



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun Svizra

Département fédéral de l'environnement,  
des transports, de l'énergie et de la communication DETEC

Office fédéral des routes OFROU

# Ordonnance concernant l'inventaire fédéral des voies de communication historiques de la Suisse (OIVS)

- Ordonnance
- Rapport explicatif

Edition révisée juin 2018

Documentation

## **Impressum**

### **Éditeur**

Office fédéral des routes OFROU,  
Mobilité douce et voies de communication historiques, 3003 Berne

### **Conception**

Office fédéral des routes OFROU

### **Auteurs**

Peter Keller, avocat, Berne ; Gottlieb Witzig,  
Hans-Peter Kistler, Claudio Sbicego,  
Paola Cavalli, OFROU, Berne

### **Photo de couverture**

OFROU (Gorges du diable, UR)

### **Distribution**

Office fédéral des routes OFROU, Mobilité douce  
et voies de communication historiques,  
3003 Berne

### **Téléchargement**

[www.ivs.admin.ch](http://www.ivs.admin.ch)  
[http://www.admin.ch/ch/f/as/2010/index0\\_16.html](http://www.admin.ch/ch/f/as/2010/index0_16.html)  
(Recueil officiel du droit fédéral)

### **Portée du document**

L'OFROU publie dans la série « Documentation sur la mobilité douce » des informations de base, des informations spécialisées, des résultats de recherche et des recommandations sur la mobilité douce et sur la protection des voies de communication historiques.

© OFROU juin 2010, adaptation en juin 2018 à la suite de la révision de l'OIFP

## Table des matières

### A

#### Ordonnance concernant l'inventaire fédéral des voies de communication historiques de la Suisse (OIVS)

Section 1	Dispositions générales	5
Section 2	Protection des voies de communication historiques d'importance nationale	6
Section 3	Prestations de la Confédération	8
Section 4	Dispositions finales	8
Annexe	Modification du droit en vigueur	9

### B

#### Rapport explicatif

1	Observation générales	11
1.1	But	11
1.2	Voies de communication historiques conservées dans le cadre de la protection de la nature et du patrimoine	12
1.3	Établissement de l'inventaire fédéral de l'ordonnance	12
1.4	Application de l'OIVS	14
2	Commentaires relatifs aux diverses dispositions	15
Titre		15
Article 1	Objet	15
Article 2	Définitions	17
Article 3	Inventaire fédéral	19
Article 4	Publication	22
Article 5	Mise à jour et modification	23
Article 6	Objectifs de protection	24
Article 7	Atteintes	25
Article 7a	Suppression des entraves	28
Article 8	Devoir de documentation et de communication	29
Article 9	Prise en considération dans l'aménagement du territoire	30
Article 10	Informations et conseils sur l'inventaire fédéral	31
Article 11	Informations sur les voies de communication historiques d'importance régionale ou locale	31
Article 12	Aides financières	32
Article 13	Modification du droit en vigueur	35
3	Annexe	35



**Ordonnance  
concernant l'inventaire fédéral des voies de communication historiques de la Suisse  
(OIVS)**

du 14 avril 2010 (Etat le 1<sup>er</sup> juin 2017)

---

*Le Conseil fédéral suisse,*

vu les art. 5, al. 1, et 26 de la loi fédérale du 1er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN)<sup>1</sup>,

*arrête:*

**Section 1 : Dispositions générales**

**Art. 1** Objet

La présente ordonnance règle:

- a. la protection des voies de communication historiques d'importance nationale;
- b. les prestations de la Confédération en matière de protection des voies de communication historiques de la Suisse.

**Art. 2** Définitions

<sup>1</sup> Au sens de la présente ordonnance, on entend par:

- a. *voies de communication historiques*: les chemins, les routes et les voies navigables datant d'époques passées, dont la substance est conservée au moins partiellement et qui sont attestés par des documents historiques;
- b. *objets*: les itinéraires complets, les tronçons et les segments de voies de communication historiques;
- c. *substance des voies de communication historiques* notamment:
  1. le tracé des chemins, des routes et des voies navigables dans la nature,
  2. leurs éléments constitutifs, en particulier leur forme et leur revêtement ainsi que leurs délimitations telles que les talus, les murs, les clôtures et les allées,
  3. les ouvrages d'art,
  4. les techniques de construction, ainsi que les matériaux de construction particuliers,
  5. les éléments du paysage routier, tels que les calvaires, les bornes, les chapelles et d'autres constructions présentant un lien avec la voie de communication.

<sup>2</sup> Les voies de communication historiques sont réputées d'importance nationale si leur signification historique ou leur substance est exceptionnelle.

---

<sup>1</sup> RS 451

## Section 2

### Protection des voies de communication historiques d'importance nationale

#### Art. 3 Inventaire fédéral

<sup>1</sup> Les voies de communication historiques d'importance nationale sont répertoriées dans un inventaire fédéral.

<sup>2</sup> L'inventaire fédéral est dressé par l'Office fédéral des routes (OFROU).

<sup>3</sup> Il contient la liste des objets d'importance nationale, des informations sur leur emplacement, leur substance et leur importance historique ainsi que les indications visées à l'art. 5, al. 1, LPN.

<sup>4</sup> Les objets sont répartis dans les catégories suivantes:

- a. «tracé historique avec beaucoup de substance»;
- b. «tracé historique avec substance».

#### Art. 4 Publication

<sup>1</sup> Conformément à l'art. 5, al. 1, de la loi du 18 juin 2004 sur les publications officielles<sup>2</sup>, l'inventaire fédéral n'est pas publié dans le Recueil officiel du droit fédéral. Il est accessible en ligne<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Il peut être consulté gratuitement auprès de l'OFROU et des services cantonaux responsables.

#### Art. 5 Mise à jour et modification

<sup>1</sup> L'inventaire fédéral est réexaminé et mis à jour régulièrement, notamment en présence de connaissances supplémentaires ou de faits nouveaux. Le réexamen et la mise à jour complets sont effectués dans un délai de 25 ans.

<sup>2</sup> Le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication peut apporter des modifications mineures à la description des objets. Sont réputées mineures les modifications qui n'affectent ni l'existence des objets ni, de manière importante, leur substance.

<sup>3</sup> Les services cantonaux responsables sont associés le plus tôt possible au réexamen et à la mise à jour de l'inventaire fédéral au sens de l'art. 5, al. 2, LPN ainsi qu'aux modifications mineures apportées aux descriptions des objets au sens de l'al. 2. Les cantons veillent à ce que le public soit lui aussi impliqué de manière adéquate.<sup>4</sup>

#### Art. 6 Objectifs de protection

<sup>1</sup> Dans le cas des objets classés dans la catégorie «tracé historique avec beaucoup de substance», l'ensemble de la substance doit être conservée intacte.

<sup>2</sup> Dans le cas des objets classés dans la catégorie «tracé historique avec substance», les éléments essentiels de la substance doivent être conservés intacts.

<sup>3</sup> Les éléments du paysage routier doivent être conservés indépendamment de la catégorie des objets, dans leur lien avec ceux-ci.

---

<sup>2</sup> RS 170.512

<sup>3</sup> <http://ivs-gis.admin.ch>

<sup>4</sup> Introduit par le ch. 2 de l'annexe 2 à l'O du 29 mars 2017 concernant l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> juin 2017 (RO 2017 2815).

## **Art. 7** Atteintes

<sup>1</sup> Les atteintes aux objets sont autorisées lors de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération si elles n'entravent pas les objectifs de protection.

<sup>2</sup> De légères entraves aux objectifs de protection sont autorisées lors de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération si elles sont justifiées par des intérêts qui priment ceux de la protection de l'objet.

<sup>3</sup> De graves entraves aux objectifs de protection sont autorisées lors de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération si des intérêts de valeur équivalente ou supérieure revêtant aussi une importance nationale s'opposent à la conservation de l'objet.

<sup>4</sup> Pour compenser les entraves visées aux al. 2 et 3, on prendra des mesures de remise en état ou, au moins, des mesures de remplacement adéquates sur la même voie de communication historique. Si ces interventions ne sont pas judicieuses, des mesures de remplacement appropriées pourront être mises en œuvre sur une autre voie de communication historique, si possible dans la même région.

<sup>5</sup> S'il s'avère, après pesée de tous les intérêts, que les atteintes sont inévitables, celles-ci devront être aussi limitées que possible.

## **Art. 7a<sup>5</sup>** Réduction des entraves

<sup>1</sup> Les autorités compétentes examinent, dès que l'occasion s'en présente, dans quelle mesure des entraves existantes peuvent être réduites ou supprimées.

<sup>2</sup> Le maintien et l'utilisation des bâtiments et installations érigées légalement sont garantis.

## **Art. 8** Devoir de documentation et de communication

<sup>1</sup> Les autorités fédérales et cantonales responsables veillent à ce que toute atteinte à une voie de communication historique d'importance nationale soit documentée, de même que les connaissances acquises à cette occasion (sur l'objet, l'historique de sa construction et son intégration dans le paysage, en particulier), et à ce que les documents correspondants soient archivés au plus tard au moment de la première mise à jour visée à l'art. 5, al. 1.

<sup>2</sup> Elles informent l'OFROU de toutes les atteintes qui entravent les objectifs de protection et lui présentent la documentation réunie sur le sujet conformément à l'al. 1.

## **Art. 9<sup>6</sup>** Prise en compte par les cantons

<sup>1</sup> Les cantons tiennent compte de l'inventaire fédéral lors de l'établissement de leurs planifications, en particulier des plans directeurs, conformément aux art. 6 à 12 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT)<sup>7</sup>.

<sup>2</sup> Ils veillent à ce que l'inventaire fédéral soit pris en compte sur la base des plans directeurs cantonaux, en particulier lors de l'établissement des plans d'affectation au sens des art. 14 à 20 LAT.

---

<sup>5</sup> Introduit par le ch. 2 de l'annexe 2 à l'O du 29 mars 2017 concernant l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> juin 2017 (RO 2017 2815).

<sup>6</sup> Nouvelle teneur selon le ch. 2 de l'annexe 2 à l'O du 29 mars 2017 concernant l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> juin 2017 (RO 2017 2815).

<sup>7</sup> RS 700

### **Section 3 Prestations de la Confédération**

#### **Art. 10** Informations et conseils sur l'inventaire fédéral

L'OFROU veille à informer et à conseiller les autorités et le grand public quant à l'importance des voies de communication historiques d'importance nationale, à leur état et à la nécessité de les protéger.

#### **Art. 11** Informations sur les voies de communication historiques d'importance régionale ou locale

<sup>1</sup> Les cantons peuvent relier des informations sur les voies de communication historiques qu'ils ont désignées comme étant d'importance régionale ou locale à l'inventaire fédéral sous forme électronique.

<sup>2</sup> L'OFROU édicte à cette fin des directives, en particulier sur la structure des informations ainsi que sur leur présentation, leur communication et leur mise à jour.

<sup>3</sup> La protection accordée en vertu de la présente ordonnance vaut exclusivement pour les voies de communication historiques d'importance nationale visées à l'art. 3.

#### **Art. 12** Aides financières

<sup>1</sup> Les aides financières accordées par la Confédération pour les mesures de conservation des voies de communication historiques sont régies par la section 2 de l'ordonnance du 16 janvier 1991 sur la protection de la nature et du paysage<sup>8</sup>.

<sup>2</sup> L'OFROU peut assortir l'octroi d'une aide financière pour une voie de communication historique de conditions et exiger en particulier que la voie soit utile au réseau de mobilité douce et qu'il en soit fait mention au registre foncier.

<sup>3</sup> L'OFROU n'octroie pas d'aide financière pour la conservation de bâtiments.

### **Section 4 Dispositions finales**

#### **Art. 13** Modification du droit en vigueur

La modification du droit en vigueur est réglée en annexe.

