

ISOS et la Suisse construite de demain

Aarau, le 24 janvier 2017

Résumés des exposés

Comment l'ISOS a-t-il vu le jour?

Patrick Schoeck, responsable Architecture et protection du patrimoine, Patrimoine suisse

Les deux décennies qui ont précédé le choc pétrolier ont radicalement transformé le visage de la Suisse. Les moteurs de cette évolution sont connus – et sont encore les mêmes aujourd'hui: l'accroissement de la mobilité, la croissance démographique et l'apparition de nouveaux besoins. Depuis les années 1950, l'étalement urbain gagnait des régions toujours plus vastes et des villages jusque-là ruraux, ou caractérisés par un tissu de petites entreprises.

L'ancrage de la protection de la nature et du patrimoine dans la Constitution fédérale en 1962 était une réaction directe au manque de doigté avec lequel étaient traités paysages, sites construits et édifices historiques. La loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage fut adoptée en 1966. La Confédération avait désormais besoin d'inventaires pour déterminer ce qu'il convenait de protéger et de ménager.

Parmi les différentes propositions émises pour répertorier et évaluer les sites construits, fut retenue la méthode ISOS, qu'avait élaborée l'équipe réunie autour de la jeune architecte Sibylle Heusser. C'est d'après cette méthode uniforme que près de 6000 sites construits ont été, au cours des dernières décennies, recensés et classés selon leur importance nationale, régionale ou locale.

Les volumes ISOS publiés ne comprennent que les sites construits d'importance nationale. Le relevé de la plupart des sites d'importance régionale ou locale dort aujourd'hui dans des tiroirs. L'élaboration et l'actualisation des contenus relatifs aux quelque 1300 objets d'importance nationale recensés n'en ont pas moins représenté un travail de titan. C'est sur la base de cette immense somme de connaissances qu'il convient aujourd'hui de projeter l'avenir.

ISOS, mode d'emploi

Oliver Martin, chef de la section Patrimoine culturel et monuments historiques de l'Office fédéral de la culture

La Suisse se construit sur elle-même. Construire, aujourd'hui, c'est compléter, agrandir, transformer, conserver et remplacer. L'environnement bâti influe sur notre qualité de vie. Le bâti existant – et les espaces libres qu'il délimite – est porteur de sentiments d'appartenance et d'une identité culturelle forte. C'est pourquoi la Constitution fédérale protège les sites construits de valeur.

L'ISOS est l'instrument qui recense les plus importants ensembles bâtis du pays et qui permet d'en garantir l'évolution dans le respect de l'existant. Il analyse les sites construits, décrit leur histoire et les évalue dans leur globalité d'après une méthode uniforme, en fonction des relations que les bâtiments entretiennent entre eux, de la qualité de l'espace compris entre les constructions et de la relation qu'entretient l'espace construit avec l'environnement proche ou lointain. Chaque périmètre se voit assigner un objectif de sauvegarde à l'aune duquel doivent être examinés projets et études d'aménagement. Des professionnels évaluent l'impact que ceux-ci exercent sur les qualités décrites et sur les objectifs de sauvegarde définis.

La Confédération s'engage à veiller, lors de l'accomplissement de ses tâches, à ce que ces qualités soient intégralement préservées ou, à tout le moins, ménagées. Quant aux cantons et aux communes, ils se préoccupent eux aussi de la qualité du milieu bâti et sont également tenus de sauvegarder les sites construits d'importance nationale. Aussi l'ISOS représente-t-il une base de première importance pour les planifications qui les concernent. En nommant, décrivant et expliquant les qualités patrimoniales existantes, l'ISOS oblige à mener systématiquement une réflexion aussi importante que nécessaire sur l'existant. Eu égard aux défis actuels, la protection du bâti de valeur et l'arbitrage rigoureux que prône l'ISOS ne sont pas des obstacles, mais des conditions de base pour œuvrer à la qualité des paysages urbains de la Suisse de demain. L'ISOS ne constitue toutefois pas un recueil de décisions de protection ou de plans d'aménagement local clés en mains: l'examen des projets et l'évaluation correcte de tous les intérêts pertinents relèvent de la liberté d'appréciation des autorités compétentes, à qui incombe la responsabilité du traitement réservé au patrimoine culturel de leur localité.

