

Ordonnance sur la protection des voies de communication historiques de Suisse (OIVS)

Rapport explicatif

1. Observations générales

1.1. But

A l'instar de deux ordonnances déjà entrées en vigueur, l'ordonnance concernant l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (OIFP; RS 451.11) et l'ordonnance concernant l'inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (OISOS; RS 451.12), l'ordonnance sur la protection des voies de communication historiques de Suisse (OIVS) se fonde sur l'art. 5 de la loi sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451). L'OIVS est ainsi la troisième ordonnance relative à un inventaire dont le but est de ménager et de protéger l'aspect caractéristique du paysage et des localités, les sites évocateurs du passé, les curiosités naturelles et les monuments du pays dans le cadre de la réalisation des tâches fédérales, ainsi que de promouvoir leur conservation et leur entretien (art. 78 al. 2 de la Constitution fédérale, Cst., RS 101, en liaison avec l'art. 1 let. a LPN).

Les voies de communication historiques font aujourd'hui partie des objets menacés protégés par la législation sur la protection de la nature et du patrimoine. De nombreuses voies de communication traditionnelles qui délimitaient les paysages agraires ont déjà disparu, abandonnées ou remplacées par de nouvelles routes. Leur disparition entraîne non seulement la perte d'une partie du patrimoine historique de notre pays, mais aussi une diminution de la diversité de nos paysages.

Le recensement des voies de communication historiques dans le cadre de l'inventaire fédéral des voies de communication historiques d'importance nationales (IVS) constitue la base de leur protection, de leur conservation et de leur entretien. De plus, l'IVS est appelé à promouvoir l'usage à des fins touristiques des voies de communication historiques, tout en apportant une contribution importante à la création d'un réseau complet de chemins pour piétons, de chemins de randonnée pédestre et de voies cyclables. C'est pourquoi, à côté de la protection, de la conservation et de l'entretien des objets désignés, un grand travail de relations publiques doit être entrepris pour faire connaître le rôle et l'état des voies de communication historiques.

Contrairement aux inventaires de biotopes établis en vertu de l'art. 18a LPN, l'OIVS n'oblige pas les cantons à prendre des mesures de protection. Cependant, en ce qui concerne l'accomplissement des tâches fédérales, l'ordonnance et l'IVS doivent être observés non seulement par la Confédération, mais aussi par les cantons (art. 3 al. 1 LPN). Autrement dit, il convient d'examiner soigneusement les intérêts en présence (art. 6 LPN). En outre, l'OIVS associe les cantons à l'accomplissement de certaines tâches de la Confédération: ils se voient notamment offrir la possibilité de publier des informations sur les voies de communication historiques d'importance régionale ou locale dans le cadre de l'inventaire fédéral.

1.2. La protection des voies de communication historiques fait partie intégrante de la protection de la nature et du paysage

Les voies de communication historiques et leurs configurations particulières (par ex. chemins creux) sont des éléments du patrimoine culturel, c'est-à-dire des objets façonnés par l'homme et qui revêtent une certaine importance. Leur protection relève par conséquent de la *protection des monuments*. D'un autre côté, ils marquent de leur empreinte les paysages qu'ils traversent, et ressortissent à ce titre, dans une large mesure, à la *protection du paysage*.

Il convient d'établir une distinction entre la protection des voies de communication historiques et l'*archéologie*, autrement dit la recherche, la protection et la conservation des monuments enfouis, des ruines et des sites archéologiques. Comme les autres domaines de la protection des monuments, l'archéologie est régie par la LPN, mais relève aussi d'autres textes légaux. Ainsi, l'art. 724 du Code civil (CC; RS 210) stipule que les antiquités offrant un intérêt scientifique considérable deviennent la propriété du canton sur le territoire duquel elles ont été trouvées (al. 1) et que les propriétaires des terrains concernés sont obligés de permettre les fouilles nécessaires, moyennant quoi ils sont indemnisés du préjudice causé par ces travaux (al. 2). En outre, les législations cantonales peuvent contenir des obligations de communiquer la découverte d'objets archéologiques (par ex. d'après l'art. 10f al. 1 de la loi bernoise sur les constructions), dans le but de permettre aux autorités compétentes de prendre des mesures appropriées (par ex. fouilles d'urgence) (cf. art. 10f al. 2 de la loi bernoise sur les constructions).

1.3. Etablissement de l'inventaire fédéral et de l'ordonnance

En 1980, l'ancien Office fédéral des forêts et de la protection du paysage (OFPP; aujourd'hui Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, OFEFP), décide de dresser un inventaire des voies de communication historiques. En 1983, un groupe de travail présidé par les professeurs Klaus Aerni (géographie) et Heinz Herzig (histoire) est chargé de jeter les bases scientifiques de cet inventaire. Ce groupe dispose d'un secrétariat central à l'Institut de géographie de l'Université de Berne et de bureaux régionaux dans les différentes parties du pays. Les travaux, achevés fin 2003, rassemblent les résultats de plus de 20 ans de recherches historiques et de recensement dans toute la Suisse.

En 1997 déjà, le Département fédéral de l'intérieur (DFI), d'entente avec le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) avait mis en consultation un premier projet d'ordonnance auprès des cantons et des milieux intéressés. A l'époque cependant, le projet d'inventaire fédéral ne contenait que les données relatives à quelques cantons.

En 2000, le domaine des voies de communication historiques a été confié, dans le cadre de l'administration fédérale, à l'Office fédéral des routes (OFROU). Ce dernier a totalement remanié le projet d'ordonnance, à la demande du DETEC et avec le concours d'une commission consultative composée de représentants des offices fédéraux concernés et des cantons.

L'annexe à l'OIVS contenant toute la liste des segments et la description des objets d'importance nationale ne peut pas être publiée sur papier en raison de son trop grand volume. L'Office fédéral des routes a donc élaboré pour la publication des annexes 1 et 2 une version électronique basée sur un système d'information géographique. Par le site Internet <http://ivs-gis.admin.ch> il est possible de consulter et d'imprimer toutes les cartes d'inventaire et de terrain ainsi que les listes de segments et les descriptifs des objets.

1.4. Relation avec la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)

Dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), la protection de la nature et du paysage ainsi que la protection du patrimoine et des monuments doivent rester des tâches communes de la Confédération et des cantons. Contrairement à ce qui était encore prévu dans le 1^{er} message sur la RPT du 14 novembre 2001 (FF 2002 2155 ss, 2197 s., 2311), le domaine de la protection du patrimoine et des monuments ne doit donc pas être partagé entre la Confédération (objets d'importance nationale) et les cantons (objets d'importance régionale et locale) dans le cadre d'un désenchevêtrement partiel (2^e message sur la RPT du 7 septembre 2005, FF 2005 5641, notamment 5725 ss). Le Conseil fédéral a fini par décider que le volume de subventions de la Confédération doit rester inchangé lors du passage à la RPT, à l'exception des suppléments péréquatifs.

