

# ISOS et densification : les enjeux de la pesée des intérêts

Autor(en): **Guggisberg, Claudia / Martin, Oliver**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Collage : Zeitschrift für Raumentwicklung = périodique du développement territorial = periodico di sviluppo territoriale**

Band (Jahr): - **(2016)**

Heft 6

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-957845>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# ISOS et densification: les enjeux de la pesée des intérêts

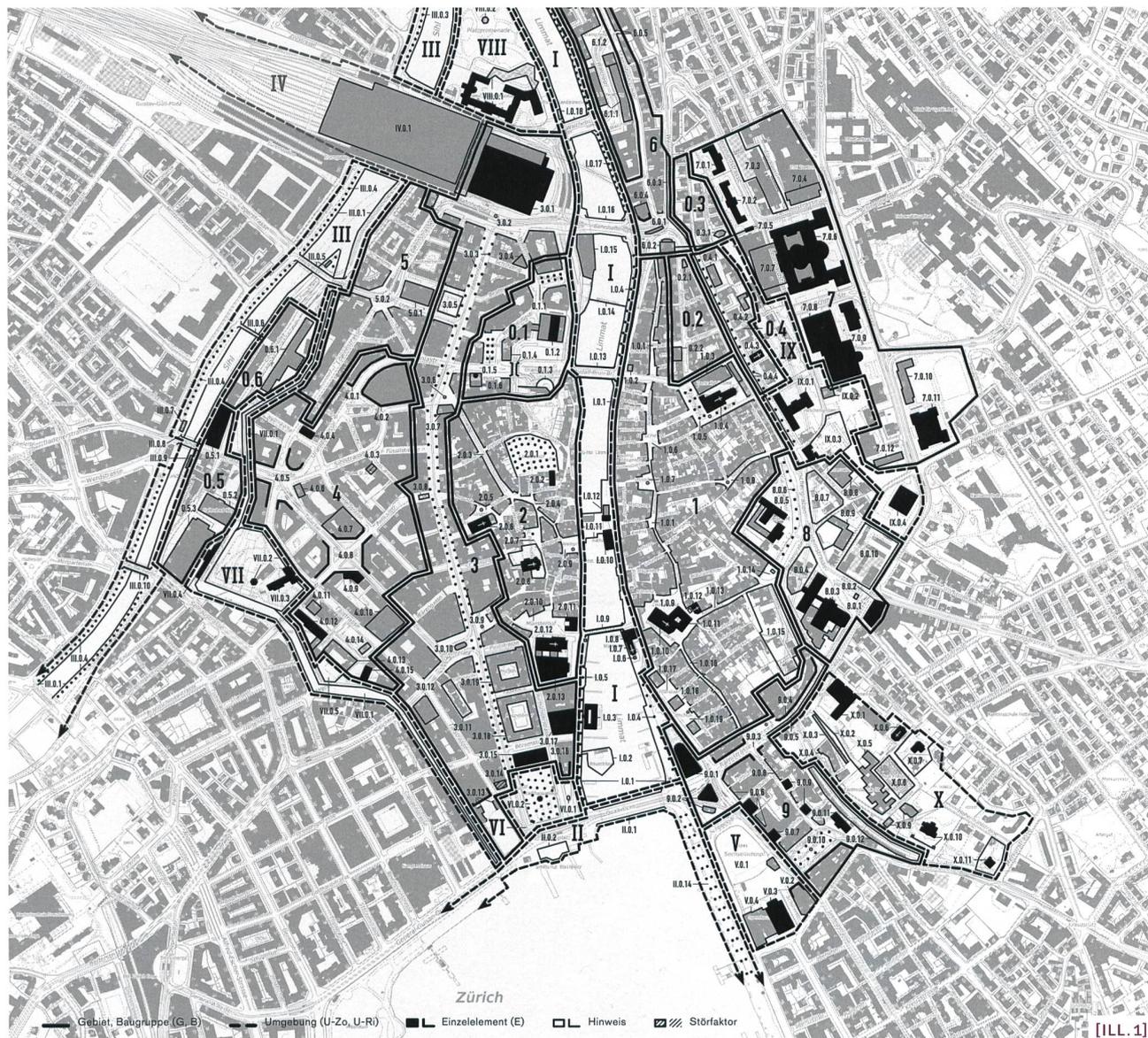
**CLAUDIA GUGGISBERG**

Cheffe de la section planification directrice,  
Office fédéral du développement territorial (ARE).

