d'un objectif de sauvegarde de la substance et d'une réglementation communale qui n'accorde aux constructions comprises dans ledit périmètre que le statut de constructions dignes de conservation, susceptibles d'être remplacées par de nouveaux bâtiments. La question de savoir si la substance de la maison en cause aurait mérité d'être sauvegardée n'a pas fait l'objet d'un examen plus approfondi. Quoiqu'il en soit, l'implantation du nouveau bâtiment pérennise la morphologie urbaine historique le long de la route principale.

Sur l'Oltnerstrasse, le nouveau bâtiment reprend la division des fenêtres de la façade principale existante, quand bien même il ne comporte, à l'intérieur, qu'un seul espace à triple hauteur. En outre, le fait que l'entrée soit désormais située au niveau de l'annexe rend la façade principale moins accueillante. Une meilleure solution pourrait sans doute être trouvée. À ce stade du processus, une commune ne peut en général influencer sur un projet que si elle a prévu, dans son plan d'affectation, une procédure destinée à assurer la qualité urbanistique et architecturale des nouvelles opérations.



Extrait du plan du relevé ISOS, avec le périmètre P1 le long de l'Oltnerstrasse. Source: ISOS n° 3200 (2009)



Extrait du plan de zones en vigueur, avec la «zone centre en ordre contigu» (hachurée en brun) et les constructions dignes de conservation (en vert). Source: commune de Schönenwerd, 2002

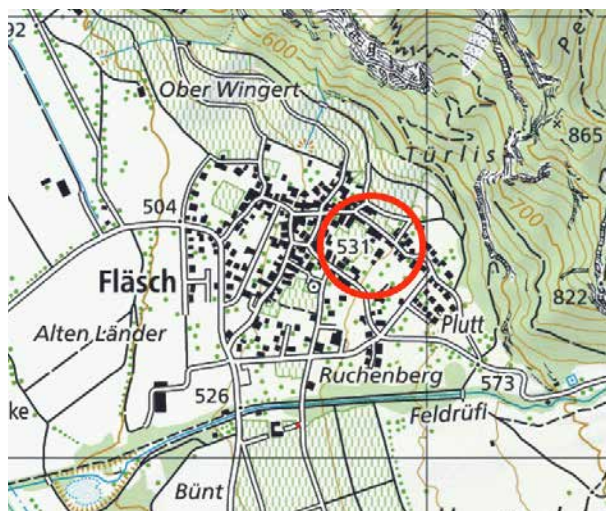
4.8 Démolition-reconstruction à Fläsch GR

4.8.1 Situation

Le village viticole traditionnel de Fläsch se situe sur un cône de déjection en contrebas du Falknis – un site au climat favorable, mais resté longtemps à l'écart du trafic dans la vallée du Rhin. Du fait de ce relatif isolement, la localité n'a pas connu de croissance notable au XX^e siècle. Ce n'est qu'au cours des dernières décennies que l'endroit a commencé d'attirer de nouveaux habitants venus de l'extérieur, ce qui a entraîné la réalisation de nombreuses constructions neuves. La demande n'a pas faibli depuis. En 2010, Fläsch s'est vu décerner le Prix Wakker pour avoir su, dans le cadre de sa politique d'aménagement local, maintenir libres de constructions les vignes et les vergers situés à l'intérieur du milieu bâti, et préserver ainsi certaines qualités essentielles du site construit.

4.8.2 Indications de l'ISOS et mise en œuvre dans la réglementation communale

Le relevé ISOS de Fläsch fut établi en 1983, date à laquelle le centre historique de la localité n'avait encore pratiquement subi aucune transformation, et où ce noyau n'était pas encore entouré de nouveaux quartiers. Le périmètre P1 correspond à la partie centrale du village, les ensembles E 0.1, E 0.2 et E 0.3 à ses trois extensions de l'époque. Tous sont assortis d'un objectif de sauvegarde A.



Extrait de la carte nationale au 1:25 000, avec le secteur «Oberdorf» (cercle rouge). Source: map.geo.admin.ch/BauSatz

Dans le plan de zones de la commune, ce périmètre et ces trois ensembles sont affectés, à quelques minimales adaptations près, à la zone centre et, dans le «plan d'aménagement détaillé général» («Genereller Gestaltungsplan»), au «milieu bâti protégé». Au sein de ce dernier, les bâtiments et installations ainsi que les parties de bâtiments et structures de valeur doivent être conservés. Les transformations ne peuvent être autorisées que sur la base d'un inventaire architectural spécifique qui doit être établi préalablement.

D'après le règlement communal sur les constructions, les projets de transformations et de nouvelles constructions doivent notamment tenir compte des critères architecturaux suivants: implantation (orientation du faîte et volumes) par rapport au tissu bâti existant; rapport entre constructions principales et annexes, notamment entre habitations et étables (pierre/bois; massif/léger; blanc-gris/brun-noir); volumes élancés, surtout pour les immeubles d'habitation collectifs.

4.8.3 Démolition-reconstruction dans la zone centre

En 2014, la commune de Fläsch a délivré, dans le secteur «Oberdorf» (ensemble ISOS E 0.2), une autorisation de construire, en lieu et place des bâtiments érigés sur les parcelles concernées, deux immeubles d'habitation comprenant au total onze logements et un parking souterrain. En 2016, le Tribunal fédéral a entériné la décision de la commune.

L'opération, située en zone centre, était soumise aux dispositions relatives au milieu bâti protégé. Dans l'inventaire architectural, les bâtiments voués à la démolition étaient classés en catégorie 2, ce qui signifiait que leur conservation était considérée comme souhaitable.

Dans son rapport, le service cantonal des monuments historiques a relevé que le projet permettrait d'intégrer au milieu bâti l'immeuble d'habitation collectif érigé sur la parcelle voisine – immeuble qui apparaissait jusque-là comme un corps étranger. Dans le cadre de la pesée des intérêts en présence, la commune a accordé un poids important à cet aspect. En outre, le conseiller technique du service des monuments historiques a influé sur l'architecture du projet, ainsi que sur le choix des matériaux.

Les juges sont parvenus à la conclusion que le projet répondait aux prescriptions du règlement communal en matière d'esthétique. Si la décision de la commune se fonde sur une appréciation défendable des circonstances déterminantes et qu'elle est conforme au droit supérieur, les Tribunaux sont tenus de la confirmer.

Le nouvel immeuble sur rue présente une implantation traditionnelle.