Pour toutes les tâches communes restantes, donc également pour tout ce qui concerne la protection de la nature et du patrimoine, il convient de trouver dans toute la mesure du possible de nouvelles formes de collaboration entre la Confédération et les cantons, conformément aux objectifs de la RPT. Les modifications des bases légales nécessaires à cet effet interviendront en premier lieu au niveau de la LPN (texte soumis au référendum dans la FF 2006 7907) et en second lieu au niveau de l'ordonnance sur la protection de la nature et du paysage (OPN; RS 451.1). Les modifications correspondantes de l'OPN dans le cadre de la RPT seront en tout cas apportées avant l'entrée en vigueur de l'OIVS.

Le présent projet d'ordonnance étant axé sur le principe de l'applicabilité de la OPN, il a été conçu d'emblée dans le but d'être compatible avec la RPT (cf. dans le détail les commentaires de l'art. 11 OIVS).

1.5. Application de l'OIVS

La plupart des conditions nécessaires à l'application de l'OIVS sont *posées, dans leur principe, par l'OPN*. L'art. 23, al. 1, let. c, OPN désigne l'OFROU comme service fédéral chargé de la protection des voies de communication historiques. Les art. 24 et 25 OPN règlent l'organisation et les tâches de la CFNP et de la CFMH. Les art. 26 et 27, al. 1, OPN énumèrent les tâches des cantons, notamment leur devoir de veiller à l'application adéquate et efficace de la législation, de désigner des services officiels et de communiquer leurs actes normatifs à l'OFROU. L'art. 27a, al. 2, OPN, enfin, règle le suivi de la mise en oeuvre, qui incombe à l'OFROU. Pour cette raison, ne doivent figurer dans l'OIVS que les précisions devant être apportées à la réglementation de l'OPN afin d'assurer l'application de la nouvelle ordonnance (cf. les commentaires des art. 7 et 12 OIVS).

La *collaboration avec l'administration fédérale* est déjà réglée dans l'OPN. L'art. 2, al. 2, OPN renvoie à l'art. 3, al. 4, LPN en ce qui concerne la collaboration de l'OFROU dans le cadre de l'accomplissement de tâches de la Confédération par d'autres autorités fédérales. La procédure est la suivante : lorsqu'une autorité fédérale est amenée à prendre une décision qui concerne une voie de communication historique, elle doit consulter préalablement l'OFROU (art. 3, al. 4, LPN, en relation avec l'art. 62a de la loi fédérale sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [LOGA ; RS 172.010]). Si les autorités fédérales concernées émettent des avis contradictoires, une procédure d'élimination des divergences sera engagée (art. 3, al. 4, LPN, en relation avec l'art. 62b LOGA). Si aucun accord n'est trouvé, les motifs de la décision prise par

les autorités compétentes doivent rendre compte des avis divergents (art. 3, al. 4, LPN, en relation avec l'art. 62b, al. 3, troisième phrase, LOGA). De cette manière, l'autorité fédérale compétente est obligée de tenir compte de l'avis de l'OFROU. Dans le cadre de sa participation à de telles procédures fédérales, l'OFROU devra déterminer (en règle générale en collaboration avec l'OFEPF et l'OFC) dans quelle mesure une expertise d'une commission (CFNP ou CFMH) est nécessaire (art. 2, al. 4, OPN). Si l'OFROU a participé à une procédure fédérale et exige que la décision y relative lui soit communiquée, l'autorité fédérale compétente doit s'exécuter (art. 27, al. 3, OPN).

Le choix de la *commission (CFNP ou CFMH)* qui sera appelée à rendre une expertise selon les art. 7 ou 8 LPN dans un cas concret ou qui devra remplir d'autres tâches confiées aux commissions par l'art. 25 OPN dépend des questions en suspens. Il convient également de considérer qu'il appartient aux deux commissions de délimiter leurs compétences au sens de la LPN. Pour ces deux raisons, il n'est ni judicieux ni même possible juridiquement d'attribuer la protection des voies de communication historiques à l'une de ces commissions par le biais d'une disposition de l'OIVS.

1.6 Répercussions financières et en matière de personnel

L'introduction de la RPT conserve fondamentalement inchangé le volume de subventions de la Confédération pour le versement d'aides financières, à l'exception des suppléments péréquatifs. A l'heure actuelle, la Confédération peut verser annuellement environ CHF 1,2 million pour la conservation et la réfection des voies de communication historiques. Vu la large notoriété de l'inventaire fédéral en liaison avec l'audition et l'entrée en vigueur, il y a lieu d'escompter que la sensibilisation à la valeur des voies de communication historiques va se renforcer. De ce fait, il faut s'attendre à moyen terme à une augmentation des demandes de subventionnement et du volume de subventions de la Confédération. En outre, des charges supplémentaires sont prévisibles pour les autres activités en liaison avec cette tâche fédérale. Globalement et à moyen terme, les charges de personnel devraient augmenter d'environ un poste.

Au niveau des cantons et des communes également, il faut escompter dans l'ensemble une certaine intensification des tâches d'exécution.

2. Commentaires des diverses dispositions

Titre

Le titre de l'ordonnance indique expressément que celle-ci ne se borne pas à régler la protection des voies de communication historiques d'importance nationale mais qu'elle contient également des dispositions relatives à la protection des voies de communication historiques d'importance régionale ou locale, autrement dit, de celles qui ne sont pas classées d'importance nationale (cf. également les commentaires de l'art. 1 OIVS).

L'abréviation de l'ordonnance (OIVS) comporte cependant le sigle IVS qui signifie Inventaire fédéral des voies de communication historiques d'importance nationale. Ce sigle s'est bien imposé et devrait de ce fait être conservé.

Art. 1 Objet

L'ordonnance règle d'une part la protection des voies de communication historiques d'importance nationale (section 2 : inventaire fédéral, description des objets, objectifs de la protection, atteintes, devoir de documentation et de communication ; section 4 : prise en compte dans l'aménagement du territoire) et, d'autre part, les prestations de la Confédération en matière de protection des voies de communication historiques en Suisse (section 3 : information, publications, aides financières).

Art. 2 Définitions

Les **voies de communication historiques** sont *des routes ou des chemins* datant d'époques antérieures. Pour être considérées comme telles, elles doivent être reconnaissables sur le terrain en raison de leur aspect ancien ou de leur aménagement (al. 1, let. a). A cela s'ajoutent les voies de communication historiques qui sont attestées par des documents historiques et qui constituent aujourd'hui encore, de par leur tracé, des voies de communication (al. 1, let. b). Ne sont en principe considérées comme historiques que les voies de communication réalisées avant la première publication de l'Atlas topographique suisse vers 1870 ; les voies de communication plus récentes ne peuvent être considérées comme historiques que si leur aménagement fait en grande partie appel à des techniques ou à des matériaux traditionnels (p. ex. de nombreuses routes d'accès ouvertes entre 1870 et 1940 dans les Alpes), comprennent des ouvrages d'art particuliers ou témoignent d'un travail de pionnier en matière d'ingénierie (p. ex. les ponts de Maillart) ou encore présentent une valeur historique notable (p. ex. certaines routes militaires).

