



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

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

**Office fédéral du développement territorial ARE**  
**Office fédéral des routes OFROU**  
**Office fédéral de l'environnement OFEV**

Département fédéral de l'intérieur DFI

**Office fédéral de la culture OFC**

Berne, le 15 novembre 2012

# Recommandation pour la prise en considération des inventaires fédéraux au sens de l'article 5 LPN dans les plans directeurs et les plans d'affectation



## **Valeur juridique**

La présente publication est une recommandation des Offices fédéraux du développement territorial (ARE), de l'environnement (OFEV), de la culture (OFC) et des routes (OFROU). Elle s'adresse principalement aux services cantonaux et communaux en charge de l'aménagement du territoire ainsi que de la protection de la nature, du paysage et du patrimoine et de la conservation des monuments. Elle présente l'analyse effectuée par ces offices fédéraux sur les conséquences de l'ATF Rütli exigeant la prise en compte des inventaires fédéraux au sens de l'article 5 de la loi fédérale du 1er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN) lors de l'accomplissement de tâches cantonales et communales. Celui qui en tient compte peut partir du principe que ses décisions sont conformes au droit fédéral.

## **Impressum**

### **Editeurs**

Office fédéral du développement territorial (ARE)

Office fédéral des routes (OFROU)

Office fédéral de l'environnement (OFEV)

Office fédéral de la culture (OFC)

L'ARE, l'OFROU et l'OFEV sont des offices du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC).

L'OFC est un office du Département fédéral de l'intérieur (DFI).

### **Equipe de projet**

Marcia Haldemann, OFC

Hans-Peter Kistler, OFROU

Maria Senn, OFEV

Ueli Wittwer, ARE

### **Groupe d'accompagnement**

Reto Camenzind, Peter Geissler (ARE)

Christoph Fisch, Sepp Rohrer, Andreas Stalder, Franz-Sepp Stulz (OFEV)

Oliver Martin, OFC

Jörg Leimbacher, juriste

Theo Loretan, Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFNP)

### **Référence bibliographique**

ARE, OFROU, OFEV, OFC (ed.), 2012: Recommandation pour la prise en considération des inventaires fédéraux au sens de l'article 5 LPN dans les plans directeurs et les plans d'affectation. 20 p.

### **Photo de couverture:**

Objet IVS, Nufenen

Site ISOS, La Chaux-de-Fonds

Objet IFP, Breccaschlund

### **Téléchargement au format PDF**

[www.are.admin.ch](http://www.are.admin.ch)

[www.ivs.admin.ch](http://www.ivs.admin.ch)

[www.bafu.admin.ch/ud-1063-f](http://www.bafu.admin.ch/ud-1063-f)

[www.bak.admin.ch/isos](http://www.bak.admin.ch/isos)

(il n'existe pas de version imprimée)

Cette publication est également disponible en allemand et en italien.

© ARE/OFROU/OFEV/OFC 2012

## Sommaire

|                |                                                                                                          |           |
|----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b>       | <b>But</b>                                                                                               | <b>4</b>  |
| <b>2</b>       | <b>Contexte</b>                                                                                          | <b>4</b>  |
| 2.1            | Inventaires fédéraux                                                                                     | 4         |
| 2.2            | Tâches de la Confédération                                                                               | 4         |
| 2.3            | ATF Rüti                                                                                                 | 5         |
| <b>3</b>       | <b>Prise en compte des inventaires fédéraux par les cantons et les communes</b>                          | <b>5</b>  |
| 3.1            | Prise en compte des inventaires fédéraux dans l'accomplissement de tâches de la Confédération            | 5         |
| 3.2            | Prise en compte des inventaires fédéraux dans l'accomplissement de tâches cantonales et communales       | 6         |
| <b>4</b>       | <b>Prise en compte des inventaires fédéraux dans les plans directeurs cantonaux</b>                      | <b>7</b>  |
| 4.1            | Les inventaires fédéraux en tant que forme particulière de conceptions et plans sectoriels               | 7         |
| 4.2            | Prise en compte dans les études de base                                                                  | 7         |
| 4.3            | Prise en compte dans les données de base et le rapport explicatif                                        | 8         |
| 4.4            | Prise en compte dans la partie contraignante (carte et texte) du plan directeur                          | 8         |
| 4.5            | Coordination avec les autres activités à incidence territoriale, pesée des intérêts                      | 8         |
| <b>5</b>       | <b>Prise en compte des inventaires fédéraux dans les plans d'affectation et lors de projets concrets</b> | <b>9</b>  |
| <b>6</b>       | <b>Prise en compte spécifique à chaque inventaire</b>                                                    | <b>10</b> |
| 6.1            | Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP)                | 10        |
| 6.1.1          | Caractéristiques générales de l'IFP                                                                      | 10        |
| 6.1.2          | Rôle du plan directeur cantonal pour la prise en compte de l'IFP                                         | 11        |
| 6.1.3          | Points examinés par la Confédération                                                                     | 12        |
| 6.1.4          | Prise en compte de l'IFP dans les plans d'affectation ou dans d'autres instruments                       | 12        |
| 6.2            | Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS)               | 13        |
| 6.2.1          | Caractéristiques générales de l'ISOS                                                                     | 13        |
| 6.2.2          | Rôle du plan directeur cantonal pour la prise en compte de l'ISOS                                        | 14        |
| 6.2.3          | Points examinés par la Confédération                                                                     | 15        |
| 6.2.4          | Prise en considération de l'ISOS dans les plans d'affectation ou dans d'autres instruments               | 15        |
| 6.3            | Inventaire des voies de communication historiques de la Suisse (IVS)                                     | 15        |
| 6.3.1          | Caractéristiques générales                                                                               | 15        |
| 6.3.2          | Rôle du plan directeur cantonal pour la prise en compte de l'IVS                                         | 17        |
| 6.3.3          | Points examinés par la Confédération                                                                     | 18        |
| 6.3.4          | Prise en compte de l'IVS dans les plans d'affectation ou dans d'autres instruments                       | 18        |
| <b>Annexe:</b> | <b>questions permettant d'apprécier la nécessité d'une action au niveau cantonal et communal</b>         | <b>19</b> |

## 1 But

L'arrêt du Tribunal fédéral (ATF) Rûti ZH<sup>1</sup> a confirmé l'importance essentielle des inventaires fédéraux au sens de l'article 5, alinéa 1, LPN<sup>2</sup> et précisé qu'il existait pour les cantons et les communes une obligation de tenir compte de ces inventaires fédéraux aussi dans l'exécution des tâches cantonales et communales.

Par la présente recommandation, les offices responsables des inventaires fédéraux, à savoir les Offices fédéraux de l'environnement (OFEV) pour l'IFP, de la culture (OFC) pour l'ISOS et des routes (OFROU) pour l'IVS ainsi que l'Office fédéral du développement territorial (ARE), responsable de l'examen des plans directeurs cantonaux, saisissent l'opportunité de l'ATF Rûti pour montrer comment assurer la prise en compte des inventaires fédéraux dans les plans directeurs et les plans d'affectation.

## 2 Contexte

### 2.1 Inventaires fédéraux

L'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale de 1977 (OIFP, RS 451.11), l'inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse de 1981 (OISOS, RS 451.12) et l'inventaire fédéral des voies de communication historiques de la Suisse de 2010 (OIVS, RS 451.13) visent la protection des objets qu'ils répertorient lorsque ceux-ci sont menacés *dans le cadre de l'accomplissement de tâches de la Confédération* au sens de l'article 2 LPN.

