



20 janvier 2026

Mesures visant une meilleure application de l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS)

Modification de l'ordonnance concernant l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (OISOS) et de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT)

Rapport explicatif en vue de l'ouverture de la procédure de consultation

1. Contexte

L'exigence d'un développement de l'urbanisation vers l'intérieur de qualité forme le cœur de la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700) du 15 juin 2012 (en vigueur depuis 2014) avec, pour but, de freiner le mitage du territoire et d'absorber une part décisive de la croissance de la population et du développement économique en Suisse. À cela s'ajoute depuis peu, en particulier dans les espaces urbains et les régions touristiques, la nécessité de faire face à la pénurie croissante de logements. L'exigence de densifier le milieu bâti, l'objectif d'une qualité urbanistique élevée ainsi que d'autres défis à relever pour le milieu construit (climat, énergie, biodiversité, etc.) conduisent à une complexité croissante des règles, instruments et processus à prendre en considération.

L’Inventaire fédéral des sites construits d’importance nationale à protéger en Suisse (ISOS) se fonde sur la loi sur la protection de la nature et du paysage (LPN ; RS 451) et recense, selon un catalogue uniforme de critères, les sites construits qui revêtent une importance nationale en raison des qualités qu’ils présentent en matière de culture du bâti. Dans le contexte décrit ci-dessus, il joue un rôle de premier plan. Or, on constate depuis peu que son application soulève de plus en plus de questions, notamment dans le cadre de projets de construction de logements.

Les défis apparaissent notamment lorsqu’il s’agit d’appliquer directement les dispositions sur l’ISOS, c’est-à-dire de le prendre en considération de manière stricte dans le cadre de l’accomplissement de tâches de la Confédération, en particulier l’octroi d’autorisations fédérales visé à l’art. 2, al. 1, let. b, LPN et étant sans rapport direct avec l’aspect visuel d’un site construit ; font partie de ces tâches, par exemple, l’étude et l’octroi d’autorisations relevant de la législation en matière de protection des eaux ou la construction d’ouvrages de protection civile souterrains. La mise en place d’installations solaires soulève également des questions, entraînant une insécurité juridique et des difficultés de planification. L’obligation d’appliquer directement l’ISOS pose des problèmes en particulier lorsqu’elle n’est identifiée qu’au stade de la procédure d’autorisation de construire, voire de la procédure de recours.

Dans la pratique, en outre, l’interprétation des objectifs de sauvegarde de l’ISOS, et de la bonne manière de les mettre en œuvre, peut se révéler complexe. La prise en compte appropriée de l’ISOS dans les planifications cantonales et communales souffre souvent d’un manque de critères et de processus consolidés, notamment en ce qui concerne le moment et la manière d’effectuer la pesée des intérêts par rapport aux inventaires fédéraux dans le cadre de l’élaboration des plans directeurs et des plans d’affectation.

Afin de relever les défis existants, et d’entente avec le Département fédéral de l’environnement, des transports, de l’énergie et de la communication (DETEC), le Département fédéral de l’intérieur (DFI) a organisé une table ronde sur l’ISOS et sa mise en œuvre sous l’angle du développement d’une urbanisation de qualité vers l’intérieur du milieu bâti. Le groupe de travail interdépartemental pour la culture du bâti (GT Culture du bâti) a été chargé de la préparer. La « Table ronde ISOS » s’est déroulée en deux temps, le 12 mai et le 5 juin 2025. Des représentants des pouvoirs publics, du secteur privé et de la société civile y ont élaboré conjointement, sur une base largement partagée, des propositions de solutions concrètes et rapidement réalisables pour améliorer la mise en œuvre de l’ISOS. Les résultats de la « Table ronde ISOS » ont été regroupés dans un rapport daté du 26 juin 2025¹. Lors de sa séance du 26 septembre 2025, le Conseil fédéral a chargé les départements compétents de mettre en œuvre ces mesures, en priorité celles qui impliquent une modification de l’ordonnance concernant l’Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (OISOS ; RS 451.12) et de l’ordonnance sur l’aménagement du territoire (OAT ; RS 700.1). Le projet mis ici en consultation comprend la mise en œuvre de ces mesures.