**OLIVER MARTIN**

Chef de la section patrimoine culturel et  
monuments historiques, Office fédéral  
de la culture (OFC).

Entretien réalisé par Gregory Huguélet-Meystre,  
rédaction de COLLAGE.



En avril 2016, l'Office fédéral du développement territorial (ARE), a publié le rapport d'un groupe de travail nommé «ISOS et densification». Ce groupe de travail, composé de représentants des milieux de l'aménagement du territoire, de la protection du patrimoine aux niveaux fédéral, cantonal et communal, ainsi que d'experts, est parti du cas zurichois pour déterminer comment protection du patrimoine et densification doivent évoluer de concert pour atteindre les objectifs de ces deux stratégies sectorielles.

Si d'emblée il est admis que l'ISOS<sup>[1]</sup> peut compliquer la densification, il ne l'empêche toutefois pas et sa prise en compte doit faire l'objet d'une pesée des intérêts minutieuse. COLLAGE s'est entretenu avec Claudia Guggisberg (ARE) et Oliver Martin (OFC) pour mieux comprendre les résultats du groupe de travail.

[ILL. 1] Extrait du plan de relevé ISOS du centre de Zurich ayant conduit à la mise en place du groupe de travail. (Source: OFC)

[1] Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse.



ILL. 2] Vue aérienne du centre de Zurich. De la gare à la cathédrale: espace de dialogue entre densification et patrimoine. (Source: OFC)

(ILL. 2)

**COLLAGE (C): Quels ont été les éléments déclencheurs qui ont conduit l'ARE et l'OFC à mettre en place un groupe de travail ISOS et densification?**

**OLIVER MARTIN (OM):** Le Conseil fédéral est légalement tenu d'établir des inventaires d'objets d'importance nationale. L'ISOS a été établi pour toute la Suisse. L'élaboration de l'Inventaire se fait par étapes, canton par canton. En 2014, dans le cadre de la révision de l'ISOS dans le canton de Zurich, la Direction des travaux publics (Baudirektion) du canton ainsi que les municipalités de Zurich et de Winterthur ont fait part aux conseillers fédéraux Leuthard et Berset de leurs préoccupations concernant l'ISOS, craignant des difficultés, voire des contradictions, dans la mise en œuvre concrète du développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti.

**CLAUDIA GUGGISBERG (CG):** Lors de la préparation des instruments de mise en œuvre de la LAT et en particulier pendant la rédaction du complément du guide de la planification directrice, il est apparu que le développement d'une urbanisation «de qualité» à l'intérieur du milieu bâti est une tâche exigeante qui ne peut être réussie que si les réflexions intègrent l'histoire et l'identité d'un lieu. Comme c'est le cas pour le canton de Zurich et les villes de Zurich et Winterthur, la question de la coordination entre les objectifs de sauvegarde des sites construits et la densification préoccupe aussi d'autres cantons, villes et communes. Dans ce contexte, les deux conseillers fédéraux concernés ont proposé la création d'un groupe de travail dirigé par l'Office fédéral du développement territorial (ARE).

**C: Qu'est-ce que l'ISOS, à quoi sert-il et quels en sont les principaux objectifs?**

**OM:** La protection de la nature et du patrimoine fait partie des obligations constitutionnelles de la Confédération. La loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage prévoit l'établissement d'inventaires d'objets d'importance nationale qui doivent servir de bases de décision, dont l'ISOS. Cet inventaire recense en règle générale des sites habités en permanence regroupant au moins dix bâtiments présentant une importance nationale en raison de leurs qualités topographiques, spatiales et historico-architecturales exceptionnelles (ILL. 1). L'ISOS a pour but de préserver les qualités qui confèrent une valeur aux sites répertoriés et d'éviter que ceux-ci ne soient altérés par des dommages irréversibles.

