

DOSSIER

TROP D'INSTRUMENTS, UN DANGER POUR L'URBANISME ?

Les Cahiers
d'EspaceSuisse –
Section romande

14.06.2019, depuis 1983

EspaceSuisse

Association pour l'aménagement
du territoire

Section romande

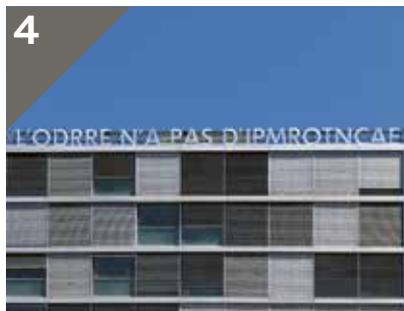
DOSSIER : TROP D'INSTRUMENTS, UN DANGER POUR L'URBANISME ?

3

ÉDITORIAL
SURREGLEMENTATION :
SÉCURITÉ OU ASPHYXIE ?

Frédéric Frank

4



P(A)NSER LA VILLE
DE SA PLANIFICATION OU
LE CONCOURS À LA RESCOURSE
DE L'ANTAGONISME
PROJET - INSTRUMENT

Nicole Surchat Vial

8



LE DÉVELOPPEMENT DE LA VILLE
DE LA CHAUX-DE-FONDS
À TRAVERS LE PLAN JUNOD

Philippe Carrard

14



RÈGLES NOMBREUSES -
LONGUES PROCÉDURES ?

Rudolf Muggli

18



LA RÈGLE CONTRE LE PROJET :
L'ENFER EST PAVÉ DE BONNES INTENTIONS

Laurent Guidetti

24



DES RÈGLES AU PROJET,
PARCOURS D'ARCHITECTES

Interview de l'agence bunq

30

ACTUALITÉS

31

AGENDA

ÉDITORIAL

SURRÉGLEMENTATION : SÉCURITÉ OU ASPHYXIE ?

Les évolutions récentes de l'édifice légal complexifient les interventions des aménagistes, urbanistes et architectes; les professionnels de l'espace y sont désormais confrontés quotidiennement. La superposition entre normes issues de différentes préoccupations sociétales (environnementales, patrimoniales, sociales, etc.) met parfois le concepteur face à des arbitrages peu satisfaisants, voire à des propositions absurdes.

EspaceSuisse - Section romande a dédié son dernier séminaire à cette épineuse question, sous l'intitulé «Trop d'instruments, un danger pour l'urbanisme?». Organisé à La Chaux-de-Fonds, ville dont l'urbanisme est riche d'enseignements, il a été le lieu d'échanges passionnés. Ce Cahier retranscrit quelques-unes de ces interventions, étoffées de contributions inédites. Nicole Surchat Vial et Philippe Carrard interrogent la pertinence du cumul des instruments de planification de façon diachronique, en présentant les évolutions de l'urbanisme au cours des dernières décennies, que ce soit dans un contexte théorique ou face au cas pratique de La Chaux-de-Fonds. Rudolf Muggli porte un regard d'avocat sur l'abondance de règles actuelle et les longues procédures qu'elles engendrent, notamment en regard des dernières tendances européennes. Laurent Guidetti s'interroge sur la situation actuelle en se basant sur son expérience d'architecte-urbaniste au sein du bureau TRIBU architecture. Il formule ensuite des remarques de fond sur les malaises sociétaux que retranscrit la surréglementation actuelle. Pour conclure, l'agence bunq présente, au travers de deux projets récents, des outils et des propositions qualitatives qu'elle a réussi à développer dans un contexte réglementaire initialement contraignant.

À travers ces différents regards, ce Cahier souhaite interroger le lecteur sur la situation actuelle de la surréglementation en formulant plusieurs questions de fond, communes aux différentes contributions: que reflète la surréglementation actuelle de la société? Soigne-t-elle les maux qu'elle prétend guérir ou en génère-t-elle de nouveaux? À qui est-elle davantage favorable? Aux professionnels qui la produisent, aux concepteurs qu'elle devrait accompagner, ou encore aux usagers qu'elle devrait servir?

Frédéric Frank, rédacteur en chef

Après 35 ans d'existence, Les Cahiers de l'ASPAN deviennent Les Cahiers d'EspaceSuisse - Section romande, formant écho au changement de nom récent de notre association faitière. Le but de notre publication est intact et reste fidèle aux Comités éditoriaux précédents: informer sur des sujets d'actualité, susciter débat et réflexion sur l'aménagement du territoire en Suisse et offrir une tribune d'expression à des acteurs de différents milieux.

P(A)NSER LA VILLE DE SA PLANIFICATION

ou le concours à la rescousse de l'antagonisme projet - instrument

Nicole Surchat Vial

Du dessin de ville à la planification, en passant par les préceptes du développement durable, l'urbanisme renaît aujourd'hui, hors de l'antagonisme régulation - souplesse, dans une théorie de l'urbanisme systémique et multiscalaire : conception spatiale, *database*, *civic tech* cohabitent dans des objectifs assumés grâce à une méthode de scénario portée par des concours professionnalisés.