Au-delà de l'objet de litige juridique: l'importance de l'ISOS pour le développement du milieu bâti

Lukas Bühlmann, directeur de VLP-ASPAN

En 2009, le Tribunal fédéral a approuvé le recours formé contre une opération immobilière projetée dans le centre de la commune zurichoise de Rüti, au motif que les autorités d'aménagement n'avaient pas tenu compte de l'ISOS dans leur décision. Six ans plus tard, le même tribunal a rejeté un recours dirigé contre un projet de densification dans le quartier de villas Steig à Schaffhouse. Ici, les autorités avaient, selon les juges suprêmes, examiné différentes variantes et retenu une solution apte à assurer une intégration harmonieuse des nouvelles constructions dans le parc et ses abords.

Que nous disent ces deux arrêts? Les autorités disposent, dans l'application de l'ISOS, d'une certaine marge d'appréciation. L'inventaire constitue une aide à l'évaluation pour la pesée des intérêts en présence et, partant, une importante base de planification. Il ne représente toutefois pas lui-même le résultat d'une telle pesée, ni une cloche posée sur un territoire pour en empêcher toute transformation.

L'ISOS contient de précieuses informations sur la qualité d'un site construit et sensibilise autorités et professionnels à la valeur des bâtiments et ensembles recensés. Il montre pourquoi un périmètre donné mérite, du point de vue patrimonial, une protection particulière.

L'ISOS ne doit donc pas être considéré comme une entrave au développement urbain, mais comme une chance. La loi fédérale révisée sur l'aménagement du territoire mise sur le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti et sur une densification de qualité. Cela implique de se pencher sur la substance bâtie existante et sur la structure urbaine du périmètre où l'on intervient. L'ISOS aide les autorités d'aménagement à comprendre l'importance et l'histoire d'un lieu et à le développer en toute connaissance des structures et qualités existantes. Une telle approche de la planification accroît les chances que la population adhère aux projets de densification, qui ont souvent tendance à susciter un grand scepticisme.

Paysage, biens culturels et planification territoriale au Tessin: synergies ou conflits?

Paolo Poggiati, chef de la Section du développement territorial du Canton du Tessin

Pour comprendre les défis que pose, au Tessin, la conservation des sites construits recensés dans l'ISOS, il faut saisir l'importance centrale de la dynamique territoriale des dernières décennies. Depuis la première campagne d'inventorisation effectuée au milieu des années 1980, la population du canton a augmenté de 80'000 individus pour atteindre 355'000 habitants.

Cette croissance considérable se révèle cependant inégalement répartie. D'une part, on observe une forte pression urbaine en plaine, où se concentre la majeure partie des habitants et des activités. D'autre part, les vallées et régions de montagne subissent une hémorragie sociale et économique continue. Il s'agit donc de tenir compte de ces disparités régionales dans la mise en œuvre de l'ISOS.

Afin de renforcer les synergies entre aménagement du territoire, mise en valeur du paysage et protection du patrimoine bâti et, ainsi, tenir compte du fait que la population aspire toujours davantage à un développement de qualité, les divers services cantonaux concernés ont été regroupés au sein d'une même structure administrative. En parallèle, aménagement du territoire et paysage ont été réunis dans une nouvelle base légale cantonale, ce qui renforcera aussi le rôle du Canton en matière de contrôle de la qualité au sein des zones à bâtir.

Le plan directeur cantonal en vigueur ne tenant qu'insuffisamment compte de l'ISOS, il est en cours d'actualisation. La plupart des règlements communaux sur les zones sont eux aussi obsolètes, de sorte qu'ils ne correspondent plus toujours aux objectifs de l'ISOS. Et si les centres de localité font en général l'objet d'une protection suffisante, c'est encore trop peu souvent le cas de leurs abords immédiats ou des quartiers construits au tournant du XIX^e siècle.

Une stratégie cantonale entend renforcer la portée de l'ISOS en aménagement du territoire et conjuguer l'inventaire avec les objectifs de développement du milieu bâti énoncés dans la loi sur l'aménagement du territoire.