**C: Comment et par qui cet inventaire est-il réalisé et quel en est le contenu?**

**OM:** L'inscription d'un site à l'Inventaire fédéral ISOS suit une procédure et une méthodologie objective et précise. Tous les sites, indépendamment de leur taille (hameau, village ou ville) sont relevés au moyen d'une seule et même méthode. L'ISOS est un instrument d'expert, il analyse et évalue les sites selon des critères d'expert et met en exergue les dimensions historiques et culturelles des sites, porteurs des valeurs sociales cruciales comme l'identité. Les relevés de sites sont soumis pour avis aux services spécialisés du canton concerné, et, une fois finalisés, la Confédération prend l'avis du Conseil d'État du canton concerné avant qu'ils soient mis en vigueur par une décision du Conseil fédéral.

**C: Comment résumer en quelques mots les contradictions qui peuvent exister, en apparence du moins, entre ISOS et densification?**

**CG:** La LAT révisée met l'accent sur l'urbanisation vers l'intérieur et privilégie donc la densification du tissu urbain déjà construit. La densification de quartiers existants a des effets



[ILL. 3]

sur la structure bâtie. Dans les grandes villes, qui devront absorber une bonne partie de la croissance de la population et des emplois, une part importante des surfaces est recensée dans l'ISOS, avec une notice descriptive et un objectif de conservation. Les notices de l'ISOS aident à mieux comprendre l'histoire d'un lieu et peuvent ainsi fournir une contribution essentielle à la qualité de la densification. En revanche, les différents objectifs de protection qui découlent de l'ISOS et qui doivent être pris en considération peuvent entraver plus ou moins fortement la densification.

**c: Le rapport du groupe de travail «ISOS et densification» met en avant la notion de pesée des intérêts. Comment effectuer concrètement cette pesée des intérêts entre la volonté d'avoir une croissance démographique dans les centres et la préservation du patrimoine bâti?**

**CG:** Il nous semble essentiel qu'il y ait toujours une pesée des intérêts entre la densification d'une part et la protection des sites construits d'autre part – pour autant qu'il ne s'agisse pas d'une tâche fédérale, ce qui devrait être assez rarement le cas pour des projets de densification. L'ISOS constitue une base pour la pesée des intérêts et non pas son résultat. En fin de compte, il peut arriver que l'on fasse passer un projet de densification avant la conservation d'un site construit d'importance nationale. Mais il faut pour cela que les intérêts aient été reconnus, qu'ils aient fait l'objet d'une pesée circonstanciée et que cet examen ait fait l'objet d'une documentation claire. La discussion dans le cadre du groupe de travail a montré que pour la pesée des intérêts, il est important d'élaborer une vision globale du développement urbain souhaité à l'échelle du territoire communal [ILL. 6]. Cela peut se faire à l'aide d'un plan directeur communal ou d'un instrument similaire qui définit, d'une part, les endroits où une densification du tissu urbain est souhaitée et propice et, d'autre part, des endroits qui sont particulièrement sensibles du point de vue de la protection des sites et où il faudrait renoncer à

une densification. Enfin, cette base peut, dans chaque cas concret, justifier, à partir d'une vision globale, un projet de densification à un endroit précis ou au contraire le maintien de la structure originale d'un site construit.