Photo: Philipp Maurer



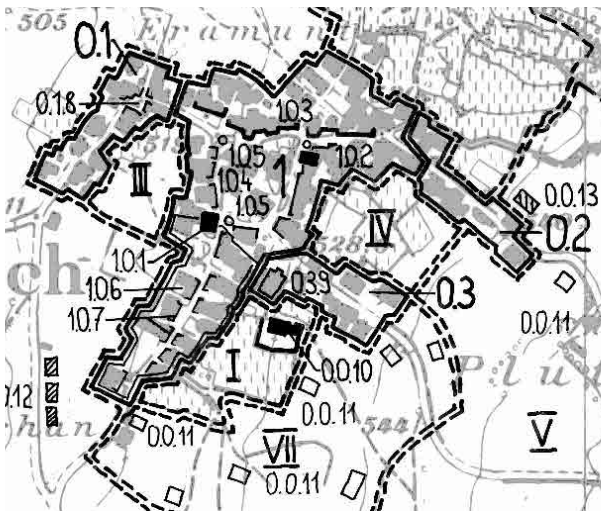
Les immeubles d'habitation du nouvel ensemble tiennent compte de manière rudimentaire des caractéristiques du site construit digne de protection. Photo: Philipp Maurer

4.8.4 Appréciation

Le projet en question ne faisait intervenir aucune tâche de la Confédération. Il devait donc être examiné à l'aune des seules dispositions cantonales et communales sur les constructions, dans le cadre d'une procédure à une étape. Les dispositions communales pertinentes stipulaient certes qu'il était en principe souhaitable de conserver la substance bâtie existante, mais elles n'excluaient pas de démolir certains bâtiments. La commune a fait usage de cette marge de manœuvre en considérant que, si les immeubles projetés ne permettaient pas de préserver intégralement les qualités du site construit existant, ils permettraient en revanche d'améliorer l'intégration d'un bâtiment voisin.



La «Casascura», une maison de l'architecte Kurt Hauenstein, montre que certains maîtres d'ouvrage privés sont aussi porteurs d'ambitions élevées. Photo: Patrimoine suisse



Extrait du plan du relevé ISOS, avec l'ensemble E 0.2 («Oberdorf»).
Source: ISOS n° 2038 (1983)



Extrait du plan de zones en vigueur, avec la zone centre (en brun foncé). Source: commune de Fläsch, 2009

4.9 Panneaux solaires sur une maison individuelle, Stampagarten, Coire GR

4.9.1 Situation

La présente étude de cas ne porte pas sur la vieille ville de Coire, mais sur une extension urbaine du début du XX^e siècle. En 1858, le premier train entrain en gare de Coire, gare alors située à l'extérieur de la ville. Le raccordement au réseau ferroviaire et l'essor du tourisme entraînèrent une forte croissance urbaine. Sous l'influence de l'association grisonne pour la protection du patrimoine, fondée en 1905, les architectes Nicolaus Hartmann, Otto Schäfer et Martin Risch développèrent un style régional, qui entrerait dans l'histoire de l'architecture suisse sous le nom de «style grison». Cette version régionale du «Heimatstil» ne fut pas seulement retenue pour des hôtels et des immeubles commerciaux, mais aussi pour des maisons bourgeoises et des cités ouvrières. Le quartier dont il est ici question résulte d'un concours organisé à l'époque.

4.9.2 Indications de l'ISOS et mise en œuvre dans la réglementation communale

Le plan de la cité-jardin de Stampagarten (périmètre ISOS P17), dû au bureau d'architecture Schäfer & Risch, relève clairement du «style grison». Considéré comme l'une des plus importantes cités grisonnes à avoir été conçues selon un plan d'ensemble (Leza Dosch), Stampagarten s'inscrit dans la série des cités-jardins érigées en Suisse (p. ex. à Lucerne, Saint-Gall, Bienne-Nidau, Erstfeld) par différentes coopératives de cheminots autour de 1910. Toutes sont des exemples typiques du «Heimatstil» villageois. Aussi l'ISOS attribue-t-il à Stampagarten le plus haut objectif de sauvegarde possible.



Extrait de la carte nationale au 1:25 000, avec le quartier de Stampagarten (cercle rouge). Source: map.geo.admin.ch/BauSatz

Dans le plan de zones, la cité de Stampagarten est classée en zone d'habitation W2. La Ville a délimité pour le site un périmètre de protection de l'habitat. Dans le «plan d'aménagement détaillé général» («Genereller Gestaltungsplan»), ce périmètre est qualifié de secteur présentant une qualité résidentielle particulière. S'y appliquent, en plus des principes d'aménagement généraux, des prescriptions assez détaillées en matière de traitement architectural et d'équipement. La grande majorité des bâtiments de Stampagarten sont réputés dignes de conservation. Le règlement communal sur les constructions stipule qu'en cas de rénovation ou de transformation, il convient de prêter une attention particulière à la substance bâtie existante, ainsi qu'aux caractéristiques essentielles des bâtiments, en termes de composition et de traitement architectural. Une démolition n'est admissible que si des intérêts prépondérants la justifient, la qualité des nouveaux bâtiments projetés devant aussi être prise en compte dans la pesée des intérêts en présence.

4.9.3 Projet de construction au sein de l'ensemble «Stampagarten»

En 2012, un propriétaire du quartier de Stampagarten a déposé une demande d'autorisation pour l'installation, sur le toit de sa maison, de panneaux solaires thermiques de 15 mètres carrés de superficie – demande que l'exécutif de la Ville a rejetée. Le Tribunal administratif cantonal a approuvé le recours formé contre cette décision et a enjoint la Ville d'examiner la possibilité d'autoriser une installation solaire de plus petites dimensions.

En se prévalant de la révision – entrée en vigueur en 2014 – de l'article 18a LAT, le maître d'ouvrage a déposé une nouvelle demande portant sur la pose de panneaux photovoltaïques sur la totalité du versant sud de la toiture. L'exécutif de la Ville a une nouvelle fois refusé d'autoriser l'installation projetée en s'appuyant, pour ce faire, sur le rapport du service cantonal des monuments historiques. Dans son arrêt du 16 novembre 2016, le Tribunal fédéral a donné gain de cause à la Ville et rejeté le recours formé par le propriétaire.