En ce qui concerne les *voies navigables* historiques, autrement dit celles qui datent d'époques antérieures, il suffit en principe qu'elles soient attestées par des documents historiques (al. 2, première phrase). En effet, les voies navigables ne sont généralement pas reconnaissables concrètement, à l'exception des ports et des débarcadères. De même, leur ancien tracé n'est souvent plus déterminant pour celui qui est utilisé à l'heure actuelle, puisque contrairement à jadis, la navigation n'a plus aujourd'hui qu'une importance marginale en tant que moyen de transport. Pour autant, il ne suffit pas que les voies navigables historiques ayant emprunté autrefois des cours d'eau aujourd'hui abandonnés soient attestées par des documents historiques ; leur aspect ancien ou leur aménagement doivent encore être reconnaissables sur le terrain (al. 2, deuxième phrase), à l'image du canal d'Enteroches, dans le canton de Vaud.

Les **voies de communication historiques** sont réputées **d'importance nationale** si elles ont une signification historique exceptionnelle ou une substance traditionnelle extraordinaire (al. 3). *L'importance historique* d'un itinéraire est déterminée en premier lieu par son parcours et la durée de son utilisation continue. D'autres paramètres jouent également un rôle, comme l'intensité du trafic, les volumes de marchandises transportées ou la diversité des utilisations. Pour apprécier la *substance traditionnelle*, en revanche, on s'attachera avant tout à examiner l'emploi de techniques traditionnelles pour l'aménagement et le revêtement. On tiendra compte également des ouvrages d'art comme les ponts ou les galeries, des édifices ou autres éléments profanes ou sacrés faisant partie du paysage routier, du caractère rare ou exemplaire de l'aménagement, de l'état et de l'intégration au paysage

Art. 3 Inventaire fédéral

L'Inventaire fédéral des voies de communication historiques d'importance nationale comprend, conformément à l'art. 3, les objets énumérés à l'annexe 1 avec leurs itinéraires, leurs variantes et leurs segments.

Les *itinéraires* comprennent l'ensemble des variantes figurant entre les deux extrémités d'une voie de communication et qui relie en principe des lieux d'importance historique (p. ex. Thoune–Kandersteg). Un itinéraire empruntant la même voie sur tout son parcours ne sera pas subdivisé en *variantes*. Si, par contre, on distingue sur un même itinéraire plusieurs voies parallèles (p. ex. des chemins muletiers sur les deux rives d'un cours d'eau) reliant les mêmes lieux, l'itinéraire sera alors subdivisé en différentes variantes. Lorsque l'histoire ou la substance de la voie historique justifie une description différenciée, les itinéraires et les variantes peuvent être eux-mêmes subdivisés en plusieurs parties nommées *segments* dans l'Inventaire fédéral et à l'art. 5 OIVS.

Les objets de l'Inventaire fédéral sont *en principe des itinéraires complets*. Dans certains cas, cependant, on pourra y inscrire des variantes ou des segments d'importance nationale faisant partie d'un itinéraire qui n'est pas, dans son ensemble, d'importance nationale

Art. 4 Description des objets

La description des différents objets de l'Inventaire fédéral des voies de communication historiques d'importance nationale figure à *l'annexe 2*, conformément à l'al. 1, première phrase. Cette « publication de la description des objets d'importance nationale », selon le titre de l'art. 9 OIVS, contient, conformément à l'al. 1, deuxième phrase, des informations sur la situation, la signification historique et la substance des différents objets. La documentation comprend en premier lieu la *description des différents objets*, y compris les éléments du paysage routier (cf. l'art. 5, al. 4 et les commentaires y relatifs). On indique en outre sur les *cartes d'inventaire* à l'échelle 1 :25'000 la localisation et la substance des objets ainsi que les différents éléments qui les composent. Enfin, les découvertes réalisées sur le terrain lors de la première inscription sont décrites sur les *cartes de terrain* à l'échelle 1 :25'000. Il convient en outre d'apprécier d'une manière plus approfondie dans quelle mesure les cartes de terrain et les autres éléments de l'annexe 2 doivent être mis à jour ultérieurement. Quand bien même elle est publiée indépendamment de l'OIVS, l'annexe 2 fait partie intégrante de cette dernière. Cela lui confère, dans une large mesure, un caractère juridique. L'annexe 2 joue un rôle essentiel notamment pour fixer les objectifs de protection (art. 5 OIVS) relatifs aux différents objets de l'inventaire fédéral.

L'autorisation de procéder à des *modifications de peu d'importance* dans les informations concernant les objets est déléguée par le Conseil fédéral au DETEC (al. 2, première phrase). Des expériences positives ont déjà été faites dans le domaine des inventaires fédéraux avec une disposition analogue se fondant sur la législation sur la chasse (art. 3 de l'ordonnance concernant les districts francs fédéraux, ODF, RS 922.31 et art. 3 de l'ordonnance sur les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale et nationale, OROEM, RS 922.32). Le transfert de cette compétence au DETEC s'appuie sur l'art. 48, al. 1, LOGA, selon lequel le Conseil fédéral peut déléguer aux départements la compétence d'édicter des règles de droit. Sont réputées de peu d'importance les modifications qui jouent un rôle secondaire (cf. à ce propos l'art. 48, al. 1, deuxième phrase, LOGA, qui précise que la délégation aux départements de la compétence d'édicter des règles de droit prend en compte la portée de la norme envisagée). L'al. 2, deuxième phrase explique en quoi consistent concrètement les modifications de peu

d'importance en ce qui concerne les voies de communication historiques d'importance nationale : sont réputées de peu d'importance les modifications qui n'affectent ni l'existence de tracés et de segments des différents itinéraires, ni, pour l'essentiel, leur substance. Les modifications importantes affectant la description de la situation, de l'importance historique et de la substance d'objets ressortit en revanche toujours au Conseil fédéral. On considère comme une modification importante l'allongement ou la suppression d'un segment ou d'une variante d'un itinéraire ou un changement de classification, par exemple de « tracé historique avec substance » à « tracé historique avec beaucoup de substance » (cf. à ce propos les commentaires de l'art. 5 OIVS).

D'après l'art. 5, al. 2, LPN, les inventaires ne sont pas exhaustifs ; ils doivent au contraire être réexaminés et mis à jour régulièrement. Ce travail doit être effectué régulièrement. L'al. 3 stipule que ***l'annexe 2 doit être réexaminée complètement*** au minimum tous les 20 ans. Cet intervalle est volontairement plus long que celui des révisions totales des plans directeurs (10 ans selon l'art. 9, al. 3, de la loi sur l'aménagement du territoire, LAT, RS 700) et des plans d'affectation (15 ans pour les zones à bâtir selon l'art. 15, let. b, LAT). Il serait en outre judicieux de ne pas examiner l'ensemble des voies de communication historiques en une seule fois mais plutôt de procéder de manière échelonnée, canton par canton.