Les objets de ces trois inventaires fédéraux méritent, au sens de l'article 6, alinéa 1, LPN « spécialement d'être conservé[s] intact[s] ou en tout cas d'être ménagé[s] le plus possible, y compris au moyen de mesures de reconstitution ou de remplacement adéquates ». Selon l'article 6, alinéa 2, LPN, dans le cadre de l'accomplissement de tâches de la Confédération, « la règle suivant laquelle un objet doit être conservé intact dans les conditions fixées par l'inventaire ne souffre d'exception que si des intérêts équivalents ou supérieurs, d'importance nationale également, s'opposent à cette conservation ».

### 2.2 Tâches de la Confédération

Sont considérées comme tâches de la Confédération au sens de l'article 2 LPN: la planification, la construction et la modification de constructions et d'installations par la Confédération, l'octroi de concessions et d'autorisations et l'allocation de subventions. Les décisions des autorités cantonales concernant les projets qui, selon toute vraisemblance, ne peuvent être réalisés qu'avec des subventions fédérales sont assimilées à l'accomplissement de tâches de la Confédération (art. 2, al. 2, LPN).

L'accomplissement de certaines tâches fédérales (et donc la pesée des intérêts qualifiée mentionnée à l'article 6, al. 2, LPN) relève de la compétence des cantons. Il convient à ce titre de mentionner par exemple l'octroi de dérogations pour des constructions et installations situées hors des zones à bâtir ou pour des défrichements, l'octroi d'autorisations pour l'installation d'antennes de téléphonie mobile en zone à bâtir, les autorisations relevant du droit de la pêche pour des interventions techniques sur des cours d'eau ou l'application des dispositions sur la protection de la végétation riveraine, des marais et d'autres biotopes. En revanche, l'établissement de plans directeurs et de plans d'affectation cantonaux ou communaux ne représente en général pas une tâche de la Confédération<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> ATF 135 II 209, traduit au JT 2010 I 711

<sup>2</sup> Loi fédérale du 1<sup>er</sup> juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage, RS 451.

<sup>3</sup> Cf. Barbara Jud 2011, Les inventaires fédéraux au sens de l'article 5 LPN. Quelle portée pour la Confédération, les cantons et les communes?, VLP-ASPAN, Berne. Territoire & Environnement n° 1/11, p. 4.

## 2.3 ATF Rûti

Jusqu'à présent, une controverse sur la question de savoir si ces inventaires devaient être pris en considération également *en dehors de* l'accomplissement des tâches de la Confédération s'est traduite par une protection insuffisante des objets inscrits dans les inventaires fédéraux au sens de l'article 5 LPN. Dans l'ATF Rûti de 2009, le Tribunal fédéral a confirmé qu'il existait pour les cantons (et les communes) une obligation de tenir compte des inventaires fédéraux également lors de l'exécution des tâches cantonales (et communales)<sup>4</sup>.

*Les inventaires fédéraux doivent être pris en compte non seulement dans l'accomplissement des tâches de la Confédération, mais aussi dans l'exécution des tâches cantonales et communales.*

## 3 Prise en compte des inventaires fédéraux par les cantons et les communes

Les inventaires fédéraux au sens de l'article 5 LPN sont *directement applicables* lors de l'accomplissement de tâches de la Confédération, et sont *applicables indirectement, par analogie*, dans le cadre de l'accomplissement de tâches cantonales et communales.

### 3.1 Prise en compte des inventaires fédéraux dans l'accomplissement de tâches de la Confédération

Lorsqu'un objet d'un inventaire fédéral risque d'être touché par l'accomplissement d'une tâche fédérale par le canton (ou par la Confédération), la *pesée des intérêts en présence* (intérêts de protection et intérêts d'utilisation) joue un rôle très important: même si l'impact d'un projet (par exemple d'un projet de construction) est jugé minime du fait qu'il n'occasionne qu'une *atteinte minime*, le projet ne peut être autorisé que si des intérêts importants et supérieurs prévalent sur les objectifs de protection décrits dans l'inventaire fédéral.

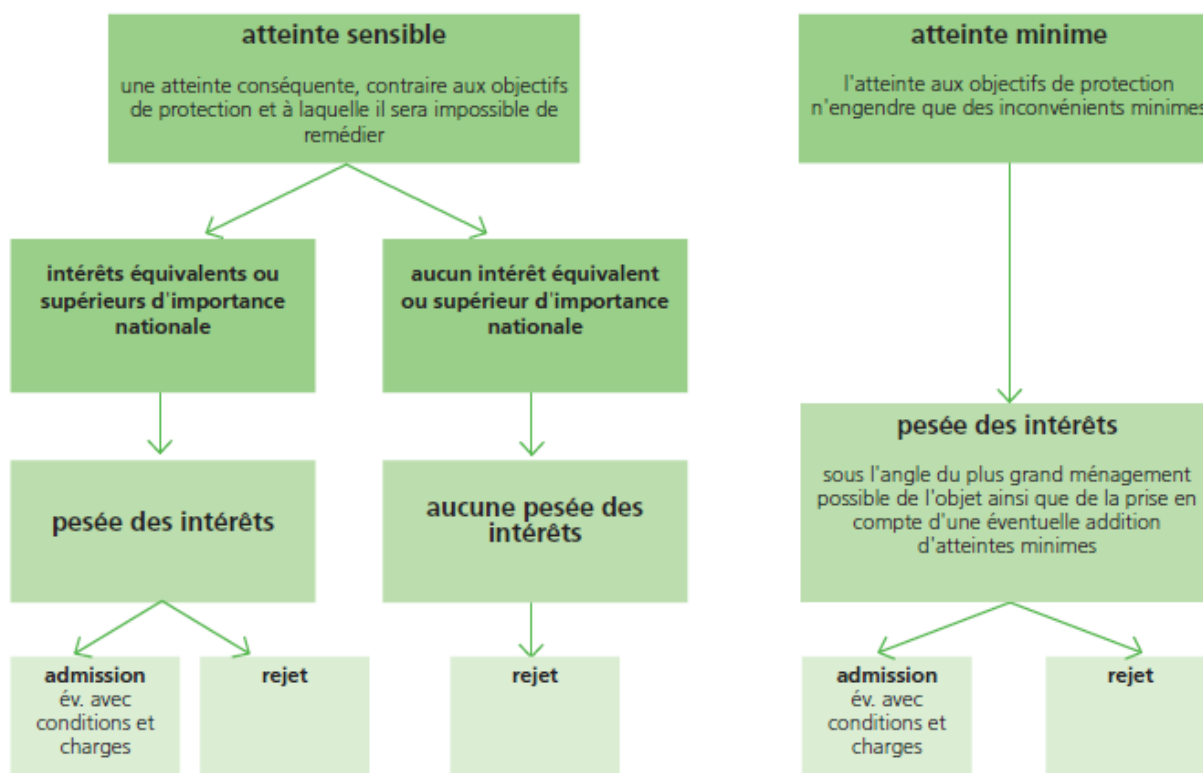
L'article 6, alinéa 2, LPN souligne l'importance des inventaires fédéraux qui, selon l'alinéa 1, recensent des objets méritant une protection spéciale: un projet occasionnant *une atteinte sensible* – c'est-à-dire qui a un impact important, étendu et irréparable sur les objectifs de protection d'un objet inventorié – qui obligerait à faire une exception à la règle suivant laquelle un objet doit être conservé intact dans les conditions fixées par l'inventaire est en principe exclu (...). Une exception ne peut être envisagée selon la loi que si des intérêts équivalents ou supérieurs, *d'importance nationale également*, s'opposent à cette conservation (...). En d'autres termes, dans tous les cas où l'intérêt opposé à la préservation d'un objet ne relève pas d'un intérêt national, le législateur a déjà pris la décision de favoriser la conservation intacte de l'objet (...).<sup>5</sup>

Conserver intact signifie protéger intégralement l'objet face à d'éventuelles futures atteintes. Il importe d'assurer la préservation intégrale des qualités et valeurs qui confèrent à cet objet son caractère unique et qui justifient son inscription dans un inventaire fédéral. La question de la conservation intégrale d'un objet doit être examinée à partir de la définition précise du but de protection dudit objet, c'est-à-dire qu'il importe d'évaluer la gravité des atteintes qui risquent d'être portées aux divers objectifs de protection décrits précisément dans l'inventaire où ledit objet est répertorié.