Dans la mesure où l'ISOS attribue à la cité de Stampagarten un objectif de sauvegarde A, l'installation solaire projetée concernait, selon la Haute Cour, un bien culturel d'importance nationale au sens de l'article 18a alinéa 3 LAT. Elle ne pouvait donc être autorisée que si elle ne portait pas d'atteinte majeure au site construit. Or, du point de vue de la Ville, on était bien, dans le cas d'espèce, en présence d'une telle atteinte – avis auquel se sont ralliés les instances cantonales et fédérales (arrêt du TF 1C_26/2016).



Le quartier de Stampagarten offre une illustration de l'idéal de la cité-jardin et de l'architecture «Heimatsstil». Photo: Philipp Maurer



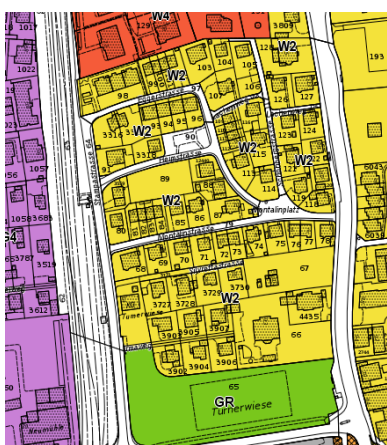
Un soin particulier est à porter à l'environnement digne de protection. La maison située tout à droite est de construction récente. Photo: Philipp Maurer

4.9.4 Appréciation

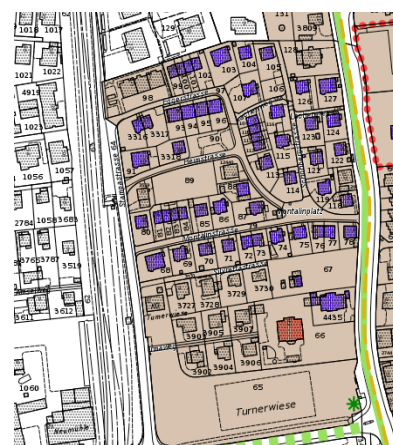
La Ville de Coire a mis en œuvre l'objectif de sauvegarde de l'ISOS en désignant la cité de Stampagarten comme un périmètre présentant une qualité résidentielle particulière, en l'incluant dans l'annexe de son règlement sur les constructions et y en édictant des instructions concrètes en matière de conservation. Quant au droit fédéral, il soutient ce même objectif de sauvegarde, puisqu'il reconnaît la valeur des biens culturels et des sites naturels d'importance cantonale ou nationale et n'entend pas que des installations solaires leur portent inutilement atteinte (art. 18a al. 3 LAT).



Extrait du plan du relevé ISOS, avec le périmètre P17 («Stampagarten»).
Source: ISOS n° 1991 (1992)



Extrait du plan de zones de la Ville de Coire, avec la cité de Stampagarten en zone d'habitation W2 (en jaune). Source: Ville de Coire, 2007



Extrait du plan d'aménagement détaillé général, avec les constructions dignes de conservation (en bleu). Source: Ville de Coire, 2007

4.10 Quartier Le Corbusier, La Chaux-de-Fonds NE

4.10.1 Situation

Située sur un haut plateau du Jura neuchâtelois, la ville horlogère de La Chaux-de-Fonds n'est à ce jour entourée d'aucune couronne suburbaine. Sa plus forte période de croissance remonte au tournant du XIX^e au XX^e siècle, marqué par le renforcement de l'industrie horlogère. Le déclin économique intervenu à partir du milieu des années 1970 entraîna une diminution sensible de la population. Depuis 2000, toutefois, on observe à nouveau une légère croissance démographique.

Depuis l'établissement du plan Junod, en 1841, la ville se caractérise par sa structure orthogonale, formée de longues rangées de massifs parallèles à la vallée. L'avenue Léopold-Robert, aménagée en fond de vallée, constitue l'artère principale de la ville. Au sud-ouest de la gare s'étend, parallèlement à l'avenue, le site de l'ancienne gare aux marchandises, qui fut désaffectée avant le tournant du millénaire. Du fait de sa localisation privilégiée, cette friche urbaine présente un potentiel de développement considérable.



Extrait de la carte nationale au 1:25 000, avec le quartier Le Corbusier (ovale rouge)... Source: map.geo.admin.ch/BauSatz

4.10.2 Indications de l'ISOS et mise en œuvre dans la réglementation communale

Le relevé ISOS de La Chaux-de-Fonds date de 2007. Le paysage urbain est dominé par la morphologie en damier – basée sur le plan Junod – du périmètre P9. Celui-ci est jouté, au sud, par le périmètre P8, dont l'avenue Léopold-Robert constitue l'axe médian. Au sein de ce même périmètre, l'ensemble E 8.1 (objectif de sauvegarde A) englobe la gare, sa généreuse place et leurs environs immédiats. Les voies ferrées et l'ancienne gare aux marchandises font partie de l'échappée dans l'environnement EE XI (objectif de sauvegarde a). Le bâtiment de tête de la gare aux marchandises, datant de la seconde moitié du XIX^e siècle, est recensé à titre d'élément individuel (EI 0.0.26, objectif de sauvegarde A), tandis que la halle fait l'objet d'une observation.

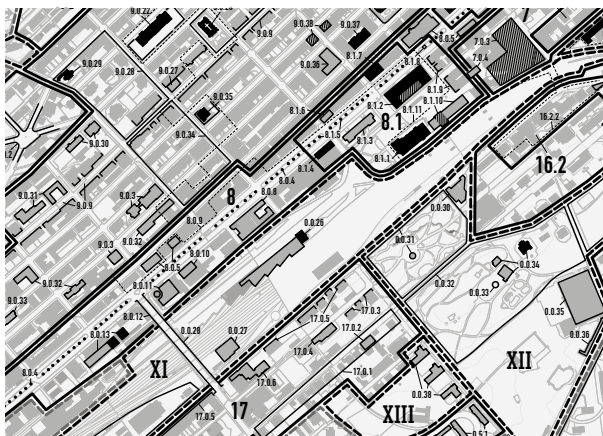
Dans le plan d'aménagement communal, adopté en 1998, le domaine ferroviaire n'était attribué à aucune zone d'affectation, de sorte que seules des constructions ferroviaires y étaient, de fait, admissibles. Le secteur incluant le périmètre ISOS P8 était affecté à la zone centre ville, soumise à l'ordre contigu. Ni la Ville ni le canton ne recensaient la halle aux marchandises comme objet protégé. Les CFF, qui étaient pourtant liés, en tant que propriétaires du site, par les articles 2 ss LPN, ne se sont préoccupés de l'intérêt patrimonial du bâtiment qu'après l'entrée en vigueur du plan spécial établi pour le secteur. À cette occasion, l'objet a été reconnu d'importance nationale, en raison notamment de la caractéristique rare que constituaient ses quais de chargement en dents de scie.