Art. 5 Objectifs de la protection

Les objectifs de la protection se différencient en premier lieu par le ***degré de substance*** qui sera attribué à tel ou tel segment d'une voie de communication historique d'importance nationale en fonction de son aspect, de son revêtement et de sa délimitation.

« ***Avec beaucoup de substance*** » (al. 1) signifie qu'un segment a un aspect marquant dans le paysage de par la grande valeur des éléments qui composent sa substance traditionnelle. Ces segments sont les objets les plus précieux et doivent par conséquent *être conservés intégralement avec tous leurs éléments*. Seront ainsi conservés intégralement tous les éléments décrits à l'annexe 2. Il s'agit notamment, en l'espèce, du tracé des voies de communication historiques sur le terrain, de leur aspect et de leur revêtement, des ouvrages d'art, des matériaux traditionnels et des éléments de délimitation comme les murs, les clôtures et les allées. Certaines plantations (p. ex. des haies) peuvent également être considérées, selon les circonstances, comme des éléments de délimitation au sens de cette disposition, pour autant que leur relation avec la voie de communication soit évidente et qu'elles soient le produit d'une intervention humaine volontaire (plan, aménagement ou entretien). Demeure bien sûr réservée, ainsi que pour les segments d'un degré de substance inférieur, la pesée des intérêts en fonction des priorités, conformément à l'art. 6 LPN (cf. à ce propos les commentaires de l'art. 6 OIVS).

« ***Avec substance*** » (al. 2) signifie qu'un segment se caractérise par une substance traditionnelle d'une qualité moyenne. Par conséquent, tous les éléments de tels segments ne doivent pas nécessairement être protégés, au contraire de ce qui est prévu pour les segments classés « avec beaucoup de substance ». Il s'agit plutôt de *conserver intégralement leurs principaux éléments*, lesquels sont mentionnés à l'annexe 2.

« ***Tracé historique*** » (al. 3) signifie qu'un segment est reconnaissable par son tracé d'origine mais qu'il ne contient pas ou que peu d'éléments présentant une substance traditionnelle. Figurent dans cette catégorie les segments qui n'ont jamais présenté de substance traditionnelle (p. ex. les chemins de terre sans talus, les voies navigables). Il peut également s'agir de segments dont la substance traditionnelle a été détruite ou transformée (p. ex. un segment dont le mur de soutènement en pierre sèche a été remplacé par des gabions). Ces segments doivent *si possible pouvoir continuer d'être empruntés par les piétons ou les véhicules* sur le tracé décrit à

l'annexe 2. L'expression « si possible » ne s'applique pas en l'occurrence à la faisabilité technique, mais plutôt à la question de l'opportunité et à l'aspect financier.

Indépendamment du degré de substance d'un segment, les **éléments du paysage routier**, autrement dit les bâtiments sacrés ou profanes ou autres objets fixes qui jalonnent la voie de communication, par exemple les chapelles, les calvaires ou les bornes, *doivent être conservés dans leur rapport fonctionnel avec la voie de communication historique* (al. 4). Les éléments du paysage routier portent fréquemment des inscriptions indiquant leur année de construction et jouent ainsi un rôle important de sources d'informations historiques pour les segments protégés. En outre, les éléments du paysage routier constituent souvent des points de repère importants pour déterminer le tracé exact d'une voie de communication historique sur le terrain. Certaines voies ont encore des éléments (par exemple des calvaires et des chapelles sur un chemin de pèlerinage) qui entretiennent avec elles un rapport fonctionnel direct. Cependant, le rapport fonctionnel entre les éléments du paysage routier et le segment de voie peut aussi être de nature indirecte (par exemple dans le cas d'une auberge). La notion de rapport fonctionnel doit par conséquent être prise au sens large. Le rapport entre le segment et l'élément en question peut être ou avoir été de nature directe ou indirecte ; il peut aussi être lié à la présence même de l'élément.

Art. 6 Atteintes

Remarque liminaire: pesée des intérêts lors de l'accomplissement des tâches fédérales

Lors de l'accomplissement des tâches fédérales, la Confédération et les cantons doivent ménager l'ensemble des objets protégés et en préserver l'intégrité. Il est toutefois possible de déroger à ce devoir de protection dans le cadre d'une **procédure simple de pesée des intérêts** (art. 3, al. 1, LPN). Cette procédure est qualifiée de simple parce qu'elle n'est pas liée à des conditions particulières comme par exemple un intérêt national à la réalisation d'un projet. Dans le cadre d'une pesée des intérêts au sens de l'art. 3, al. 1, LPN, tous les intérêts importants exigeant une atteinte ou s'y opposant doivent être relevés, appréciés et pondérés (concernant la méthode de pesée des intérêts, cf. aussi l'art. 3 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire, OAT, RS 700.1).

Le classement dans un inventaire d'objets d'importance nationale dignes de protection (art. 5, al. 1, LPN) implique un renforcement du devoir de protection dans l'accomplissement des tâches fédérales. Il est possible de s'écarter, cas par cas, de l'obligation de préserver intégralement les objets (art. 6, al. 1, LPN), mais uniquement si des intérêts équivalents ou supérieurs, également d'importance nationale, sont en jeu (art. 6, al. 2 LPN). Il s'agit donc ici d'une **pesée des intérêts dans un cadre préalablement posé par la législation**.

L'obligation, posée par les art. 3 et 6 LPN, de procéder à une pesée d'intérêts ne s'applique que dans le cadre de « ***l'accomplissement des tâches de la Confédération*** ». Sont concernés en l'occurrence les projets d'infrastructure de la Confédération, les subventions fédérales ainsi que toutes les autorisations dont la délivrance est liée à des conditions prévues par la législation fédérale, indépendamment du fait qu'elles soient délivrées par la Confédération ou les cantons (par exemple autorisations de défrichement, autorisations pour des constructions hors de la zone à bâtir selon l'art. 24 LAT) ; mais cette disposition ne s'applique pas aux plans d'affectation cantonaux ainsi qu'aux autorisations dont la délivrance est liée exclusivement à des conditions prévues par les législations cantonales (par exemple autorisation de constructions conformes à l'affectation de la zone selon l'art. 22 LAT). Par conséquent, cette obligation ne concerne

pas les atteintes motivées par les nécessités de l'exploitation agricole à des voies de communication historiques situées en zone agricole, pour autant que ces travaux soient effectués sans subventions fédérales. La même règle s'applique aux atteintes à des voies de communication historiques situées dans des forêts, dans le cas d'atteintes rendues nécessaires par l'exploitation sylvicole. La création de l'inventaire fédéral n'y changera rien. (Toutefois, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral relative à l'art. 22 LAT, l'emplacement d'une construction ou d'une installation d'exploitation en zone agricole ou en forêt ne peut pas être choisi tout à fait librement. Au contraire, le choix d'un autre emplacement peut être imposé par des intérêts publics, parmi lesquels figure la protection de la nature et des paysages, et ce indépendamment du fait que l'objet considéré soit ou non inscrit dans un inventaire fédéral. Cf. à ce propos les ATF 118 Ib 340, 123 II 506 et 508.)