#### **Art. 14** Entrée en vigueur

La présente ordonnance entre en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2010

---

<sup>8</sup>

RS 451.1



**Modification du droit en vigueur**

**Les ordonnances mentionnées ci-après sont modifiées comme suit:**

...<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Les mod. peuvent être consultées au RO **2010** 1593.



## B

### Rapport explicatif

---

#### 1. Observations générales

##### 1.1 But

À l'instar de l'ordonnance concernant l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (OIFP ; RS 451.11) et de l'ordonnance concernant l'inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (OISOS ; RS 451.12), l'ordonnance concernant l'inventaire fédéral des voies de communication historiques de la Suisse (OIVS) se fonde sur l'art. 5 de la loi fédérale du 1<sup>er</sup> juillet 1966 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 les paysages, les sites construits, les lieux évocateurs du passé, les curiosités naturelles et les monuments 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 relation avec l'art. 1, let. a, LPN). Le Conseil fédéral a soumis l'OIFP à une révision totale (englobant des modifications mineures de l'OISOS et de l'OIVS) le 29 mars 2017 ; il a mis en vigueur les nouvelles dispositions au 1<sup>er</sup> juin 2017.

Les voies de communication historiques font 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.

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, *lors de l'accomplissement des tâches fédérales, l'inventaire fédéral des voies de communication historiques doit être observé non seulement par la Confédération, mais aussi par les cantons* (art. 3, al. 1, LPN). En d'autres termes, il convient d'examiner soigneusement les intérêts en présence (art. 6 LPN) dans le cadre de tout projet (de construction). Par ailleurs, l'OIVS prévoit diverses prestations pour les cantons : ces derniers ont la possibilité de relier, sous forme électronique, des informations sur des voies de communication historiques qu'ils ont désignées comme objets d'importance régionale ou locale à l'inventaire fédéral établi sous la surveillance de l'OFROU et de faire publier ces données (art. 11 OIVS) ; de même, ils peuvent demander l'octroi d'aides financières conformément à l'ordonnance du 16 janvier 1991 sur la protection de la nature et du paysage (OPN ; RS 451.1)

## 1.2 Voies de communication historiques conservées dans le cadre de la protection de la nature et du patrimoine

Les voies de communication historiques et leurs configurations particulières (p. 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'une part. Elles ressortissent d'autre part à la *protection du paysage*, puisqu'elles marquent fréquemment et considérablement de leur empreinte la structure des paysages qu'elles traversent.

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 du 10 décembre 1907 (CC ; RS 210) prévoit 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 qu'ils soient indemnisés du préjudice causé par ces travaux (al. 2). En outre, les droits cantonaux peuvent contenir des obligations de communiquer la découverte d'objets archéologiques dans le but de permettre aux autorités compétentes de prendre des mesures appropriées (p. ex. fouilles d'urgence ; voir art. 10f de la loi bernoise du 9 juin 1985 sur les constructions [LC ; 721.01]).

## 1.3 Établissement de l'inventaire fédéral et de l'ordonnance

En 1980, l'Office fédéral des forêts et de la protection du paysage (OFPP ; aujourd'hui Office fédéral de l'environnement, OFEV) décida de dresser un inventaire des voies de communication historiques. En 1983, une équipe de recherche présidée par les professeurs Klaus Aerni (géographie) et Heinz Herzog (histoire) fut chargée de jeter les bases scientifiques nécessaires, disposant à cette fin d'un secrétariat central à l'Institut de géographie de l'Université de Berne et de bureaux régionaux dans les différentes parties du pays. Achevés fin 2003, les travaux rassemblent des résultats pour toute la Suisse.

Conformément au mandat alors confié par la Confédération, l'OIVS concerne exclusivement *les chemins, les routes et les voies navigables* historiques (voir commentaires relatifs à l'art. 2 OIVS). Pour cette raison, il a été renoncé à l'établissement d'un inventaire des *liaisons ferroviaires* (chemins de fer, téléphériques, tramways, etc.) et à l'ancrage de celles-ci dans l'OIVS. L'absence dudit inventaire dans l'OIVS ne constitue en aucun cas un préavis sur la réalisation d'un relevé de ce type à l'avenir : la question d'un recensement des liaisons ferroviaires reste ouverte. Il convient par ailleurs de rappeler que le Tribunal fédéral prévoit que la protection des liaisons ferroviaires historiques au sens de la LPN doit être examinée et décidée au cas par cas même en l'absence d'un inventaire officiel de celles-ci (arrêt du Tribunal administratif fédéral relatif à l'octroi d'une concession à Gondelbahn Kandersteg – Oeschinensee AG, ATAF, A-5971/2007, 17 janvier 2008).

En 2000, dans le cadre de l'administration fédérale, le domaine de la protection des voies de communication historiques a été confié à l'Office fédéral des routes (OFROU) (art. 23, al. 1, let. c,

OPN). À la demande du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) et avec le concours d'une commission consultative composée de représentants des offices fédéraux concernés et des cantons, l'OFROU a élaboré un projet d'ordonnance, qui inclut une liste des objets et une carte d'inventaire. Ledit projet d'OIVS (P-OIVS), réalisé en 2007, a été soumis pour avis aux cantons, à des associations nationales, à des organisations de protection de la nature et du paysage ainsi qu'à d'autres organisations spécialisées, dans le cadre d'une *audition* (art. 5, al. 1, LPN) qui s'est déroulée du 21 mai au 31 octobre 2007. Les opinions exprimées à cette occasion ont généralement été favorables au P-OIVS (voir « Ordonnance sur la protection des voies de communication historiques de Suisse (OIVS). Rapport d'audition », <http://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/documents/1051/Ergebnis.pdf>). La suppression des voies nationales dont seul le tracé historique reste visible sur le terrain et dont la substance originelle a presque entièrement disparu, réalisée sur la base des *résultats de l'audition*, a permis de réduire de près de deux tiers le nombre d'objets de l'inventaire fédéral. Ainsi, l'objection formulée par divers maîtres d'ouvrage quant à un effet de protection excessif engendré par l'inventaire fédéral a pu être levée. Les *résultats de l'audition* ont en outre montré que le projet doit indiquer de façon encore plus explicite que l'ordonnance et l'inventaire fédéral ne produisent leur effet protecteur que dans le cadre de « l'accomplissement de tâches de la Confédération ». De même, l'OIVS devrait montrer clairement que cet effet ne vaut que pour les objets répertoriés dans l'inventaire fédéral (art. 11, al. 3, OIVS) ; ainsi, il serait mis en évidence que les objets désignés par les cantons comme d'importance régionale et locale, qui sont reliés à l'inventaire fédéral sous forme électronique et publiés dans le cadre de l'IVS, ne sont pas concernés par la protection de l'OIVS (voir aussi les commentaires relatifs à l'art. 1). L'ordonnance est avant tout et par principe un instrument visant à améliorer la protection des voies de communication historiques d'importance nationale encore conservées dans le cadre de l'accomplissement des tâches de la Confédération, aussi par les cantons.

L'inventaire fédéral selon l'art. 5, al. 1, LPN, qui comporte des indications sur les objets, ne peut pas être publié sur papier en raison de son volume considérable. Conformément à la loi du 18 juin 2004 sur les publications officielles (LPubl ; RS 170.512), l'OFROU en a donc élaboré une version électronique, fondée sur un système d'information géographique (voir art. 4). Ainsi, tous les objets répertoriés dans l'inventaire fédéral peuvent être consultés à partir de l'adresse Internet <http://ivs-gis.admin.ch>, de même que leur description, leur situation géographique (extrait de carte), leur substance, leur importance historique ainsi que d'autres indications selon l'art. 5, al. 1, LPN ; il est en outre possible d'imprimer les informations souhaitées (art. 3 et 4 OIVS).

La révision totale de l'OIFP a permis d'harmoniser au maximum celle-ci et les deux autres ordonnances dressant un inventaire, à savoir l'OIVS et l'OISOS, au niveau de leur contenu, de leur systématique et de leur teneur, dans le souci d'une application aussi cohérente que possible des art. 5 et 6 LPN. Par exemple, la collaboration avec les services cantonaux et la participation de tous les acteurs potentiellement concernés ont été inscrites explicitement dans l'OIVS (nouvel art. 5, al. 3), tout comme la mission des autorités d'examiner, dès que l'occasion se présente, dans quelle mesure les entraves existantes peuvent être réduites ou supprimées (nouvel art. 7a). De même, la disposition de l'OIFP et celle de l'OIVS (art. 9) sur la prise en considération, par les cantons, de l'inventaire fédéral dans le cadre de l'aménagement du territoire ont été harmonisées.

#### 1.4 Application de l'OIVS

Les conditions nécessaires à l'application de l'OIVS sont **posées, dans leur principe, par l'ordonnance du 16 janvier 1991 sur la protection de la nature et du paysage** (LPN ; RS 451.1). Ainsi, l'art. 23, al. 1, let. c, OPN désigne l'OFROU comme service fédéral chargé de la protection des voies de communication historiques. L'art. 24f OPN règle l'organisation et les tâches de la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFNP) et de la Commission fédérale des monuments historiques (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. Enfin, l'art. 27a, al. 2, OPN règle le suivi de la mise en œuvre, qui incombe à l'OFROU. Par conséquent, seules les précisions qu'il convient d'apporter à la réglementation de l'OPN doivent figurer dans l'OIVS afin d'assurer l'application de la nouvelle ordonnance (voir les commentaires relatifs aux art. 9, 10 et 11 OIVS).

La **collaboration au sein de l'administration fédérale** est réglée dans l'OPN. La coopération de l'OFROU lors de l'accomplissement de tâches de la Confédération par d'autres autorités fédérales est définie dans la deuxième phrase de l'art. 2, al. 2, OPN, qui renvoie à l'art. 3, al. 4, LPN. Avant de prendre une décision concernant une voie de communication historique, toute autorité fédérale doit consulter l'OFROU (art. 3, al. 4, LPN, en relation avec l'art. 62a de la loi du 21 mars 1997 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, l'autorité unique statue ; si des divergences majeures subsistent entre unités d'un même département, ce dernier donne des instructions à l'autorité unique sur l'arbitrage à rendre (art. 62b, al. 3, LOGA). Dans tous les cas, les motifs de la décision prise par l'autorité compétente 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 responsable est obligée de tenir compte de l'avis de l'OFROU. Si ce dernier ou son service compétent a participé à une procédure fédérale et exige que la décision prise dans ce cadre lui soit communiquée, l'autorité fédérale compétente doit s'exécuter (art. 27, al. 3, OPN).

Dans le cadre de sa participation à de telles procédures fédérales, l'OFROU doit déterminer (généralement en collaboration avec l'OFEV et l'Office fédéral de la culture [OFC]) si l'expertise d'une commission (CFNP ou CFMH) est nécessaire (art. 2, al. 4, OPN). Le choix de la *commission (CFNP ou CFMH)* qui sera appelée en l'espèce à rendre une expertise sur un objet protégé par l'OIVS selon les art. 7 ou 8 LPN ou qui devra remplir les autres tâches confiées aux commissions en vertu de l'art. 25 OPN dépend des questions en suspens (voir les explications fournies au point 1.2). Il appartient aux deux commissions de délimiter leurs compétences selon 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 au moyen d'une disposition de l'OIVS.