L'urbanisme existe depuis 5000 ans. La volonté des hommes d'agir sur les villes est aussi ancienne que l'histoire des populations et des activités qui s'y installent. Un processus continu de création, d'essor, de déclin, de destruction partielle ou totale, accidentelle ou volontaire, marque la construction des villes. Les dessins de plans de villes, établis pour régler leur expansion, se retrouvent dès l'Antiquité¹. Le 19^e siècle et la révolution industrielle y avaient introduit les préoccupations de salubrité et de sécurité par la prise en compte de l'hygiénisme et du développement des connaissances médicales. Le 20^e siècle a présidé au changement de l'urbanisme, changement de dimension, mais aussi de nature. De dimension, du fait de la croissance considérable de la population, en particulier urbaine. De nature, parce que l'urbanisme a étendu son champ de préoccupation et d'action à l'ensemble des domaines de la dynamique urbaine. L'élaboration des plans des villes s'est mul-

tipliée : plans d'extension, d'embellissement, plans régulateurs, plans ou schémas directeurs. Ils ont longtemps été présentés comme des pièces maîtresses des politiques et des stratégies urbaines développées.

Trois grandes générations de plans peuvent être distinguées

La première génération de plans se concentre sur la définition spatiale. Elle concerne la fin du 19^e siècle et la première moitié du 20^e siècle, époque de l'industrialisation et de l'essor économique : les plans sont centrés sur la définition d'une image spatiale, le dessin de la ville future, la délimitation de l'emprise urbaine dans laquelle les voies de circulation jouaient un rôle à la fois structurant et fonctionnel. Ces plans guidaient les actions opérationnelles à court terme, mais ils proposaient également une image du futur à long terme. Et il y avait forcément contradiction entre ces deux horizons temporels.

La deuxième génération de plans se focalise sur la planification. Dans les années 1950 à 1970, époque de forte croissance démographique et économique, et de décolonisation, les plans directeurs des grandes villes se comptent par centaines. Les urbanistes sont porteurs d'idéologies techniques et de méthodes « planificatrices ».

Les plans directeurs « traditionnels » se développent. Ils introduisent la notion de dynamique urbaine, analysent et prévoient les « stocks » et les « flux » de popula-



tions, de logements, d'activités, d'emplois et de déplacements. Ils établissent des prévisions démographiques et d'emplois, en fonction desquelles sont calculés les besoins en espace et en équipements. Ils analysent et programment la ville par grands thèmes sectoriels : l'habitat et le logement, les transports, les équipements, les activités économiques. Ils comportent une représentation cartographique de la ville future en termes de zonage par grand type d'usage du sol : c'est le produit central de l'élaboration du plan. Cette carte regroupe les choix essentiels donnant lieu à une traduction spatiale de trois éléments fondamentaux : surfaces urbanisées et urbanisables avec leur localisation et leur fonction, leur forme, leur densité ; surfaces d'espaces ouverts, agriculture, espaces verts à préserver ou à créer ; réseaux d'infrastructures existants et projetés de la circulation automobile, des transports en commun, fluviaux ou aériens et transports d'énergie.

La troisième génération de plans s'oriente vers le développement durable. Les années 1980 et 1990 correspondent à une période de déprise économique, de progression démographique affaiblie dans les pays du Nord, de dislocation du bloc de l'Est, de mondialisation des échanges économiques, de profondes mutations scientifiques et technologiques. C'est aussi la période des préoccupations environnementales.

Le contenu des plans directeurs a sensiblement évolué pour introduire ces préoccupations. Ainsi apparaissent les volontés d'aménager l'espace pour favoriser le développement économique (la ville comme moteur du développement économique) ; de redévelopper les zones centralisées ; de créer des centralités dans les périphéries ; de constituer une image de marque favorisant le marketing territorial ; de réduire la consommation d'espace et d'énergie ; d'aborder les nombreux thèmes liés à l'écologie. En parallèle, les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC), la formation, la réduction des inégalités sociales, et la valorisation des ressources humaines acquièrent une grande importance.

Dès lors, la forme des plans directeurs évolue. De rapports volumineux, ils deviennent des documents destinés à être largement diffusés : plaquettes, classeurs avec une cartographie beaucoup plus limitée. C'est le signe de l'importance croissante du besoin d'information, de communication et de concertation.

Le projet urbain

L'urbanisme déploie un savoir-faire qui allie vision technique et spatialisée, projet d'organisation des établissements humains et processus de décision : politiques publiques, participation de la société civile.

Le projet urbain concrétise l'ambition des hommes qui veulent créer ou modeler

¹ Le contenu ne peut être dissocié de son contenant : Ann Veronica Janssens, L'ODRRE N'A PAS D'IPMROTNCAE. (Photo © Nicole Surchat Vial.)

une ville ou un morceau de ville. Ce que les Anglo-Saxons nomment *Urban Design* constitue le principal moyen d'agir sur la forme de la ville, de la modéliser fonctionnellement et esthétiquement, de renouer avec la tradition de la composition urbaine. Toutefois, le projet urbain seul ne peut remplacer l'ensemble des démarches de planification. Le pas reste à franchir pour assembler et fédérer les savoir-faire et la connaissance, issus tant des approches du développement durable que de la planification.

Une nouvelle théorie de l'urbanisme intégré et multiscale

Cette contribution suggère une nouvelle théorie et approche urbanistique qui allie projet urbain, planification stratégique et développement durable, en particulier dans son intégration des différents acteurs concernés par ces changements.