Al. 1 et 2: atteintes autorisées

Les objets protégés inscrits dans un inventaire fédéral des objets d'importance nationale (art. 5, al. 1, LPN) ne doivent être conservés ou préservés que dans la mesure prévue par les objectifs de protection (art. 6, al. 1, LPN). Si les modifications affectant un objet ***ne portent nullement préjudice aux objectifs de la protection***, l'atteinte est autorisée (al. 1). Il est essentiel, en l'occurrence, que les objectifs de la protection soient clairement définis (art. 5 OIVS en relation avec l'annexe 2 OIVS). Il n'est pas non plus porté préjudice aux objectifs de la protection lorsqu'une atteinte n'exige pas de mise à jour de l'annexe 2. Citons à titre d'exemple les deux cas de figure suivants : le remplacement d'un revêtement naturel par un autre ; le renforcement d'un pont par une charpente métallique non visible de l'extérieur et n'affectant pas la substance de l'ouvrage. Le fait que de telles atteintes soient autorisées ne libère pas pour autant du devoir de documentation et de communication à l'OFROU (art. 7 OIVS).

L'al. 2 permet de porter un ***léger préjudice*** aux objectifs de la protection d'un objet inscrit dans un inventaire fédéral d'objets d'importance nationale (par exemple l'éclairage temporaire du sommet du Pilate, qui fait partie d'une zone inscrite à l'IFP, ATF 123 II 265 s. ; la fixation du débit résiduel des chutes du Giessbach, ATF du 22 janvier 2003, 1A.151/2002, consid. 4.5.3–4.5.5 et 4.6, publié dans DEP 2003 235 ss). Dans de tels cas, une procédure simple de pesée des intérêts est toujours nécessaire. L'atteinte doit se justifier par des intérêts prépondérants par rapport aux intérêts de la protection ; il n'est toutefois pas nécessaire que les intérêts plaidant pour une atteinte soient d'importance nationale. L'atteinte doit se limiter au strict nécessaire (al. 4).

Al. 3: Exceptions à la règle de la conservation intégrale

Les ***atteintes plus importantes aux intérêts de la protection*** constituent des dérogations à la règle de la conservation intégrale des objets inscrits dans les inventaires fédéraux. Une telle exception au sens de l'art. 6, al. 2, LPN n'entre en ligne de compte que si la conservation intégrale de l'objet s'oppose à des intérêts équivalents ou supérieurs, également d'importance nationale.

L'intérêt exigeant qu'une atteinte soit faite doit être en outre ***d'importance nationale***. Il doit être fondé sur un mandat légal ou constitutionnel (p. ex. intérêt national à un approvisionnement suffisant en gravier ou en courant électrique ou encore à disposer d'un espace suffisant pour le dépôt de déchets). Mais la reconnaissance de principe d'un intérêt national fondé sur un tel mandat légal ou constitutionnel ne suffit pas pour qu'un projet soit considéré comme étant d'importance nationale ; il faut au contraire apporter des preuves concrètes. Dans les cas cités plus haut, il convient de démontrer que l'approvisionnement ou l'élimination des déchets sont

menacés et qu'il n'existe pas d'alternative valable (cf. ATF relatif aux chutes du Giessbach du 22 janvier 2003, 1A.151/2002, consid. 4.3, publié dans DEP 2003 235 ss).

Quand bien même une atteinte est justifiée par un intérêt d'importance nationale équivalent ou supérieur, le devoir de limiter les atteintes au maximum doit être observé (al. 4) et la possibilité de prendre des *mesures de remise en état ou de remplacement* doit être examinée. Dans ce cas, les mesures de remplacement doivent correspondre au préjudice dû à l'atteinte et doivent être appliquées prioritairement à la même voie de communication historique d'importance nationale, autrement dit au même objet (itinéraire, variante ou segment), au sens de l'art. 3 OIVS et de l'annexe 1 OIVS. Si cela n'apparaît pas judicieux, des mesures de remplacement équivalentes pourront alors être appliquées à une autre voie de communication historique. Dans cette optique, les mesures de remplacement doivent si possible être liées à l'obligation ou à la condition d'aménager ou de conserver la voie de communication historique concernée comme chemin pour piétons, chemin de randonnée pédestre ou voie cyclable (art. 3, al. 2, troisième phrase, art. 6, al. 1 et art. 9 de la loi sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre, LCPR, RS 704 ; art. 3, al. 3, let. c, LAT). Si l'atteinte entraîne en même temps la suppression d'un chemin pour piétons ou d'un chemin de randonnée pédestre, l'obligation de remplacement correspondante (art. 7 et 9 LCPR) doit être observée.

Les obligations de remise en état au sens de l'al. 3, deuxième phrase visent à compenser les atteintes autorisées et, par conséquent, légales. Elles doivent être distinguées de *l'obligation de remise en état* suite à une atteinte illégale. Si une voie de communication historique d'importance nationale protégée par l'ordonnance est endommagée sans autorisation, le contrevenant peut être tenu, conformément à l'art. 24e LPN, d'annuler les effets des mesures prises illicitement (let. a), de prendre à sa charge les frais occasionnés par la réparation du dommage (let. b) et de fournir une compensation appropriée lorsque le dommage ne peut être réparé (let. c).

Al. 4: Devoir de limiter les atteintes dans la mesure du possible

Selon l'art. 6, al. 1, LPN, il convient dans tous les cas de veiller à ce qu'un objet protégé soit ménagé le plus possible. Ce devoir est fixé par l'al. 4, qui prévoit que les atteintes aux objectifs de la protection doivent être limitées le plus possible (cf. ATF relatif aux chutes du Giessbach du 22 janvier 2003, 1A.151/2002, consid. 4.3, publié dans DEP 2003 235 ss).

Les commentaires relatifs à la réglementation de l'art. 6 concernant les atteintes s'appliquent aussi bien aux segments protégés qu'aux *éléments du paysage*

Art. 7 Devoir de documentation et de communication

Les vestiges découverts et la situation topographique sont extrêmement importants pour la recherche historique sur la construction des routes. Le devoir de documentation au sens de l'al. 1 s'applique dans tous les cas d'atteintes portées aux voies de communication historiques d'importance nationale dans l'accomplissement de tâches fédérales, que ces atteintes soient autorisées d'office (art. 6, al. 1, OIVS) ou qu'elles doivent faire l'objet d'une demande d'autorisation (art. 6, al. 2 et 3, OIVS). Les vestiges découverts et la situation topographique doivent par conséquent être consignés si la substance historique de la voie de communication historique est modifiée ou si celle-ci est mise au jour lors de travaux de creusement. Dans de tels cas, des fouilles archéologiques d'urgence doivent être autorisées et le chantier doit être interrompu en cas de mise au jour de pièces d'intérêt historique, selon une pratique qui a fait ses preuves.