**OM:** Le but de tout aménagement du territoire doit être une haute culture du bâti. La considération de l'existant et de ses valeurs par une création contemporaine consciente sont des éléments centraux d'un développement de qualité. La pesée des intérêts n'est pas un but en tant que tel, elle n'est qu'un outil nécessaire en cas d'intérêts divergents. Si la densification et la protection des sites peuvent représenter des intérêts opposés, la tâche de l'aménagement du territoire n'est pas seulement de peser les intérêts et de prendre une décision pour ou contre l'un ou l'autre des intérêts, mais de développer une solution urbanistique, architecturale et technique qui respecte au mieux les qualités du site, dans le but de produire une urbanisation de qualité et, par là-même, respecter l'objectif du développement d'une urbanisation de qualité à l'intérieur du milieu bâti prévu par la loi. Cet objectif est ambitieux et nécessitera une nouvelle culture de planification qui réunit davantage les aménagistes, les architectes et les conservateurs du patrimoine.

**c: Quels sont les enjeux actuels et futurs en matière de préservation/protection du patrimoine face au développement urbain vers l'intérieur?**

**CG:** Les villes et villages ont toujours été en mouvement et en transition et ils le resteront à l'avenir. Ils doivent répondre à l'évolution des besoins des habitants. La société actuelle exige de réduire l'étalement urbain et de préserver le paysage, ce qui implique une densification du tissu urbain déjà construit pour permettre l'arrivée de nouveaux habitants. Dans l'application de l'ISOS, il faudrait mettre en avant surtout son rôle de base à une densification de qualité, et moins y voir un

[ILL. 3] Place de la gare de Winterthur: exemple de théâtre de la pesée des intérêts entre développement vers l'intérieur et protection du patrimoine. (Source: OFC)

«instrument qui empêche le développement». Cela exige une information large sur les possibilités qu'offre la pesée des intérêts et des échanges intensifs entre spécialistes. À notre sens, les marges de manœuvre juridiques ne sont actuellement pas complètement exploitées.

**OM:** Le développement urbain vers l'intérieur prévu par la LAT met le patrimoine bâti sous haute pression, prétendant souvent un conflit fondamental entre les deux approches de la conservation et du développement, et dénigrant la conservation comme un frein à toute innovation. Cette attitude malheureusement de plus en plus répandue, aussi fautive qu'hypocrite, ne vise qu'un affaiblissement de la protection du patrimoine. Or, la densification sert souvent de prétexte à la réalisation de projets de qualité discutables. La discussion actuelle de l'aménagement du territoire fait ainsi preuve d'un déficit culturel flagrant. Quelles sont pour nous les valeurs du tissu construit? Quelles sont les zones où ces valeurs font défaut? Où la densification pourrait-elle être une chance d'augmenter la qualité? Qu'est-ce, après tout, qu'une densification de qualité? Les nouveaux prémices de l'aménagement représentent un défi qui demande une approche spécifique en matière d'aménagement et d'urbanisme, approche qui n'est pas encore consolidée: le patrimoine culturel existe et est d'une importance majeure pour la société. Affaiblir les dispositions d'inventorisation et de protection sous l'euphémisme de vouloir créer une plus grande marge de manœuvre pour l'aménagement, est simpliste. Nous détruisons tout simplement une partie de notre patrimoine sans vouloir en assumer la responsabilité. Nos enfants nous en voudront. Plus généralement, pour que l'Inventaire fédéral puisse remplir cette fonction de manière optimale, il doit toutefois être facilement compris et accessible. L'OFC s'engage par conséquent à mieux informer sur l'ISOS, ses objectifs et son utilité, ainsi qu'à mieux impliquer les différents partenaires. Dorénavant, l'ISOS sera élaboré et publié sous forme de géodonnées sur le géoportail de la Confédération. Le géoréférencement de l'ISOS implique également le développement d'un nouveau mode de représentation pour l'Inventaire fédéral. L'OFC profite de cette occasion pour préciser un certain nombre de points concernant la méthode de recensement, le but étant de rendre la systématique ISOS plus compréhensible afin d'en faciliter l'application pratique.