<sup>4</sup> ATF 135 II 209, consid. 2.1; confirmé par l'arrêt 1C\_470/2009 du 3 mai 2010, consid. 3.3, Walzmühle, Frauenfeld.

<sup>5</sup> ATF 127 II 273, consid. 4c, ponton d'amarrage à Ermatingen; avec mise en exergue. De même, l'aménagement d'un sentier à Giessbach, site inscrit à l'IFP, ne relève pas d'un intérêt national, jugement 1A.185/2006 du 5 mars 2007, consid. 7.1.

Le schéma ci-dessous<sup>6</sup> présente un résumé des critères à respecter et des procédures à suivre lors de l'accomplissement de tâches de la Confédération en fonction de la gravité de l'atteinte présumée aux objectifs de protection des objets répertoriés dans des inventaires fédéraux.



### 3.2 Prise en compte des inventaires fédéraux dans l'accomplissement de tâches cantonales et communales

Selon l'ATF Rüti, lors de l'accomplissement de tâches cantonales (et communales), dont fait en principe partie l'établissement des plans directeurs et des plans d'affectation, la protection des objets répertoriés dans les inventaires fédéraux doit être assurée par le droit cantonal (et communal). C'est ce qui découle de l'article 78, alinéa 1, Cst,<sup>7</sup> qui stipule que la protection de la nature et du patrimoine est du ressort des cantons<sup>8</sup>.

Cela signifie que les législations cantonale et communale doivent prévoir des *dispositions* permettant de tenir compte des objets figurant dans des inventaires fédéraux même en dehors de l'accomplissement de tâches de la Confédération. Les cantons et les communes disposent pour ce faire d'une marge d'appréciation relativement grande – dans la mesure où le droit fédéral ne prévoit pas d'exigences spécifiques. Selon l'ATF Rüti, les inventaires fédéraux doivent être pris en considération dans la planification directrice cantonale (art. 6, al. 4 LAT). Le plan directeur cantonal étant contraignant pour les autorités, les objectifs de protection des inventaires fédéraux doivent être intégrés dans les plans d'affectation par la définition de zones à protéger (art. 17, al. 1 LAT) ou d'autres mesures adéquates (art. 17, al. 2 LAT).

*En dehors de l'accomplissement de tâches fédérales, les inventaires fédéraux sont applicables, non pas directement, mais indirectement. Les inventaires fédéraux au sens de l'article 5 LPN doivent donc être pris en considération dans l'accomplissement de toutes les tâches à incidence territoriale.*

<sup>6</sup> Barbara Jud, op. cit., p. 9.

<sup>7</sup> Constitution fédérale du 18 avril 1999, RS 101.

<sup>8</sup> ATF 135 II 209, consid. 2.1. traduit au JT 2010 I 711

## 4 Prise en compte des inventaires fédéraux dans les plans directeurs cantonaux

### 4.1 Les inventaires fédéraux en tant que forme particulière de conceptions et plans sectoriels

Lors de l'accomplissement de tâches relevant de leur compétence, les cantons et les communes ont aussi l'obligation de tenir compte des inventaires fédéraux au sens de l'article 5 LPN et de les appliquer *indirectement, par analogie*, si les ordonnances fédérales d'application ne précisent pas les modalités de cette mise en œuvre, mais que d'autres textes normatifs – concrètement la législation sur l'aménagement du territoire – le font.

Le Tribunal fédéral s'est penché sur cette application indirecte dans le cadre de l'arrêt Rütli. Il a expliqué que les inventaires fédéraux équivalent de par leur nature à des conceptions et plans sectoriels au sens de l'article 13 LAT<sup>9</sup> et que, en conséquence, les cantons et les communes doivent en tenir compte dans leur planification directrice – non pas directement en application de la LPN – mais par analogie, en appliquant les principes régissant ces instruments de planification<sup>10</sup>.

La prise en compte (ou *application par analogie* aux conceptions et plans sectoriels) des inventaires fédéraux par les cantons et les communes découle en particulier de l'article 6 LAT: selon l'alinéa 1, « en vue d'établir leurs plans directeurs, les cantons déterminent dans les grandes lignes le cours que doit suivre l'aménagement de leur territoire », et selon l'alinéa 4, « ils tiennent compte des conceptions et plans sectoriels de la Confédération », soit également, selon l'ATF Rütli, des inventaires fédéraux à considérer comme une forme particulière de conceptions et plans sectoriels<sup>11</sup>. En ce sens, l'article 22, alinéa 1, OAT<sup>12</sup>, qui stipule que les conceptions et les plans sectoriels ont force obligatoire pour les autorités, s'applique aussi aux inventaires fédéraux. Les autorités cantonales et communales disposent cependant d'une liberté d'appréciation importante quant à la mise en œuvre dans la législation et l'aménagement<sup>13</sup>.

L'ATF Rütli a été repris dans les trois ordonnances d'application des inventaires fédéraux. Ainsi, les articles 9 OIVS, 4a OISOS et 2a OIFP prévoient expressément que:

*Les cantons tiennent compte des inventaires fédéraux lors de l'établissement de leur plan directeur cantonal.*

Les inventaires fédéraux et leurs objets doivent en principe être repris dans les plans directeurs cantonaux, ce que confirme l'article 11, alinéa 1, LAT selon lequel « le Conseil fédéral approuve les plans directeurs (...) notamment s'ils tiennent compte de manière adéquate des tâches de la Confédération dont l'accomplissement a des effets sur l'organisation du territoire »: le plan directeur cantonal doit notamment assurer la coordination entre l'intérêt à protéger les objets inventoriés par la Confédération et celui lié à d'autres activités à incidence territoriale (dans les domaines de l'urbanisation, des transports, des infrastructures, de l'agriculture, du tourisme, de la détente, etc.).

### 4.2 Prise en compte dans les études de base

L'obligation de tenir compte des inventaires fédéraux lors de l'élaboration des plans directeurs cantonaux ou de leurs modifications résulte non seulement – comme l'explique l'ATF Rütli – de l'article 6, alinéa 4, LAT, mais également de l'article 6, alinéa 2, LAT selon lequel les cantons doivent désigner,

<sup>9</sup> Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire, RS 700.

<sup>10</sup> ATF 135 II 209, consid. 2.1. traduit au JT 2010 I 711

<sup>11</sup> ATF 135 II 209, consid. 2.1. traduit au JT 2010 I 711

<sup>12</sup> Ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire, RS 700.1.

<sup>13</sup> Voir aussi Nouveau droit de l'aménagement du territoire – Explications relatives à l'OAT et recommandations pour la mise en œuvre, commentaire art. 22 OAT

en vue d'établir leur plan directeur, les parties du territoire qui «se distinguent par leur beauté ou leur valeur, ont une importance pour le délassement ou exercent une fonction écologique marquante». Les territoires que la Confédération place sous un régime de protection particulier doivent aussi être considérés comme dignes de protection par les cantons, sans quoi l'unité du droit ne serait pas garantie<sup>14</sup>.