2. Motifs de la révision

L’importance de l’ISOS, un instrument précieux pour la préservation de l’identité de la Suisse en matière de culture du bâti, n’est pas remise en cause. Il existe néanmoins des difficultés

¹ GROUPE DE TRAVAIL INTERDÉPARTEMENTAL POUR LA CULTURE DU BÂTI, Application de l’Inventaire fédéral des sites construits d’importance nationale à protéger en Suisse ISOS. Rapport sur la « Table ronde ISOS », Berne, 2025 (disponible sous www.isos.ch > Documentation > Rapports).

sur le plan de sa mise en œuvre et des procédures le concernant, difficultés que la révision de l'OISOS et de l'OAT doit résoudre sans pour autant restreindre de manière disproportionnée l'important mécanisme de préservation de la qualité et de l'identité qu'implique la protection des sites construits. Les dispositions révisées simplifient et accélèrent les processus et les procédures en accordant un plus grand poids, dans la mise en œuvre de l'ISOS, à la pesée des intérêts aux niveaux cantonal et communal, augmentant de ce fait la marge de manœuvre des cantons et des communes. Ces mesures améliorent ainsi considérablement la sécurité juridique et la sécurité de planification. La révision reflète en outre des tendances de la doctrine juridique récente, favorables dans certains cas à une application plus restrictive et ciblée des dispositions relatives à l'ISOS.

La révision de l'OISOS et de l'OAT satisfait aussi les demandes de diverses interventions parlementaires portant sur l'ISOS. La motion Stark 23.3435 « L'ISOS doit guider le développement de l'urbanisation et de la densification, mais sans l'entraver » exige que les communes, lorsqu'elles exécutent des tâches cantonales et communales, puissent déroger aux objectifs de sauvegarde de l'ISOS après une pesée des intérêts, même pour satisfaire des intérêts seulement cantonaux ou communaux ; cette demande est remplie par l'introduction de l'art. 11, al. 3, OISOS. La révision tient compte également d'autres interventions relatives à l'ISOS qui n'avaient pas encore été traitées, ou pas entièrement, par les Chambres au moment de la « Table ronde ISOS » (motion 25.3153 Würth « Protection des monuments, du patrimoine et des sites construits. Répartir à nouveau les tâches conformément à la RPT I et à la Constitution », motion 25.3491 Gartmann « L'ISOS bloque le développement des villes et des villages suisses. Les compétences et la prise des décisions doivent être du ressort des communes et des cantons », et motion 25.4159 Meier « Sécurité du droit pour le photovoltaïque dans les sites ISOS »).

3. Commentaire des différentes dispositions

Art. 9, al. 4, P-OISOS

Les objets de l'ISOS sont les sites construits (art. 5, al. 1, OISOS). L'ISOS divise chaque site construit en parties de site et leur attribue des objectifs de sauvegarde sur la base de leur évaluation. Les parties de site sont des périmètres à l'intérieur d'un site construit. Elles peuvent comprendre des surfaces bâties ou non bâties, des constructions ou des parties de constructions. La somme des parties de site constitue le site construit (art. 5, al. 3, OISOS). L'art. 9 OISOS définit les critères d'évaluation des parties de site ainsi que les objectifs de sauvegarde. Ceux-ci énoncent des règles standardisées pour la conservation et l'aménagement futur. Ils se fondent sur l'aspect du site construit au moment où l'inventaire est dressé et servent à maintenir intactes ses qualités, si l'intérêt public qu'elles revêtent prévaut (cf. art. 3, al. 1, et art. 6 LPN), ou du moins à les ménager le plus possible. Pour soutenir la mise en œuvre, l'art. 24 des directives concernant l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse ISOS (DISOS)² formule pour chaque objectif de sauvegarde des recommandations générales de sauvegarde et des mesures correspondantes.

En vertu de l'art. 6, al. 2, LPN, lors de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération, les objectifs de sauvegarde de l'ISOS constituent des prescriptions contraignantes directement applicables qui ne souffrent d'exception que si des intérêts équivalents ou supérieurs,

² www.isos.ch > L'ISOS en bref > Méthode ISOS.

d'importance nationale également, s'y opposent. Toutefois, lors de l'accomplissement d'une tâche cantonale ou communale, les objectifs de sauvegarde de l'ISOS ne produisent des effets que de façon indirecte en ce sens qu'ils sont pris en considération lors des planifications, en particulier les plans directeurs et les plans d'affectation (art. 11 OISOS). Lors de l'accomplissement de leurs tâches, les cantons et les communes peuvent déroger aux objectifs de sauvegarde de l'ISOS s'il est retenu, à la suite de la pesée des intérêts effectuée lors de la planification, que des intérêts régionaux ou locaux sont supérieurs aux intérêts de protection nationaux (voir l'énoncé explicite de l'art. 11, al. 3, P-OISOS).

En 2016, la Confédération a modifié et précisé la méthode de relevé d'origine (ISOS I) afin de simplifier l'application de l'Inventaire fédéral³. La méthode adaptée (ISOS II) est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2020. Malgré ces changements, il arrive encore fréquemment que la marge de manœuvre à disposition dans l'application des objectifs de sauvegarde ne soit pas comprise comme l'entendait l'autorité réglementaire. Les objectifs de sauvegarde sont formulés de manière large, ce qui laisse une marge de manœuvre que certaines entités et autorités concernées jugent peu claire dans la pratique ; et dans le même temps, ces objectifs sont formulés d'une manière stricte pouvant suggérer qu'il n'est pas possible d'y déroger dans le cadre de la pesée des intérêts. C'est pourquoi, en pratique, la mise en œuvre des objectifs de sauvegarde de l'ISOS peut se révéler complexe.