## 2. Commentaires relatifs aux diverses dispositions

### Titre

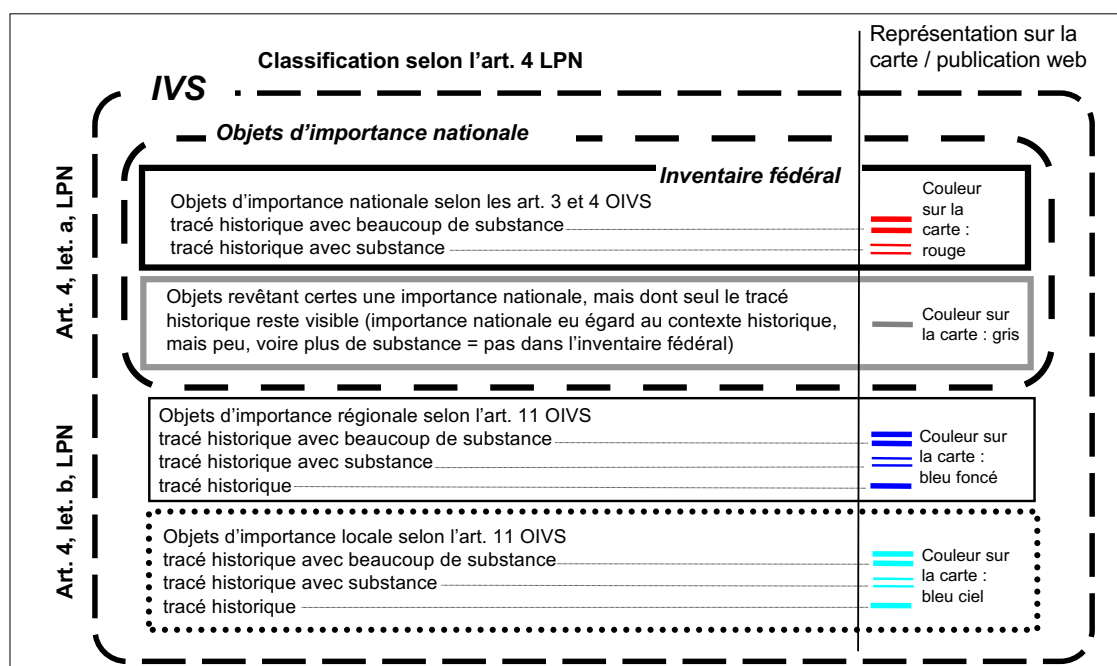
L'abréviation de l'ordonnance (OIVS) comporte le sigle *IVS*, qui désigne *l'inventaire des voies de communication historiques de la Suisse*. Ce dernier englobe l'ensemble des voies de communication historiques, c'est-à-dire celles d'importance nationale, dont l'importance historique ou la substance sont exceptionnelles (objets de l'inventaire fédéral), les objets qui revêtent certes une importance nationale eu égard à leur contexte historique mais qui ne font pas partie de l'inventaire fédéral en raison d'une substance mince voire de l'absence de substance, ainsi que les objets *d'importance régionale et locale* (voir commentaires relatifs à l'art. 1). Le sigle *IVS* ayant été employé dans de nombreuses publications (notamment scientifiques) et décisions judiciaires au cours des 20 dernières années, il restera utilisé. L'ordonnance traite principalement de l'inventaire fédéral (voir les commentaires relatifs à l'art. 1) et définit la protection particulière assurée aux voies de communication historiques recensées dans celui-ci. Elle contient en outre des dispositions sur les autres prestations fournies par la Confédération en vue de protéger et conserver toutes les voies de communication historiques de la Suisse figurant dans l'*IVS*, à l'instar de l'information sur la conservation des voies de communication historiques d'importance régionale et locale (voir aussi les commentaires relatifs à l'art. 1 OIVS).

### Article 1 Objet

L'ordonnance règle d'une part la ***protection des voies de communication historiques d'importance nationale figurant dans l'inventaire fédéral*** (art. 1, let. a, OIVS) (section 2 : inventaire fédéral, publication, mise à jour et modification, objectifs de protection, atteintes, devoir de documentation et de communication, prise en compte dans l'aménagement du territoire) et, d'autre part, *les prestations et les offres de la Confédération* relatives à la protection des voies de communication de l'inventaire fédéral (section 3 : informations et conseils sur l'inventaire fédéral, informations sur les voies de communication historiques d'importance régionale ou locale, aides financières).

Le schéma ci-dessous (illustration 1) représente de façon claire les voies qui appartiennent à l'inventaire fédéral et sont protégées à ce titre (let. a) et celles qui peuvent bénéficier d'autres prestations de la Confédération (let. b).

Illustration 1 : Inventaire fédéral et délimitation de l'IVS



L'« **inventaire des voies de communication historiques de la Suisse (IVS)** » englobe l'ensemble des chemins, des routes et des voies navigables historiques répertoriés selon une méthode précise. Il est délimité par la **ligne discontinue et mince** dans le schéma ci-dessus (cf. manuel méthodologique, inventaire des voies de communication historiques de la Suisse, Université de Berne/Via Storia, 1999).

D'une part, l'**IVS** comprend les objets considérés comme d'importance nationale, encadrés dans le schéma par une **ligne discontinue et épaisse**. Sont réputées d'importance nationale les voies de communication historiques dont l'importance historique ou la substance est exceptionnelle (cf. art. 2, al. 2, OIVS).

Appartiennent aux objets d'importance nationale :

- 1) les objets de l'**inventaire fédéral** (cf. art. 3 OIVS), entourés ci-dessus d'une ligne noire continue (l'inventaire fédéral n'englobe donc qu'une partie des voies de communication historiques d'importance nationale) ;
- 2) les objets qui revêtent une importance nationale eu égard au contexte historique, mais qui présentent seulement une faible substance, voire plus de substance du tout. Ces objets constituent l'autre partie des voies de communication historiques, mais n'appartiennent pas à l'**inventaire fédéral** et, partant, ne bénéficient pas de la protection spécifique assurée par l'OIVS. Ils sont fournis exclusivement à titre d'information : leur représentation sur la carte renseigne sur la localisation et l'évolution du réseau historique et de ses objets. Ils sont entourés ci-dessus par une **ligne grise**.



D'autre part, l'IVS inclut des objets que les cantons désignent (selon l'art. 11 OIVS) comme  
1) **d'importance régionale** (cf. **ligne noire et fine** dans l'illustration 1) ou  
2) **d'importance locale** (cf. **ligne pointillée** dans l'illustration 1).

L'avancement en matière de relevé des objets d'importance régionale ou locale et d'ancrage de ceux-ci dans le droit cantonal varie d'un canton à l'autre. Pour cette raison, la publication de l'inventaire fédéral englobe pour le moment les objets qui ont été évalués de façon provisoire par la Confédération, en attendant la désignation définitive des objets par les cantons.

## Article 2 Définitions

Dans la présente ordonnance, on entend par **voies de communication historiques** des chemins, des routes et des voies navigables qui datent d'époques passées. Pour pouvoir être enregistrés comme tels, ces derniers doivent dans tous les cas être attestés par des documents historiques. En outre, dans le cas des chemins et des routes, il est nécessaire que leur substance soit conservée au moins en partie (al. 1, let. a).

En principe, seules les voies de communication réalisées avant la première publication de l'Atlas topographique suisse, vers 1870, peuvent être considérées comme historiques ; les voies de communication plus récentes ne doivent être désignées comme historiques que si elles présentent une substance traditionnelle dans une large mesure (p. ex. de nombreuses routes d'accès ouvertes entre 1870 et 1940 dans les Alpes), comprennent des ouvrages d'art particuliers, témoignent d'un travail de pionnier en matière d'ingénierie (p. ex. les ponts de Maillart), ou ont une valeur historique notable (p. ex. certaines routes militaires). Exceptionnellement, des tronçons ferroviaires aujourd'hui abandonnés, appartenant souvent aux réseaux destinés aux piétons et aux cyclistes, peuvent être recensés comme voies de communication historiques.

Les objets sont soit des **itinéraires complets**, soit **certains tronçons ou segments** (al. 1, let. b). Les **itinéraires** comprennent l'ensemble des tronçons entre les deux extrémités d'une voie de communication, qui relie en principe des lieux d'importance historique (p. ex. Thoune – Kandersteg). Si un itinéraire emprunte une seule et même voie, celle-ci constitue **le seul tronçon**. 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 subdivisé en **différents tronçons**. Lorsque l'histoire ou la substance de la voie justifie une description différenciée de celle-ci, les itinéraires et les tronçons peuvent être eux-mêmes subdivisés en éléments, nommés **segments** dans l'inventaire fédéral.

Des tronçons ou des segments peuvent être considérés comme objets d'importance nationale même si l'itinéraire auquel ils appartiennent n'est pas reconnu comme tel. Par exemple, un pont peut être considéré comme objet d'importance nationale (exceptionnelle) en raison des techniques d'ingénierie employées pour sa construction ou de sa conception, même s'il se trouve sur un segment de voie de communication historique d'importance régionale seulement.

En règle générale, il suffit que les *voies navigables qui datent d'époques passées* soient attestées par des documents historiques. Aujourd'hui, à l'exception des ports et des débarcadères, ces voies ne sont généralement plus reconnaissables sur la base de la substance conservée. De

même, leur ancien tracé ne coïncide souvent pas avec le tracé actuel, notamment parce que le transport sur les cours d'eau ne revêt plus qu'une importance marginale, contrairement à jadis. Pour les voies navigables historiques ayant emprunté des cours d'eau (aujourd'hui abandonnés), c'est leur aspect ancien ou leur aménagement sur le terrain qui doit être reconnaissable, au moins partiellement (p. ex. canal d'Entreroches, dans le canton de Vaud) ; la seule preuve de leur existence par des documents historiques ne suffit pas.

La **définition de la substance des voies de communication historiques** (art. 2, al. 1, let. c, ch. 1 à 5) repose essentiellement sur l'intégration de la liaison dans le paysage (**tracé**), ses **éléments constitutifs** comme *sa forme et son revêtement*, les éléments de délimitation à l'instar des talus, murs, clôtures, allées, les **ouvrages d'art, techniques de construction spécifiques** et **matériaux de construction traditionnels**, ainsi que sur la présence **d'éléments du paysage routier** tels que les calvaires et les bornes.

La déclivité, les propriétés du sous-sol (sol, matériau meuble, roche) et la couverture du sol, notamment le peuplement arborescent, sont déterminants pour l'intégration du chemin dans le terrain (tracé). Il importe que le tracé demeure lisible sur le terrain (art. 2, al. 1, let. c, ch. 1).

Les **éléments constitutifs** (art. 2, al. 1, let. c, ch. 2) forment la deuxième composante essentielle de la substance historique d'un chemin. Il s'agit d'une part de la **forme** de ce dernier, en tant qu'expression d'une échelle et, d'autre part, de sa construction sur le terrain, par exemple en tant que chemin avec talus ou avec ouvrages de soutènement, chemins creux, etc.

Les éléments constitutifs englobent dans tous les cas les composants qui contribuent à l'aspect traditionnel du chemin et dont l'agencement renseigne sur les techniques de construction employée jadis (art. 2, al. 1, let. c, ch. 4). Les éléments constitutifs traditionnels les plus importants sont :

- l'infrastructure, qui comprend l'ensemble des aménagements situés en dessous de la surface de la voie, comme les fondations ou les traverses en bois ;
- l'aménagement et la surface du chemin, c'est-à-dire la stabilisation de ce dernier au moyen d'un empierrement, d'un pavement, d'un scellement, etc. ;
- les éléments de délimitation, dont les composants sont des plus variés (p. ex. divers types d'ouvrages de soutènement secs ou hourdés, murs, barrières en divers matériaux, allées d'arbres) ;
- les dispositifs d'évacuation des eaux, tels que les traverses, les fossés ou les conduites souterraines (coulisses).

Les **ouvrages d'art** (art. 2, al. 1, let. c, ch. 3) peuvent contribuer de façon décisive à la substance historique. On désigne ainsi les ouvrages qui se distinguent de la voie du point de vue optique et architectural, pouvant être considérés comme des constructions individuelles, à l'instar des ponts, des viaducs, des passages, des tunnels, des galeries, des semi-galeries et des gués.