#### 4.3 Prise en compte dans les données de base et le rapport explicatif

Toute personne exerçant une activité à incidence territoriale doit être en mesure de savoir si son projet peut entraîner des conflits d'objectifs avec la protection aussi intégrale que possible d'un objet d'un inventaire fédéral. La planification directrice doit contribuer à mettre en évidence l'existence et la localisation d'un objet IFP, ISOS ou IVS. De plus, il est utile que les utilisateurs du plan directeur cantonal puissent voir aisément quels objets doivent être protégés et comment.

Le périmètre et les objectifs de protection des objets doivent par conséquent être déjà indiqués dans les données de base.

Le rapport explicatif doit renseigner sur l'état de la mise en œuvre des inventaires fédéraux et sur les démarches restant à entreprendre dans ce domaine dans le canton.

*Comme indiqué dans le guide de la planification directrice, les inventaires fédéraux et les objets seront mentionnés dans les données de base du chapitre correspondant du plan directeur.*

#### 4.4 Prise en compte dans la partie contraignante (carte et texte) du plan directeur

Une planification directrice qui se veut efficace ne saurait se limiter à la simple mention de données de base concernant des objets des inventaires fédéraux. Le report d'informations sur les objets des inventaires fédéraux ne suffit pas. Le canton indiquera dans le plan directeur comment il entend concrétiser et mettre en œuvre les indications de la Confédération relatives aux différents objets inventoriés afin de pouvoir garantir une protection suffisante. A cette fin, il importe de coordonner dans le plan directeur cantonal les tâches cantonales et communales avec les objectifs de protection des objets d'un inventaire et de montrer les démarches encore nécessaires pour atteindre les objectifs de protection.

*Les objets d'un inventaire doivent être traités aussi bien dans la partie contraignante du texte que dans la carte du plan directeur.*

#### 4.5 Coordination avec les autres activités à incidence territoriale, pesée des intérêts

La protection des objets des inventaires fédéraux nécessite une coordination avec les autres activités à incidence territoriale: pour les objets ou projets dont la coordination est déjà bien avancée (coordination réglée ou coordination en cours), les fiches de coordination du plan directeur cantonal doivent montrer comment la coordination ou la pesée des intérêts en présence a été effectuée (coordination réglée) ou devra l'être (coordination en cours)<sup>15</sup>.

Du fait que les cantons sont tenus de prendre en compte les inventaires fédéraux dans les plans directeurs, il leur est nécessaire de tenir compte de l'intérêt à protéger ces objets dès le stade de la coordination avec d'autres activités à incidence territoriale risquant de porter atteinte à ces objets. Certaines atteintes à des objets d'importance nationale ne sont pas exclues, raison pour laquelle une

<sup>14</sup> Cf. Barbara Jud, op.cit., p. 10 s.

<sup>15</sup> Cf. Barbara Jud, op.cit., p. 12.

coordination est nécessaire. S'il s'agit de l'accomplissement d'une tâche cantonale ou communale, il n'est pas nécessaire que l'atteinte à l'objet protégé d'importance nationale relève d'un intérêt équivalent ou supérieur, d'importance nationale également. Une exception aux objectifs de protection des inventaires fédéraux en raison d'un projet cantonal ou communal ne peut toutefois être prise en compte que dans des cas exceptionnels dans lesquels l'intérêt cantonal ou communal susceptible de provoquer une atteinte aux objectifs de protection est prépondérant.

La Confédération ne peut approuver des éléments de plan directeur ou des projets n'ayant pas fait l'objet d'une pesée correcte des intérêts en présence. Une indication du plan directeur concernant les inventaires fédéraux au sens de l'article 5 LPN peut être critiquée pour les raisons suivantes :

- aucune pesée des intérêts n'a été effectuée (absence de pesée des intérêts);
- une pesée des intérêts a été effectuée, mais n'a pas pris en considération les intérêts pertinents (déficit dans la détermination des intérêts concernés);
- des intérêts ne méritant pas protection ou objectivement de moindre importance ont été intégrés à la pesée des intérêts en présence (excès dans la détermination des intérêts concernés);
- la pesée de tous les intérêts pertinents en présence a été effectuée, mais leur pondération n'est pas correcte (erreur d'appréciation)<sup>16</sup>.

*Une coordination entre les intérêts de protection des objets des inventaires et les autres activités à incidence territoriale doit déjà avoir lieu au niveau du plan directeur cantonal.*

## **5 Prise en compte des inventaires fédéraux dans les plans d'affectation et lors de projets concrets**

La prise en compte des inventaires fédéraux dans les plans directeurs permet de remplir seulement partiellement l'obligation de protéger les objets inscrits dans les inventaires fédéraux. Les plans directeurs cantonaux ne lient que les autorités. Par conséquent, la démarche qui doit suivre est de tenir compte précisément des inventaires fédéraux dans les plans d'affectation qui lient les propriétaires fonciers.

Les cantons et les communes doivent donc prendre une part active et prévoir des mesures de protection appropriées. Ils disposent, pour ce faire, d'une marge d'appréciation relativement grande. Les indications figurant dans le plan directeur cantonal doivent être concrétisées au niveau de la parcelle et de façon contraignante pour les propriétaires fonciers, en tenant compte de la marge de manœuvre existante. Cette concrétisation peut prendre la forme de zones à protéger (souvent superposées) (article 17, alinéa 1, LAT), d'autres zones, comme des zones à maintenir libres de constructions (article 18 LAT), de plans d'affectation spéciaux (plans de quartier, plans partiels d'affectation, plans spéciaux) ou d'autres mesures adéquates (article 17, alinéa 2, LAT), telles que par exemple des dispositions de protection ou des solutions contractuelles.

Dans leurs plans d'affectation, les communes doivent également prendre en compte les inventaires fédéraux lorsque le canton n'a pas (encore) réglé la coordination dans le plan directeur cantonal ou que le Conseil fédéral a considéré que le traitement de cette question dans le plan directeur était insuffisant et que le canton devait réexaminer cette question<sup>17</sup>.

Les indications des plans d'affectation doivent également être mises en œuvre correctement dans chaque cas concret. Une atteinte n'est autorisée dans certains cas que si l'intérêt susceptible de provoquer une atteinte est prépondérant.

Dans l'arrêt Rütli, le Tribunal fédéral a expliqué que l'obligation de prise en compte se réalisait, d'une part, dans les plans d'aménagement (plans d'affectation) concrétisant les objectifs de protection et,

<sup>16</sup> Cf. Barbara Jud, op.cit., p. 12 s.

<sup>17</sup> Cf. Barbara Jud, op.cit., p. 14 s.

d'autre part, lors de la pesée des intérêts en présence qui doit obligatoirement être effectuée dans chaque cas concret et qui tient compte des intérêts de la protection du patrimoine<sup>18</sup>.

*Les intérêts de protection des inventaires fédéraux sont à prendre en compte dans le cadre des plans d'affectation, mais également lors de projets concrets.*

## **6 Prise en compte spécifique à chaque inventaire**

### **6.1 Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP)**

#### **6.1.1 Caractéristiques générales de l'IFP**

##### **6.1.1.1 Critères de sélection**

L'IFP recense 162 objets d'une surface totale de 780 000 ha. Les plus petits objets présentent une surface de moins de 10 ha, les plus grands une superficie de plusieurs fois 10 000 ha. Un quart des objets est situé sur le territoire de deux ou plusieurs cantons. L'IFP recense des paysages naturels et culturels ainsi que des monuments naturels (géotopes) dont la forme et la structure sont considérées comme uniques en Suisse (objets uniques) ou qui présentent des caractéristiques typiques d'une région du pays (paysages typiques); à noter toutefois que cette catégorisation s'avère parfois impossible ou peu judicieuse. Plusieurs objets exercent une fonction spécifique de détente. Si quelques objets dont la beauté et la spécificité ont été déjà partiellement altérées figurent à l'inventaire, cela ne signifie pas que de nouvelles atteintes analogues sont tolérées<sup>19</sup>. Au contraire, il importe de réduire du mieux possible les atteintes existantes, ou du moins de limiter leurs effets négatifs<sup>20</sup>.