4.10.3 Plan spécial «Le Corbusier»

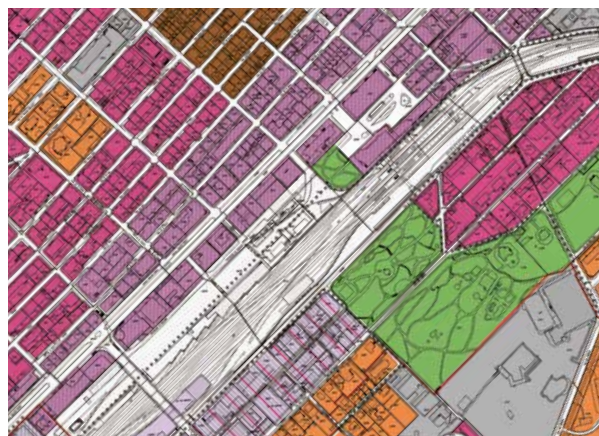
Afin de valoriser le site de l'ancienne gare aux marchandises, la Ville de La Chaux-de-Fonds et les CFF ont lancé un concours d'urbanisme, dont le lauréat a ensuite établi, en 2007, un plan spécial prévoyant une urbanisation dense et durable du secteur. D'une superficie totale de 49'000 m² (700 x 70 m), celui-ci est destiné à être entièrement construit à neuf. Il devrait à l'avenir accueillir environ 800 habitants et autant de places de travail. Le plan spécial prolonge la trame orthogonale de la ville et définit six périmètres d'évolution des constructions (îlots) que reliera, au nord, une voie verte dévolue à la mobilité douce.

4.10.4 Appréciation

Tous les îlots du nouveau quartier Le Corbusier se situent à l'intérieur de l'échappée dans l'environnement ISOS XI. L'objectif ISOS consistant à maintenir ce secteur libre de constructions



Extrait du plan du relevé ISOS, avec le domaine ferroviaire (échappée dans l'environnement EE XI). Source: ISOS n° 2655 (2007)



Extrait du plan d'aménagement communal, avec le domaine ferroviaire en blanc. Source: Ville de La Chaux-de-Fonds, 1998



Plan spécial «Le Corbusier», avec les différents îlots (A à F). Source: Ville de La Chaux-de-Fonds, 2009

doit donc être mis en balance avec l'intérêt à développer le milieu bâti vers l'intérieur à cet endroit bien situé. Urbaniser le secteur n'est a priori pas exclu, dans la mesure où il existe en principe une certaine marge de manœuvre pour classer les terrains concernés en zone à bâtir. Le plan spécial «Le Corbusier» n'englobe d'ailleurs pas toute l'échappée dans l'environnement XI, mais seulement la partie qui jouxte directement le bâti existant au nord. Comme le nouveau plan reprend la trame orthogonale caractéristique de la ville, il s'inscrit dans le prolongement direct du tissu urbain existant, avec lequel le futur quartier finira par former une unité.

On comprend par contre mal le sort réservé à l'ancienne halle aux marchandises, qui a été démolie en 2011. Lors de l'élaboration du plan spécial, aucune pesée d'intérêts n'a été effectuée pour évaluer la pertinence de conserver ce bâtiment – conservation que l'on aurait pu, à bon droit, considérer comme une tâche de la Confédération (voir ch. 3.2 ci-dessus). Cette halle n'occupait que 2000 m² de terrain, soit 4% de la superficie du périmètre. Elle aurait pu constituer un élément identitaire important au sein du futur quartier. Le manque à gagner qu'aurait occasionné sa conservation aurait pu être compensé ailleurs sur le site.



Les îlots du quartier «Le Corbusier» poursuivent la structure orthogonale du plan Junod. Photo: Alain Beuret, EspaceSuisse



La localité de Golino, dans la commune tessinoise d'Intragna, est inscrite à l'ISOS. Photo: Annemarie Straumann, EspaceSuisse

5 Les défis de la pesée des intérêts

5.1 Aménager le territoire, c'est peser les intérêts en présence

Confédération, cantons et communes sont tenus de coordonner leurs activités à incidences spatiales et doivent, dans ce cadre, tenir compte d'intérêts en partie contradictoires. Il convient de procéder à une pesée des intérêts en présence lorsque le droit applicable l'exige expressément ou qu'il laisse la marge de manœuvre nécessaire pour cela. En aménagement du territoire, de telles pesées d'intérêts interviennent surtout dans le cadre de l'édiction des plans sectoriels, des plans directeurs, des plans d'affectation et des plans d'affectation spéciaux. Dans les procédures communales d'autorisation de construire, en revanche, la marge de manœuvre disponible est restreinte – sauf si l'on a affaire à une tâche de la Confédération. Si un projet de construction est conforme à l'affectation de la zone et qu'il remplit les conditions juridiques applicables, il doit être autorisé (art. 22 LAT). L'ISOS ne relève pas du droit normatif, mais constitue seulement une aide à l'appréciation dans le cadre des pesées d'intérêts.

Revêtent à cet égard un poids déterminant les buts et principes de l'aménagement du territoire énoncés aux articles 1 et 3 LAT, mais aussi les intérêts découlant de nombreuses lois spéciales, ainsi que ceux résultant des évolutions sociétales et économiques.

5.2 Méthode de la pesée des intérêts

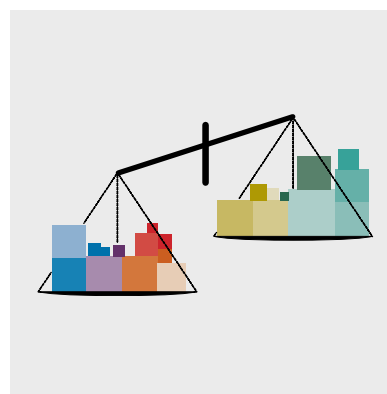
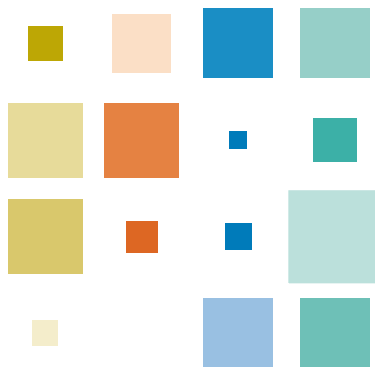
L'article 3 OAT décrit la marche à suivre pour peser les intérêts en présence. Le processus se décompose en trois étapes:

a) Identification des intérêts en présence

Dans un premier temps, il s'agit d'identifier les intérêts à prendre en compte, à savoir tous les intérêts auxquels les circonstances de fait ou de droit confèrent une certaine pertinence. Nombre d'entre eux découlent déjà des buts et principes de l'aménagement du territoire (art. 1 et 3 LAT). Ainsi convient-il par exemple d'orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti, en maintenant une qualité de l'habitat appropriée; de créer un milieu bâti compact; de veiller à ce que les constructions et installations s'intègrent dans le paysage, ou encore de planifier les lieux d'habitation et de travail en priorité sur des sites desservis de manière appropriée par les transports publics. On devra cependant aussi tenir compte des droits de propriété et des intérêts économiques.

