

## **Révision totale de l'ordonnance concernant l'inventaire des sites construits à protéger en Suisse (OISOS) : ouverture de la procédure de consultation**

Madame, Monsieur,

Le 30 novembre 2018, le Conseil fédéral chargeait le Département fédéral de l'intérieur (DFI) de consulter les cantons, les partis politiques et les associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne, et autres milieux intéressés sur la révision totale de l'ordonnance concernant l'inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (OISOS), jusqu'au 15 mars 2019.

Le gouvernement neuchâtelois vous remercie de l'associer à la procédure et a l'avantage de vous transmettre sa prise de position après avoir consulté ses services spécialisés.

### **Remarques générales**

En vertu de l'article 78 de la Constitution fédérale, la Confédération est tenue, dans l'accomplissement de ses tâches, de ménager et de préserver les paysages, la physionomie des localités, les sites historiques et les monuments naturels et culturels, si l'intérêt public l'exige. Conformément à la destination que lui confère la loi sur la protection de la nature et du paysage (LPN), l'ISOS recense et documente les sites les plus remarquables dans toute la Suisse selon des critères uniformes. Cet inventaire constitue une base de décision pour la planification et les projets de construction, transformation, rénovation, renforcé par l'ATF Rüti.

Le canton de Neuchâtel accorde une grande importance au patrimoine et compte de nombreux sites construits ISOS repris dans son plan directeur cantonal (fiche R\_35) et mis en œuvre dans les plans et règlements d'urbanisme communaux, qu'il s'agisse de sites d'importance nationale, régionale ou locale. Deux de ses villes, Le Locle et La Chaux-de-Fonds, sont inscrites depuis dix ans sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO, ce qui montre clairement l'importance patrimoniale exceptionnelle de leur urbanisme et de leur architecture.

La préservation de ces intérêts et une haute qualité architecturale lors d'interventions de transformation ou de construction sont la règle pour pérenniser cette reconnaissance. Mais les villes et les agglomérations doivent également répondre à d'autres défis majeurs comme celui du développement vers l'intérieur, la prise en compte du vieillissement de la population ou encore de la transition énergétique et de la protection contre les nuisances environnementales. Des compromis sont parfois nécessaires. Fort heureusement, le patrimoine peut, dans la plupart des cas, non seulement être préservé, mais souvent également être valorisé à travers des projets de grande qualité.

Il est essentiel à nos yeux que les autorités cantonales et communales conservent une marge d'appréciation pour la pesée des intérêts entre les différents enjeux en présence. L'inventaire ISOS modernisé dans sa forme et son contenu constitue à cet égard une base précieuse.

Les cantons se sont fortement engagés ces dernières années dans les réflexions sur la mise en œuvre de la loi sur la protection de la nature (LPN) et des diverses ordonnances d'application. Cet effort mérite d'être poursuivi et concrétisé afin de renforcer la sécurité juridique et une mise en œuvre coordonnée des différentes politiques publiques. Dans ce cadre, il y a lieu de tenir compte de l'initiative Eder, laquelle propose d'adapter l'article 7, alinéa

3 LPN comme suit : « L'expertise constitue une des bases dont dispose l'autorité de décision, qui inclura dans sa pesée tous les intérêts en présence et l'appréciera ».

Nous saluons la volonté de clarifier les éléments techniques qui composent l'ISOS ainsi que la manière dont ceux-ci doivent être appréciés, sous réserve de remarques de détail, article par article. Les sites construits d'importance nationale contribuent largement à la qualité et à l'identité du territoire urbanisé et influencent positivement l'attractivité de certains bâtiments ou de quartiers entiers, ce qui rencontre également les intérêts de l'économie. Mais il peut aussi arriver que les sites construits d'importance nationale limitent le développement de l'urbanisation et empêchent la réalisation de certains projets. C'est la raison pour laquelle, il est essentiel que les autorités et les tiers disposent de bases solides pour tenir compte le plus en amont possible de ces enjeux dans la planification et les projets, et le cas échéant être en mesure d'effectuer une pesée des intérêts circonstanciée au sens de l'OAT.

## **Remarques article par article**

### Article 1 Inventaire fédéral

#### Proposition (ajout)

<sup>4</sup> L'ISOS est complété par des listes de sites d'importance régionale et locale. Ces sites ne font pas partie de l'inventaire fédéral, mais leur rôle pour la préservation du patrimoine et du paysage est reconnu et pris en compte par les cantons et les communes.

### Article 4 Collaboration

Le réexamen et la mise à jour de l'ISOS impliquent une coordination entre les différents services spécialisés dans les cantons, pas seulement les services cantonaux responsables de l'ISOS.

Contrairement à l'ordonnance sur les voies historiques (OIVS) et à l'ordonnance sur les inventaires fédéraux à protéger (OIFP), lesquelles stipulent à leurs articles 4 que les cantons veillent à ce que le public soit lui aussi impliqué de manière adéquate, l'OISOS prévoit de laisser les cantons décider de la consultation d'autres milieux. Il convient à tout le moins de remplir le devoir d'information de la population prévu par la LAT lors de la révision des inventaires, vu les implications sur les instruments de planification et les projets de construction.