## ZUSAMMENFASSUNG *ISOS und Verdichtung: Was bei der Interessenabwägung auf dem Spiel steht*

*Im April 2016 hat das ARE einen Bericht der Arbeitsgruppe «ISOS und Verdichtung» veröffentlicht. Im Laufe der Revision des ISOS im Kanton Zürich äusserten die Städte Zürich und Winterthur den Bundesräten Leuthard und Berset gegenüber Bedenken, das ISOS wirke für die Verdichtung und Entwicklung nach innen als Bremse. Als Antwort schlugen die Bundesräte die Schaffung einer Ad-hoc-Arbeitsgruppe vor. Die Arbeitsgruppe, zusammengesetzt aus Vertretern des Bereichs der Raumplanung und der Denkmalpflege aus allen drei Staatsebenen sowie Experten aus verschiedenen Verbänden und Organisationen, kam zu folgender Schlussfolgerung: Das ISOS ist eine wichtige Planungsgrundlage. Bei der Berücksichtigung der Einträge ist jedoch eine Interessenabwägung erforderlich, welche die Ziele des Inventars nicht eins zu eins übernehmen muss. Das ISOS muss, zusammen mit anderen kantonalen und kommunalen Grundlagen, zur Identifikation der vorliegenden Interessen beitragen. Abgesehen vom Einbezug der Ziele des ISOS in die Interessenabwägung, verweist die Arbeitsgruppe darauf, dass die Identifikation der unterschiedlichen Interessen, vor allem jener der Verdichtung, in einem grösseren raumplanerischen Kontext geschehen muss, idealerweise in Form eines Gesamtkonzepts. Anhand dieses Berichts wird schnell klar, dass die Interessenabwägung – allgegenwärtig in der Raumplanung – beim Einbezug des ISOS in die Umsetzung des RPG eine wichtige Rolle spielt. Die Redaktion von COLLAGE hat sich mit Claudia Guggisberg, Sektionschefin Richtplanung beim ARE, und mit Oliver Martin, Leiter der Sektion Heimatschutz und Denkmalpflege beim BAK, unterhalten, um die wichtigsten Inhalte dieses Berichts besser zu verstehen.*

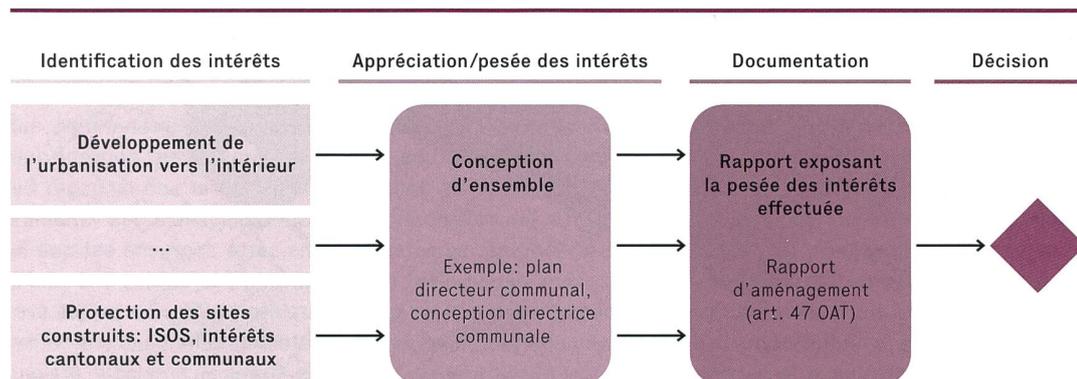


**[ILL. 4+5]** Claudia Guggisberg et Oliver Martin. (Sources: ARE et Guadalupe Ruiz)

### INFORMATIONS COMPLÉMENTAIRES

Afin de poursuivre et d'approfondir le sujet d'ISOS et densification, VLP-ASPAN, Patrimoine suisse et l'Office fédéral de la culture (OFC) organisent le 24 janvier 2017 un symposium national sous le titre «L'ISOS et la Suisse construite de demain».

### PROCESSUS DE LA PESÉE DES INTÉRÊTS



**[ILL. 6]** Processus de la pesée des intérêts. (Source: ARE)