Une approche multiscale est nécessaire : elle dépasse la seule question des aspects temporels (conditions de vie des générations futures), et doit également aborder les échelles spatiales qui sont multiples (planétaires, nationales, régionales et locales). Le premier principe réside dans l'intégration de ces échelles multiples dans l'élaboration du projet territorial : il faut que les limites administratives et l'esprit de clocher soient bannis !

Le projet est l'instrument privilégié de l'urbanisme pour composer l'espace. Il trouve son fondement dans les objectifs publics construits sur une concertation adaptée et des données de base étoffées et vérifiées. L'acte projectuel, culturel, en est l'essence même. On parle ici du projet spatial et fonctionnel qui articule l'urbanisation, la mobilité, et l'environnement, inclus le paysage.

La connaissance du territoire, identifiant ses potentialités et ses contraintes, décomposée selon les trois mêmes strates (environnement, urbanisation et accessibilité) définit la réalité objective du territoire. Loin d'écarter les ingrédients positifs de la planification, la méthode propose d'identifier les potentiels actuels et futurs : mètres carrés constructibles, nombre escompté d'habitants, d'emplois, d'équipements, types d'aspirations résidentielles. Cette gestion des flux s'accompagnera d'un monitoring dynamique qui évitera l'écueil de l'objectif quantifié forcément contredit par la réalité.

Un peu d'ordre dans les méthodes de participation est de bon aloi. Il ne s'agit pas

de donner le crayon aux utilisateurs mais bien d'identifier les attentes, les besoins de la population au travers de sa participation. Clarifier ce qui est du ressort de l'information, de la concertation, de la coproduction et au final à qui revient la décision. Tous les outils des *civic tech* sont aujourd'hui activement utilisés dans des protocoles que la médiation a remis au goût du jour.

La montée en puissance de la société civile face à la démocratie représentative nécessite la prise en compte de cette énergie positive. Il n'empêche que l'attrait actuel de notre système de démocratie directe - attesté par le mouvement des gilets jaunes en France - démontre la solidité de l'assise de ces objectifs d'intérêt public définis par des décisions qui relèvent des autorités, lesquelles sont systématiquement confrontées à l'avis de la population, à tous les échelons, par les droits d'initiative ou de référendum.

Le projet peut alors se concrétiser progressivement sous forme de plusieurs scénarios, faisant varier les données de l'urbanisation, de l'environnement, de la mobilité, voire des coûts. L'évaluation des scénarios se fait au travers d'une pondération, sur la base des objectifs fixés et de leurs indicateurs. Sa formalisation se concrétise dans un plan directeur d'urbanisme, ou équivalent, et dans un rapport qui ancre les objectifs d'intérêt public et les règles de gouvernance s'y rapportant.

Les concours d'idées ou de projet, en particulier les mandats d'étude parallèles (règlement SIA 143), sont l'instrument idoine pour la mise au point de ces scénarios débattus lors de « dialogues intermédiaires » favorisant la maturation des intentions du collège d'experts où se réunissent élus et professionnels.

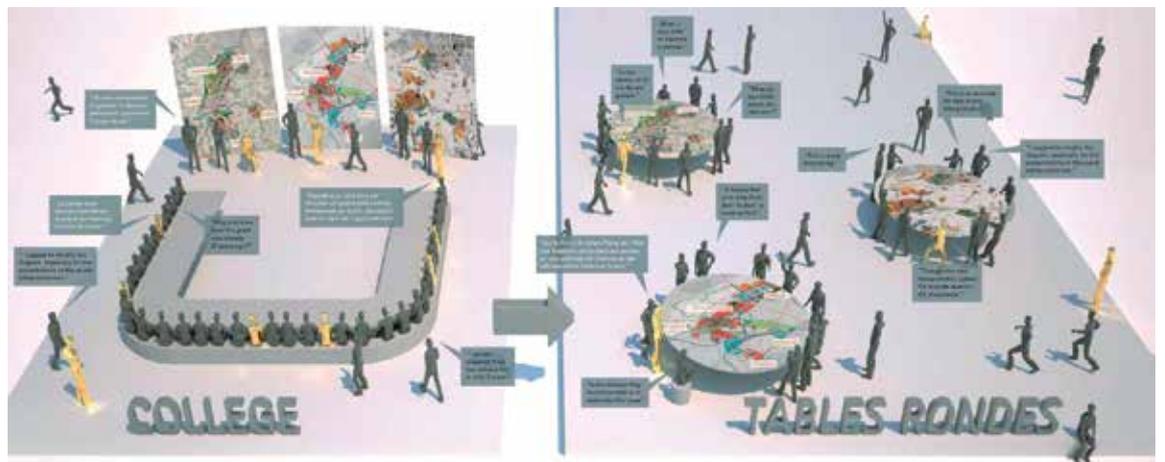
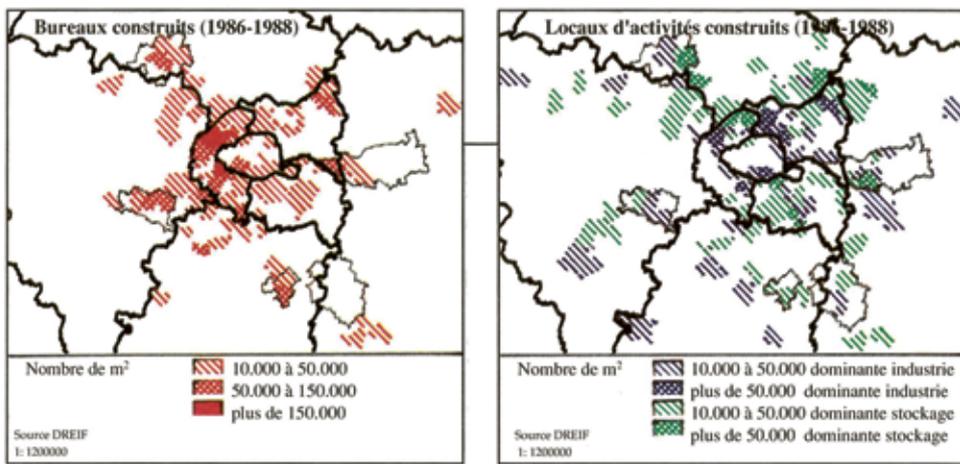
Nous avons en main une méthode qui intègre qualité spatiale, prise en compte tant de la démocratie participative que représentative, sur un système de données et d'actions qui aboutiront à un urbanisme qui avouera (enfin ?) que régulation et composition urbaine ne sont pas antinomiques. Bien entendu, « un discours sur la méthode scientifique sera toujours un discours de circonstance »¹