#### Proposition

<sup>1</sup> Il importe que les **cantons** soient impliqués suffisamment tôt lors du réexamen et de la mise à jour de l'ISOS au sens de l'article 5, alinéa 2 LPN, ainsi que des modifications mineures dans la description des objets selon l'article 3 de l'ordonnance.

<sup>2</sup> La formulation de l'article 4 OIVS et OIFP doit être reprise.

### Article 5 Sites construits et parties de site

Les termes « intrinsèque » et « extrinsèque » ne sont pas courants. Il convient d'adapter le texte de manière à ce qu'ils soient compréhensibles sans avoir besoin de recourir à d'autres documents (remarque également valable pour l'art. 9).

### Article 6 Catégories d'agglomérations

La notion d'agglomération étant définie par ailleurs par l'ARE sur la base de critères statistiques établis par l'OFS, il nous semble délicat d'utiliser cette terminologie pour toutes les catégories de sites bâtis, notamment concernant les villages, les hameaux et les cas particuliers.

### Article 8, alinéa 4, lettre a

La formulation utilisée dans le rapport explicatif est préférable à celle retenue dans l'ordonnance, pour exprimer le rapport entre le tissu bâti et son environnement proche et loin.

### Proposition

Remplacer « qualités topographiques » par « **qualités de situation** ».

### Article 9, alinéa 5 Critères pour l'évaluation des parties de sites et objectifs de sauvegarde

La différence entre valeur intrinsèque et valeur extrinsèque est difficilement compréhensible et discutable. La référence à cette dernière ne doit pas être utilisée pour déroger aux réglementations cantonales et communales en vigueur, lesquelles exigent au minimum une intégration globale satisfaisante. En ce qui concerne les parties de la ville qui ne nécessitent pas la conservation d'une substance, d'une structure ou d'un caractère, il n'existe aucun fondement juridique permettant au droit fédéral d'intervenir sur la classification et les prescriptions en droit cantonal.

### Proposition

L'alinéa 5 devrait être remanié, voire supprimé.

### Article 10 Tâches de la Confédération et intérêts nationaux

Cet article s'appuie sur plusieurs articles LPN et mélange plusieurs notions, à savoir des tâches de la Confédération (liste non exhaustive) et des intérêts d'importance nationale susceptibles d'évoluer au cours du temps au gré de la jurisprudence. Ces vingt dernières années, l'étendue des tâches de la Confédération n'a cessé de croître et cette évolution semble se poursuivre. Cela est particulièrement problématique en l'absence de relation causale entre l'intérêt national et la nature de l'objet.

### Proposition

Une analyse systématique des tâches de la Confédération, de leur application et interprétation par les tribunaux et leurs répercussions serait nécessaire pour que règne une plus grande sécurité juridique et de planification, au profit de la densification vers l'intérieur et de la coordination entre urbanisation et transports souhaitées tant par la Confédération et les cantons, que par la population suisse.

### Article 10, alinéas 1 et 2

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

### Proposition

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

<sup>2</sup> De graves altérations des objets au sens de l'article 6, alinéa 2 LPN ne sont admissibles que si elles sont justifiées par un intérêt d'importance nationale **équivalent ou supérieur** à l'intérêt à protéger l'objet.

### Article 10, alinéa 4

L'ISOS est plus dynamique que la LPN. Au fil du temps figurent de nouveaux objets à protéger. Lors d'interventions sur des objets ISOS, **la culture du bâti** joue un rôle important, pourtant cette notion n'est pas mentionnée. La formulation propre à l'IFP « le remplacement adéquat, si possible à l'intérieur de l'objet » ne saurait être transposée à l'ISOS.

### Proposition

Il y a lieu de revoir l'alinéa et trouver des formulations autonomes, adaptées à l'ISOS, qui valorise la culture du bâti.

### Article 11 Réduction des altérations

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

### Proposition

L'article 11 doit être supprimé.

### Article 12 Prise en compte par les cantons

L'ISOS est une base importante pour la planification directrice et les plans d'affectation. La 2<sup>ème</sup> étape de la révision de la LAT prévoit expressément de renforcer la prise en compte des inventaires dans les instruments de planification (art. 6, al. 4). Tous les éléments de contenu n'ayant pas la même valeur, il y a lieu d'en distinguer la portée.

### Proposition

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

## **Conclusions**

Le canton de Neuchâtel salue le renforcement de l'ISOS pour la préservation des sites et des paysages et un développement vers l'intérieur durable et de grande qualité.

Il soutient également la révision des inventaires dans les différents cantons sur la base de critères uniformes inscrits dans une ordonnance. Les directives récentes concernant l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse restent valables pour expliquer la méthodologie (DISOS 2017).

Le texte proposé, rédigé en 16 articles sur le modèle des OIFP et OIVS, a le mérite d'exister, mais il doit encore être approfondi et adapté à la thématique spécifique.

Nous partageons l'avis que le projet actuel adopte un point de vue par trop unilatéral en termes de politique sectorielle et crée de nouveaux obstacles pour la pesée des intérêts, raison pour laquelle nous suivons la recommandation de la DTAP de le rejeter sous cette forme, dans la perspective d'une consolidation en partenariat avec les cantons.

En vous remerciant de l'attention portée à ces lignes, nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'expression de notre haute considération.

Neuchâtel, le 13 mars 2019

Au nom du Conseil d'État :

*Le président,*  
L. KURTH

*La chancelière,*  
S. DESPLAND