Les **éléments du paysage routier** (art. 2, al. 1, let. c, ch. 5) jouent un rôle important pour les tronçons protégés, en tant que signes historiques visibles. Souvent, ils sont des points de repère essentiels pour le tracé précis d'une voie de communication historique sur le terrain et portent l'inscription de leur date de construction. Les éléments du paysage routier sont en relation directe avec la voie de communication, sans toutefois en constituer une partie intégrante. Certaines voies

de communication historiques ont toujours de tels éléments (p. ex. oratoires et chapelles sur un chemin de croix), si bien qu'il y a un lien fonctionnel direct entre eux. Dans d'autres cas, un lien indirect unit le tronçon et l'élément du paysage routier (p. ex. auberge). C'est pourquoi il faut envisager la notion de lien fonctionnel dans un sens large : un lien direct ou indirect peut exister ou avoir existé entre l'aménagement et le tronçon, ou être né au moment de la construction de ce dernier. Par exemple, les ouvrages de protection peuvent avoir une relation fonctionnelle directe avec le tronçon, quand bien même ils en sont très éloignés. Par ailleurs, les éléments du paysage routier peuvent avoir pour les voyageurs un rôle pratique, informatif ou religieux. Ils revêtent les formes les plus variées, si bien qu'il est difficile de les décrire en termes généraux. Les aménagements tels que les auberges, les hospices et les hôpitaux, les entrepôts et les écuries, les postes de péage d'une part, ainsi que les constructions sacrées comme les chapelles d'autre part sont les principaux éléments du paysage routier. Les éléments du paysage routier de dimensions moindres, comme les croix de chemin, les oratoires, les bornes ainsi que les fontaines, ont eux aussi leur importance pour la définition du chemin.

Les **voies de communication historiques** sont réputées **d'importance nationale** si leur importance historique ou leur substance est exceptionnelle (al. 2). L'*importance historique* d'un itinéraire est déterminée en premier lieu par l'importance de celui-ci pour le transport (international, national, régional, local) des personnes et des marchandises sur les plans historique et économique, et par la durée de son utilisation continue ; d'autres paramètres jouent également un rôle, comme l'intensité du trafic, les volumes transportés ou la diversité des utilisations. Pour apprécier la *substance*, par contre, on examinera avant tout l'emploi de techniques traditionnelles ou la présence/l'utilisation de matériaux spécifiques lors de la construction des éléments constitutifs, en particulier le revêtement et les éléments de délimitation tels que les talus, les murs, les barrières et les allées d'arbres ; on tiendra compte également des ouvrages d'art comme les ponts ou les galeries, des édifices ou autres éléments profanes ou sacrés (« paysage routier »), du caractère rare ou exemplaire de l'aménagement, de son état et de son intégration dans le paysage. Ensemble, tous les éléments mentionnés sont les véritables témoins des activités culturelles des générations passées (monuments historiques) ; en tant que tels, ils doivent être traités avec soin.

### **Article 3 Inventaire fédéral**

L'inventaire fédéral recense exclusivement les voies de communication historiques d'importance nationale (al. 1) et dont la substance historique demeure visible. Les objets en question sont répartis dans deux catégories : « tracé historique avec beaucoup de substance » (art. 3, al. 4, let. a) et « tracé historique avec substance » (art. 3, al. 4, let. b). Par contre, les objets qui revêtent une importance nationale du point de vue de l'histoire des transports, mais dont seul le tracé historique demeure visible aujourd'hui, ne font pas partie de l'inventaire fédéral, de même que les objets d'importance régionale ou locale (cf. Illustration 1).

L'inventaire fédéral est dressé par l'OFROU (al. 2). Ce dernier est le service fédéral chargé de la protection de la nature, du patrimoine culturel et des monuments historiques qui est responsable de « la protection des voies de communication historiques », conformément à l'art. 23 de l'ordonnance sur la protection de la nature et du paysage.

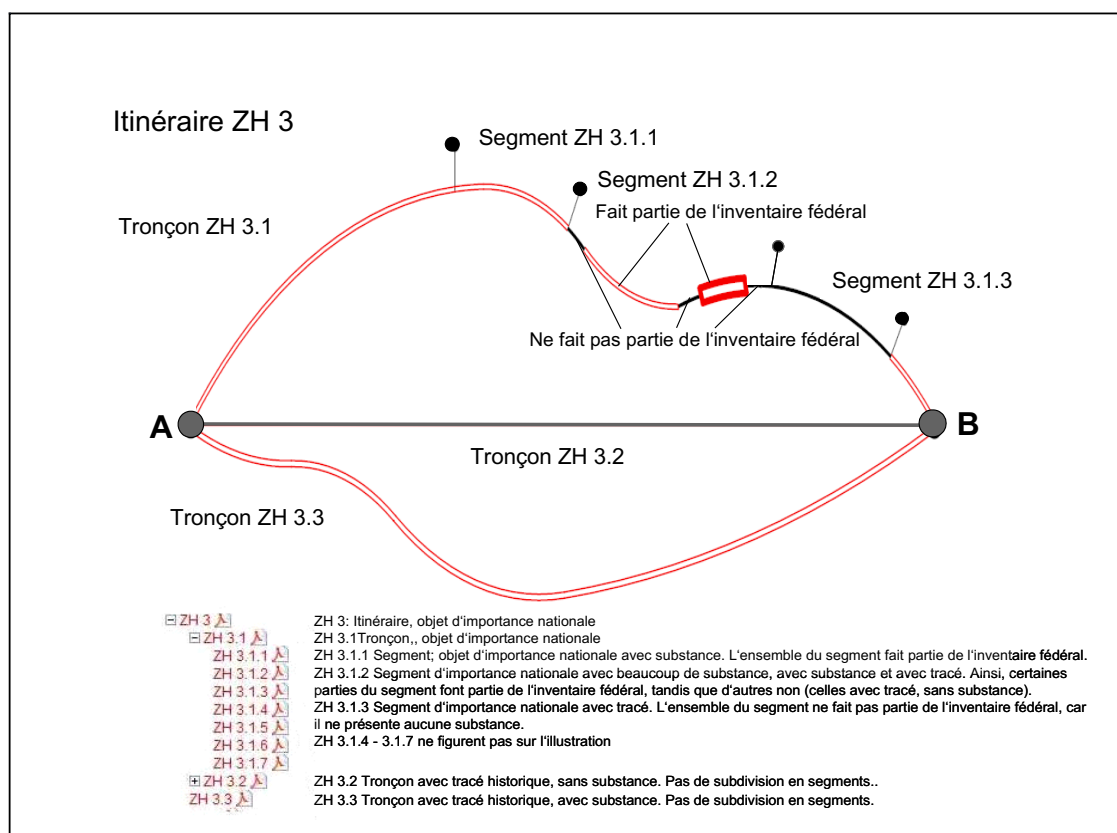
L'inventaire fédéral contient la liste des objets d'importance nationale, des informations sur leur emplacement, leur substance et leur importance historique ainsi que les critères visés à l'art. 5, al. 1, LPN (al. 3). Chacun de ses objets y apparaît de deux façons : il est mentionné dans une « *liste des objets d'importance nationale* » ; son emplacement, sa substance et son importance sont représentés avec exactitude sur la *carte d'inventaire* à l'échelle 1 : 25 000 (<http://ivs-gis.ch>) et reliés électroniquement aux critères visés à l'art. 5, al. 1, LPN. Les *indications sur les objets* de l'inventaire fédéral font partie intégrante de l'OIVS et revêtent ainsi un caractère juridique. Elles sont essentielles notamment pour définir les objectifs de protection (art. 6 OIVS).

La « *liste des objets d'importance nationale* » contient tous les objets qui revêtent une importance nationale en raison de leur importance historique ou de leur substance exceptionnelle (art. 2, al. 2). Elle englobe donc aussi les objets qui présentent seulement une faible substance historique, voire plus de substance du tout. Si ceux-ci ont une importance nationale eu égard à leur rôle dans le réseau historique, ils ne font pas partie de l'inventaire fédéral en raison du manque de substance conservée (cf. Illustration 1).

La carte d'inventaire permet de représenter facilement et clairement les objets de l'inventaire fédéral, leur emplacement et leur substance. Les objets sont indiqués au moyen d'une ligne rouge, dont l'épaisseur indique la quantité de substance conservée.

Exceptionnellement, certains segments de l'inventaire fédéral peuvent présenter plusieurs degrés de substance différents, pour des raisons liées à la méthode employée lors de l'élaboration de l'inventaire. Ce point, qui mérite des explications, est illustré par le schéma ci-après (Illustration 2), qui concerne l'itinéraire ZH 3 : divers tronçons (ZH 3.1, ZH 3.2, ZH 3.4) peuvent exister pour un même itinéraire (ZH 3), tandis qu'un même segment (ZH 3.1.2) peut comporter une partie sans substance, une partie avec substance et une partie avec beaucoup de substance.

Illustration 2 : Liste des objets de l'IVS : itinéraires, tronçons, segments



Les objets de l'inventaire fédéral sont répartis dans deux catégories (al. 4) :

La catégorie « **tracé historique avec beaucoup de substance** » (al. 4, let. a) signifie que le segment est *fortement* marqué par sa forme et par des éléments constitutifs de grande valeur (art. 2, al. 1, let. c, OIVS). Il s'agit en particulier du tracé traditionnel de la voie, des liaisons sur le terrain et de l'échelle (proportionnalité) de la voie. Les éléments constitutifs sont de grande qualité et bien conservés, pour la plupart dans leur état originel, ou remis dans un état approprié. Ils sont nombreux et subsistent pour l'essentiel de façon cohérente ; associés aux éléments de délimitation au sens large comme les plantations (p. ex. haies, rangées d'arbres), ils confèrent à la voie son caractère exceptionnel, pour autant que le lien établi avec la voie apparaisse clairement et que celui-ci résulte d'efforts délibérés en matière de planification, de construction ou d'entretien.

La catégorie « **tracé historique avec substance** » (al. 4, let. b) signifie que le segment n'est marqué que par une substance traditionnelle moyenne (à l'échelle suisse). En matière de voies de communication historiques, on s'intéresse à la protection d'objets linéaires, si bien que la substance présentée peut n'être précieuse que partiellement, conformément à la lettre b. Les objets en question n'en demeurent pas moins dignes de protection, car leurs divers éléments de grande valeur confèrent un effet général particulier à la voie en tant qu'ensemble, grâce à leur type, à leur nombre et à leur agencement. Pour ce qui est de la protection de la voie, ces éléments ne doivent pas être considérés séparément, mais du point de vue de leur importance pour

l'ensemble de la voie. Dans cette perspective, bien que le segment dans son ensemble ne présente qu'une substance traditionnelle moyenne, la substance de certains éléments essentiels peut être supérieure à la moyenne.

Pour définir les éléments dignes de protection, les informations peuvent en outre être reportées sur la *carte de terrain* (à l'échelle 1 : 25 000). Cette dernière reprend les renseignements décrits en détail dans les indications sur les objets, à l'instar des éléments essentiels du point de vue de la construction ou de l'histoire culturelle (p. ex. le type de surface [matériau meuble ou pavement], les éléments de délimitation [murs de pierres sèches ou rangées d'arbres]).

#### **Article 4 Publication**

L'inventaire fédéral ainsi que la liste des objets et les indications sur ces derniers fournies sous forme de cartes et de textes sont intégrés dans l'IVS pour l'ensemble de la Suisse, qui comprend quelque 57 classeurs fédéraux. Très volumineuse, une publication sur papier est inadéquate pour des raisons de coûts ainsi que dans la perspective de la poursuite de l'inventaire. Par conséquent, l'inventaire fédéral n'est pas publié dans le Recueil officiel du droit fédéral, mais sous forme électronique sur la page Internet <http://ivs-gis.admin.ch> (al. 1). Ce type de publication est conforme à l'art. 5, al. 1, de la loi fédérale du 18 juin 2004 sur les publications officielles (LPubl ; RS 170.512). La publication de l'OIVS dans le RO se limite à la mention du titre et à l'adjonction d'une référence ou de l'organisme auprès duquel le texte peut être obtenu. L'accès aisé, rapide et complet aux informations fournies par des cartes et des textes grâce à la publication électronique est essentiel à la promotion de l'inventaire fédéral. Toute modification ultérieure de la publication doit néanmoins être relevée dans le RO lui-même (voir p. ex. RO 2003 728 concernant les modifications de l'annexe 2 de l'ordonnance sur la protection des hauts-marais et des marais de transition d'importance nationale [ordonnance sur les hauts-marais ; RS 451.32], même s'il s'agit de modifications mineures (voir p. ex. RO 2003 863 concernant les modifications de l'annexe 2 de l'ordonnance du 30 septembre 1991 concernant les districts francs fédéraux [ODF ; RS 922.31]).