Le plan directeur cantonal et les règlements communaux sur les zones doivent être adaptés en conséquence. Lors ce processus, de même que lors de l'examen des demandes de permis de construire, l'ISOS est considéré comme un instrument d'identification des qualités du milieu bâti, et sert ainsi de base de décision pour les développements futurs, ainsi que pour la mise en œuvre des projets concrets.

Prise en compte de l'ISOS dans le plan directeur cantonal: l'exemple du Canton de Fribourg

Giancarla Papi, cheffe du Service des constructions et de l'aménagement du Canton de Fribourg

1. Stratégie cantonale en matière d'ISOS

Le Canton de Fribourg a déterminé la méthodologie à observer pour prendre en compte l'ISOS dans l'aménagement local en précisant les critères applicables dans le plan directeur cantonal de 2002. C'est par le biais de ce plan que le Conseil d'Etat a décidé de considérer les travaux de l'ISOS pour les sites d'importance régionale et locale comme un inventaire cantonal et de rendre obligatoire la prise en compte de l'ISOS dans l'aménagement local tant pour ce type de sites que pour ceux d'importance nationale.

La mise en consultation publique du plan directeur cantonal a permis d'informer officiellement les communes qui comprenaient des sites ISOS. Celles-ci ont eu la possibilité de contester l'existence ou l'importance des sites inventoriés, de connaître le contenu minimum exigé pour leur planification

locale et d'obtenir des précisions quant aux modalités de collaboration à mettre en place avec le service cantonal en charge du patrimoine.

2. Bilan de la transposition de l'ISOS depuis 2002

Depuis 2002, l'ISOS a largement été transposé dans les plans d'aménagement local fribourgeois. Certains propriétaires ont contesté le contenu proposé pour la protection d'un site, soit pour s'opposer à la protection, soit pour demander une protection accrue afin d'éviter qu'un terrain à proximité de leur propriété ne soit affecté à la construction. Aucune contestation n'a conduit à une remise en question de la manière dont l'ISOS a été transposé.

Les travaux de prise en compte de l'ISOS s'effectuent dès le début des travaux de révision d'un plan d'affectation des zones et en étroite collaboration avec le service cantonal en charge du patrimoine, afin d'examiner si une adaptation des informations figurant à l'ISOS est nécessaire ou envisageable.

3. Perspectives

La révision totale du plan directeur cantonal est en cours et il n'est pas prévu, pour l'instant, de remettre en question la ligne fixée.

Par ailleurs, il est prévu que le nouveau fonds sur la plus-value puisse financer l'établissement d'études de densification et/ou de revalorisation à l'échelle communale ou régionale. Cette démarche, si elle est mise en œuvre à l'échelle communale et non pour un projet précis, devrait permettre d'identifier de possibles synergies entre les mesures de densification et de requalification et de contribuer, à plus long terme, à une revalorisation du tissu patrimonial.

Tout relève-t-il de l'ISOS? Là où le bât blesse dans la mise en œuvre

Sacha Peter, directeur adjoint du Service de l'aménagement du territoire du Canton de Zurich

En 2016, la presse zurichoise faisait état d'une «overdose de protection du patrimoine». Depuis l'arrêt jurisprudentiel Rüti, rendu en 2009 par le Tribunal fédéral, il est certes clair que l'ISOS doit être pris en compte dans la planification directrice et d'affectation. Sa mise en œuvre concrète soulève toutefois des questions, tant au niveau cantonal que national – notamment en raison de l'importance accrue du développement de l'urbanisation vers l'intérieur.

Le Canton de Zurich est l'un des premiers à disposer d'un plan directeur cantonal conforme à la LAT révisée. Les éléments centraux en sont la canalisation du développement attendu dans les régions urbaines et la stricte délimitation du territoire urbanisé. Or, la mise en œuvre de ces principes dans le cadre de l'établissement des plans d'affectation pose de grands défis. Cela concerne aussi bien la création de nouveaux logements et de nouveaux lieux de travail dans les zones urbaines que le développement des institutions de formation et de recherche sur leurs sites d'origine.