Nicole Surchat Vial est architecte à Genève et professeure à la Haute école d'ingénierie et d'architecture de Fribourg.

1 Cet article est largement inspiré de la thèse de doctorat de l'auteur : Surchat Vial N., *Ville, développement durable et urbanitaire*, Université de Genève, Genève, 2006.

2 Bachelard G., *Le nouvel esprit scientifique*, PUF, 1995.

- 2 Exemple de la première génération de plans : Paris 19^e siècle, l'immeuble et l'espace urbain. (Source : APUR, atelier parisien d'urbanisme)
- 3 Exemple de la deuxième génération de plans : schéma du secteur Seine Sud-Est à Paris, 1974. (Source : APUR, atelier parisien d'urbanisme)
- 4 Exemple de la troisième génération de plans : la répartition inégale des emplois en Île-de-France (légende originale : « La répartition inégale constitue un puissant facteur d'inégalités fiscales »). (Source : DRE, APUR, IAURIF, *Le Livre blanc de l'Île-de-France*, Paris, 1990)
- 5 Les démarches du projet d'agglomération franco-valdo-genevois : projet précurseur du règlement SIA 143. (Sauf mention, toutes les illustrations ont été réalisées et fournies par l'auteur.)



LE DÉVELOPPEMENT DE LA VILLE DE LA CHAUX-DE-FONDS À TRAVERS LE PLAN JUNOD

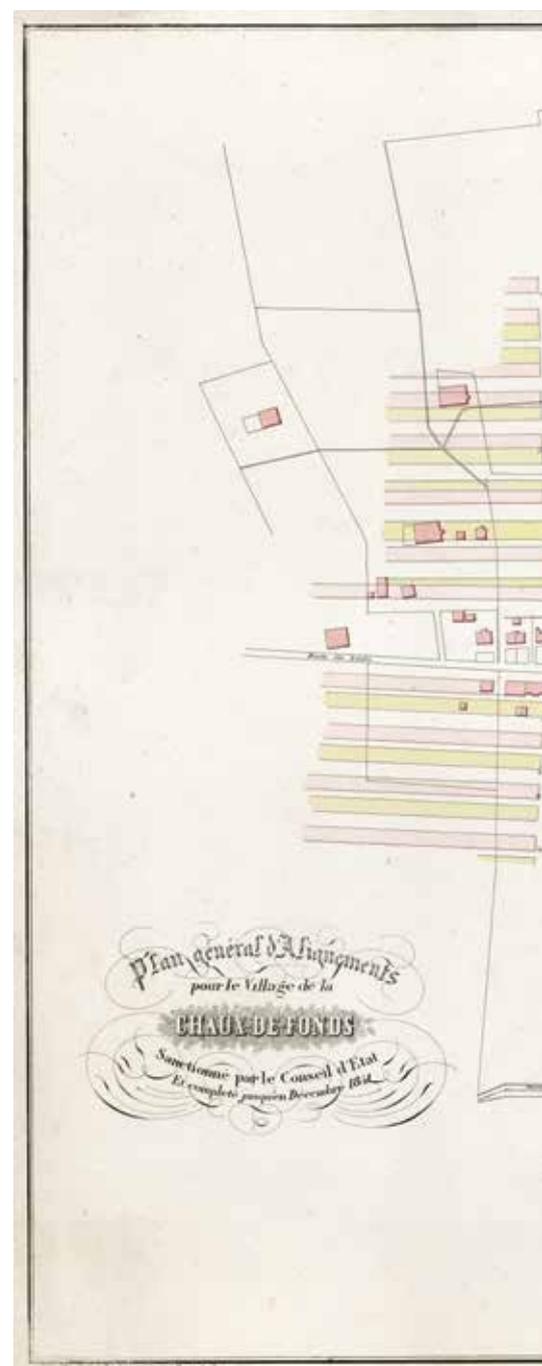
Philippe Carrard

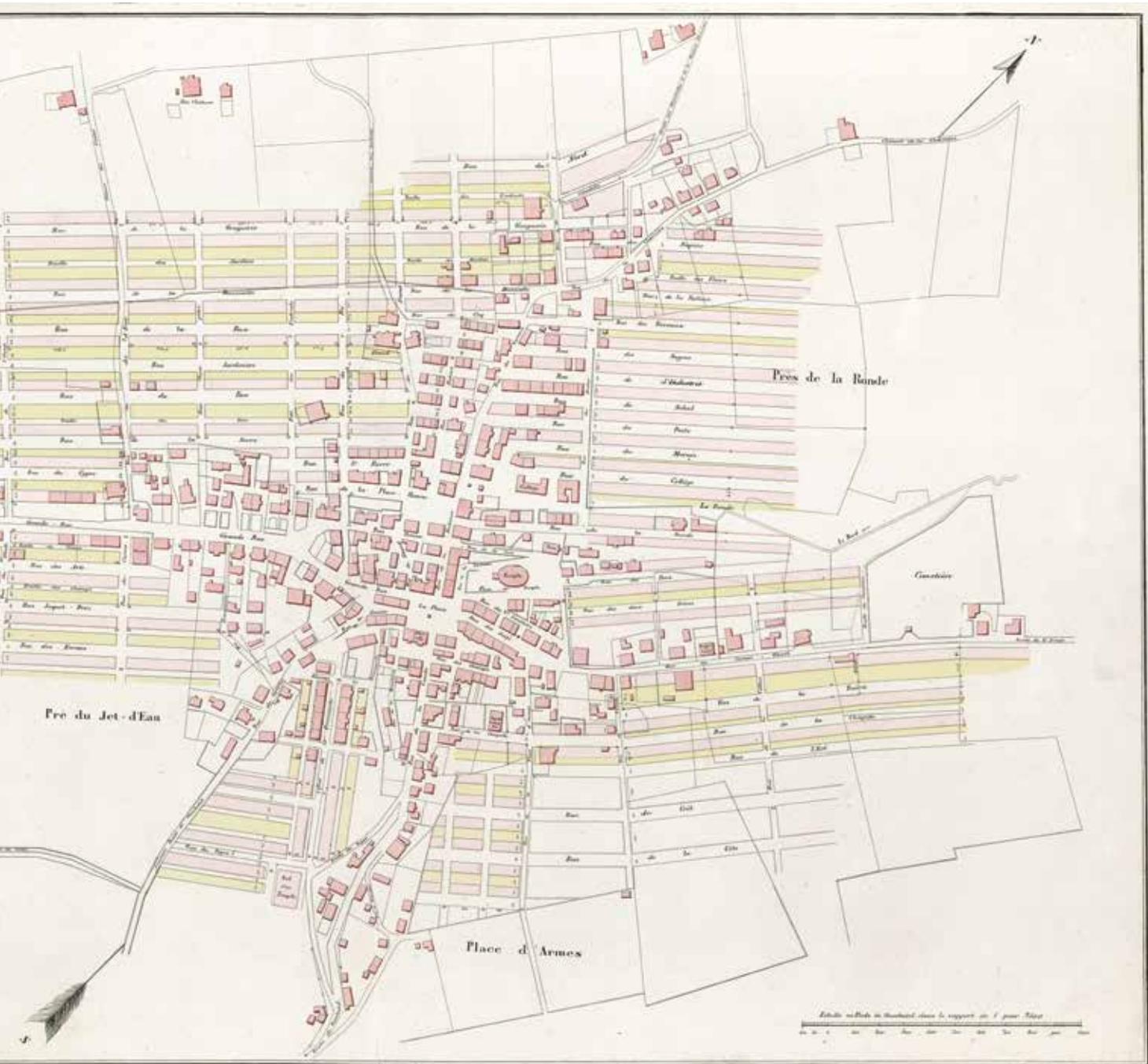
L'urbanisme orthogonal caractéristique de la ville de La Chaux-de-Fonds a plus de 150 ans. Les règles mises en place au milieu du 19^e siècle sont encore aujourd'hui appliquées. D'une grande simplicité et facilement compréhensibles, elles contrastent avec les nouvelles règles d'aménagement du territoire