##### **6.1.1.2 Objectifs de protection**

Pour ces objets, l'aspect caractéristique du site ou du paysage ainsi que leurs éléments marquants doivent être conservés dans leur intégralité. Font notamment partie de ces éléments: les formations géologiques remarquables (géotopes), la dynamique naturelle des paysages, en particulier des cours d'eau, les espaces vitaux dignes de protection avec ses espèces animales et végétales dans leur diversité et adaptés au milieu ou assurant des fonctions importantes en particulier pour la connexion, la préservation et la protection contre les atteintes et la minimisation des dérangements ainsi que la préservation du caractère naturel et la tranquillité de ces milieux, les constructions et installations typiques de ces sites et paysages. Il importe d'encourager les utilisations caractéristiques du paysage.

En ce qui concerne ces objectifs de protection généraux, l'inventaire donne pour chaque objet une brève description des valeurs spécifiques à protéger. Il présente également la description précise et la représentation cartographique de chaque objet et indique les raisons justifiant une inscription d'importance nationale. La description détaillée et différenciée des objets conformément au mandat de valorisation de l'inventaire IFP du Conseil fédéral permettra une formulation plus concrète et spécifique des objectifs de protection de chaque objet<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> ATF 135 II 209, consid. 2.1. traduit au JT 2010 I 711

<sup>19</sup> ATF v.18.4.1991 en la cause SL c. Amstad.

<sup>20</sup> Explications relatives à l'IFP («classeur vert»), chiffre 3.

<sup>21</sup> Suite à un rapport de la Commission de gestion du Conseil national, le Conseil fédéral a lancé le projet de valorisation de l'IFP en chargeant l'OFEV de préciser et différencier les objectifs de protection de chaque objet et de mieux ancrer l'IFP dans les domaines politiques à incidence spatiale (FF 2004 719).

#### 6.1.1.3 Risques d'atteintes

Les principales menaces possibles, auxquelles il faut accorder une attention particulière dans les plans directeurs et les plans d'affectation, sont citées dans les notes explicatives<sup>22</sup>. Il s'agit en particulier des nouvelles zones à bâtir, des constructions et installations d'infrastructures en dehors des zones à bâtir, des projets d'extraction et de décharge de matériaux, des loisirs intensifs, de l'agriculture et de la sylviculture pratiquées de façon inadaptée, de la pollution des eaux et du bruit.

#### 6.1.2 Rôle du plan directeur cantonal pour la prise en compte de l'IFP

L'IFP constitue une base de planification à prendre systématiquement en compte dans tous les processus de décision concernant des mesures d'aménagement du territoire dans le périmètre ou à proximité de paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale. La planification directrice doit permettre d'assurer la coordination entre les objectifs fédéraux de préservation des objets IFP et les autres activités à incidence territoriale (notamment dans les domaines de l'urbanisation, des transports, des infrastructures, de l'agriculture, du tourisme et de la détente).

La concrétisation des objectifs de protection des objets IFP dans le plan directeur cantonal fait partie des tâches incombant aux cantons dans le domaine de la protection du paysage (notamment la désignation de zones cantonales de protection paysagère ou de réserves paysagères cantonales). Le plan directeur doit d'une part informer les acteurs de l'aménagement du territoire, en particulier les autorités cantonales et communales chargées de la planification, de l'existence de l'IFP et de l'obligation de tenir compte de celui-ci et, d'autre part, donner des indications appropriées pour une mise en œuvre de mesures permettant la prise en compte des objectifs de protection de l'inventaire fédéral dans tous les projets à incidence territoriale.

##### 6.1.2.1 Prise en compte dans les données de base et le rapport explicatif

De même que les objets des deux autres inventaires fédéraux au sens de l'article 5 LPN, les paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale doivent être mentionnés aussi bien dans les données de base que dans le rapport explicatif relatif au plan directeur cantonal.

Les données de bases devront comporter une description succincte de l'IFP faisant référence aux dispositions de la LPN et de l'ordonnance concernant l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (OIFP; RS 451.11) ainsi que d'autres références:

- Consultation possible de l'inventaire fédéral (service cantonal compétent dans le domaine de la nature et du paysage);
- Office fédéral compétent dans le domaine de la nature et du paysage (OFEV).

Le rapport explicatif devra, pour l'essentiel, donner des indications sur la force juridique des mesures concrétisant les objectifs de protection de l'inventaire dans le canton (par exemple garantie du périmètre de protection de zones cantonales ou communales de protection paysagère) et sur les mesures et démarches qui sont encore nécessaires pour concrétiser les objectifs de protection spécifiques des objets IFP.

##### 6.1.2.2 Prise en compte dans le texte du plan directeur cantonal

Les indications du plan directeur cantonal spécifiques à l'IFP devraient aborder les points suivants:

##### Indications concernant les objectifs de protection / principes d'aménagement

- Il importe d'indiquer que la sauvegarde des éléments caractéristiques et des qualités des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale figure parmi les objectifs visés.

---

<sup>22</sup> Explications relatives à l'IFP («classeur vert»), chiffre 5.

### Mesures visant à assurer la coordination

- L'examen des projets à incidence territoriale devra permettre de mettre en évidence les éventuels conflits d'objectifs avec les objectifs de protection de l'IFP: le projet entrave-t-il les objectifs de protection d'un objet IFP? L'objet IFP est-il menacé d'une atteinte par un projet situé en dehors du périmètre protégé? L'atteinte est-elle inévitable (implantation imposée par la destination)?
- Toute dérogation aux objectifs de protection de l'IFP ne peut être envisagée qu'au terme d'une pesée minutieuse, rigoureuse et conforme au droit des intérêts en présence. De plus, s'il s'agit d'une tâche de la Confédération, le plan directeur cantonal devra indiquer les mesures de reconstitution ou de remplacement au sens de l'article 6, alinéa 1, LPN qui devront être prévues pour compenser équitablement l'atteinte prévue.
- Pour assurer un développement harmonieux des objets IFP, il convient de définir des procédures et mesures appropriées. Exemples: s'assurer de la compétence opérationnelle des responsables des tâches de planification, prévoir l'organisation de concours qualifiés avec la participation du service cantonal responsable de la nature et du paysage, etc.

#### 6.1.2.3 Prise en compte dans la carte du plan directeur cantonal

Pour permettre la coordination entre objets IFP et activités à incidence territoriale, il convient de reporter le périmètre des objets IFP sur la carte du plan directeur en tant que données de base et/ou d'indiquer l'état de la mise en œuvre par le biais d'instruments cantonaux tels que des zones de protection du paysage.

#### 6.1.3 Points examinés par la Confédération

La prise en compte dans le plan directeur des points 6.1.2.1 à 6.1.2.3 et, plus particulièrement, de la question de la gestion des conflits d'objectifs ou de la pesée des intérêts de protection et d'exploitation est-elle correcte?

Les objets de l'inventaire fédéral sont-ils correctement indiqués sur la carte du plan directeur cantonal? Si tel n'est pas le cas, pourquoi?

Pour les objets situés sur le territoire de plusieurs cantons, la coordination avec les cantons voisins a-t-elle eu lieu?

Comment le canton a-t-il prévu d'informer les communes sur les indications du plan directeur spécifiques à l'inventaire IFP?