L'art. 27, al. 1, OPN oblige les cantons à communiquer à l'OFROU leurs actes normatifs concernant la protection des voies de communication historiques (cf. à ce propos les remarques générales, ch. 1.5 Application de l'OIVS). Il n'existe cependant pas de base légale permettant d'exiger des autorités compétentes de la Confédération et des cantons qu'elles communiquent à l'OFROU les décisions concernant la protection des voies de communication historiques, comme c'est le cas dans le domaine de la protection des biotopes et des sites marécageux, où l'OFEPF doit être informé de telles décisions (art. 27, al. 2, OPN). L'OPN ne prévoit pas non plus **d'obligation de communiquer les atteintes**. L'OFROU étant cependant tenu de mettre l'inventaire régulièrement à jour (art. 5, al. 2, LPN) et de réexaminer régulièrement la publication séparée, au minimum tous les 20 ans (art. 3 OIVS), il lui est nécessaire de recevoir communication des atteintes effectuées. Pour cette raison, l'al. 2 stipule que les autorités compétentes de la Confédération et des cantons – autrement dit les autorités compétentes en matière d'autorisation, d'approbation et de concession – signalent à l'OFROU toutes les atteintes à des voies de communication historiques d'importance nationale qui portent préjudice aux objectifs de la protection. A cette obligation est liée celle de communiquer les documentations établies au sujet des vestiges découverts et de la situation topographique suite à des atteintes, conformément à l'al. 1.

Art. 8 Information

Selon l'art. 25a, al. 1, LPN, la Confédération et les cantons veillent à informer et à conseiller les autorités et le public sur l'état et l'importance de la nature et du paysage. L'OIVS confie à la Confédération, au minimum, une **tâche d'information** équivalente, puisque la protection des voies de communication historiques relève non seulement de la protection du paysage, mais encore de celle du patrimoine. En matière de protection du patrimoine, il n'existe pas de devoir d'information régi par le droit fédéral sur la base de l'art. 25a, al. 1, LPN. En revanche, la disposition citée plus haut indique expressément que les autorités et le public doivent être informés en ce qui concerne la protection du paysage (cf. les remarques générales, ch. 1.2 La protection des voies de communication historiques fait partie intégrante de la protection de la nature et du paysage). La Confédération se voit confier en premier lieu la tâche d'informer sur la signification générale des voies de communication historiques et sur la nécessité de les protéger. Cela inclut l'information sur l'utilisation et le potentiel des voies de communication historiques pour l'économie ainsi que pour les loisirs et le tourisme. L'art. 8 confie cette compétence en matière d'information (au sein de l'administration fédérale) à l'OFROU.

Art. 9 Publication de la description des objets d'importance nationale

En raison de son volume, l'annexe (1 et 2) de l'OIVS, qui contient la description des objets d'importance nationale, ne se prête pas à la publication dans le recueil officiel du droit fédéral (RO). Selon l'art. 4, al. 1 de la loi (encore en vigueur) sur les publications officielles (LPubl ; RS 170.512), les textes législatifs de ce type ne sont mentionnés que par leur titre, auquel on ajoute soit une référence, soit le nom de l'organisme auprès duquel ils peuvent être obtenus ; dans ce cas, comme le précise l'art. 4, al. 2, première phrase, LPubl, le texte est publié dans un autre organe de publication ou sous forme de tiré à part. Cependant, l'annexe (1 et 2) ne doit pas être imprimée mais **publiée exclusivement sous forme électronique**. Selon l'art. 1, al. 1, de l'ordonnance concernant la publication électronique de données juridiques (RS 170.512.2), de nos jours, les données juridiques de la Confédération sont publiées, si possible, également sous forme électronique, autrement dit par le biais de médias électroniques comme Internet ou de

supports de données tels que les CD-ROM (art. 3, let. b, de ladite ordonnance). La version électronique ne fait foi cependant, selon l'art. 1, al. 2, de ladite ordonnance, que si une disposition légale le prévoit expressément ou si les données juridiques ne sont publiées que sous forme électronique. L'al. 1, première phrase crée la base légale nécessaire dans le cadre de l'OIVS. L'annexe 2 mentionne l'adresse électronique correspondante comme référence, conformément à l'art. 4, al. 1, LPubl. L'OFROU envisage de confier la mise au point et la gestion du site Internet en question à un fournisseur externe. Les modifications ultérieures du tiré à part doivent être signalées à chaque fois dans le RO (cf. par exemple RO 2003 728 concernant les modifications de l'annexe 2 de l'ordonnance sur les hauts marais) quand bien même les modifications sont de peu d'importance (cf. p. ex. RO 2003 863 concernant les modifications de l'annexe 2 de l'ordonnance sur les districts francs fédéraux). *(Entre-temps, la LPubl a été soumise à une révision complète [texte soumis au référendum in FF 2004 2919]. Le nouvel art. 16, al. 2, LPubl offrira la possibilité de publier, sous forme électronique exclusivement, un acte législatif dont seuls le titre ainsi que la référence et l'organisme auprès duquel il peut être obtenu seront publiés dans le RO. La nouvelle LPubl n'est cependant pas encore entrée en vigueur.)*

La **perception de la taxe** pour la consultation des données juridiques publiées sous forme électronique est en outre réglée par l'art. 5 de l'ordonnance concernant la publication électronique de données juridiques, déjà mentionnée. En principe, le propriétaire des données prélève des taxes à la charge des utilisateurs finals (al. 1) ; ces taxes doivent couvrir les coûts imputables à la publication électronique (al. 3). Pour différentes raisons (notamment l'intérêt particulier de la Confédération à la publication des données ou le fait que ces dernières, de par la loi, sont censées être connues), les taxes peuvent être réduites ou même supprimées (al. 4). L'al. 1, deuxième phrase fixe plus précisément la fourchette de la taxe dans l'OIVS même et garantit ainsi que les montants perçus pour la mise à disposition des données de l'annexe 2 de l'OIVS ne seront pas supérieurs aux coûts de distribution. Ceux-ci comprennent les frais correspondant au temps de travail consacré à la saisie et à la mise en forme des données, les frais d'acquisition du support (par exemple CD-ROM) et les frais d'envoi. En revanche, les coûts de l'établissement et de la mise à jour du tiré à part ne peuvent pas être pris en compte. Une étude de la Coordination des informations géographiques et des systèmes d'information géographique au sein de l'administration fédérale (COSIG) sur la structure et la politique de tarification des données géographiques au sein de l'administration fédérale (2001) montre qu'une telle politique des tarifs garantirait une bonne gestion des informations et favoriserait l'intérêt général. *(La législation relative aux taxes perçues par la Confédération fait actuellement l'objet d'une révision complète. Il est impossible de dire, à l'heure actuelle, si les modifications envisagées auront des conséquences pour le texte de l'OIVS.)*

L'al. 2 garantit la possibilité de **consulter** aussi l'annexe 2 directement **auprès des organismes** concernés, soit auprès de l'OFROU et des services cantonaux compétents (cf. à ce propos la réglementation des ordonnances concernant les biotopes et celle de l'ordonnance concernant les hauts marais, RS 451.31–451.35). Les cantons doivent ainsi garantir la consultation de l'annexe 2 au moins sous forme électronique, l'OFROU devant également garantir sa consultation sous forme imprimée. Cette différence est motivée par l'idée que l'OFROU devrait disposer d'au moins un exemplaire original de l'annexe 1 et annexe 2 sous forme imprimée pour des raisons de sécurité, pour pallier une éventuelle perte de données électroniques.