apparues en Suisse depuis le début des années 1980. À l'heure actuelle, on ne compte plus les lois et règlements fédéraux, cantonaux et communaux, les plans sectoriels de la Confédération, les plans directeurs cantonaux, les plans directeurs régionaux, les projets d'agglomération, les plans d'aménagements locaux, les plans de détail et autres planifications spécifiques à chaque canton. Dans un urbanisme idéal, il serait intéressant de pouvoir revenir à des règles simples et efficaces.

À partir du 14^e siècle, La Chaux-de-Fonds se développe lentement grâce à la petite industrie et l'agriculture. La production horlogère et le commerce qui y est lié se développent surtout à partir de 1750, transformant peu à peu le hameau rural en véritable bourgade, constituée du village proprement dit et de l'agglomération séparée en quartiers. D'un point de vue démographique, la population totale de la commune passe de 1925 habitants en 1712, à 4560 en 1793.

L'incendie de 1794 et la mise en place du plan Junod

Le 5 mai 1794, La Chaux-de-Fonds est presque complètement anéantie par un incendie. Jusque-là, c'est un village construit selon un plan en étoile, ayant pour centre la place du Marché, actuelle place de l'Hôtel-de-Ville.







2

Après l'incendie de 1794, qui n'a épargné que les extrémités du village, un plan de reconstruction est rapidement établi car les autorités souhaitent éviter une émigration massive et favoriser la reprise de l'activité économique. Ce plan de reconstruction est attribué à Moïse Perret-Gentil. Le souci premier lors de la reconstruction est la prévention des incendies.