#### 6.1.4 Prise en compte de l'IFP dans les plans d'affectation ou dans d'autres instruments

Les objets IFP (périmètre et objectifs de protection) doivent être systématiquement pris en compte dans les études de base consultées pour la planification de tous les projets à incidence territoriale. Les indications les concernant qui figurent dans les plans directeurs doivent être reportées dans les plans d'affectation. Le règlement des affectations doit contenir un plan de mesures de préservation de la valeur d'importance nationale de l'objet IFP et faire référence à la pesée des intérêts en présence qui doit nécessairement avoir lieu en cas d'atteinte à un objet d'importance nationale.

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

### **6.2.1 Caractéristiques générales de l'ISOS**

#### **6.2.1.1 Critères de sélection**

L'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (OISOS; RS 451.12) recense 1283 objets (état au 1<sup>er</sup> mai 2012) – en règle générale des sites habités en permanence regroupant au moins dix bâtiments principaux mentionnés sur les cartes Siegfried et indiqués par un nom de localité sur les cartes nationales – que le Conseil fédéral considère comme présentant une importance nationale en raison de leurs qualités exceptionnelles. L'importance nationale d'un site découle de ses qualités topographiques, territoriales et historico-architecturales: l'ISOS est basé sur l'appréciation d'ensemble d'un site, et non pas sur les caractéristiques de certaines de ses composantes. Il tient compte de la qualité globale du tissu bâti et de son organisation spatiale – places, rues, jardins et espaces verts – ainsi que du rapport que le bâti établit avec son environnement proche et plus éloigné.

L'inventaire fédéral ISOS est complété de listes d'objets d'importance régionale et locale. Ces objets ont été répertoriés dans le cadre du premier recensement effectué selon la méthode de relevé de l'ISOS. Ces listes ne font pas partie de l'inventaire fédéral et n'ont par conséquent pas de valeur juridique au sens de la LPN.

#### **6.2.1.2 Objectifs de sauvegarde**

Inventorier des sites qui, pour la plupart, se sont développés au fil de plusieurs siècles revient à fournir un instantané d'un processus évolutif. Ce développement continu établit un lien direct avec l'aménagement du territoire, conduisant ainsi à formuler des objectifs de conservation.

L'ISOS subdivise les localités en différentes entités – périmètres, ensembles, périmètres environnants et échappées dans l'environnement. Un objectif de sauvegarde est attribué à chaque subdivision – sauvegarde de la substance, de la structure ou du caractère pour le tissu bâti et sauvegarde de l'état existant ou des caractéristiques pour les environnements – permettant de présenter des propositions de conservation ou de valorisation. La mise en œuvre des objectifs de sauvegarde doit permettre de conserver intactes les caractéristiques remarquables de la localité – et donc de son importance nationale. A ces objectifs de sauvegarde, l'inventaire fédéral associe des propositions de planification conformes aux principes du développement durable dans le but de préserver le patrimoine bâti et ses qualités spécifiques pour les générations futures.

#### **6.2.1.3 Risques d'atteintes**

Les sites construits de Suisse sont en proie à de rapides mutations. L'évolution économique et démographique constitue un important défi: l'augmentation des surfaces construites, l'accélération du mitage du territoire et le pluralisme de plus en plus accentué dans l'expression architecturale menacent les sites construits historiques de qualité. Une planification peu soignée peut non seulement porter atteinte à la qualité d'un quartier, mais aussi remettre en question la valeur nationale d'un site dans son ensemble lorsqu'elle entraîne une atteinte à son intégrité structurelle, fonctionnelle ou visuelle et son authenticité. Les interventions altérant la valeur nationale d'un site émanent généralement de mesures d'aménagement insuffisantes ou inappropriées découlant de principes inadaptés: l'implantation de constructions dans des espaces libres stratégiques, la densification mal réfléchie du tissu bâti, la destruction de la cohérence de quartiers existants – en raison, par exemple, de différences d'échelle inappropriées ou du tout-venant dans les formes d'expression architecturale pour la réalisation de nouveaux ensembles de construction – ainsi qu'une attention insuffisante à la qualité des espaces publics peuvent conduire à des atteintes graves aux sites construits d'importance natio-

nale. La bonne gestion de ces derniers constitue par conséquent une tâche essentielle relevant du domaine de l'aménagement du territoire.

## **6.2.2 Rôle du plan directeur cantonal pour la prise en compte de l'ISOS**

L'ISOS a pour but de préserver les qualités qui confèrent une valeur aux sites répertoriés et d'éviter que ceux-ci ne soient altérés par des dommages irréversibles. L'inventaire est par conséquent une base de planification à prendre systématiquement en compte dans les processus de décisions concernant des mesures d'aménagement dans et aux alentours des sites d'importance nationale. Le plan directeur doit d'une part informer les acteurs de l'aménagement du territoire, en particulier les autorités cantonales et communales chargées de la planification, de l'existence de l'ISOS et de l'obligation de tenir compte de celui-ci et, d'autre part, donner des indications appropriées permettant la mise en œuvre de mesures encourageant la prise en considération des objectifs de sauvegarde ainsi que des recommandations complémentaires énoncées dans l'inventaire fédéral dans le cadre des projets à incidence territoriale.

### **6.2.2.1 Prise en compte dans les données de base et le rapport explicatif**

De même que les objets des deux autres inventaires fédéraux au sens de l'article 5 LPN, les sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse doivent être mentionnés aussi bien dans les données de base que dans le rapport explicatif relatif au plan directeur cantonal. Il convient d'ajouter une brève description de l'inventaire fédéral et d'indiquer les références suivantes:

- base légale de l'ISOS (article 5 LPN; OISOS 451.12);
- possibilité de consultation de l'inventaire fédéral (série de volumes ISOS; inventaire de point ISOS sur: [www.geo.admin.ch](http://www.geo.admin.ch) sur les géoportails cantonaux);
- service du patrimoine culturel et des monuments historiques de l'Office fédéral de la culture (OFC);
- législation cantonale;
- service cantonal.

### **6.2.2.2 Prise en compte dans le texte du plan directeur cantonal**

#### **Indications concernant les objectifs de sauvegarde / principes d'aménagement**

- Il importe d'indiquer que la sauvegarde de la valeur nationale des sites construits figure parmi les objectifs visés.
- Il importe de définir les principes de concrétisation des objectifs de sauvegarde.
- Il importe d'examiner si des projets à incidence territoriale sont en conflit avec des objectifs de sauvegarde de l'ISOS.

#### **Mesures visant à assurer la coordination**

- Donner mandat aux autorités de tous les niveaux d'examiner les éventuels conflits avec les objectifs de sauvegarde de l'ISOS. Les questions à étudier sont par exemple: tel projet risque-t-il de porter atteinte aux objectifs de sauvegarde de l'ISOS? Perturbe-t-il des espaces libres importants ou des perspectives visuelles (perception de près et de loin, silhouettes, angles de vue)? Est-il en contradiction avec une cohérence spatiale existante? Est-il proportionné par rapport au site? Détruit-il une partie de la substance d'origine essentielle du site? Détruit-il des espaces verts importants? Le projet est-il inévitable?
- Donner mandat aux services compétents, en particulier dans les communes, de concrétiser les objectifs de sauvegarde de l'ISOS dans les plans d'affectation. Pour garantir un développement harmonieux des sites, il convient de définir des procédures et mesures appropriées. Exemples: s'assurer de la compétence opérationnelle des responsables des tâches de planification, prévoir des obligations spéciales en matière de planification (conseil technique, établissement de plans

- de quartiers,...), organiser des concours qualifiés avec la participation du service cantonal responsable du patrimoine et des monuments, etc.
- Donner mandat aux services compétents, en particulier dans les communes, de prendre contact le plus tôt possible avec le service cantonal concernant les projets à incidence territoriale situés dans des sites d'importance nationale.