Les modifications des objectifs de sauvegarde de l'ISOS proposées permettent de mieux mettre en avant la marge de manœuvre des cantons et des communes dans l'application des dispositions sur l'ISOS et de simplifier ainsi la mise en œuvre de ce dernier, sans pour autant restreindre l'effet de protection en vigueur de manière disproportionnée. Pour la révision de l'art. 9, al. 4, il a été décidé de maintenir le système d'évaluation existant, étant donné que ce dernier découle essentiellement de la notion de « conservation intacte » inscrite à l'art. 6 LPN⁴. Les *definitions* des objectifs de sauvegarde, en revanche, ont été en partie simplifiées et formulées de manière moins stricte. Au vu de ce qui précède, les définitions des objectifs de sauvegarde sont désormais les suivantes :

- *sauvegarde de la substance ou, respectivement, de la surface libre* : la sauvegarde de la substance signifie conserver intégralement toutes les constructions et installations et tous les espaces libres ainsi que supprimer les interventions parasites ; la sauvegarde de la surface libre signifie conserver l'état existant en tant que terre agricole ou espace libre, de même que la végétation et les constructions anciennes essentielles pour le site construit, ainsi que supprimer les interventions parasites ;
- *sauvegarde de la structure* : la sauvegarde de la structure signifie conserver la disposition et la forme des constructions et des espaces libres ainsi que les éléments essentiels pour la structure ;
- *sauvegarde du caractère* : la sauvegarde du caractère signifie conserver une association de constructions anciennes et nouvelles, de même que les éléments qui illustrent l'affectation d'origine de la partie de site et qui sont essentiels pour le caractère.

Les adaptations ci-dessus sont reportées tant sur la méthode d'origine (ISOS I) que sur la méthode adaptée (ISOS II). En outre, les recommandations générales et mesures

³ www.isos.ch > Cadre légal > Révision totale OISOS – Rapport explicatif.

⁴ MARTI, Rechtsgutachten zu Fragen im Zusammenhang mit der geplanten Änderung der Aufnahmemethode bei der Revision von Ortsbildaufnahmen im Rahmen des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS), Schaffhouse, 2016, p. 22 (disponible uniquement en allemand sur www.isos.ch > Documentation > Expertises).

correspondantes formulées à l'art. 24 DISOS sont modifiées en conséquence.

Art. 10, al. 1^{bis}, P-OISOS

L'art. 10, al. 1^{bis}, P-OISOS se rapporte aux cas de figure où un élément d'une intervention sur un objet de l'ISOS (l'extension d'un parking situé dans un site protégé, p. ex.) nécessite une autorisation fédérale (une autorisation spéciale relevant de la législation sur la protection des eaux, p. ex.). Dans ce type de situation, la question se pose de savoir si, par rapport à l'ISOS, l'octroi d'une telle autorisation peut être qualifié d'accomplissement d'une tâche de la Confédération au sens de l'art. 2, al. 1, let. b, LPN.

Qualifier une intervention de tâche fédérale entraîne des conséquences juridiques non négligeables. L'intervention doit être examinée du point de vue des conditions strictes de l'art. 10, al. 2, OISOS (et de l'art. 6, al. 2, LPN). Cela signifie, d'une part, qu'il n'est possible de procéder à une pesée des intérêts que si l'intérêt à l'intervention revêt une importance au moins nationale (pesée qualifiée des intérêts). D'autre part, dans un tel cas, les dispositions sur l'ISOS et les objectifs de sauvegarde de la partie de site concernée doivent s'appliquer directement (« application directe de l'ISOS ») et non indirectement (comme pour les tâches cantonales et communales ; voir l'art. 11, al. 3, P-OISOS). En outre, une expertise doit impérativement être établie par la Commission fédérale des monuments historiques (CFMH) et/ou la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFNP), en application de l'art. 7, al. 2, LPN.

La LPN ne définit pas de manière précise et exhaustive ce qui constitue l'accomplissement d'une tâche de la Confédération au sens de l'art. 2 LPN. Elle doit être interprétée et précisée à cet égard, ce qui a donné lieu à de nombreux arrêts du Tribunal fédéral. D'après la jurisprudence, premièrement, la tâche ou l'autorisation doit être réglée dans une norme de droit fédéral suffisamment concrète, directement applicable et dont la mise en œuvre incombe à la Confédération. Deuxièmement, le Tribunal fédéral pose l'exigence d'un rapport fonctionnel minimal existant entre cette norme fédérale et l'objectif de protection : la norme fédérale doit ainsi viser (au moins en partie) la protection de la nature ou du paysage, ou la tâche fédérale doit être porteuse d'un danger d'atteinte à des sites naturels, construits ou paysagers⁵.