De 1800 à 1830, l'extension de La Chaux-de-Fonds est modeste. Elle croît de 4900 à 6500 habitants. Afin de gérer au mieux cette explosion démographique, les autorités communales demandent à Charles-Henri Junod, inspecteur des ponts et chaussées de la principauté de Neuchâtel, d'établir un plan du développement d'urbanisme. Le Conseil d'État sanctionne son plan le 10 janvier 1835 ; il est complété en 1841.

Le fonctionnement du plan Junod

Le plan Junod fonctionne selon trois grands principes pour répondre aux besoins de l'horlogerie : la lumière, la rationalité et la facilité du développement urbain.

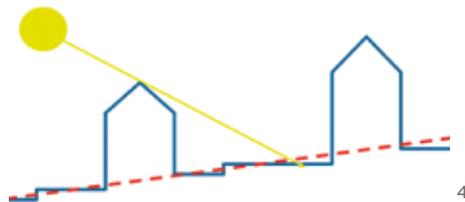
Le développement de la ville se fait en priorité sur le versant nord de la vallée, là

où l'ensoleillement est la plus important. Ce coteau étant en faible pente, le plan Junod définit le positionnement des masses bâties permettant un ensoleillement optimal des appartements, des ateliers et des fabriques. Les logements sont localisés du côté nord des immeubles alors que les ateliers d'horlogerie prennent place côté sud afin de bénéficier de la lumière naturelle. Un dégagement devant les immeubles est également prévu pour les jardins communautaires. La direction des constructions que prévoit le plan, parallèle à l'axe de la vallée, est particulièrement bien adaptée à la position géographique de la ville, à l'ensoleillement et aux vents.

La rationalité du plan devait englober plusieurs aspects. La structure de production de l'horlogerie était très dispersée dans la ville et nécessitait de nombreux déplacements. La densification des rues avec une morphologie sous formes de barres et un plan orthogonal permettent d'avoir des déplacements rapides et sans détours. Les rues rectilignes et larges facilitent également le déneigement et le stockage de la neige sur les trottoirs pendant la période hivernale.



3



4

Enfin, la facilité du développement urbain était primordiale pour l'évolution de la ville. Le plan d'origine devait permettre un développement infini qui ne contredise pas ses principes de base.

Un développement démographique en dents de scie

Entre 1830 et 1850, La Chaux-de-Fonds connaît un accroissement démographique considérable, comme la plupart des villes impactées par la révolution industrielle. De 6500 habitants en 1830, la population passe à 13200 en 1850.

Au cours de la deuxième partie du 19^e siècle, l'accroissement démographique se poursuit. De 13200 habitants à la fin de l'année 1850, la population passe à 36000 à la fin de l'année 1900. Dans l'entre-deux-guerres, l'horlogerie est en crise et la situation économique se détériore gravement. Le niveau de population stagne et le développement urbain ralentit. Durant les trente années qui suivent la Deuxième Guerre mondiale, par contre, La Chaux-de-Fonds connaît l'une des périodes les plus prospères de son histoire. Sa population atteint son maximum absolu en 1967

avec 43036 habitants avant de connaître une forte baisse de plus de 5000 habitants au début des années 1970, conséquence immédiate de la crise horlogère. Depuis les années 1980, la population croît à nouveau pour atteindre environ 38000 habitants en 2018.

Et maintenant, avec quel(s) instrument(s) planifier ?

Le plan Junod s'est traduit par la mise en place d'alignements routiers qui sont encore en vigueur. Le plan page suivante montre un secteur de la ville avec des alignements de 1856 (fig. 5).

Les plans d'alignements permettent de structurer l'environnement urbanisé en déterminant l'implantation des constructions par rapport au domaine public dans le but de satisfaire à des questions esthétiques, urbanistiques, de salubrité et de circulation. Ils réservent l'espace nécessaire à la construction des voies de communication à usage public, telles que routes, voies ferrées, voies cyclables, chemins pour piétons ou places publiques.

La mise en place d'alignements est encore aujourd'hui utilisée dans beau-

2, 3 À l'intérieur du plan Junod, aujourd'hui. (Photos Aline Henchoz)