L'al. 2 garantit que l'inventaire fédéral puisse également **être consulté** directement **auprès des services officiels**, à savoir l'OFROU et les services cantonaux responsables (voir les dispositions sur le sujet de l'ordonnance du 28 octobre 1992 sur la protection des zones alluviales d'importance nationale [ordonnance sur les zones alluviales ; RS 451.31], l'ordonnance sur les hauts-marais, l'ordonnance du 7 septembre 1994 sur la protection des bas-marais d'importance nationale [ordonnance sur les bas-marais ; RS 451.33], l'ordonnance du 15 juin 2001 sur la protection des sites de reproduction de batraciens d'importance nationale [ordonnance sur les batraciens, OBat ; RS 451.34] et l'ordonnance du 1<sup>er</sup> mai 1996 sur la protection des sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale [ordonnance sur les sites marécageux ; RS 451.35]. Les cantons sont tenus de permettre la consultation de l'inventaire fédéral (au moins) en ligne. L'OFROU aimerait en outre offrir la possibilité d'en consulter une version papier.

## Article 5 Mise à jour et modification

Aux termes de l'art. 5, al. 2, première phrase, le Conseil fédéral délègue au département la compétence d'apporter des **modifications mineures** aux indications concernant les objets. Des expériences positives ont déjà été faites dans le domaine des inventaires fédéraux en vertu d'une disposition analogue de la législation en matière de chasse (art. 3 ODF) et de l'ordonnance du 21 janvier 1991 sur les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale et nationale (OROEM ; RS 922.32). Ce transfert de compétence au département est fondé sur l'art. 48, al. 1, première phrase, LOGA, qui prévoit que le Conseil fédéral peut déléguer aux départements la compétence d'édicter des règles de droit. Sont réputées mineures les modifications dont le rôle est secondaire (voir art. 48, al. 1, seconde phrase, LOGA, qui précise que la délégation aux départements de la compétence d'édicter des règles de droit prend en considération la portée de la norme envisagée). Quant à l'al. 2, seconde phrase, il explique en quoi consistent concrètement les modifications mineures en matière de voies de communication historiques d'importance nationale : sont considérées comme mineures les modifications qui n'affectent ni l'existence des objets ni, de manière importante, leur substance. Au contraire, les modifications importantes apportées à la description de l'emplacement, à l'importance historique et à la substance de certains objets ressortissent au Conseil fédéral. Sont considérés comme des modifications importantes l'allongement ou la suppression d'un objet ainsi que l'attribution d'un degré de substance différent à ce dernier (p. ex. « tracé historique avec beaucoup de substance » à la place de « tracé historique avec substance », voir à ce propos les commentaires relatifs à l'art. 3 OIVS).

D'après l'art. 5, al. 2, LPN, les inventaires ne sont pas exhaustifs, mais doivent être réexaminés et mis à jour régulièrement. Ce travail doit notamment être effectué en présence de faits nouveaux, par exemple en raison de projets de construction, de mesures de remise en état, d'événements naturels ou d'une dégradation de la substance de l'objet due à son vieillissement. L'al. 1 impartit un délai pour la **révision complète de tous les objets et des descriptions correspondantes dans l'inventaire fédéral**. Cette échéance, fixée à 25 ans, est volontairement plus longue que celle valable pour la révision totale des plans directeurs (10 ans selon l'art. 9, al. 3, de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire [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). Par ailleurs, il serait judicieux de ne pas examiner l'ensemble des voies de communication historiques en une seule fois et de procéder plutôt à une mise à jour (canton par canton) de manière échelonnée et régulière, en tenant compte des modifications apportées dans le cadre de la mise en œuvre de l'OIVS.

La carte de terrain jette les bases nécessaires à une première représentation de la situation. Elle n'est pas mise à jour immédiatement. Comprenant uniquement des indications complémentaires sur les objets selon l'art. 3, elle n'est fournie qu'à titre de complément d'information dans la publication électronique et de carte indépendante dans la version papier (cf. art. 4).

L'art. 5, al. 3<sup>1</sup>, première phrase, régit la collaboration entre les spécialistes, notamment avec les services cantonaux. Les inventaires fédéraux visés à l'art. 5 LPN sont des bases techniques dotées d'effets juridiques définis dans la loi, qui doivent être intégrées à la fois dans les processus de planification à tous les échelons et dans les décisions et pesées d'intérêts concernant des projets concrets. Leur réexamen doit donc se faire le plus tôt possible en collaboration étroite avec les services spécialisés des cantons (et de la Confédération, voir paragraphe ci-dessous au sujet de l'al. 3). Du fait de la souveraineté des cantons en matière d'organisation, ce sont eux qui décident de la suite de la collaboration au niveau cantonal ou inférieur. Ainsi, cette coopération axée sur le réexamen scientifique et technique de l'inventaire se distingue de l'association de l'ensemble des acteurs potentiellement concernés. Celle-ci intervient lors des procédures de planification, qui sont consacrées au statut juridique des personnes concernées ou à l'équilibrage d'intérêts divers dans une optique juridiquement contraignante. Ce type de prise en considération est décrit à l'al. 3.

L'alinéa en question décrit l'implication du public par les cantons. Les modalités de la participation du public dépendent de l'organisation des différents cantons. Les inventaires visés à l'art. 5 LPN sont contraignants seulement au niveau fédéral. Aux échelons étatiques inférieurs (cantons, communes), ils doivent néanmoins être pris en considération de façon appropriée, conformément à l'arrêt du Tribunal fédéral ATF 135 II 209 (affaire Rüti [ZH]).

## Article 6 Objectifs de protection

Les objectifs de protection se différencient d'abord par la classification des objets, puis par le **degré de protection** attribué à ces derniers sur cette base (voir à ce sujet les commentaires relatifs à l'art. 2, let. c, et à l'art. 3).

L'al. 1 prévoit que dans le cas des objets classés « **tracé historique avec beaucoup de substance** », *l'ensemble de la substance doit être conservée intacte*. Lesdits objets, le plus souvent des segments, sont caractérisés essentiellement par le nombre élevé d'éléments de grande valeur composant leur substance traditionnelle et se répartissant sur une grande partie des objets ou segments concernés. Ces objets à protéger sont les plus précieux à l'échelle nationale et régionale. Pour cette raison, tous les éléments définis avec précision dans l'inventaire fédéral doivent être conservés intacts.

L'al. 2 traite de la catégorie des objets « **avec substance** », qui se caractérisent dans l'ensemble par une substance traditionnelle de qualité moyenne. Le degré de protection qui leur est attribué est conforme au fait que leur substance est exceptionnelle seulement en partie, et non en tout point. Ainsi, les éléments des segments concernés ne doivent pas tous être protégés, contrairement à ce qui vaut pour les objets classés « *tracé historique avec beaucoup de substance* ». En effet, ce sont **les éléments essentiels de leur substance qui doivent être conservés intacts**. Cet objectif de protection doit garantir la cohérence de la voie en tant qu'objet linéaire à protéger, obtenue avant tout par ces éléments essentiels. De plus, il permet de procéder à des adaptations et à des améliorations ponctuelles des objets concernés (surface, éléments de délimitation, etc.),

---

<sup>1</sup> Introduit par l'annexe 2, ch. 2, de l'O du 29 mars 2017 concernant l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (OIFP), en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> juin 2017 (RO 2017 2815)



là où la substance historique n'est déjà plus exceptionnelle ni digne de protection à ce titre. Les indications concernant les objets fournies dans l'inventaire fédéral déterminent quels éléments sont essentiels (voir art. 3, al. 3, OIVS).

Indépendamment de la classification de l'objet, il convient de conserver **les éléments du paysage routier** qui subsistent, autrement dit les constructions sacrées ou profanes ou d'autres objets fixes qui jalonnent la voie de communication historique (voir les commentaires relatifs à l'art. 2, al. 3, let. e, OIVS) *présentant un lien avec celle-ci* (al. 3). En d'autres termes, non seulement les éléments du paysage routier doivent être conservés en tant qu'objets individuels, mais leur signification originelle, étroitement liée à la voie, doit aussi rester perceptible.

## **Article 7 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 en principe ménager l'ensemble des objets protégés en vertu du droit sur la protection de la nature et du patrimoine, 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), nommée ainsi parce qu'elle n'est pas liée à des conditions particulières (p. ex. 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 pour ou contre une atteinte doivent être relevés, appréciés et pondérés.

L'admission d'un objet d'importance nationale digne de protection dans un inventaire fédéral entraîne un renforcement du devoir de protection lors de l'accomplissement des tâches fédérales. Il est certes possible de déroger au cas par cas à l'obligation de conserver intacts les objets (art. 6, al. 1, LPN), mais uniquement en présence d'intérêts équivalents ou supérieurs, d'importance nationale également (art. 6, al. 2, LPN). La **pesée des intérêts** en question se situe donc **dans un cadre préalablement posé par la législation**.

Comme expliqué auparavant, l'obligation de procéder à une pesée d'intérêts imposée par les art. 3 et 6 LPN ne s'applique que dans le cadre de **« l'accomplissement des tâches de la Confédération »**. Sont concernés les projets d'infrastructure de la Confédération, les subventions fédérales ainsi que toutes les autorisations assorties de conditions prévues par le droit fédéral et délivrées par la Confédération ou par les cantons (p. ex. autorisations de défrichement ou pour des constructions hors de la zone à bâtir selon l'art. 24 LAT), mais pas les plans d'affectation cantonaux ainsi que les autorisations assorties exclusivement de conditions prévues par les droits cantonaux (p. ex. autorisation pour des constructions conformes à l'affectation de la zone selon l'art. 22 LAT). Par conséquent, ladite obligation ne vaut pas pour les atteintes à des voies de communication historiques situées en zone agricole qui sont motivées par les nécessités de l'exploitation agricole, pour autant que les travaux soient effectués sans subventions fédérales. La même règle s'applique aux atteintes à des voies de communication historiques situées dans des forêts qui sont 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 : le choix d'un autre emplacement peut être imposé par des intérêts publics, à l'instar de la protection de la nature et du patrimoine, et ce indépendamment du fait que l'objet considéré soit ou non inscrit dans un inventaire fédéral. Voir à ce propos les ATF 118 Ib 335, p. 340, 123 II 499, p. 560 ss.

Les cantons doivent cependant tenir compte de l'inventaire fédéral dans leur aménagement du territoire, notamment lors de l'établissement de leurs plans directeurs (voir art. 9 et commentaires à ce sujet).

L'ensemble des considérations sur les atteintes au sens de l'art. 7 s'appliquent aussi bien aux segments protégés qu'aux **éléments du paysage routier** correspondants.

### **Alinéas 1 et 2 : Atteintes autorisées**

Les objets à protéger en vertu de la législation sur la protection de la nature et du patrimoine qui sont admis dans l'inventaire fédéral doivent être conservés et préservés dans une mesure telle que la réalisation des objectifs de protection n'est pas menacée. Ainsi, si la modification apportée à l'objet **n'entrave nullement** ces objectifs, l'atteinte est autorisée (al. 1). Dans ce contexte, il est essentiel que les objectifs de protection soient définis clairement (voir art. 3, al. 3, et 6, OIVS en relation avec la page Internet de l'inventaire fédéral, notamment les indications sur les objets). Il n'y a nulle entrave aux objectifs de protection lorsque l'atteinte n'exige pas de mise à jour des indications concernant les objets, par exemple en cas de remplacement d'un revêtement naturel par un autre. L'autorisation desdites atteintes ne libère pas pour autant du devoir de documentation et de communication à l'OFROU (art. 8 OIVS).