Ce rapport est cependant compris de manière très large⁶. Par conséquent, dans le cas d'autorisations fédérales, il y a de plus en plus d'effets indésirables dans la pratique.

Cette compréhension large conduit au fait que l'ensemble d'une intervention doit être qualifié de tâche de la Confédération, alors même que l'objet concret de l'autorisation *n'a aucun effet* sur le site construit. C'est par exemple le cas lorsque l'agrandissement du sous-sol d'un bâtiment exige une autorisation pour intervention dans le secteur A_u de protection des eaux (annexe 4, ch. 211, de l'ordonnance sur la protection des eaux [OEaux ; RS 814.201]), mais que le projet en question ne modifie pas l'aspect extérieur ni les proportions du bâtiment et n'a donc aucun effet sur le site construit. Dans une telle situation, si les conséquences juridiques sévères décrites ci-dessus s'appliquent, la *ratio legis* va au-delà de l'objectif de protection poursuivi par la LPN : dans ce cas de figure, l'objectif premier de la LPN réside dans la

⁵ ATF 1C_265/2022 du 23 mai 2023, consid. 3.2 ; et plus récemment, ATF 1C_730/2024 du 1^{er} septembre 2025, consid. 3.3. Au sujet des motifs et des effets de cette jurisprudence, voir aussi MARTI/STUTZ, Gewässerschutz und Ortsbildschutz nach ISOS, Rechtsgutachten z.H. des BAK vom Mai 2024 (disponible uniquement en allemand sur www.isos.ch > Documentation > Expertises).

⁶ Pour le domaine de la protection des eaux, voir par exemple ATF 1C_654/2021 du 28 novembre 2022, consid. 7.2. (Olten) ; ATF 1C_482/2012 du 14 mai 2014, consid. 3.4. ss (Sarnen I).

protection du site construit (art. 1, let. a, en rel. avec l'art. 5 LPN) et non dans la protection des eaux, laquelle est garantie par d'autres lois et ordonnances.

Par ailleurs, il règne actuellement une grande *insécurité du droit*. En effet, dans la pratique juridique en vigueur, il se produit assez fréquemment la situation suivante : l'ISOS a été correctement pris en compte lors de la pesée des intérêts réalisée dans le cadre de l'établissement d'un plan d'affectation (art. 11, al. 2, OISOS), mais on a éventuellement dérogé aux objectifs de sauvegarde de l'ISOS en raison d'intérêts supérieurs. Dans la phase suivante de l'autorisation de construire toutefois, il faut encore procéder à une pesée qualifiée des intérêts, car les dispositions sur l'ISOS font l'objet d'une application directe en raison d'exigences d'autorisations qui n'ont pas de rapport direct avec la protection des sites construits. Cela remet fortement en question la sécurité du droit et de la planification pour les propriétaires fonciers et complique le développement de l'urbanisation que visent les prescriptions et objectifs de planification d'ordre supérieur (voir les objectifs et principes de planification aux art. 1 à 3 LAT). Étant donné qu'en pratique, pour de nombreux projets, notamment dans le domaine du logement, l'intérêt à l'intervention n'est pas reconnu comme revêtant une importance nationale, comme l'exige l'art. 6, al. 2, LPN, il en résulte actuellement la suspension voire l'abandon de beaucoup de projets déjà très avancés dans leur planification.

Dans la *doctrine* récente, des voix toujours plus nombreuses demandent par conséquent qu'un rapport plus étroit soit exigé entre l'objet de l'autorisation et l'atteinte au site construit⁷. Cela correspond par ailleurs à une pratique déjà ancienne du Tribunal fédéral en ce qui concerne la LPN, voulant que les personnes concernées ne puissent pas faire recours contre un projet de construction au titre du droit de la protection des eaux tout en invoquant des motifs esthétiques qui relèvent de la protection du paysage et des sites construits et n'ont pas de lien direct avec la protection des eaux contre des pollutions⁸. L'objectif d'assurer, dans de tels cas, un certain équilibre se trouve donc aussi dans la pratique du Tribunal fédéral.