Les transformations nécessaires sont susceptibles d'entrer en conflit avec les objectifs de sauvegarde de l'ISOS, mais elles font aussi souvent l'objet d'une appréciation critique de la part de la population. Il est d'autant plus crucial d'identifier assez tôt les qualités des zones de transformation potentielles et d'en tenir compte dans la recherche de solutions. A cet égard, l'échelle du quartier revêt une importance majeure. Il se peut toutefois que des solutions de qualité entrent elles aussi en contradiction avec l'ISOS. Il s'agit alors de ne pas baisser les bras et de trancher de façon claire et transparente.

Dans le canton de Zurich, différentes procédures en cours sont censées permettre le développement territorial souhaité tout en tenant compte des enjeux de protection des sites construits. Dans ce contexte, l'ISOS doit être utilisé comme un moyen d'assurer le développement de quartiers de qualité.

Cela ne dispense cependant pas la Confédération, le Canton et les communes de contribuer, dans leurs domaines de compétence, à aplanir en amont les conflits patents entre ISOS et développement vers l'intérieur. En effet, le test décisif reste à venir!

L'ISOS, un outil pour un développement qualitatif du milieu bâti vers l'intérieur

Martin Eggenberger, Planteam S AG

Un développement qualitatif de l'urbanisation vers l'intérieur présuppose une bonne compréhension du lieu. L'ISOS constitue pour cela une excellente source. Comprendre le lieu permet de tirer parti des potentiels existants et de renforcer les qualités des constructions et des espaces non bâtis. Une addition de mesures non coordonnées et déconnectées du contexte mène toutefois au chaos.

Qu'apporte ici l'ISOS?

L'ISOS est d'abord un inventaire.

C'est, d'une part, un instantané qui nous aide à comprendre le lieu tel qu'il est aujourd'hui. Comment celui-ci est-il structuré? Quelle est sa spécificité? S'agit-il d'un village-rue? Y a-t-il un centre? Quels sont les bâtiments ou groupes de bâtiments qui caractérisent le site, et en quoi?

L'ISOS montre cependant aussi comment le lieu a changé au fil du temps. L'histoire est la stratification de différentes époques qui n'ont cessé de transformer les sites construits et de les adapter aux nouveaux besoins. Le lieu de demain n'est pas celui d'aujourd'hui, de même que le lieu d'aujourd'hui n'est pas celui d'hier. Nous avons le droit d'adapter notre environnement à nos besoins actuels. Mais nous avons le devoir de le faire avec doigté.

L'ISOS est une clé qui permet d'imaginer comment pourrait se présenter le lieu de demain.

Si nous connaissons bien les bâtiments et groupes de bâtiments de valeur, nous pourrions déterminer où des transformations importantes sont envisageables et où ce n'est pas le cas. Si nous connaissons bien la structure du lieu, nous pourrions le compléter de façon judicieuse, que ce soit en terminant un îlot resté inachevé ou en érigeant, dans un quartier en ordre non contigu, de nouveaux bâtiments isolés (peut-être plus grands que les précédents).

Nous pourrions aussi déterminer quels éléments sont caractéristiques du lieu, et lesquels le sont moins, ou pas du tout. Dans une cité-jardin, par exemple, ce sont souvent moins les différents bâtiments qui importent, que les espaces – rues et jardins – qu'ils définissent. Ici, l'espace-rue se caractérise par la séquence chaussée – trottoir – muret avec clôture – haie – jardinet, et c'est cette spécificité qu'il convient d'identifier et de préserver comme essentielle. Tout ce qui ne l'est pas pourrait être transformé. Si le jardin est conservé, les bâtiments à deux niveaux peuvent-ils être surélevés d'un étage sans perte de qualité? Et si les bâtiments existants sont alignés, est-il envisageable de leur adjoindre des annexes qui les relient?

Une connaissance précise du lieu, acquise entre autres grâce à l'ISOS, constitue la base d'un développement urbain de qualité.

Sites construits: des enjeux de sauvegarde mal compris

Melchior Fischli, historien de l'architecture, Zurich

Le débat sur la densification vaut aux stratégies classiques de conservation des sites construits une fortune inattendue. Au cours des dernières années, on a souvent entendu évoquer le conflit entre la

sauvegarde des bâtiments ou ensembles urbanistiques de valeur, d'une part, et le postulat de la densification, de l'autre. Que ce conflit soit réel ou supposé: la conviction s'est raffermie, en ce qui concerne les quartiers et localités présentant certes un aspect charmant, mais pas forcément des qualités patrimoniales de premier plan, qu'une voie médiane praticable consiste à admettre le renouvellement de la substance bâtie, mais en préservant la «structure», la «typologie» ou le «caractère» du bâti.