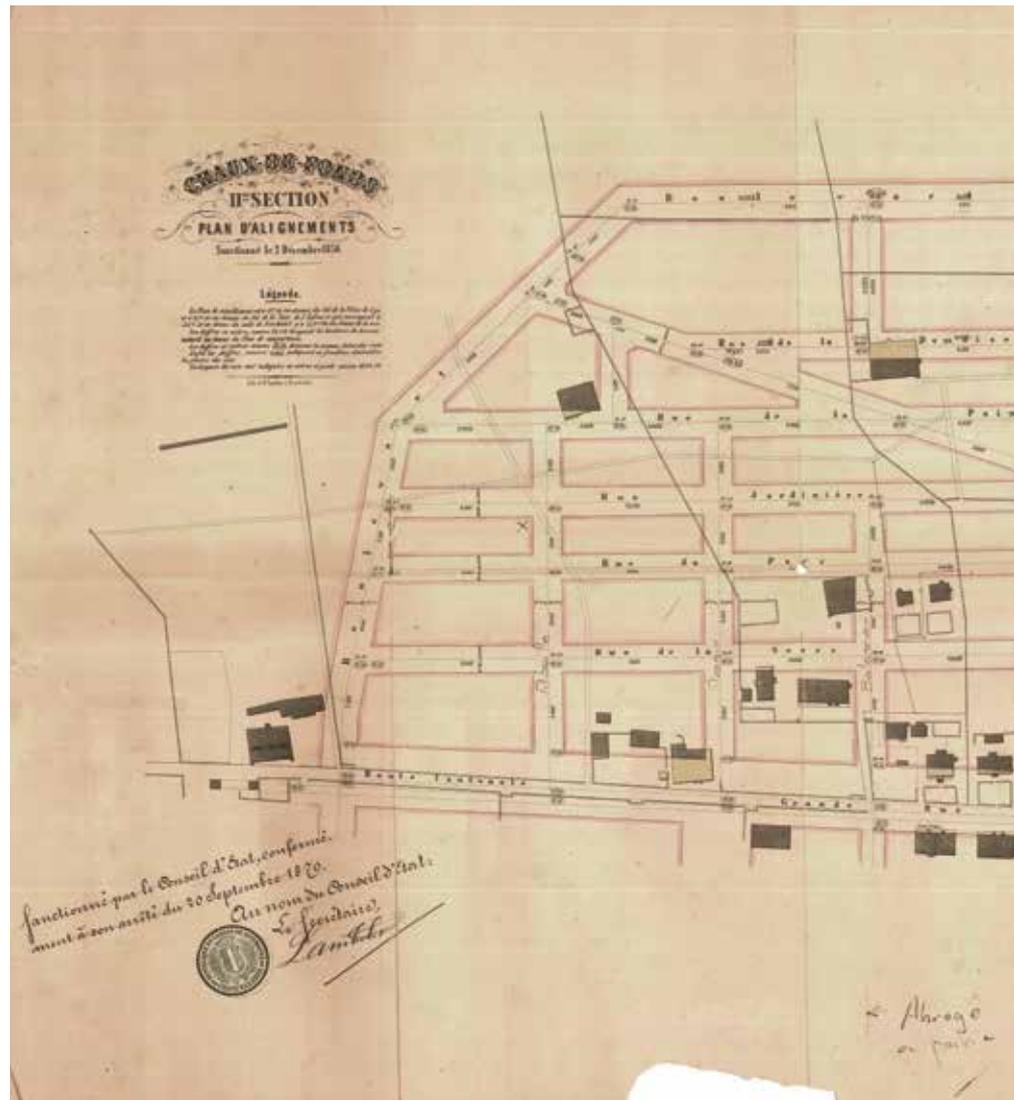
4 Schéma d'implantation des bâtiments dans le damier.

coup de procédures à La Chaux-de-Fonds comme dans le périmètre de la scierie des Éplatures qui est actuellement en cours de planification. Le plan de quartier étant un outil d'une grande précision, il est difficile de tout planifier et de régler le développement dans le détail car les constructions du secteur de la scierie des Éplatures vont prendre au moins dix ans. Il est dès lors pertinent de mettre en place, en amont, les alignements routiers, car ceux-ci ne vont pas bouger. Cela a également permis de donner un cadre clair lors des discussions avec les futurs projeteurs du plan de quartier.