C'est pourquoi l'exigence de lien fonctionnel introduite par le Tribunal fédéral entre l'objet de l'autorisation et la protection de la nature et du paysage doit être formulée de manière plus ciblée et précise à l'égard de la protection des sites construits. C'est la raison d'être de l'art. 10, al. 1^{bis}, P-OISOS, qui précise la notion d'autorisation en tant que tâche de la Confédération (art. 2, al. 1, let. b, LPN) dans le contexte spécifique de l'ISOS. De manière générale, eu égard à ce qui précède, la nouvelle disposition paraît appropriée pour obtenir une meilleure sécurité du droit et de la planification. En outre, elle tient compte des positions critiques exprimées dans la doctrine. Enfin, la nouvelle disposition permet une meilleure application du principe de proportionnalité inscrit dans la Constitution (Cst ; RS 101), en ce qu'elle évite d'imposer aux propriétaires fonciers et aux porteurs de projets une application trop restrictive du droit lorsque celle-ci dépasse l'objectif de protection de la LPN. Cela n'exclut toutefois nullement la pesée des intérêts, qui demeure applicable dans le cadre fixé par l'art. 3 OAT et garantit une prise en compte adéquate des intérêts pertinents en présence.

La nouvelle disposition à l'art. 10, al. 1^{bis}, P-OISOS se limite expressément aux *zones à bâtir* car, hors des zones à bâtir, octroyer une autorisation de construire relevant du droit fédéral

⁷ GABATHULER, op. cit., p. 158 ; HEER, Aktuelle Rechtsfragen zum ISOS, in : Baurecht/Droit de la Construction 2019, p. 192 ; RAUMWIRKSAM/MICHAEL STEINER, ISOS und Baubewilligungsverfahren, Memorandum im Auftrag des Amtes für Städtebau der Stadt Zürich vom 31. Januar 2025 (disponible uniquement en allemand sous : www.stadt-zuerich.ch > Planen & Bauen > Stadtplanung > ISOS-Direktanwendung), ch. 7.4.1. ; généralement critique à l'égard de la pratique actuelle du point de vue du droit constitutionnel : KARLEN, op. cit., p. 126 s.

⁸ ATF 100 IIb 452 consid. 3.d.

revient toujours à accomplir une tâche de la Confédération⁹, laquelle présente systématiquement un rapport avec la protection des sites construits. En effet, ces autorisations de construire exigent dans chaque cas de procéder à une pesée complète des intérêts, et donc de tenir compte de la protection des sites construits (voir l'art. 34, al. 4, let. b, OAT).

Le cas de figure faisant l'objet de l'art. 10, al. 1^{bis}, P-OISOS suppose d'abord que les *effets sur le site construit* ne conditionnent pas l'octroi de l'autorisation. C'est le cas par exemple pour la dérogation visée à l'annexe 4, ch. 211, al. 2, OEaux. En vertu de cette disposition, on ne mettra pas en place, dans le secteur A_u de protection des eaux, des installations qui sont situées au-dessous du niveau moyen de la nappe souterraine. L'autorité peut accorder des dérogations « lorsque la capacité d'écoulement des eaux du sous-sol est réduite de 10 % au plus par rapport à l'état non influencé par les installations en question » ; autrement dit, les effets sur le site construit n'entrent pas en ligne de compte. En revanche, pour l'octroi d'autorisations de défricher, les exigences, entre autres, de la « protection de la nature et du paysage » doivent être respectées (art. 5, al. 4, de la loi sur les forêts, RS 921.0), ce qui inclut la protection des sites construits.

Pour prévenir d'éventuelles questions d'interprétation ou vides juridiques ayant trait aux objets d'autorisation, l'art. 10, al. 1^{bis}, P-OISOS pose la condition que l'*élément* à évaluer pour l'autorisation n'a pas d'effet sur le site construit. L'élément d'une intervention doit être compris au sens concret et au sens juridique. Au sens concret, on peut présupposer que chaque intervention ayant une incidence sur le territoire présente plusieurs composantes, comme l'agrandissement d'un sous-sol, la réalisation d'aménagements extérieurs (places de parc ou garage, p. ex.) et l'aménagement d'une façade. Au sens juridique, il faut distinguer ces éléments en fonction de leur qualification au regard de l'obligation d'obtenir une autorisation régie par le droit fédéral. Selon le cas, il est tout à fait envisageable que les différents éléments d'un projet nécessitent différentes autorisations fédérales ou qu'un seul élément requière une autorisation. Il faut alors examiner pour chaque élément concerné s'il a des effets sur le site construit ou si les prescriptions en vigueur exigent qu'il fasse l'objet d'un examen de compatibilité avec la protection des sites construits. Ce n'est généralement pas le cas pour les autorisations relevant du droit de la protection des eaux à l'intérieur du territoire urbanisé, pour les ouvrages souterrains de protection civile ou pour les autorisations particulières en rapport avec les prescriptions de protection contre le bruit (projets de construction dans des zones exposées au bruit).