#### 6.2.2.3 Prise en compte dans la carte du plan directeur cantonal

L'ISOS est une donnée de base à reporter sur la carte. Chaque site d'importance nationale sera indiqué par un symbole. Les géodonnées nécessaires peuvent être téléchargées à partir de la publication officielle de l'inventaire fédéral sous [www.geo.admin.ch](http://www.geo.admin.ch).

### 6.2.3 Points examinés par la Confédération

La prise en compte dans le plan directeur des points 6.2.2.1 à 6.2.2.3, et plus particulièrement de la coordination des projets à incidence territoriale et de la gestion des conflits d'intérêts est-elle complète et appropriée?

Les objets ISOS sont-ils correctement indiqués sur la carte (ou la carte partielle) du plan directeur?

### 6.2.4 Prise en compte de l'ISOS dans les plans d'affectation ou dans d'autres instruments

Les objectifs de sauvegarde et les recommandations complémentaires de l'ISOS doivent systématiquement servir de base de décision dans le cadre des projets à incidence territoriale. Les indications les concernant qui figurent dans les plans directeurs doivent être reportées dans les plans d'affectation. Le règlement des affectations doit reprendre les dispositions relatives aux objectifs de sauvegarde de la valeur nationale du site et faire référence à la pesée d'intérêts qui doit nécessairement avoir lieu en cas d'atteinte à un objet d'importance nationale.

## 6.3 Inventaire des voies de communication historiques de la Suisse (IVS)

### 6.3.1 Caractéristiques générales

#### 6.3.1.1 Critères de sélection

L'inventaire fédéral ne recense que les voies de communication historiques d'importance nationale dont la substance est conservée au moins partiellement et qui sont attestées par des documents historiques. Les objets sont répartis en deux catégories: «tracé historique avec beaucoup de substance» (environ 650 km) et «tracé historique avec substance» (environ 3100 km). Les quelque 6800 km d'objets présentant un intérêt national du point de vue de l'histoire des voies de communication mais dont le tracé historique a disparu ne figurent pas dans l'inventaire fédéral.

L'IVS répertorie l'ensemble des voies de communication historiques inventoriées en Suisse. Il comprend l'inventaire fédéral des voies de communication historiques d'importance nationale et contient également des informations sur les voies de communication historiques désignées par les cantons comme étant d'importance régionale (environ 11 500 km) ou locale (environ 25 000 km). Ces données ne font pas partie de l'inventaire fédéral. L'avancement des travaux de recensement et de description de ces objets varie fortement d'un canton à l'autre. Tant que les cantons n'ont pas procédé à une désignation de ces voies historiques, les données disponibles sont basées sur une estimation provisoire de la Confédération qui utilise ces informations pour se prononcer sur les demandes d'aides financières (article 12 OIVS) et sur les atteintes (article 7 OIVS).

### 6.3.1.2 Objectifs de protection

L'inventaire fédéral est linéaire et comporte de nombreux tronçons partiels (par exemple le long d'une voie de communication historique) qui diffèrent par leur substance, leur état, les menaces auxquelles ils sont exposés et, ainsi, par leurs besoins de protection. L'ordonnance concernant l'inventaire fédéral des voies de communication historiques de la Suisse (OIVS) tient compte de ces différences et précise les objectifs généraux de protection de l'article 6 LPN en établissant une différenciation pour les objets de l'inventaire fédéral: les objectifs de protection intégrale ou du moins aussi étendue que possible ne s'appliquent pas de façon homogène aux *tracés* historiques *les plus longs*. La protection est liée à la «substance». Plusieurs catégories de voies historiques sont ainsi différenciées en fonction de la substance (article 3, alinéa 4. en liaison avec article 6). Dans le cas d'un objet classé dans la catégorie «tracé historique avec beaucoup de substance», l'intégralité de la substance doit être conservée intacte car il s'agit d'un ensemble comportant de nombreux éléments de grande qualité constitutifs d'une substance traditionnelle de voie de communication. Dans le cas d'un objet classé dans la catégorie «tracé historique avec substance», il s'agit de tronçons ne comportant que quelques éléments de substance d'une qualité exceptionnelle et, par conséquent, la protection ne concerne que les éléments essentiels de la substance qui doivent être conservés intacts.

### 6.3.1.3 Risques d'atteintes

On différencie trois types d'atteintes potentielles:

1. négligence de l'entretien et dégradation, principalement en raison de l'abandon de l'utilisation;
2. grands projets de construction (principalement construction de routes, de lignes ferroviaires, améliorations foncières);
3. dégradation résultant d'atteintes mineures, ponctuelles, à des éléments isolés. Ces éléments paraissent en eux-mêmes sans importance mais ils constituent, avec d'autres éléments, ce qui fait la grande valeur d'une voie de communication.

Dans le troisième type de menace en particulier, l'addition de modifications mineures peut avoir des conséquences radicales car, contrairement aux grands projets de construction, aucun office fédéral n'est tenu d'intervenir dans de tels cas (co-rapport, prise de position spécifique) et ces changements (contrairement à ceux du deuxième type) passent souvent inaperçus et se poursuivent sans relâche (et sans mesures de compensation).

Les atteintes aux objets n'ont pas toutes de graves conséquences. L'article 7 OIVS stipule que les atteintes aux objets sont autorisées si elles n'entravent pas les objectifs de protection, c'est-à-dire si elles ne portent pas atteinte aux qualités remarquables ou aux éléments essentiels de la substance qui ont justifié l'inscription et la classification de l'objet dans l'inventaire. Dans les cas d'entraves graves aux objectifs de protection, une pesée des intérêts en présence tenant compte de la gravité de l'atteinte et de la classification de l'objet doit être effectuée (article 6 OIVS). De légères entraves aux objectifs de protection sont autorisées ou prises en considération lors de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération si elles correspondent à des intérêts d'importance nationale et sont justifiées par des intérêts qui priment ceux de la protection de l'objet. Dans le cas contraire, l'atteinte n'est pas autorisée.

Par ailleurs, l'article 6, alinéa 4, OIVS prévoit dans les cas d'entraves tant légères que graves, l'obligation de prendre des mesures de remise en état ou, au moins, des mesures de remplacement adéquates sur la voie de communication historique. S'il s'avère, après pesée de tous les intérêts, que les atteintes sont inévitables, celles-ci doivent être aussi limitées que possible (alinéa 5).

### 6.3.2 Rôle du plan directeur cantonal pour la prise en compte de l'IVS

Le plan directeur cantonal doit indiquer la localisation des voies de communications historiques de l'inventaire fédéral et donner des informations sur la valeur de leur substance. Il doit par ailleurs fixer les exigences minimales à respecter pour une prise en considération des voies de communication historiques, c'est-à-dire pour le moins indiquer et décrire comment le canton envisage de respecter les objectifs de protection de l'inventaire fédéral.

#### 6.3.2.1 Prise en compte dans les données de base et le rapport explicatif

De même que les objets des deux autres inventaires fédéraux au sens de l'article 5 LPN, les voies de communication historiques de la Suisse doivent être mentionnées aussi bien dans les données de base que dans le rapport explicatif relatif au plan directeur cantonal. En règle générale, il suffit d'ajouter à cet effet une brève description de l'inventaire fédéral en indiquant les références aux dispositions de la LPN et de l'OIVS. Dans les indications sur l'état de la coordination, il convient de mentionner les mesures et les démarches qui sont encore nécessaires pour préserver les voies de communication historiques dans le canton et d'indiquer les moyens juridiques et les procédures permettant d'atteindre cette protection.