b) Appréciation des intérêts en présence

Dans un deuxième temps, il s'agit d'apprécier les intérêts identifiés. Pour ce faire, on se référera au poids que le législateur a lui-même accordé, dans la législation, à certains intérêts spécifiques. Si l'importance à attacher à tel ou tel intérêt ne ressort pas de la loi, il appartient à l'autorité compétente d'apprécier



Identifier – apprécier – mettre en balance les intérêts en présence. Schémas: Felix Wyss, EspaceSuisse

les intérêts contradictoires à l'aune de valeurs et de principes juridiques généraux (interdiction de l'arbitraire, proportionnalité). Pour ce faire, il lui sera utile de mettre en évidence et d'évaluer les conséquences des projets, ainsi que des alternatives et variantes envisageables.

c) Mise en balance des intérêts en présence

Dans un troisième temps, il s'agit de mettre en balance les intérêts identifiés et pondérés, en veillant à accorder à chacun d'entre eux toute la place qui lui revient. Le but est de parvenir à une décision proportionnée – c'est-à-dire opportune et équilibrée –, dont les coûts soient raisonnables. Il n'est pas toujours possible de trouver un compromis, et ce n'est pas forcément nécessaire non plus. Le processus peut aussi conduire à ce qu'un intérêt donné soit sacrifié au profit d'un autre.

Dans le cadre de la pesée des intérêts doivent toujours être examinées aussi les alternatives et variantes envisageables. Celles-ci aident à apprécier les différents intérêts en jeu et à les mettre en balance. La méthode décrite ci-dessus garantit l'objectivité requise, favorise une approche globale et accroît la légitimité des décisions d'aménagement. Le processus et son résultat doivent être dûment documentés (voir infra ch. 5.3).

5.3 Participation et transparence

L'information et la participation de la population prescrites dans le cadre de l'établissement des plans, en particulier des plans d'affectation et des plans d'affectation spéciaux (art. 4 LAT), aide à identifier et apprécier l'ensemble des intérêts en présence. L'expérience montre en effet que les autorités en charge de l'aménagement ne sont en mesure d'identifier qu'une partie des intérêts en jeu. Il est donc important de bien informer la population et de la faire adéquatement participer au processus. À cet égard, les autorités ont tout avantage à aller au-delà du minimum imposé par la LAT (mise à l'enquête publique des projets de plans et appel à la participation) et à tirer le meilleur parti possible des moyens de communication actuels (visualisations, internet, réseaux sociaux). Plus le potentiel de conflits est important, plus il est opportun de recourir, le plus en amont possible, à des modes de participation informels. Population, propriétaires, associations économiques et autres organisations à but idéal devraient, quant à eux, faire usage de ces possibilités de participer, car elles peuvent leur permettre d'éviter des litiges juridiques ultérieurs et de bénéficier, ainsi, de procédures rapides. Il vaut donc la peine d'investir du temps et de l'argent dans les processus de participation. Tout le monde devrait pouvoir comprendre les pesées d'in-

térêts effectuées, car les citoyens doivent pouvoir se faire une idée claire et précise des projets de plans sur lesquels ils sont appelés à se prononcer. Une telle transparence permettra par ailleurs aux personnes ou organisations ayant qualité pour recourir d'évaluer leurs chances dans une éventuelle procédure judiciaire.

L'OAT exige des autorités qu'elles exposent leur pondération dans la motivation de leur décision (art. 3 al. 2 OAT). Pour les plans d'affectation et les plans d'affectation spéciaux, cela se fait dans le cadre du rapport visé à l'article 47 OAT. Cela signifie, dans le contexte qui nous occupe, que les autorités doivent décrire dans un tel rapport la manière dont elles ont mis en balance enjeux de densification et protection des sites construits. Dans les procédures d'autorisation de construire, il est possible de tenir spécialement compte de certains intérêts en assortissant les permis de conditions et de charges – ce qui permet d'éviter de devoir rejeter les projets.

Pesée des intérêts en deux temps en cas d'accomplissement d'une tâche de la Confédération

En cas d'accomplissement d'une tâche de la Confédération, la LPN concrétise et structure le processus de la pesée des intérêts en présence, en le restreignant sur le plan matériel (voir ch. 3.2). Dans ce cas de figure, la pesée des intérêts s'effectue en deux temps. Il convient tout d'abord d'examiner si la protection du site concerné doit être mise en balance avec un «intérêt équivalent ou supérieur, d'importance nationale également». Dans l'affirmative, il s'agit d'examiner, dans un second temps, si cet intérêt présente aussi une importance nationale dans le cas concret, et s'il l'emporte sur la protection du site. Si l'intérêt lié à la densification primait automatiquement, la protection des sites construits deviendrait caduque et il ne resterait plus qu'à abroger l'ISOS. En cas d'accomplissement d'une tâche cantonale ou communale, en revanche, il suffit de «tenir compte» de l'ISOS. Il convient alors de procéder, en lieu et place de la pesée d'intérêts en deux temps décrite ci-dessus, à une pesée d'intérêts ordinaire au sens de l'article 3 OAT.

5.4 Aspects déterminants pour la pesée des intérêts dans le cas d'un site construit protégé

Sont passés en revue, ci-après, les principaux aspects à prendre en compte dans les projets de densification affectant des sites construits protégés.