La modification de l'art. 10 OISOS *ne concerne pas* non plus les situations où il s'agit non pas d'autorisations fédérales pour certains projets ou éléments de projets, mais d'autres cas qui constituent l'accomplissement d'une tâche de la Confédération au sens de l'art. 2, al. 1, LPN, non exhaustif. En font partie notamment l'élaboration de projets, la construction et la modification d'installations par la Confédération elle-même (let. a), l'octroi de concessions fédérales (let. b) et l'allocation d'aides financières par la Confédération (let. c). Dans ces cas, qui touchent chaque fois l'ensemble du projet, l'application directe des dispositions sur l'ISOS, et des objectifs de sauvegarde en particulier, reste applicable, conformément à l'art. 2, al. 1, LPN. Cela vaut également lorsqu'on s'attend à ce qu'un projet ne puisse être réalisé qu'avec des aides financières de la Confédération (art. 2, al. 2, LPN).

L'*examen préalable* consistant à se demander si un élément d'une intervention peut porter atteinte au site construit, ou si la prise en compte des effets sur le site construit conditionne l'autorisation, incombe à l'autorité compétente en matière d'autorisation selon le droit cantonal

⁹ Voir ATF 1C_17/2015 du 16.12.2015, consid. 1.1.

et ne demande pas impérativement l'intervention d'une commission fédérale (CFMH et/ou CFNP). Cela vaut également pour l'évaluation de l'intervention en tant que telle. C'est pourquoi la deuxième phrase de l'art. 10, al. 1^{bis}, P-OISOS énonce que ces cas n'entraînent pas d'obligation d'expertise par les commissions fédérales (CFMH et/ou CFNP).

Par conséquent et sur la base de l'art. 10, al. 1, OISOS, la nouvelle disposition a pour effet que les interventions en question ne demandent pas la pesée qualifiée des intérêts visée à l'art. 10, al. 2, OISOS (ou à l'art. 6, al. 2, LPN), mais uniquement une *pesée simple des intérêts* (art. 11, al. 3, P-OISOS), laquelle exige que des intérêts à l'intervention qui ne revêtent pas une importance nationale soient aussi pris en considération.

Art. 11, al. 3, P-OISOS

Les al. 1 et 2 de l'art. 11 OISOS formalisent au niveau de la législation la jurisprudence actuelle du Tribunal fédéral en ce qui concerne l'obligation de tenir compte de l'ISOS dans les planifications cantonales et communales¹⁰. Le nouvel al. 3 complète cette formalisation conformément à la pratique juridique actuelle en indiquant expressément qu'il est possible de déroger aux objectifs de sauvegarde de l'ISOS dans l'exécution de tâches cantonales et communales si la pesée des intérêts (art. 3 OAT) débouche sur la conclusion que d'autres intérêts prévalent. À la différence de l'art. 10, al. 2, OISOS, il faut alors procéder non pas à une pesée qualifiée des intérêts, mais à une pesée simple et ouverte des intérêts dans le cadre de la planification. Celle-ci suppose de tenir compte d'intérêts à l'intervention qui ne revêtent pas une importance nationale. Cet énoncé rend explicite le fait qu'en appliquant les dispositions relatives à l'ISOS lors de tâches cantonales ou communales, les autorités de planification, notamment, gardent une marge d'appréciation non négligeable, et que l'autonomie communale doit également être prise en compte.

La pesée des intérêts doit cependant satisfaire aux exigences méthodologiques de l'art. 3 OAT en ce qui concerne les objectifs de sauvegarde de l'ISOS. Il ne suffit pas, en particulier, de simplement mentionner les objectifs de sauvegarde de l'ISOS dans les bases de planification ; une réflexion relative aux objectifs de sauvegarde de l'ISOS doit avoir lieu¹¹. La précision apportée par l'al. 3 est importante car elle énonce clairement qu'il est possible de déroger aux objectifs de sauvegarde de l'ISOS si des intérêts cantonaux ou communaux supérieurs (liés au développement urbain, p. ex.) l'exigent. Il convient de noter que dans la pratique du droit, un intérêt public national avéré est associé notamment au développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti, sous réserve d'une qualité de l'habitat appropriée¹², à la promotion des transports publics¹³, à la création d'un milieu bâti favorable à l'exercice des activités économiques¹⁴ et à l'encouragement des énergies renouvelables¹⁵ (voir généralement les objectifs et principes de planification aux art. 1 et 3 LAT).

¹⁰ Voir GRIFFEL, Umweltrecht in a nutshell, 3^e éd. 2023, p. 280 avec références à la jurisprudence.

¹¹ Voir ATF 1C_459/2020 du 27 octobre 2022 consid. et le commentaire de MARTI, in Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBL) 2024, p. 97 ss.