Il convient d'indiquer les références suivantes:

- bases juridiques (article 5 LPN; OIVS, RS 451.13),
- référence à la publication <http://ivs-gis.admin.ch>,
- indication de l'office compétent de la Confédération au sens de l'article 23 OPN.

#### 6.3.2.2 Prise en compte dans le texte du plan directeur cantonal

##### Indications concernant les objectifs de protection / principes d'aménagement

- *Il convient de mentionner les objectifs de protection essentiels au sens de l'OIVS: l'inventaire fédéral a pour but d'assurer la protection des voies de communication historiques.*
- *Il importe de définir les principes de concrétisation des objectifs de protection.*
- *Il importe d'examiner si des projets à incidence territoriale sont en conflit avec des objectifs de protection de l'ISOS.*

##### Mesures visant à assurer la coordination

- *Il convient d'indiquer aux offices cantonaux et aux communes, à titre d'aide à l'exécution, les conditions et exigences relatives à l'admissibilité d'atteintes à des voies de communication historiques (cf. article 6 OIVS, et notamment le rapport explicatif sur l'OIVS<sup>23</sup>).*
- *Il importe de mentionner dans le texte du plan directeur cantonal (par exemple dans une fiche individuelle ou une fiche thématique) les mesures de remise en état ou, du moins, de remplacement (cf. en particulier article 7, alinéa 4, OIVS, et notamment le rapport explicatif sur l'OIVS).*

#### 6.3.2.3 Prise en compte dans la carte du plan directeur cantonal

Les cantons fournissent en tant que donnée de base une présentation adéquate de l'inventaire fédéral dans une carte d'ensemble et des cartes partielles ou sous une forme numérique. La représentation cartographique doit faire clairement ressortir les degrés de protection liés à la conservation de la substance et permettre de différencier les objectifs de protection et l'admissibilité des atteintes (lien, publication). Les données de base informatisées sont disponibles sur la plateforme officielle de l'inventaire fédéral <http://ivs-gis.admin.ch>.

<sup>23</sup> [http://www.ivs.admin.ch/fileadmin/user\\_upload/pdf/VIVS/2010\\_07\\_09\\_Materialien-\\_Erlaeuterungsbericht\\_F.pdf](http://www.ivs.admin.ch/fileadmin/user_upload/pdf/VIVS/2010_07_09_Materialien-_Erlaeuterungsbericht_F.pdf)

### **6.3.3 Points examinés par la Confédération**

La prise en compte dans le plan directeur des points 6.3.2.1 à 6.3.2.3, et plus particulièrement, des questions relatives à la gestion des conflits d'objectifs ou à la coordination avec des projets à incidence territoriale est-elle complète et minutieuse?

Tous les objets inscrits à l'inventaire fédéral sont-ils indiqués dans la carte – et leur classification par degré de protection en fonction de la conservation de la substance est-elle précisée?

### **6.3.4 Prise en compte de l'IVS dans les plans d'affectation ou dans d'autres instruments**

Les objets d'importance nationale «avec beaucoup de substance» et «avec substance» seront repris pour le moins dans les plans d'affectation et les plans directeurs concernés (par exemple le plan des zones protégées, le plan directeur des transports ou le concept directeur/la conception du paysage).

Il convient de compléter le règlement du plan d'affectation par l'ajout de dispositions de protection qui soit protègent les objets dans le cadre du plan d'affectation liant les propriétaires fonciers (mention des objets dans le plan d'affectation), soit rappellent l'obligation de protection de ces objets et font référence à la pesée des intérêts en présence à effectuer en cas d'atteinte (mention des objets dans le plan directeur).

## Annexe:

### questions permettant d'apprécier la nécessité d'une action au niveau cantonal et communal

Pour déterminer s'il est nécessaire d'agir, on cherchera, en s'inspirant de la procédure en trois étapes prévue à l'article 3 OAT (déterminer les intérêts concernés; apprécier ou pondérer ces intérêts; prendre en compte, dans la mesure du possible, l'ensemble des intérêts concernés) à répondre à des questions telles que celles qui suivent:

#### Identification des intérêts concernés

*Chaque fois qu'un projet (de construction) risque de porter atteinte à un objet répertorié dans un inventaire fédéral (site, paysage, monument naturel, site construit ou voie de communication historique), comment notre canton/notre commune assure-t-il/elle la prise en compte de cet objet situé sur le territoire cantonal ou communal et de ses objectifs de protection?*

- Tous les responsables (des administrations, des constructions, de l'aménagement, des services spécialisés) sont-ils informés de l'existence d'objets inscrits dans des inventaires fédéraux?
- Ces objets répertoriés dans des inventaires fédéraux, ou les inventaires fédéraux eux-mêmes, sont-ils mentionnés dans les dispositions juridiques cantonales ou communales sur les constructions et l'aménagement du territoire?
- Les inventaires fédéraux ont-ils été pris en considération de manière adéquate lors de l'élaboration du plan directeur cantonal?
- Les objectifs de protection ont-ils été relayés et repris dans le plan directeur cantonal? Leur mise en œuvre dans les planifications d'affectation et les plans de protection paysagère est-elle suffisante?
- Les principaux textes normatifs précisent-ils de façon suffisamment claire que les autorités compétentes *sont tenues* de prendre en considération les inventaires fédéraux comme forme particulière de conceptions et plans sectoriels dans les instruments prévus par le droit cantonal et communal?

#### Appréciation ou pondération des intérêts en jeu

*Chaque fois qu'un projet (de construction) risque de porter atteinte à un objet répertorié dans un inventaire fédéral, comment notre canton/notre commune assure-t-il/elle la prise en compte adéquate de la signification et de l'importance (en principe nationale) de cet objet ou de l'intérêt de le protéger intégralement ou le mieux possible?*

- Existe-t-il des dispositions normatives réglant cette matière dans la législation sur les constructions et l'aménagement du territoire, la protection de la nature et du paysage, la protection du patrimoine ou la conservation des monuments historiques?
- Peut-on assurer que les objectifs de protection et, par conséquent, les intérêts liés à la protection de l'objet menacé par un projet sont appréciés et pondérés sur la base d'analyses objectives et appropriées?
- Les services cantonaux compétents (nature et paysage, protection du patrimoine et des monuments historiques, etc.) et les commissions cantonales (ou fédérales) pour la protection de la nature et du paysage ou pour la conservation des monuments historiques ont-ils été consultés suffisamment tôt?
- Comment a-t-on prévu d'assurer la transparence vis-à-vis de tierces personnes sur la justification et l'argumentation de la pondération des intérêts de protection?

## **Pesée des intérêts au sens strict**

*Chaque fois qu'un projet (de construction) risque de porter atteinte à un objet d'un inventaire fédéral, comment notre canton/notre commune assure-t-il/elle la prise en compte la plus complète qui puisse être de la signification et de l'importance nationale tout de même de cet objet ou de l'intérêt de le protéger intégralement ou le mieux possible?*

- Comment a-t-on prévu de garantir que l'intérêt de protéger et ménager un objet d'importance nationale ne sera pas considéré de valeur inférieure à un intérêt mineur justifiant une atteinte?
- Comment a-t-on prévu de garantir la transparence sur la pesée des intérêts avec la possibilité d'exposer de manière adéquate les motivations à des tiers et de répéter le déroulement de ce processus?
- Quelles mesures ont été prévues pour veiller à ce que les objets des inventaires fédéraux ne subissent pas d'atteintes irréversibles en raison de l'addition et de l'interaction, au fil du temps, d'un grand nombre d'atteintes supposées minimales et insignifiantes?