Identification des intérêts en présence

Les intérêts en jeu peuvent se révéler contradictoires. Ne peuvent être pris en considération que les intérêts reconnus par l'ordre juridique, notamment ceux liés:

- à une utilisation judicieuse et mesurée du sol (densification, comblement des brèches dans le milieu bâti);
- à la protection des sites construits et des monuments historiques (protection des objets et de leurs abords, ISOS);
- aux activités économiques et à la vie sociale (animation des centres de localité et des quartiers, animation des rez-de-chaussée, mixité fonctionnelle habitat / activités artisanales et commerciales / services);
- aux transports (sécurité routière, modération du trafic, stationnement, mobilité douce, transports publics);
- à la protection contre le bruit (préservation de zones calmes vs espaces extérieurs animés);
- à l'énergie (assainissement énergétique des bâtiments, installations solaires thermiques et photovoltaïques);
- à la propriété privée (construction et utilisation économique optimales des biens-fonds, aspects esthétiques, prévention des précédents indésirables).

Appréciation des intérêts en présence

Il s'agit ici de tenir compte du poids que le législateur accorde lui-même, directement ou indirectement, à certains intérêts. Si la loi ne se prononce pas à ce sujet, c'est à l'autorité compétente qu'il appartient de pondérer les intérêts en présence. L'appréciation devra tenir compte des réflexions et critères suivants:

L'importance d'une **densification** peut par exemple ressortir:

- d'une vision globale du développement du territoire concerné (conceptions directrices communales ou régionales, concepts de densification et des espaces non bâtis, plans directeurs communaux; le cas échéant: pôles de développement figurant dans les plans directeurs cantonaux ou régionaux);
- de la structure du milieu bâti existant et des besoins de requalification;
- du niveau de desserte du site, en particulier par les transports publics et les modes de locomotion doux;

- des équipements existants (commerces, écoles, équipements dans les domaines de la santé, de la culture et des loisirs);
- de la nécessité de réhabiliter un centre de localité.

Les intérêts liés à la **protection des sites construits** ressortent des objectifs de sauvegarde de l'ISOS:

- Objectif de sauvegarde A (sauvegarde de la substance): Le plus grand doigté est de rigueur. Des transformations ne sont envisageables que dans une mesure limitée. Toute démolition est en principe proscrite.
- Objectif de sauvegarde B (sauvegarde de la structure): Si une analyse minutieuse le justifie, certaines démolitions peuvent être envisagées. Les transformations et les nouvelles constructions doivent s'intégrer harmonieusement dans le tissu existant, tant en termes de volumétrie que de matérialisation.
- Objectif de sauvegarde C (sauvegarde du caractère): Si une analyse minutieuse le justifie, une transformation plus ou moins lourde peut être envisagée.

Les possibilités d'intervenir dans le tissu bâti existant augmentent lorsque l'on passe de l'objectif de sauvegarde A à l'objectif de sauvegarde B, et de l'objectif de sauvegarde B à l'objectif de sauvegarde C. Dans le cadre des projets de densification et de démolition-reconstruction, il convient en particulier d'apprécier:

- l'effet proche et lointain du site construit et des interventions projetées;
- la silhouette des toitures et les perspectives visuelles;
- la cohésion spatiale des différentes constructions;
- l'aménagement des espaces extérieurs;
- la volumétrie et la matérialisation des constructions.

Intérêts des propriétaires

Les intérêts des propriétaires varient beaucoup d'un cas à l'autre. Les propriétaires privés visent souvent à utiliser leurs immeubles de la façon la plus rentable possible. Le droit de l'aménagement du territoire ne fonde toutefois aucune prétention dans ce sens. De fait, les intérêts financiers privés ne sauraient l'emporter sur l'intérêt public lié à une mesure de protection. S'il n'en était pas ainsi, les constructions situées à des endroits attractifs ne pourraient tout simplement plus être protégées. Les critères d'appréciation déterminants sont la possibilité de faire des immeubles une utilisation économique appropriée, ainsi que celle d'entretenir les bâtiments existants et d'en faire un usage adapté aux exigences actuelles.

Outre les objectifs de sauvegarde de l'ISOS, il s'agit de tenir compte des autres inventaires et de la vision globale du développement du territoire concerné, surtout s'ils préconisent la préservation des qualités spatiales de certains périmètres. Les relevés ISOS que le développement de l'urbanisation a rendus obsolètes doivent être interprétés à l'aune du contexte actuel. Mise en balance des intérêts en présence

Dans la troisième étape de la pesée des intérêts, l'autorité vérifie que le projet en question soit conçu de manière à ne pas porter inutilement atteinte au site et à ses qualités. Il n'est pas rare qu'un redimensionnement ou une meilleure adaptation du projet au site permettent de densifier le périmètre sans contrevenir aux objectifs de l'ISOS.

Liestal BL: pesée d'intérêts minutieuse dans le cadre du développement du centre

À Liestal, un litige avait éclaté au sujet d'un plan de quartier portant sur le développement de la friche industrielle de la brasserie Ziegelhof, située au centre de la localité et inscrite à l'ISOS. Des voisins avaient contesté ce plan jusque devant le Tribunal cantonal, en alléguant notamment que les autorités d'aménagement n'avaient pas suffisamment tenu compte de l'ISOS.

Il ressortait du rapport d'aménagement que la Ville avait identifié les divers intérêts en présence (critères de localisation des activités prévues, objectifs relatifs à l'utilisation du site, protection du site construit et des monuments historiques, transports), qu'elle avait exposé ces intérêts dans ledit rapport et qu'elle avait procédé à leur appréciation et à leur mise en balance. Le but du plan de quartier était de doter Liestal d'un centre vivant tout en tenant compte des impératifs de la protection du site construit. La Ville avait notamment précisé que, selon l'expertise commandée, le bâtiment sis Lindenstrasse 1 ne présentait pas de qualités urbanistiques, historiques, typologiques ou historico-architecturales remarquables et, surtout, qu'il ne subsistait pas grand-chose de la substance bâtie originale.

Malgré l'atteinte portée à la zone et au site construit, le résultat de la pesée des intérêts était compréhensible. Il était d'autant moins critiquable que les deux commissions cantonales compétentes (celle chargée d'examiner les plans de ce type et celle chargée de la protection du patrimoine) avaient suivi de près l'ensemble du processus de planification et validé le projet de plan à plusieurs reprises. Ces deux commissions avaient estimé que les interventions prévues dans le périmètre du plan de quartier étaient admissibles et défendables. Il n'y avait pas lieu de remettre leur avis en cause. Le recours a donc été rejeté.