Art. 10 Publication informelle élargie

L'OFROU peut **également publier**, outre l'annexe 2, **des informations concernant des objets d'importance régionale ou locale, autrement dit de ceux qui ne sont pas d'importance nationale** dans le cadre d'une publication informelle élargie sur la base de l'al. 1. Les cantons doi-

vent, comme condition préalable, avoir désigné ces objets par le biais de la législation, de l'établissement de plans ou d'une autre manière appropriée. Un objet peut également figurer dans la publication informelle élargie sur la base d'autres informations et documents disponibles s'il n'a pas encore été désigné par le canton.

Les cantons qui désirent publier des informations concernant des voies de communication historiques dans le cadre de la publication informelle élargie doivent tenir compte des **exigences définies par l'OFROU**, conformément à l'al. 2.

La forme sous laquelle les données doivent être transmises à l'OFROU est fixée par des **directives** (al. 3, première phrase). Celles-ci définissent la manière de décrire les données, le modèle à utiliser, le catalogue des données ainsi les règles et les caractéristiques concernant la saisie, afin d'assurer la cohérence nécessaire à la réutilisation des données. Pour permettre à la Confédération de fournir ses prestations sans dépenses inutiles, les cantons doivent également observer des procédures uniformisées pour l'établissement, la transmission et la mise à jour des informations relatives aux objets, conformément à l'al. 3, deuxième phrase.

Art. 11 Aides financières

Généralités

Selon l'art. 13, al. 1, LPN, la Confédération peut soutenir financièrement la protection des voies de communication historiques. Elle peut verser des subventions pour la **conservation**, l'**acquisition** et l'**entretien** des voies de communication historiques ainsi que pour les travaux d'**exploration** et de **documentation**. A titre exceptionnel, des subventions peuvent également être versées pour des mesures supplémentaires qui ne sont pas directement axées sur la conservation des voies de communication historiques en soi, mais qui en assurent l'accessibilité et l'entretien. Au niveau de l'ordonnance, toutes ces mesures sont désignées par l'expression „mesures visant à conserver“ (art. 4, al. 1, OPN dans sa version du 18 avril 2007 conformément au projet de modifications de l'ordonnance mis en consultation selon la RPT [OPN-P]).

Le **calcul des subventions fédérales** tient compte des paramètres suivants :

- l'**importance de l'objet** (art. 13 al. 3 en relation avec l'art. 4 LPN). Elles s'élèvent à 25% pour les objets d'importance nationale, 20% pour les objets d'importance régionale et 15% pour les objets d'importance locale (art. 5, al. 3, OPN-P); toutefois, la participation de la Confédération peut s'élever jusqu'à 45% au maximum pour toutes les mesures indispensables s'il est prouvé que ces mesures ne pourraient pas être financées par d'autres moyens (art. 5, al. 4, OPN-P);
- l'**efficacité des mesures** (art. 13, al. 3, LPN). C'est pourquoi seules les dépenses requises pour l'exécution opportune des mesures donnent droit à des subventions (art. 6 OPN-P);
- le montant des **dépenses effectivement supportées** (art. 14, al. 1, de la loi sur les subventions, LSu, RS 616.1; art. 6 OPN-P).

Lorsqu'elle verse des aides financières, la Confédération influe sur les mesures de protection des voies de communication historiques en imposant des **charges** et des **conditions** (art. 13, al. 2, LPN ; art. 7 OPN). Il convient d'établir une distinction entre

- la surveillance de l'exécution des mesures (établissement de rapports ou inspections ; art. 7, al. 1, let. c et d, OPN), et

- la préservation permanente de l'objet (mise sous protection permanente ou pour une durée déterminée ; garantie de l'entretien, remise de documents, accès au public ; art. 7, al. 1, let. a, f et l ainsi que al. 2, OPN).

Les mesures de protection et d'entretien prescrites constituent des restrictions de droit public à la propriété et doivent être mentionnées au registre foncier (art. 13, al. 3, LPN ; exceptions à l'art. 8 OPN).

Pour l'octroi des aides financières de la Confédération, le département peut adopter un **ordre de priorité** lorsque les demandes déposées ou prévisibles dépassent les ressources disponibles (art. 13, al. 2, première phrase, LSu; cf. les ordres de priorité du DFI pour les domaines de la protection du patrimoine et des monuments, RS 451.71 et RS 445.16). Si les ressources ne suffisent pas, on a principalement le choix entre trois possibilités: appliquer un taux réduit, garantir le versement d'une subvention fédérale pour une autre année (art. 17, al. 2, let. a, LSu), ou rejeter la demande si une aide financière ne peut pas être garantie dans un délai raisonnable (art. 13, al. 5, LSu).

En cas de **non-accomplissement** ou d'**accomplissement défectueux** de la tâche, il doit être procédé à une mise en demeure. Si en dépit de celle-ci, l'allocataire n'exécute pas la tâche qui lui incombe, l'autorité compétente ne procède pas au versement de l'aide ou exige la restitution de cette somme, grevée d'un intérêt annuel de 5% à compter du jour du paiement (art. 28, al. 1, LSu; art. 11, al. 2 et 3, OPN-P). Si, en dépit d'une mise en demeure, l'allocataire accomplit de manière défectueuse la tâche qui lui incombe, l'autorité compétente réduit l'aide financière de manière appropriée ou exige la restitution d'une partie de cette somme, grevée d'un intérêt annuel de 5% à compter du jour du paiement (art. 28, al. 2, LSu; art. 11, al. 2 et 3, OPN-P). En cas de rigueur excessive, on peut renoncer en tout ou en partie à la restitution (art. 28, al. 3, LSu; art. 11, al. 3, OPN-P).

Al. 1: Principe de l'application des dispositions de l'OPN

Au niveau de la loi, le subventionnement des mesures de conservation des voies de communication historiques (y compris les éléments du paysage routier) découle des dispositions de la LPN et de la LSu. Au niveau de l'ordonnance, les dispositions de l'OPN s'appliquent en principe, comme le prévoit l'al. 1.

Pour cette raison, les alinéas suivants ne règlent que les **cas particuliers** de subventionnement des voies de communication historiques.

Il n'y a pas besoin de réglementation particulière pour **déterminer clairement quelles dépenses peuvent être prises en compte pour l'allocation de subventions**. Sur la base de l'art. 14, al. 1, LSu et de l'art. 6, al. 1, OPN-P, seules sont reconnues déterminantes les dépenses directement liées à la conservation de la substance des voies de communication historiques (cf. les « Conditions préalables au versement de subventions en faveur des voies de communication historiques selon l'art. 13 LPN », projet de l'OFROU du 11 décembre 2002, ch. 5). Il est particulièrement important, en ce qui concerne les voies de communication historiques, de définir clairement les frais. Dans ce domaine, en effet, les projets qu'il convient d'apprécier et de subventionner poursuivent généralement d'autres objectifs prioritaires (p. ex. la construction ou la réfection de routes) que la conservation de la substance des voies de communication historiques.