Or, si le comblement d'une brèche par un nouveau bâtiment s'intégrant au contexte et restant par définition une exception représente un moyen aussi éprouvé qu'important d'assurer la conservation des sites construits, la combinaison entre préservation des structures et renouvellement de la substance bâtie apparaît, lorsqu'elle devient la règle, une stratégie problématique. Si l'on mise trop sur une «physionomie du lieu» pensée indépendamment des bâtiments, on risque en effet de ne plus rien conserver au final, tout en suscitant, au sein public, l'idée que la conservation des structures urbaines suffit pour répondre aux enjeux de la sauvegarde du patrimoine. L'exposé mettra cette problématique en perspective en portant un regard sur l'histoire de la conservation du patrimoine urbanistique au XX^e siècle.

Les espaces non bâtis au sein des sites construits: un sujet souvent négligé

Stefan Kurath, directeur de l'Institut Urban Landscape de la ZHAW

Les études portant sur les paysages urbains actuels montrent que, contrairement à ce que l'on imagine souvent, leurs caractéristiques à grande échelle sont moins déterminées par les ensembles bâtis que par la topographie, les cours et plans d'eau, le parcellaire, la flore ou le tracé des rues et des chemins. Il s'agit là de structures constituées au fil du temps, en général ancrées dans la culture locale, qui ont résisté durant des décennies aux transformations permanentes de l'environnement construit, et qui forment, de ce fait, une solide trame urbanistique.

Le défi de la densification de ces paysages urbains consiste à ne pas se borner à identifier et reproduire des typologies ou des «granulométries» urbaines, mais à renforcer de manière globale les caractéristiques de l'espace urbain. Il convient donc, avant de lancer des études d'urbanisme, de déterminer quelles sont les structures urbaines névralgiques et donc dignes d'être conservées en les évaluant à l'aune de critères patrimoniaux tels que la structure et la typologie des bâtiments et des espaces non bâtis, l'architecture et l'architecture du paysage, ainsi que l'importance historique du site, d'un point de vue aussi bien social qu'économique. Si elles sont prises en considération et renforcées dans les concepts et stratégies urbanistiques, ces caractéristiques aideront précisément à donner de nouveaux contours paysages urbains de demain.

Plans spéciaux et concours au service de l'ISOS: le cas de Sierre

Benoît Coppey, architecte, Etat du Valais

Poursuivre le développement du milieu bâti avec l'ISOS nécessite trois démarches préalables: l'analyse du développement passé intervenu après l'établissement de l'ISOS, la prise en compte de la situation actuelle (législation, besoins, attentes, etc.) et la prise en compte des plans de développement (plans directeurs, etc.). Ces démarches requièrent l'intervention de plusieurs disciplines et de professionnels qualifiés pour interpréter la qualité du bâti relevé et la conserver à long terme.

Plusieurs outils s'offrent à ces professionnels: d'abord l'ISOS, avec son analyse généralisée et scientifique, base raisonnée de référence pour identifier les qualités et les objectifs de développement. Son analyse critique et sa mise en situation actuelle permettent de confirmer les valeurs à préserver et de recentrer les objectifs. Sur cette base, le développement envisagé se doit de s'inscrire dans une démarche globale, coordonnée par un plan directeur communal précisant les objectifs par domaine et dans le temps. Les plans aménagement spéciaux (plans de structuration, PAD, PQ, etc.), et les recherches de solutions parallèles (commandes d'avant-projets, concours, etc.) constituent d'autres outils précieux.

Plusieurs exemples tirés d'expériences des communes de Sierre et de Visperterminen illustrent les atouts de ces démarches et les écueils à éviter. La prise en compte de l'ISOS comme document de base dès le début du processus de planification, permet d'élaborer des projets compatibles et de qualité.

Face aux enjeux à long terme et souvent irréversibles du développement urbain, il est important de s'accorder le temps de cette réflexion globale, concertée et étayée.