Arrêts du Tribunal cantonal de Bâle-Campagne 810 13 396 et 810 13 298 du 28 janvier 2015



Rüti ZH: détail d'une maison conservée suite à l'arrêt du Tribunal fédéral de 2009. Ce bâtiment confère aujourd'hui une identité spécifique au nouvel ensemble construit alentour. Photo: Annemarie Straumann, EspaceSuisse

6 Recommandations

La liste de recommandations qui suit n'est pas exhaustive. Les choix devront toujours s'effectuer en fonction des circonstances locales. Certains des instruments mentionnés peuvent être désignés différemment d'un canton à l'autre.

6.1 Recommandations générales

Reconnaître la qualité des sites construits. L'ISOS aide les responsables de la planification à comprendre l'importance et l'histoire d'un site, et leur permet ainsi d'y intervenir en toute connaissance des structures et des qualités existantes. L'inventaire peut donc être utilisé dans un esprit tout à fait positif dans le cadre des projets de développement du milieu bâti.

Clarifier si l'ISOS est destiné à être révisé. Au cours des prochaines années, de nombreux relevés ISOS seront actualisés. Les cantons et l'OFC s'entendent sur l'ordre dans lequel les révisions devront s'effectuer. Les premiers cantons concernés seront ceux des Grisons et de Genève; la suite n'est pas encore définie.

Mettre à disposition les compétences nécessaires. Pour aider les communes à intervenir de façon judicieuse dans leurs sites construits, les cantons sont invités à mettre à disposition les compétences nécessaires, ainsi qu'à promouvoir la diffusion de bons exemples et les échanges entre communes.

Optimiser la coordination. Les services cantonaux (aménagement du territoire, transports, économie, monuments historiques, protection de l'environnement, police, etc.) s'efforceront de parler d'une même voix dans l'examen des demandes concrètes (optimisation de la coordination intracantonale). Ils assureront en amont la coordination des différents intérêts en jeu et leur mise en conformité avec les objectifs de la protection des sites construits.

Tirer parti des offres de conseil. Différentes organisations spécialisées (dont EspaceSuisse) offrent des prestations de conseil dont les communes pourront tirer parti. Ces prestations sont en partie gratuites pour les membres desdites organisations.

Intensifier la participation. Si les informations fournies par l'ISOS sont traitées avec sérieux, il y a plus de chances que la population adhère à des objectifs de densification qu'elle risquerait, sinon, d'accueillir avec beaucoup de scepticisme. Pour les communes, il vaut la peine de lancer, en amont, un large processus de participation, le cas échéant en plusieurs étapes. Une telle démarche, qui pourra par exemple comporter des ateliers et des sondages auprès de la population, va bien au-delà de la mise à l'enquête publique des plans requise au titre de l'article 4 LAT (voir aussi la brochure en français disponible sous www.zora-cep.ch > Schwerpunkte > Partizipation).

Renforcer la communication. Les projets sont mieux acceptés lorsqu'ils sont expliqués et que les réactions sont prises au sérieux. En plus des séances d'information traditionnelles, les communes pourront recourir à des moyens de communication très divers, tels que médias sociaux, visites ou exposés d'experts sur la thématique des sites construits. Les propriétaires apprécient d'être informés en amont sur les procédures de planification et d'élaboration des projets au sein des périmètres protégés (traitement des espaces extérieurs et du stationnement dans les centres, obligation d'organiser un concours en cas de démolition dans un périmètre assorti d'un objectif de sauvegarde A, etc.) Les propriétaires veulent savoir à quelles conditions il est possible de déroger aux prescriptions réglementaires ordinaires, et dans quels cas il convient de consulter le service cantonal des monuments historiques.

6.2 Recommandations relatives aux instruments de planification

Dispositions cantonales. Les lois et plans directeurs cantonaux peuvent donner des indications sur les exigences particulières auxquelles les projets doivent répondre dans les périmètres protégés. Ces indications peuvent être reprises dans les modèles de règlements établis à l'attention des communes.

Concepts de développement communaux. L'élaboration d'une vision de leur développement (projet de territoire, conception directrice, etc.) ou d'un plan directeur communal permet aux communes d'explicitier leurs objectifs et de montrer où il est judicieux de densifier ou non. Les secteurs destinés

à subir d'importantes transformations doivent être, dans toute la mesure du possible, délimités hors des périmètres assortis d'un objectif de sauvegarde A.

Planification exploratoire liant les autorités. Les communes peuvent, dans un premier temps, délimiter un périmètre de protection et y édicter des dispositions liant les autorités concernant la sauvegarde et le développement du site, afin de rassembler de premières expériences. Sur cette base, elles peuvent, dans un deuxième temps, édicter un règlement contraignant pour les tiers.

Réexamen des plans d'affectation. Il convient de vérifier si les plans d'affectation et, le cas échéant, les plans d'affectation spéciaux sont conformes à l'ISOS. En même temps, la commune examine s'il y a lieu d'édicter, au sein d'un site construit, une zone réservée dans un périmètre qui serait menacé.

Différenciation des plans d'affectation. Les communes peuvent concrétiser les objectifs de sauvegarde de l'ISOS dans leurs plans d'affectation et les mettre en cohérence avec les réalités locales. Les dispositions relatives aux zones centres ou aux zones de protection des sites construits doivent intégrer les objectifs de l'ISOS de manière à ce que ces dispositions résistent à une procédure de recours. Il est recommandé de définir, dans les règlements communaux sur les constructions, les exigences applicables aux nouvelles constructions, aux transformations et aux agrandissements, et d'exiger que les projets de construction d'une certaine importance fassent l'objet d'une expertise de la commission compétente ou d'un concours (voir ch. 6.3).

Périmètres soumis à plan d'affectation spéciaux. Les objectifs de sauvegarde de l'ISOS peuvent être concrétisés et affinés dans le cadre de plans d'affectation spéciaux. De tels plans permettent de coordonner différents objectifs d'intérêt public (protection contre le bruit, qualité des espaces publics, trafic, protection des monuments historiques, etc.) et de les intégrer en amont dans le processus. Ils offrent aussi une marge de manœuvre supplémentaire aux communes (p. ex. dans le cadre de transferts du droit à bâtir d'utilisation). Celles-ci peuvent délimiter, dans leur plan de zones, des périmètres assortis de l'obligation d'établir un plan d'affectation spécial. Ainsi, la question de savoir si un tel plan sera édicté ou non ne dépendra plus du bon vouloir des propriétaires, et les communes ne risqueront plus de se retrouver dans la situation où il est trop tard pour l'exiger.