Al. 2: Intégration des voies de communication historiques au réseau de chemins pour piétons, de chemins de randonnée pédestre et de voies cyclables

L'al. 2 se fonde sur l'art. 7 OPN, selon lequel l'allocation d'une aide financière peut être liée à des **charges et à des conditions** déterminées. Celles-ci sont énumérées de manière non exhaustive (« notamment ») à l'art. 7, al. 1, OPN. Les charges et les conditions qui y sont mentionnées couvrent largement l'éventail des dispositions accessoires qui s'imposent dans le cadre de l'octroi d'aides financières aux voies de communication historiques.

Il convient encore de régler la possibilité de fixer, dans la décision de subventionnement, ***l'aménagement ou la conservation*** de la voie de communication concernée ***comme chemin pour piétons, comme chemin de randonnée pédestre ou comme voie cyclable et de conférer à ce statut un caractère obligatoire***. Ces charges et conditions apparaissent indispensables pour garantir à long terme l'existence effective et juridique de voies de communication historiques subventionnées. L'intégration des voies de communication historiques au réseau des chemins pour piétons et des chemins de randonnée pédestre – et, si possible, également au réseau des voies cyclables – ainsi que l'inscription obligatoire des objets subventionnés dans un plan (des chemins pour piétons, des chemins de randonnée pédestre ou des voies cyclables) ayant force de loi doit donc devenir une condition générale de l'octroi de subventions au sens de l'OIVS (cf. les « Conditions préalables au versement de subventions en faveur des voies de communication historiques selon l'art. 13 LPN », projet de l'OFROU du 11 décembre 2002, ch. 3 et 4). L'al. 2 se fonde sur les art. 3 ss LCPR et sur l'art. 3, al. 3, let. c, LAT.

Al. 3: Exclusion de l'octroi d'aides financières aux bâtiments

La présente ordonnance protège les éléments du paysage routier au même titre que les voies de communication historiques (cf. art. 5, al. 4 ainsi que les commentaires de l'art. 6). Cependant, de nombreux éléments du paysage routier sont des **bâtiments**, comme les chapelles, les églises, les couvents ou les châteaux forts. A ce titre, ils font également l'objet de ***mesures de protection s'appliquant aux paysages ou aux monuments***.

L'al. 3 vise à garantir un ***emploi ciblé des moyens financiers*** limités qui sont disponibles pour protéger les voies de communication historiques tout en assurant une délimitation claire des compétences de l'OFROU et de l'Office fédéral de la culture (OFC). Les aides financières fondées sur l'OIVS ne doivent pas être allouées pour la protection des bâtiments mais uniquement pour celle des voies de communication historiques elles-mêmes ainsi que pour d'autres éléments du paysage routier tels que les calvaires ou les bornes.

Si des éléments de voies de communication historiques bénéficient également de mesures de protection des paysages ou des monuments (par exemple les ponts), on appliquera l'art. 12, al. 1, LSu, qui prévoit que la dépense globale doit être répartie en fonction des intérêts en jeu et que les subventions fédérales doivent être allouées proportionnellement ; pour cette raison, aucune réglementation particulière ne s'impose au niveau de l'ordonnance.

Art. 12 Prise en compte dans l'aménagement cantonal du territoire

L'art. 26, al. 2, OPN stipule que, dans leurs activités ayant des effets sur l'aménagement du territoire, les cantons prennent en considération les mesures pour lesquelles la Confédération alloue des aides financières et qu'ils veillent notamment à ce que les plans et prescriptions réglant l'utilisation admissible du sol au sens de la législation sur l'aménagement du territoire tiennent compte des mesures de protection. En revanche, l'OPN ne dit pas si et comment les cantons doivent tenir compte de l'inventaire fédéral dans leurs plans directeurs et leurs plans d'affectation lorsque aucune aide financière de la Confédération n'est allouée.

Les inventaires fédéraux ayant un caractère conceptuel selon l'art. 5 LPN, les cantons doivent en tenir compte déjà dans leurs **plans directeurs**, conformément à l'art. 6, al. 4, LAT. Cette idée est reprise par l'al. 1.

Par conséquent, les cantons doivent également prendre l'Inventaire fédéral des voies de communication historiques d'importance nationale en considération dans le cadre du **plan d'affectation**, comme l'exige l'al. 2. Cette formulation tient compte du fait que la LAT et la LPN laissent aux cantons une marge d'appréciation assez importante dans l'établissement de leurs plans d'affectation, ceux-ci ne relevant pas des tâches de la Confédération (cf. à ce propos les commentaires de l'art. 6). On ne peut donc pas exiger des cantons qu'ils harmonisent leurs plans d'affectation avec l'ordonnance, comme le font l'ordonnance sur les zones alluviales (RS 451.32), l'ordonnance sur les hauts-marais (RS 451.33), l'ordonnance sur les bas-marais (RS 451.33), l'ordonnance sur les batraciens (OBat ; RS 451.34) et l'ordonnance sur les sites marécageux (RS 451.35). En effet, contrairement à l'Inventaire fédéral des voies de communication historiques, la mise en œuvre des inventaires fédéraux des biotopes et des sites marécageux laisse peu de marge de manoeuvre aux cantons, qui doivent appliquer des prescriptions précises de la Confédération.

Annexe 1

Conformément à l'art. 3 OIVS, les itinéraires, les variantes et les segments des voies de communication placées sous la protection de l'ordonnance sont inscrites sur la **liste des voies de communication historiques d'importance nationale** (annexe 1). Les *itinéraires* d'importance nationale sont représentés au moyen du sigle cantonal et d'un chiffre (par ex. ZH 5); ils comprennent les variantes et les segments qui sont représentés à l'annexe 2, autrement dit dans la publication de la description des objets d'importance nationale selon l'art. 4 al. 1 OIVS. Seules sont inscrites à l'annexe 1 les *variantes* d'importance nationale (avec le sigle cantonal et deux chiffres; par ex. BE 11.1) faisant partie d'un itinéraire non classé d'importance nationale. De même, seuls sont cités les *segments* d'importance nationale (avec le sigle cantonal et trois chiffres; par ex. UR 21.1.3) faisant partie d'une variante et d'un itinéraire non classés d'importance nationale.

Annexe 2

L'annexe 2 comprend la description des voies de communication historiques d'importance nationale au sens de l'art. 4 al. 1 OIVS. Elle fait **l'objet d'une publication en dehors du RO**, qui peut être consultée d'une part sur Internet (www.admin.ch/@@) et d'autre part auprès de l'OFROU et des cantons, conformément à l'art. 9 al. 2 OIVS (cf. à ce propos les commentaires de l'art. 9 al. 2).