Les **entraves légères** aux objectifs de protection d'un objet de l'inventaire fédéral n'ont pas valeur d'exceptions à la règle de conservation intégrale d'un objet et sont autorisées aux conditions ci-après conformément à l'al. 2 (voir à ce sujet la jurisprudence du Tribunal fédéral relative aux objets inscrits à l'IFP, en part. ATF 123 II 256, p. 265 s. [éclaircissement temporaire du sommet du Pilate, appartenant à une zone inscrite à l'IFP] et ATF du 22 janvier 2003, 1A.151/2002, consid. 4.5.3 – 4.5.5 et 4.6 [fixation du débit résiduel des chutes du Giessbach], publié dans DEP 2003 235 ss). Une procédure simple de pesée des intérêts doit être suivie dans tous les cas : l'atteinte doit se justifier par des intérêts qui priment ceux de la protection ; il n'est toutefois pas nécessaire que les intérêts en question soient d'importance nationale.

En principe, le devoir de ménager l'objet au maximum et de limiter autant que possible l'atteinte faite à ce dernier doit toujours être observé, même lorsque l'atteinte n'entrave nullement les objectifs de protection (al. 5).

### **Alinéa 3 : Exceptions à la règle de la conservation intégrale**

Les **graves entraves aux objectifs de protection** ont valeur d'exceptions à la règle de la conservation intégrale des objets inscrits dans l'inventaire fédéral. Conformément à l'art. 6, al. 2, LPN, ce type de dérogation n'entre en ligne de compte que si des intérêts équivalents ou supérieurs, également d'importance nationale, s'opposent à la conservation intégrale de l'objet.

Les *intérêts plaidant pour une atteinte* doivent donc être *d'importance nationale*. Ils doivent être fondés sur un mandat relevant de la loi ou de la constitution fédérales (p. ex. intérêt national d'un approvisionnement suffisant en gravier ou en courant électrique, ou à garantir un espace suffisant pour le stockage des déchets). Cependant, la reconnaissance de principe de l'existence d'un intérêt national justifié par la législation fédérale ne suffit pas pour qu'un projet soit considéré comme étant d'importance nationale : des preuves concrètes doivent être apportées en ce sens. Par exemple, dans le cas des chutes du Giessbach cité plus haut, il a fallu démontrer au moins que l'approvisionnement ou l'élimination des déchets étaient menacés et qu'il n'existait pas d'alternative valable (voir ATF du 22 janvier 2003, 1A.151/2002, consid. 4.3).

#### **Alinéa 4 : Mesures de remise en état et de remplacement**

Le devoir de ménager l'objet au maximum et de limiter l'atteinte autant que possible (al. 5) doit être respecté même lorsqu'un intérêt d'importance nationale équivalent ou supérieur rend une atteinte inévitable et peut justifier celle-ci. En outre, pour compenser les atteintes, il convient de mettre en œuvre des *mesures de remise en état ou des mesures de remplacement adéquates*.

Les *mesures de remise en état* sont des interventions visant à rétablir la forme et la fonction que revêtait l'objet menacé par le projet avant l'atteinte, et ce de façon pertinente du point de vue de la protection des monuments. L'action est menée sur place, sur l'objet.

Les *mesures de remplacement* sont essentiellement les interventions réalisées lorsque l'objet menacé ne peut pas être remis en état sur place pour des motifs relatifs à la construction ou à la technique ou parce que cela ne serait pas judicieux du point de vue de la protection des monuments (authenticité). Pour compenser la perte de la valeur historique de la voie entraînée par l'atteinte, il convient en premier lieu de procéder, ailleurs sur la voie de communication historique (c'est-à-dire sur le même objet [itinéraire, tronçon ou segment] au sens de l'art. 2), à la réfection d'éléments détériorés, à une revalorisation de la construction ou à une mise en valeur pour la mobilité douce. Afin de compenser le préjudice causé par l'atteinte, ces mesures de remplacement doivent être proportionnelles à la perte occasionnée. Il ne s'agit toutefois pas d'effectuer des travaux quelconques (construction d'un nouveau chemin de randonnée, pavage de la place d'un village, etc.) : si la mise en œuvre d'une mesure de remplacement sur le même objet n'est pas opportune ou si elle est discutable du point de vue de la conservation des monuments (p. ex. reconstruction intégrale au moyen de matériaux contemporains et de la technique actuelle), des mesures de remplacement adéquates pourront être appliquées sur une autre voie de communication historique, si possible dans la même région.

Les mesures de remplacement doivent si possible observer l'obligation ou la condition ci-après : si elle s'y prête, la voie de communication historique concernée doit être intégrée au réseau destiné à la mobilité douce en tant que chemin pour piétons, chemin de randonnée pédestre ou voie cyclable (art. 3, al. 2, troisième phrase, et 6, 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 aussi la suppression d'un chemin pour piétons ou de randonnée pédestre, les devoirs de remplacement et de financement correspondants doivent être respectés (art. 7 et 10 LCPR).

Les mesures visées à l'art. 7, al. 4, OIVS visent à compenser les atteintes autorisées et, partant, légales. Elles doivent être distinguées de celles prises pour *rétablir l'état conforme au droit* suite à des atteintes *illégales*. 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).

#### **Alinéa 5 : Devoir de ménager l'objet au maximum**

En vertu de l'art. 6, al. 1, LPN, tout objet inscrit dans un inventaire fédéral doit être ménagé au maximum. Ce devoir est fixé par l'al. 5, qui prévoit que les entraves aux objectifs de protection doivent être aussi limitées que possible (voir ATF du 22 janvier 2003, 1A.151/2002, consid. 4.1 *in fine*, chutes du Giessbach).

#### **Article 7a<sup>2</sup>      Suppression des entraves**

La thématique du nouvel article relève au sens large des propositions d'amélioration prescrites à l'art. 5, al. 1, let. f, LPN. Étant donné que la Confédération ne dispose d'aucune compétence pour la mise en œuvre de mesures concrètes en matière de développement territorial ou paysager, ce sont les cantons et les communes qui peuvent proposer des améliorations d'un objet d'inventaire, par exemple dans le cadre de l'art. 7a.

Le mandat attribué à l'al. 1, c'est-à-dire la mission d'examiner, dès que l'occasion se présente, comment **supprimer** ou **du moins atténuer les entraves existantes** aux objectifs de protection d'un objet, concerne les interventions et les utilisations qui affectent les objectifs de protection d'un objet au sens de l'art. 6. Celles-ci ne sont pas nécessairement en lien direct avec des interventions prévues ou à évaluer. Il convient de souligner qu'il s'agit d'un mandat d'examen assigné à toute autorité de décision compétente pour le traitement d'un projet affectant l'IVS, à quelque niveau étatique que ce soit. Son **but est la conservation et la valorisation des objets d'importance nationale**, que l'examen résulte de l'accomplissement d'une tâche fédérale ou non. Une excellente approche pour l'amélioration des objets consiste par exemple à chercher les possibilités de synergies avec d'autres projets et à saisir toutes les occasions qui se présentent en lien avec un projet. Les entraves en question ne sont pas obligatoirement des entraves concrètes au sens de l'art. 7. Il s'agit plutôt de mesures spécifiques de valorisation, par exemple dans le cadre de projets de développement paysager ou de projets de planification de localités, de quartiers ou des transports (p. ex. valorisation de traversées de localités) ou dans le cadre de planifications de remise en état ou d'entretien d'infrastructures. Toute mesure devra être proportionnée et appropriée quant au fond, c'est-à-dire qu'elle devra être orientée vers les objectifs concrets de protection et se limiter à ce cadre-là. La disposition en question s'appuie sur les ordonnances relatives aux inventaires fédéraux au sens des art. 18a et 23a LPN (p. ex. art. 8 de l'ordonnance sur les zones alluviales [RS 451.31], art. 11 OPPPS [RS 451.37] et art. 8 de l'ordonnance sur les

---

<sup>2</sup> Introduit par l'annexe 2, ch. 2, de l'O du 29 mars 2017 concernant l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (OIFP), en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> juin 2017 (RO 2017 2815)

sites marécageux [RS 451.35]). Une large marge d'appréciation est laissée pour sa mise en œuvre. Pour ce qui est du soutien financier aux mesures de valorisation ou d'amélioration, on se reportera aux commentaires relatifs à l'art. 12.

*L'alinéa 2* précise ce qui découle déjà de la Constitution et de la législation supérieure, à savoir que les bâtiments et les installations érigés légalement bénéficient de la garantie de la situation acquise. Ainsi, ils peuvent aussi bien toujours être utilisés conformément à leur destination qu'être entretenus ou rénovés.

## **Article 8 Devoir de documentation et de communication**

Les *découvertes relatives à l'histoire de la construction et à l'intégration de l'objet dans le paysage* sont extrêmement importantes pour la recherche sur l'histoire de la construction des routes. Pour cette raison, conformément à l'al. 1, il existe un devoir de documentation pour toutes les atteintes portées aux voies de communication historiques d'importance nationale lors de l'accomplissement de tâches fédérales, qu'elles soient autorisées d'office lorsqu'elles n'entravent pas les objectifs de protection (art. 7, al. 1, OIVS) ou admises pour des raisons particulières (art. 7, al. 2 et 3, OIVS). Les découvertes relatives à l'histoire de la construction et à l'intégration de l'objet dans le paysage doivent par conséquent être enregistrées si la substance historique de la voie est modifiée ou mise au jour lors de fouilles. La documentation décrira également l'état de la construction avant l'atteinte, l'atteinte ou l'entrave en question ainsi que l'état de la construction après l'atteinte, et ce de façon appropriée (p. ex. plans, esquisses et illustrations). Elle devra (si possible) être élaborée par une personne compétente. Les autorités responsables de la Confédération ou du canton veillent à ce que la documentation soit établie (par elles-mêmes ou par le titulaire d'une autorisation conformément à une charge en ce sens). Elles peuvent facturer les frais correspondants à l'auteur de l'atteinte, en tenant compte principalement de la compensation des entraves visées aux al. 2 et 3.

L'art. 27, al. 1, OPN oblige les cantons à communiquer leurs actes normatifs concernant la protection des voies de communication historiques à l'OFROU (voir à ce propos le chap. 1.4 des remarques générales, « application de l'OIVS »). Toutefois, aucune base légale ne permet d'exiger des autorités compétentes de la Confédération et des cantons qu'elles communiquent leurs décisions concernant la protection des voies de communication historiques à l'OFROU, contrairement à ce qui vaut en matière de protection des biotopes et des sites marécageux, où l'OFEV doit être informé (art. 27, al. 2, OPN). L'OPN ne prévoit pas non plus **d'obligation de communiquer les atteintes** (les dispositions de l'art. 62a LOGA sur la consultation des autorités fédérales dans le cadre d'une procédure de décision demeurent réservées). Cependant, ces informations sont essentielles à l'OFROU : en vertu de l'art. 5, al. 2, LPN, cet office est tenu de mettre à jour l'inventaire à intervalles réguliers ; conformément à l'art. 5, al. 1, OIVS, il doit réexaminer et mettre à jour l'inventaire fédéral régulièrement, notamment en présence de connaissances supplémentaires ou de faits nouveaux, et en avoir effectué une révision complète dans les 25 ans. C'est pourquoi l'al. 2 dispose 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 entravent les objectifs de protection. Cette obligation s'ajoute à celle de présenter

la documentation visée à l'al. 1. L'élaboration de documents peut aussi être requise dans des cas particuliers lorsque les objectifs de protection ne sont pas menacés. Par exemple, si une ancre de mur est aménagée dans un pont afin de le stabiliser, aucune entrave n'est faite à l'objectif de protection, mais la structure de l'objet n'en est pas moins modifiée. La description de l'objet (art. 3, al. 2) devra être adaptée en conséquence.