¹² Art. 1, al. 2, let. a^{bis}, LAT ; voir ATF 1C_118/2016 du 21 mars 2017, consid. 6 (Sarnen II).

¹³ Voir ATF 1C_118/2016 du 21 mars 2017, consid. 6 (Sarnen II).

¹⁴ Art. 1, al. 2, let. b^{bis}, LAT.

¹⁵ Art. 12 de la loi sur l'énergie (RS 730.0) ; voir aussi Merkli, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zum Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS), in : Boillet/Fabre/Martenet (éd.) : Le droit public en mouvement, FS Etienne Poitier, Genève/Zurich/Bâle 2020.

Art. 32b, al. 1, let. b, et al. 2, P-OAT

La modification proposée a pour but de clarifier la portée de l'art. 32b, al. 1, let. b, OAT afin de garantir la sécurité du droit et de la planification en cas de mise en place d'installations solaires dans des périmètres ou ensembles figurant à l'ISOS et assortis d'un objectif de sauvegarde A. L'art. 32b, let. b, OAT en vigueur dispose que ceux-ci sont considérés sans restriction comme des biens culturels d'importance cantonale ou nationale (voir l'art. 18a, al. 3, LAT). Par conséquent, la pose d'installations solaires sur des constructions situées dans ces périmètres ou ensembles requiert toujours une autorisation de construire. L'art. 182, al. 2, Cst. habilite le Conseil fédéral à préciser dans l'OAT le terme « bien culturel » visé à l'art. 18a, al. 3, LAT. Par ailleurs, ce terme n'est pas défini de manière uniforme et univoque dans la LPN, et il existe au niveau de l'ordonnance une certaine marge de caractérisation¹⁶.

Il s'agit d'énoncer clairement qu'en cas de mise en place d'une installation solaire dans un périmètre, un ensemble ou un élément individuel figurant à l'ISOS et assortis d'un objectif de sauvegarde A, l'art. 18a, al. 3, LAT ne s'applique plus qu'aux *constructions existantes*. L'art. 18a, al. 3, LAT exige que les installations solaires sur des biens culturels d'importance cantonale ou nationale ne portent pas d'atteinte majeure à ces biens, ce qui doit toujours être établi dans le cadre d'une procédure d'autorisation de construire. Avec la révision de l'OAT toutefois, seules les constructions déjà existantes situées dans les périmètres ou ensembles en question ainsi que les éléments individuels sont considérés comme des biens culturels d'importance cantonale ou nationale. Cela implique, par contraste, que les constructions nouvelles et constructions de remplacement dans ces périmètres ou ensembles ne sont pas réputées être des biens culturels et que dès lors, l'art. 18a, al. 3, LAT ne s'applique pas dans leur cas en ce qui concerne la mise en place d'installations solaires. La distinction entre constructions existantes d'une part et constructions nouvelles ou de remplacement d'autre part apparaît admissible dans ce contexte car, avec l'art. 18a, al. 3, LAT, le législateur a voulu réglementer les installations solaires sur les biens culturels existants en particulier, à des fins de protection de la substance ; il n'entendait pas compliquer la réalisation légitime de constructions nouvelles ou de remplacement.

La précision qui est proposée a pour effet que, s'il est prévu de mettre en place une installation solaire dans le cadre de constructions nouvelles ou de remplacement dans un périmètre ou un ensemble inscrit à l'ISOS et assorti d'un objectif de sauvegarde A, il n'en découle plus d'obligation de procéder à une pesée qualifiée des intérêts (art. 6 LPN) et d'éventuellement demander à cette fin une évaluation par les commissions fédérales (CFMH et/ou CFNP) en application de l'art. 7 LPN. Un autre effet de cette précision est que cet état de fait (pose d'une installation solaire dans le cadre d'une construction nouvelle ou de remplacement dans un périmètre ou un ensemble inscrit à l'ISOS et assorti d'un objectif de sauvegarde A) ne peut pas, seul, faire l'objet de droits de recours particuliers (art. 12 ss LPN). Si toutefois, au niveau cantonal, une obligation d'autorisation de construire existe pour les installations solaires dans le cas d'une construction nouvelle ou de remplacement dans ces zones protégées ou que des exigences particulières doivent être observées pour l'intégration au tissu bâti (ce qui est possible et recommandé pour des raisons de protection des sites construits – voir l'art. 18a, al. 2, let. b, LAT), l'autorité délivrant les autorisations de construire devra examiner l'admissibilité de l'installation solaire à l'aune des prescriptions cantonales déterminantes en matière de classement et d'intégration.

¹⁶ Voir JÄGER, in : AEMISEGGER/Moor/Ruch/Tschannen (éd.), Praxiskommentar RPG, 2000, en réf. à l'art. 18a, numéro 44.