C'est ainsi que les objectifs premiers de l'ISOS (relever, décrire et évaluer l'état des agglomérations pour servir de base à la planification) pourront être appliqués au-delà des prescriptions détaillées inscrites dans l'inventaire, et valorisés sur le long terme.

Entre démolition et conservation: la cité-jardin densifiée de Zoug

Christian Schnieper, architecte de la Ville de Zoug

Comment la Ville de Zoug assume-t-elle, dans l'actuel contexte de développement et de densification urbains, sa responsabilité à l'égard de la cité-jardin érigée, à partir de 1919, en tant que simple colonie d'habitation destinée aux ouvriers et employés des entreprises industrielles environnantes?

Les décennies de croissance écoulées ont laissé des traces profondes tout autour de la cité-jardin et, comme le laissent entrevoir les tendances actuelles en matière de densification et de développement, les années à venir entraîneront d'importantes transformations, non seulement autour, mais aussi au sein de ladite cité.

Cette dernière est classée en zone de protection des sites construits et inscrite à l'ISOS dans la catégorie d'inventaire A, avec objectif de sauvegarde A. Le fait que l'exigence de sauvegarder la substance de la cité-jardin n'ait pas été mise en œuvre de façon conséquente a incité la Ville de Zoug à se positionner clairement sur le traitement de ses zones de protection des sites construits et à définir la marge de manœuvre concrète des maîtres d'ouvrage et concepteurs.

Depuis 2016, la Section d'urbanisme élabore des manuels d'aménagement pour les zones de protection des sites construits de la ville, afin d'orienter de façon proactive le développement urbain des prochaines années et de préserver et renforcer les qualités des zones en question. Ces manuels décrivent les caractéristiques des quartiers, mais sans multiplier les interdictions, de manière à sensibiliser les acteurs concernés au caractère des différents périmètres et à maintenir l'éventail des réponses potentielles aux problématiques complexes aussi large que possible.

On verra avec le temps si le manuel-pilote consacré en 2016 à la cité-jardin tiendra ses promesses et permettra à la Ville de Zoug, en tant qu'instrument destiné à préserver l'identité et la qualité du quartier, de sauvegarder dans leur essence culturelle, architecturale et historique les rares zones de protection des sites construits encore existantes.

Cet instrument se trouve d'ores et déjà sur le banc d'essai. Deux projets en cours sont en effet susceptibles de modifier durablement le visage de la cité-jardin et la manière dont elle sera traitée à l'avenir. En bien comme en mal.

**Le conseil en matière de développement du milieu bâti dans les vallées alpines:
du contexte au détail**

Ivano Fasani, architecte et conseiller en matière de construction, Mesocco GR

L'exposé apportera un éclairage sur le thème du conseil en matière de sites construits dans le cadre des procédures de permis de construire. En m'appuyant en particulier sur mes propres expériences dans le Val Bregaglia, je me pencherai sur l'influence réciproque des acteurs impliqués: maître d'ouvrage, autorité et conseiller en matière de construction.

La sauvegarde des sites construits est une tâche qui concerne tous les citoyens. Le conseil en matière de construction représente un moyen de se rapprocher de cet objectif. Un tel conseil n'est cependant efficace que si l'autorité compétente le met activement à profit, c'est-à-dire si elle s'efforce elle aussi de conserver et de développer avec doigté son centre historique.

Préserver la qualité du milieu bâti en général et de chaque bâtiment d'une certaine valeur historique, culturelle ou artistique se révèle primordial pour que les habitants puissent s'identifier à leur localité et que les visiteurs s'y sentent bien.

En plus d'une connaissance approfondie du lieu, un conseil pertinent en matière de construction présuppose une application rigoureuse des inventaires relatifs aux sites construits, qui vont de l'ensemble au bâtiment individuel. Il importe également de tenir scrupuleusement compte des détails constructifs typiques du lieu. Mais c'est surtout la relation entre autorités, professionnels de la planification et population qui se révèle déterminante.

Le conseil en matière de sites construits ne saurait se limiter à la sauvegarde de l'existant. Les qualités de demain ne résultent en effet pas seulement du passé et du présent, mais aussi des perspectives futures.