## **Article 9 Prise en considération dans l'aménagement du territoire**

Les cantons sont soumis aux dispositions relatives aux inventaires fédéraux lorsqu'ils accomplissent des tâches fédérales. Une dérogation à la règle selon laquelle un objet doit être conservé intact dans les conditions fixées par l'inventaire ne peut être envisagée que si des intérêts équivalents ou supérieurs, d'importance nationale également, s'opposent à cette conservation (voir art. 6 LPN). Selon l'art. 26, al. 2, OPN, les cantons sont tenus de prendre en considération, dans leurs activités ayant des effets sur l'organisation du territoire, les mesures pour lesquelles la Confédération alloue des aides financières ou des indemnités en vertu de l'OPN ; 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 soient conformes aux mesures de protection.

Par contre, l'OPN ne précise pas si ni comment les cantons doivent tenir compte des inventaires fédéraux dans leurs plans directeurs et leurs plans d'affectation en l'absence d'aide financière de la Confédération. C'est le droit cantonal (et communal) qui garantit la protection de la nature et du patrimoine dans le cadre des tâches cantonales (et communales), où les plans d'affectation jouent en principe un rôle fondamental, conformément à la Constitution. L'art. 78, al. 1, de cette dernière prévoit en effet que la protection de la nature et du patrimoine est du ressort des cantons. Cependant, les inventaires fédéraux revêtent une importance également dans l'accomplissement de tâches cantonales (et communales). Selon la jurisprudence la plus récente du Tribunal fédéral<sup>3</sup>, ils équivalent en raison de leur nature aux plans sectoriels et aux conceptions au sens de l'art. 13 de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700). Dans le cadre de leur devoir d'aménager le territoire (art. 2 LAT), les cantons déterminent les grandes lignes de leur aménagement en vue d'établir leurs plans directeurs (art. 6 LAT) et tiennent compte des inventaires fédéraux en tant que conceptions et plans sectoriels de forme particulière (art. 6, al. 4, LAT). Les plans directeurs ayant force obligatoire pour les autorités (art. 9 LAT), les exigences en matière de protection posées par l'inventaire fédéral sont reprises dans les plans d'affectation (art. 14 ss LAT). L'art. 9 permet maintenant d'inscrire la pratique du Tribunal fédéral dans la loi. La formulation employée à l'art. 9 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. La réalisation de ces derniers ne relevant pas des tâches de la Confédération (voir à ce sujet les commentaires relatifs à l'art. 6), on ne peut pas exiger que les plans d'affectation cantonaux concordent en tout point avec l'ordonnance, comme le font l'ordonnance sur les zones alluviales, l'ordonnance sur les hauts-marais, l'ordonnance sur les bas-marais, l'ordonnance sur les batraciens et l'ordonnance sur les sites marécageux. La mise en œuvre des inventaires fédéraux relatifs aux biotopes et aux sites marécageux laisse très peu de marge de manœuvre aux cantons, qui doivent appliquer des prescriptions précises de la Confédération ; il en va différemment pour ce qui est de l'inventaire fédéral des voies de communication historiques.

---

<sup>3</sup> Cf. ATF 135 II 209, notamment cons. 2.1

Ni la pratique du Tribunal fédéral citée ni l'OIVS ne donnent de précisions sur la formule verbale « tiennent compte ». Cette dernière signifie toutefois au moins que les cantons examinent l'inventaire fédéral, qu'ils ne s'en écartent pas sans nécessité, qu'ils justifient de façon claire les écarts inévitables à l'inventaire et qu'ils ne contrecarrent généralement pas l'effet de ce dernier.

#### **Article 10 Informations et conseils sur l'inventaire fédéral**

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 une **tâche d'information** équivalente, puisque la protection des voies de communication historiques relève non seulement de la *protection du patrimoine*, qui n'est pas mentionnée dans ladite disposition, mais aussi et dans une large mesure de la *protection du paysage*, qui doit faire l'objet d'informations aux autorités et au public (voir ch. 1.2, « Voies de communication historiques conservées dans le cadre de la protection de la nature et du paysage »). L'OFROU a pour première tâche de fournir des informations sur la signification générale des voies de communication historiques et sur la nécessité de les protéger. Dans ce contexte, il donne aussi des renseignements et des conseils sur l'utilisation des voies de communication historiques et sur les possibilités qu'elles offrent dans les secteurs de l'économie, des loisirs et du tourisme.

La page Internet de l'inventaire fédéral permet aussi de voir les objets qui sont considérés comme d'importance nationale au vu de leur contexte historique, mais qui présentent seulement une faible substance, voire plus de substance du tout. Ils ne constituent pas des objets de l'inventaire fédéral, si bien que les dispositions de protection de ladite ordonnance ne sont pas valables. Néanmoins, ils sont représentés sur la carte et décrits dans les textes de l'IVS, afin de rendre compte de l'ensemble de la structure du réseau des voies de communication historiques et d'illustrer l'importance des objets que protège l'inventaire fédéral dans le contexte du réseau historique. Dans la publication électronique de l'IVS, ils sont mentionnés sous la forme d'une information complémentaire à l'inventaire fédéral et clairement distingués des renseignements concernant celui-ci.

#### **Article 11 Informations sur les voies de communication historiques d'importance régionale ou locale**

La Confédération ne doit pas fournir des informations sur les voies de communication historiques uniquement dans le cadre de l'inventaire fédéral, mais donner d'autres renseignements en la matière, notamment sur les voies de communication historiques désignées par les cantons comme étant d'importance régionale ou locale.

À cette fin, les cantons peuvent faire publier des informations sur des voies de communication historiques qu'ils ont désignées comme étant **d'importance régionale ou locale et non d'importance nationale** dans l'IVS et les relier électroniquement à l'inventaire fédéral. En d'autres termes, ces renseignements peuvent être rendus accessibles au public dans la publication électronique, en tant qu'indications supplémentaires et facultatives.

En règle générale, les objets de ce type peuvent être désignés comme importants par les cantons au moyen de la législation cantonale, de l'établissement de plans ou d'une autre manière appropriée. Ils peuvent toutefois aussi être intégrés dans la publication électronique de l'OFROU en l'absence d'une telle désignation par les cantons, sur la base d'autres informations et documents et à titre provisoire, jusqu'à ce que les cantons aient désigné les objets de façon définitive. La publication, dans l'IVS, de ces objets qui n'ont pas encore été désignés de façon définitive par les cantons se justifie principalement par leur importance centrale pour la détermination des aides financières de l'OFROU au sens de l'art. 5 de l'ordonnance sur la protection de la nature et du paysage. En vertu de ladite disposition, sa participation varie selon la catégorie de l'objet (importance nationale, régionale ou locale).

Les cantons qui désirent relier, sous forme électronique, des informations concernant les voies de communication historiques à l'inventaire fédéral et les publier dans l'IVS doivent observer les **exigences définies par l'OFROU** (al. 2). Ce dernier est libre de déterminer la structure adéquate des informations dans des **directives**. Il peut par exemple définir le mode de description des données, le modèle à utiliser, le catalogue des données ainsi que les règles et les caractéristiques de la saisie, afin de garantir la consistance et la cohérence nécessaire à l'utilisation ultérieure des données. En vue d'une efficacité optimale, les cantons doivent élaborer, communiquer et mettre à jour les informations relatives aux objets de façon uniforme.

La protection assurée par ladite ordonnance ne couvre ni les objets cantonaux ou régionaux, ni les segments certes désignés comme d'importance nationale, mais ayant seulement une faible substance, voire plus de substance du tout, et ne figurant donc dans la publication qu'à titre d'information complémentaire.

## **Article 12 Aides financières**

### **Informations générales**

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 de **recherche** et de **documentation** en la matière. À titre exceptionnel, une aide financière peut également être versée pour des mesures supplémentaires qui ne sont pas directement axées sur la conservation des voies de communication historiques, mais qui assurent leur accessibilité et leur entretien. Dans l'ordonnance, l'ensemble des mesures concernées sont regroupées sous l'appellation « mesures visant à conserver » (art. 4, al. 1, OPN).

Le **calcul des subventions fédérales** est effectué sur la base des éléments suivants :

- l'**importance de l'objet** (art. 13, al. 3, LPN, en relation avec les art. 4 et 4a OPN). Elles s'élèvent à 25 % pour les objets d'importance nationale, à 20 % pour ceux d'importance régionale et à 15 % pour ceux d'importance locale (art. 5, al. 3, OPN) ; toutefois, la participation de la Confédération peut exceptionnellement être relevée à 45 % au maximum si le requérant démontre que le taux prévu ne permet pas de financer les mesures dont l'exécution est indispensable (art. 5, al. 4, OPN) ;



- l'**efficacité des mesures** (art. 13, al. 3, LPN). C'est pourquoi seuls les frais effectifs et imposés par l'exécution appropriée des tâches sont subventionnables (art. 6 OPN) ;
- le montant des **dépenses effectivement supportées** (art. 14, al. 1, de la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités [loi sur les subventions, LSu ; RS 616.1] et art. 6 OPN).

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

- la surveillance de l'exécution des mesures (établissement de rapports ou garantie des examens ; 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, garantie de l'accessibilité ; art. 7, al. 1, let. a, f et l, ainsi qu'al. 2, OPN). L'accessibilité est garantie si le public peut identifier la présence de l'objet aisément et que l'accès à ce dernier n'est pas entravé par des mesures de construction ou des restrictions juridiques.

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. 5, LPN ; exceptions à l'art. 8 OPN).

Dans ce cadre, la Confédération peut par exemple élaborer des guides sur la conservation adéquate des voies de communication historiques et imposer la mise en œuvre des principes et des méthodes décrits à titre de charge.

Pour l'octroi des aides financières de la Confédération, le département peut adopter un **ordre de priorité** lorsque les demandes déposées ou attendues dépassent les ressources disponibles (art. 13, al. 2, première phrase, LSu). Si les moyens financiers 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 ne peut pas être garantie dans un délai raisonnable (art. 13, al. 5, LSu).

En cas de **non-exécution** ou d'**exécution imparfaite** des mesures, il doit être procédé à une mise en demeure. L'OFROU fixe en même temps au canton un délai raisonnable pour l'exécution correcte (art. 11, al. 2 et 3, OPN). Si l'allocataire n'exécute toujours 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). Si l'allocataire accomplit la tâche qui lui incombe de manière imparfaite, 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). Dans les cas de rigueur, on peut renoncer en tout ou en partie à la restitution (art. 28, al. 3, LSu).

### **Alinéa 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, ce sont les dispositions de l'OPN qui 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 les dépenses subventionnables**. En effet, sur la base des dispositions de l'art. 14, al. 1, LSu et de l'art. 6, al. 1, OPN, seules sont reconnues déterminantes les dépenses directement liées à la conservation de la substance des voies de communication historiques (voir le document de l'OFROU sur les aides financières selon l'art. 13 LPN, 2005). Il est particulièrement important de définir clairement les frais dans le domaine des voies de communication historiques, car les projets qu'il convient d'évaluer et de subventionner en la matière poursuivent généralement d'autres objectifs que la conservation de la substance (p. ex. construction ou réfection d'une route, création d'une installation à valoriser pour le tourisme).