L'al. 2 permet d'établir clairement quand une construction située dans un périmètre ou un ensemble inscrit à l'ISOS et assorti d'un objectif de sauvegarde A est considérée comme existante et requiert par conséquent une autorisation de construire s'il est prévu d'y mettre en place une installation solaire. La question se pose en particulier pour les constructions qui viennent d'être achevées, que ce soit à titre de construction nouvelle ou de construction de remplacement. On parle de construction nouvelle si la surface était jusque-là majoritairement non bâtie. On parle de construction de remplacement lorsque la surface était déjà bâtie et que la construction qui existait auparavant a été entièrement démolie et reconstruite. Ces constructions nouvelles et de remplacement sont assimilées aux constructions existantes visées à l'al. 1, let. b, dès le moment où la réception de l'ouvrage a eu lieu. Si la mise en place d'une installation solaire n'est prévue qu'*après* ce moment, une autorisation de construire est requise. La procédure d'annonce est alors exclue. Si une construction fait seulement l'objet d'une *transformation*, et que des éléments essentiels de la construction en question, par exemple les façades principales, sont conservés, alors il s'agit toujours d'une construction existante. S'il est prévu d'y poser une installation solaire dans le cadre de la transformation, une autorisation de construire est requise.

4. Conséquences

Conséquences financières et sur le personnel de la Confédération

Les modifications proposées de l'OISOS et de l'OAT n'ont aucune répercussion supplémentaire directe sur les finances ou le personnel de la Confédération. Il faut s'attendre au contraire à un certain allégement de la charge des commissions fédérales (CFMH, CFNP), étant donné que les cas leur étant obligatoirement soumis au titre de l'art. 7, al. 2, LPN seront moins nombreux.

Conséquences financières et sur le personnel des cantons

Les modifications proposées à l'art. 9, al. 4, et à l'art. 10 OISOS ainsi qu'à l'art. 32b OAT ont des conséquences sur les cantons et les communes en ce sens qu'elles élargissent la marge d'appréciation des instances d'autorisation d'ordre inférieur pour certains projets de construction. Il n'y a toutefois pas lieu de s'attendre à des conséquences financières ou sur le personnel : les autorités compétentes en matière d'autorisation devant de toute manière examiner les demandes de manière complète, un surplus de travail significatif est improbable.

Il en va de même concernant l'introduction de l'art. 11, al. 3, OISOS, qui formalise la pratique juridique actuelle aux fins d'une meilleure sécurité juridique et rend ceci explicite que les cantons et communes conservent leur marge d'appréciation et leur autonomie dans l'application de l'ISOS en dehors des tâches fédérales, dans le cadre du droit applicable.

Conséquences sur la société et l'économie

D'une manière générale, la révision de l'OISOS et de l'OAT vise à améliorer l'exécution des règles relatives à la mise en œuvre de l'ISOS et, partant, la sécurité du droit et de la planification. Elle apportera des effets positifs de façon globale, tant pour les particuliers et entreprises concernés que pour les autorités compétentes.

En outre, les adaptations de l'OISOS et de l'OAT dans certains types de cas entraînent une baisse des exigences juridiques relatives à la motivation de projets ayant une incidence sur le

territoire, notamment pour les demandes d'autorisation de construire. On peut s'attendre par conséquent à ce qu'une série de projets actuellement suspendus ou futurs, notamment dans le domaine du logement, soient plus faciles à réaliser d'un point de vue juridique. C'est pourquoi on peut supposer que les modifications proposées produisent des effets positifs sur la société et l'économie à l'égard du logement, de la densification et du développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti, ainsi que d'autres aspects de l'environnement bâti (p. ex. en matière d'énergie). Parallèlement, l'ISOS gardera son rôle de précieux instrument de préservation de l'identité de la Suisse en matière de culture du bâti, sans que la révision porte une atteinte majeure à l'objectif de qualité élevée du milieu bâti.

5. Aspects juridiques

Constitutionnalité et conformité au droit, forme de l'acte à adopter

Les modifications prévues dans l'OISOS sont des dispositions appliquant le mandat du Conseil fédéral inscrit à l'art. 5, al. 1, LPN dans le domaine de l'ISOS. Le Conseil fédéral en a la compétence en vertu de l'art. 26, deuxième phrase, LPN, et de l'art. 182, al. 2, Cst. Le préambule est aussi modifié en ce sens. La modification de l'OAT sert la mise en œuvre de l'art. 18a LAT, c'est pourquoi la compétence du Conseil fédéral découle aussi de l'art. 182, al. 2, Cst. à cet égard. Pour le reste, voir les commentaires des différentes dispositions sous le chiffre 3.

Relation avec le droit international

Le projet n'a pas de lien avec le droit international.