Pré-études. Avant d'établir un plan d'affectation de détail, la commune pourra élaborer une pré-étude susceptible de l'aider à trouver des solutions urbanistiques satisfaisantes (constructions destinées à compléter l'existant, volumes bâtis, périmètres à maintenir libres de constructions, etc.), sans atteindre le degré de concrétisation d'un véritable projet de construction.

6.3 **Recommandations relatives à la manière d'assurer la qualité**

Instituer des commissions. Les questions de qualité urbanistique et architecturale sont difficiles à régler par des lois. Ont fait leurs preuves, d'une part, les procédures de mise en concurrence et, d'autre part, l'instauration de commissions chargées d'examiner les projets de construction sous l'angle de la protection des sites construits et des enjeux esthétiques et qualitatifs.

Lancer des procédures de mise en concurrence. Dans certains périmètres ou situations (p. ex. lorsqu'un projet de construction touche un périmètre assorti d'un objectif de sauvegarde A), il est utile, pour assurer la qualité voulue, de lancer une procédure de mise en concurrence (p. ex. concours ou mandats d'étude parallèles). Dans un tel cas, les autorités devront déjà mentionner clairement dans le programme les enjeux de la protection des sites construits et les objectifs de sauvegarde de l'ISOS.

Offrir des prestations de conseil. Dans les périmètres sensibles, les communes pourront mandater des consultants indépendants pour accompagner l'élaboration des projets de construction. L'obligation de solliciter des experts externes pourra aussi être ancrée dans les plans d'affectation. De telles prestations de conseil permettent d'aborder les conflits en amont, sans attendre la procédure formelle d'autorisation de construire.

Définir les exigences applicables aux démolitions-reconstructions. Dans leurs plans d'affectation et leurs plans d'affectation spéciaux, les autorités pourront définir, à titre de garde-fous, les exigences à respecter en matière de démolitions-reconstructions (implantation des bâtiments, proportions, espaces extérieurs, composition des façades, accès, forme des toitures, matérialisation, etc.)

Formuler des lignes directrices. Les communes pourront édicter, à l'attention des autorités chargées de l'octroi des autorisations de construire, des architectes et des maîtres d'ouvrage, des lignes directrices où soient décrits les objectifs concrets applicables à tel ou tel secteur de la localité (voir p. ex. les mémorandums établis par Disentis, Flims, Mels). Il s'agit de motiver les acteurs impliqués à atteindre un haut niveau de qualité, tout en limitant au maximum les conflits lors des procédures d'autorisation.

6.4 **Recommandations relatives aux procédures d'autorisation de construire**

Organiser des moments d'échange. Avant que l'élaboration d'un projet ne soit engagée, la commune pourra inviter l'ensemble des acteurs concernés à un moment d'échange direct. À cette occasion, les autorités pourront fournir des informations relatives aux objectifs de sauvegarde, aux attentes de la commune et aux compétences, prendre connaissance des préoccupations des investisseurs et des acteurs affectés par le projet, et convenir avec les personnes présentes de la suite du processus.

Établir la liste des critères à observer. Si la commune n'a pas encore mis en œuvre l'ISOS dans son plan d'affectation, elle pourra, dans le processus d'élaboration du projet, établir la liste des aspects qui méritent une attention particulière. Cette liste devra se conformer aux objectifs de protection de l'ISOS.

Édicter des zones réservées. Édicter une zone réservée revient en quelque sorte à tirer le frein d'urgence. La création d'une telle zone est opportune lorsque le plan d'affectation est en cours de révision pour éviter des projets de construction contrevenant à la vision de développement de la commune.

Tirer le bilan de la démarche. Une fois le projet réalisé, les autorités pourront demander leur avis aux habitants, aux investisseurs et aux personnes directement concernées pour déterminer si la démarche a fait ses preuves et si le résultat correspond aux attentes initiales.



L'auberge «Am Brunnen», dans le village montagnard de Valendas GR, fait partie d'un projet de revitalisation de la localité. Valendas est recensé dans l'ISOS.
Photo: Annemarie Straumann, EspaceSuisse

7 Arrêts du Tribunal fédéral

- Adligenswil LU Arrêt 1C_315/2015 du 24 août 2016
- Altendorf SZ Arrêt 1C_558/2015 du 30 novembre 2016
- Coire GR Arrêt 1C_26/2016 du 16 novembre 2016
- Fläsch GR Arrêt 1C_227/2015 du 7 janvier 2016
- Muttenz BL Arrêt 1C_488/2015 du 24 août 2016
- Rüti ZH Arrêt 1C_188/2007 (ATF 135 II 209) du 1er avril 2009
- Sarnen OW Arrêt 1C_482/2012 du 14 mai 2014
- Sarnen OW Arrêt 1C_118/2016 du 21 mars 2017
- Schaffhouse SH Arrêt 1C_130/2014, 1C_150/2014 du 6 janvier 2015

D'autres arrêts du Tribunal fédéral sont consultables sur le site internet ISOS de l'Office fédéral de la culture (www.isos.ch).

8 Bibliographie

- Office fédéral de la culture OFC: Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (relevés disponibles en ligne sous map.geo.admin.ch)
- Ordonnance concernant l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (OISOS; RS 451.12) du 9 septembre 1981
- Office fédéral du développement territorial ARE: ISOS et densification, rapport du groupe de travail, 2016
- Office fédéral de la culture OFC: Explications relatives à l'ISOS, 2011 (www.isos.ch)

- Tschannen, Pierre / Mösching, Fabian: Nationale Bedeutung von Aufgaben- und Eingriffsinteressen im Sinne von Artikel 6 Absatz 2 NHG, Avis de droit sur mandat de l'OFEV du 7 novembre 2012, p. 18.
- Tschannen, Pierre: Commentaire pratique LAT, art. 3 N. 23 ss. in: Aemisegger / Moor / Ruch / Tschannen (éds), Commentaire pratique LAT: planification directrice et sectorielle, pesée des intérêts, 2019
- Straumann, Annemarie: Zoom sur Rüti ZH – Densification dans un centre inscrit à l'ISOS in: EspaceSuisse, Inforum 2/2017, pp. 20 ss.
- Bühlmann, Lukas: La banque ne construira pas au centre de la localité, in: EspaceSuisse, Inforum 3/2017, pp. 4 ss.
- Bühlmann, Lukas: Densifier un site construit tout en le protégeant – c'est possible, in: EspaceSuisse, Inforum 2/2018, pp. 14 ss.
- Beuret, Alain: Zoom sur... Prangins VD brode son avenir au centre in: EspaceSuisse, Inforum 2/2019, pp. 24 ss.