### **Alinéa 2 : Utilisation de tronçons de chemins historiques pour la mobilité douce**

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 conditions** déterminées. Ces dernières sont énumérées de manière non exhaustive (« notamment ») à l'art. 7, al. 1, OPN, dans une liste qui couvre largement l'éventail des dispositions accessoires qui s'imposent dans le cadre de l'octroi d'aides financières aux voies de communication historiques. C'est pourquoi l'OIVS prévoit uniquement la possibilité de préciser, dans la décision de subventionnement, que la voie de communication historique **est utile au réseau destiné à la mobilité douce**, c'est-à-dire qu'elle doit être enregistrée et conservée comme chemin pour piétons, chemin de randonnée pédestre ou voie cyclable. La disposition en question contribue de la sorte à l'exécution du mandat légal d'intégrer si possible des tronçons de chemins historiques dans le réseau des chemins de randonnée pédestre (art. 3, al. 2, LCPR).

### **Alinéa 3 : Exclusion de l'octroi d'aides financières aux bâtiments**

L'OIVS protège les éléments du paysage routier au même titre que les voies de communication historiques (voir art. 6, al. 3, ainsi que les commentaires relatifs à l'art. 7). Cependant, de nombreux éléments du paysage routier sont des **bâtiments**, comme les chapelles, les églises, les couvents, les châteaux et les auberges, et bénéficient à ce titre de **mesures de protection s'appliquant aux paysages ou aux monuments** (inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse [ISOS], inventaires cantonaux des monuments ou inventaires communaux des constructions).

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), responsable des sites

construits à protéger. Les aides financières versées en vertu de l'OIVS ne doivent pas être allouées pour la protection des bâtiments, mais seulement pour la conservation des voies de communication historiques elles-mêmes ainsi que pour celle d'autres éléments du paysage routier tels que les bornes, les calvaires et les oratoires.

De nombreux éléments des voies de communication historiques comme les ouvrages d'art (ponts, galeries, tunnels) bénéficient également de mesures de protection des paysages ou des monuments. L'art. 12, al. 1, LSu, prévoit que la dépense globale doit être répartie en fonction des intérêts en jeu et que les subventions fédérales doivent être allouées proportionnellement ; aucune réglementation particulière ne s'impose au niveau de l'ordonnance.

### **Article 13 Modification du droit en vigueur**

La modification du droit en vigueur concerne diverses ordonnances. Pour cette raison, elle est réglée dans une annexe.

## **3 Annexe**

La **perception de la taxe** pour la consultation et la transmission des données juridiques publiées sous forme électronique est réglée avant tout à l'art. 19 LPubl et à l'art. 13 de l'ordonnance du 23 novembre 2005 sur les émoluments applicables à la diffusion des publications de la Confédération (ordonnance sur les émoluments des publications ; RS 172.041.11). Cette dernière pose le principe de la perception d'émoluments pour toute transmission de publications sur un support de données (art. 4).

L'ordonnance du 7 novembre 2007 régissant les émoluments de l'Office fédéral des routes (ordonnance sur les émoluments de l'OFROU, OEmol-OFROU ; RS 172.047.40) doit préciser qu'aucun émolument ne sera perçu pour la transmission de données de l'inventaire fédéral telles que la liste des objets et les indications sur ces derniers (carte d'inventaire, descriptions) sur des supports de données ou par téléchargement sur Internet. Cette réglementation permet d'une part de renforcer le mandat légal d'information et de conseil prévu à l'art. 25 LPN, d'autre part d'appliquer une politique tarifaire qui favorise une bonne gestion des informations et promeut l'intérêt général selon une étude de la Coordination des informations géographiques et des systèmes d'information géographique au sein de l'administration fédérale (COSIG) menée en 2001 sur la structure et la politique de tarification des données géographiques au sein de l'administration fédérale.

L'art. 9 impose aux cantons de tenir compte de **l'inventaire fédéral dans leurs plans directeurs**. Ce devoir est conforme à la jurisprudence actuelle, selon laquelle le contenu de la protection de tous les inventaires fédéraux au sens de l'art. 5 LPN vaut pour l'aménagement du territoire cantonal (voir ATF 1C\_188/2007). À l'instar de l'OIVS, les deux autres ordonnances relatives à un inventaire fédéral selon l'art. 5 LPN, l'OISOS et l'OIFP, sont adaptées à cette nouvelle jurisprudence.

Dans l'ordonnance du 21 mai 2008 sur la géoinformation (OGéo ; RS 510.620), une adaptation de l'entrée « inventaire des voies de communication historiques de la Suisse – nationales » du catalogue des géodonnées de base relevant du droit fédéral est effectuée : le nouvel intitulé de l'ordonnance est mentionné comme désignation, tandis que le numéro de l'OIVS dans le recueil systématique du droit fédéral (RS 451.13) est indiqué à titre de base légale.

## Les publications de la mobilité douce

Source et téléchargement : [www.mobilite-douce.ch](http://www.mobilite-douce.ch)

### Guides de recommandations de la mobilité douce

N°	Titre	Année	Langue			
			d	f	i	e
1	<del>Directives concernant le balisage des chemins de randonnée pédestre (éd. OFEFP)</del> → Remplacé par N° 6	1992	x	x	x	
2	Construire en bois sur les chemins pédestres (éd. OFEFP)	1992	x	x	x	
3	<del>Revêtement des routes forestières et rurales : goudronnées ou gravelées? (éd. OFEFP)</del> → Remplacé par N° 11	1995	x	x		
4	<del>Signalisation de direction pour les vélos en Suisse</del> → Remplacé par N° 10	2003		d / f / i		
5	Conception d'itinéraires cyclables	2008		d / f / i		
6	Signalisation des chemins de randonnée pédestre	2008	x	x	x	
7	Stationnement des vélos	2008	x	x	x	
8	La conservation des voies de communication historiques – Guide de recommandations techniques	2008	x	x	x	
9	Construction et entretien des chemins de randonnée pédestre	2009	x	x	x	
10	Signalisation de direction pour vélos, VTT et engins assimilés à des véhicules	2010		d / f / i		
11	Obligation de remplacement des chemins de randonnée pédestre – Guide de recommandations à l'égard de l'art. 7 de la loi fédérale sur les chemins de randonnée pédestre (LCPR)	2012	x	x	x	
12	Recommandation pour la prise en considération des inventaires fédéraux au sens de l'article 5 LPN dans les plans directeurs et les plans d'affectation	2012	x	x	x	
13	Planification du réseau de chemins de randonnée pédestre	2014	x	x	x	
14	Planification des réseaux de cheminements piétons	2015	x	x	x	
15	Prévention des risques et responsabilité sur les chemins de randonnée pédestre	2017	x	x	x	

## Documentation sur la mobilité douce

N°	Titre	Année	Langue			
			d	f	i	e
101	<i>Responsabilité en cas d'accidents sur les chemins de randonnée pédestre (éd. OFEFP) → Remplacé par N° 15</i>	1996	x	x	x	
102	Evaluation einer neuen Form für gemeinsame Verkehrsbereiche von Fuss- und Fahrverkehr im Innerortsbereich	2000	x	r		
103	Nouvelles formes de mobilité sur le domaine public	2001		x		
104	Projet Plan directeur de la locomotion douce	2002	x	x	x	
105	Efficiency des investissements publics dans la locomotion douce	2003	x	r		r
106	PROMPT Schlussbericht Schweiz (inkl. Zusammenfassung des PROMPT Projektes und der Resultate)	2005	x			
107	Concept de statistique du trafic lent	2005	x	r		r
108	Problemstellenkataster Langsamverkehr Erfahrungsbericht am Beispiel Langenthal	2005	x			
109	CO2-Potenzial des Langsamverkehrs – Verlagerung von kurzen MIV-Fahrten	2005	x	r		r
110	Mobilität von Kindern und Jugendlichen – Vergleichende Auswertung der Mikrozensen zum Verkehrsverhalten 1994 und 2000	2005	x	r		r
111	Verfassungsgrundlagen des Langsamverkehrs	2006	x			
112	La mobilité douce dans les projets d'agglomération – Aide de travail	2007	x	x	x	
113	Objectifs de qualité des chemins de randonnée pédestre de Suisse	2007	x	x		
114	Expériences faites avec des chaussées à voie centrale banalisée à l'intérieur de localités (CD-ROM)	2006	x	x		
115	Mobilité des enfants et des adolescents – Constats et tendances tirés des micro-recensements de 1994, 2000 et 2005 sur le comportement de la population en matière de transports	2008	x	r		r
116	Forschungsauftrag Velomarkierungen – Schlussbericht	2009	x	r		r
117	Wandern in der Schweiz 2008 – Bericht zur Sekundäranalyse von «Sport Schweiz 2008» und zur Befragung von Wandernden in verschiedenen Wandergebieten	2009	x	r		r
118	Aides financières destinées à la conservation des voies de communication historiques en vertu de l'article 13 de la LPN – Relèvement exceptionnel des taux de subvention : mise en œuvre de l'art. 5, al. 4, de l'OPN par l'OFROU	2009	x	x	x	
119	Velofahren in der Schweiz 2008 – Sekundäranalyse von «Sport Schweiz 2008»	2009	x	r		
120	Coûts occasionnés par la construction des infrastructures de mobilité douce les plus courantes – Vérification destinée à l'évaluation des projets d'agglomération transports et urbanisation	2010	x	x	x	
121	Parkings à vélos publics – Recommandations pour le recensement (2 <sup>e</sup> édition révisée)	2011	x	x	x	
122	Ordonnance concernant l'inventaire fédéral des voies de communication historiques de la Suisse – Ordonnance; Rapport explicatif	2010	x	x	x	

N°	Titre	Année	Langue			
			d	f	i	e
123	Tour d'horizon de la formation suisse en matière de mobilité douce - Analyse et recommandations pour les étapes à venir	2010	x	x	x	
124	Fondements économiques des chemins de randonnée pédestre en Suisse	2011	x	r	r	r
125	Le piéton dans l'entre-deux des villes – Vers les IFF* de demain, urbaines et multimodales (*Installations à forte fréquentation)	2012	x	x		
126	Zur Bedeutung des Bundesgerichtsentscheides Rüti (BGE 135 II 209) für das ISOS und das IVS	2012	x			
127	Vélostations – Recommandations pour leur planification et mise en service	2013	x	x	x	
128	Aide à la traduction de la terminologie de l'inventaire fédéral des voies de communication historiques de la Suisse	2013		d / f / i		
129	Concept Offre de formation Mobilité douce	2013	x	x		
130	Geschichte des Langsamverkehrs in der Schweiz des 19. und 20. Jahrhunderts Eine Übersicht über das Wissen und die Forschungslücken	2014	x			
131	Wandern in der Schweiz 2014 –Sekundäranalyse von «Sport Schweiz 2014» und Befragung von Wandernden in verschiedenen Wandergebieten	2015	x	r	r	r
132	Velofahren in der Schweiz 2014 –Sekundäranalyse von «Sport Schweiz 2014» und Erhebungen auf den Routen von Veloland Schweiz	2015	x	r	r	r
133	Mountainbiken in der Schweiz 2014 –Sekundäranalyse von «Sport Schweiz 2014» und Erhebungen auf den Routen von Mountainbikeland Schweiz	2015	x	r	r	r
134	Service cantonal des réseaux piétons – Tâches et organisation	2015	x	x	x	
135	Mobilité des enfants et des adolescents - Evolution de 1994 à 2010, Analyse basée sur les micro-recensements «Mobilité et transports»	2015	x	r		r
136	Voies express vélo	2015	x	x		
137	Délimitation des catégories des chemins de randonnée pédestre	2017	x	x	x	

x = texte intégral    r = résumé

**Documentation sur les voies de communication historiques (IVS) :  
monographies cantonales**

Source et téléchargement : [www.ivs.admin.ch](http://www.ivs.admin.ch)

Les monographies cantonales retracent l'histoire des transports et présentent divers témoins du passé particulièrement intéressants de par leur construction, leur aspect dans le paysage ou d'autres caractéristiques. Des informations sur la genèse, la structure, l'objectif et l'utilité de l'IVS complètent ces publications, qui s'adressent à un large public.