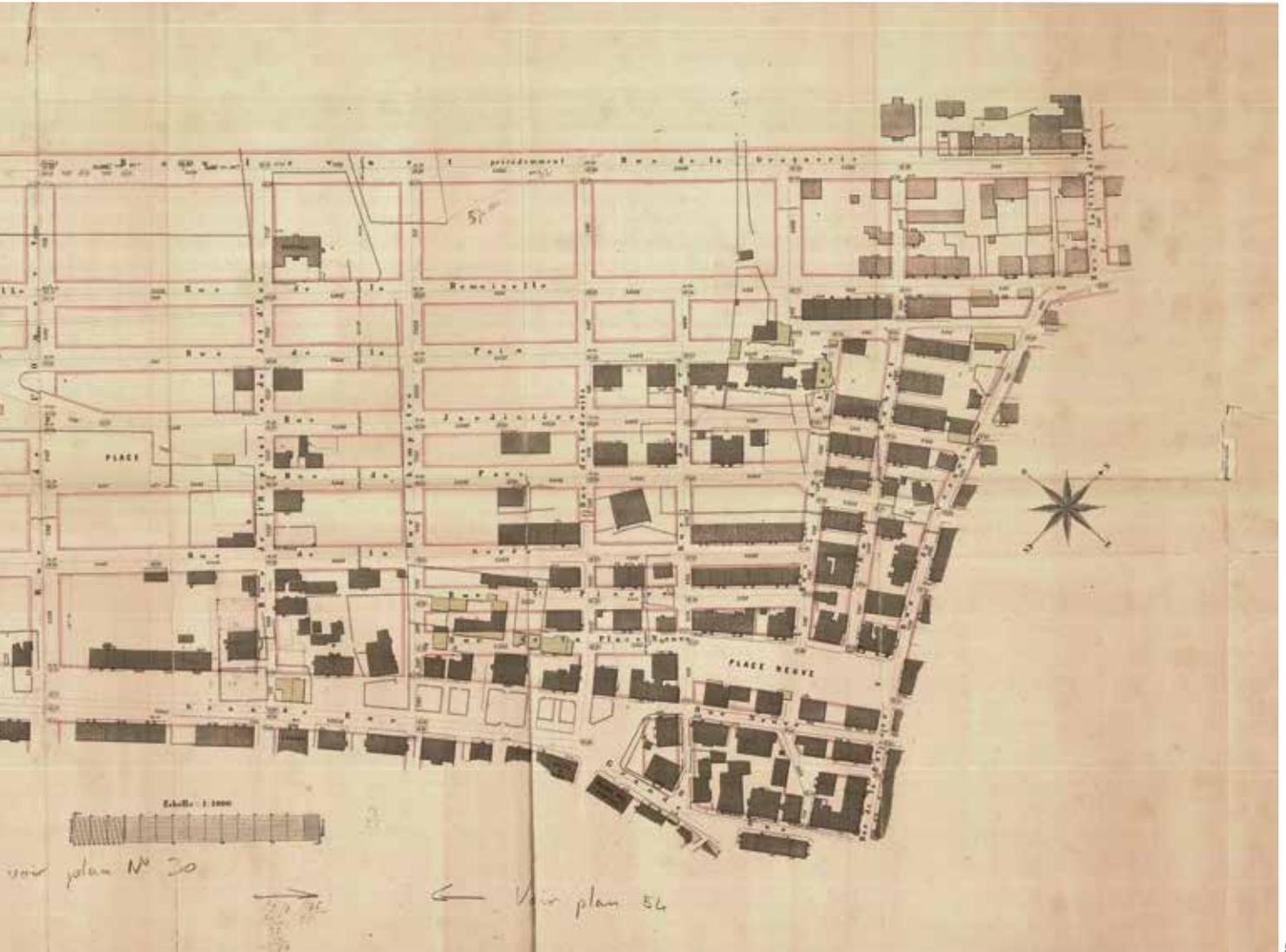
Outil de planification datant de près de 200 ans, l'efficacité et la durabilité du plan Junod n'est plus à démontrer. La mixité souhaitée depuis son élaboration et les trois principes du plan Junod ont permis à la situation actuelle d'exister: en 2018, 14 400 habitants et 8200 emplois se trouvent dans le périmètre du plan Junod, sur un total de 38 000 habitants et 25 000 emplois. La Chaux-de-Fonds est l'ensemble urbain du 19^e siècle le plus complet et le plus significatif que l'on puisse voir en Suisse. Cette typicité, liée à l'urbanisme horloger, a permis le classement des villes de La Chaux-de-Fonds et du Locle au patrimoine mondial de l'Unesco en 2009.

À l'heure actuelle, la superposition des lois, règlements et planifications fédéraux, cantonaux et communaux fait qu'il est extrêmement compliqué pour le citoyen, le propriétaire, l'investisseur et le politicien de bien comprendre l'aménagement du territoire. Revenir à une planification du type plan Junod est totalement illusoire. Par contre, simplifier l'édifice légal pour s'en approcher devrait être l'une des priorités absolues des décideurs ces prochaines années.

Philippe Carrard est urbaniste communal à La Chaux-de-Fonds.



- 5 Plan d'alignements routiers sur la partie nord-est de l'avenue Léopold-Robert (1856).
- 6 Plan d'alignements routiers du secteur de l'ancienne scierie des Éplatures (2018, en cours).
(Tous les plans ont été fournis par la Ville de La Chaux-de-Fonds, Service d'urbanisme, des mobilités et de l'environnement.)



5

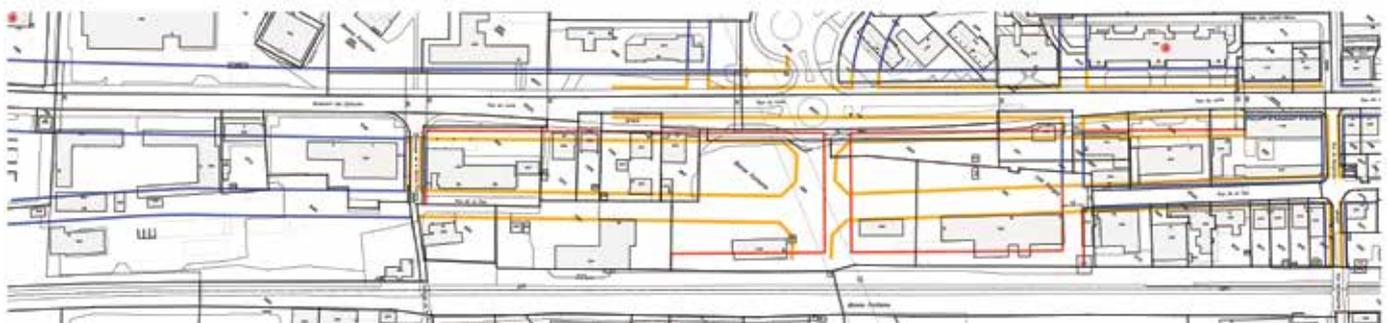
SERVICE D'URBANISME ET DE L'ENVIRONNEMENT
 Passage Léopold Robert 3 | 2300 La Chaux-de-Fonds | Tél. +41 31 937 84 81
 e-mail: servicesurbanisme@ch.ch | www.chaux-de-fonds.ch

La Chaux-de-Fonds
 MÉTROPOLIS HORIZONTALES

Alignements	Date: 26.12.2017
Secteur passage de la Bonne-Fontaine, de la rue du Locle et de la rue de Morgarten	Echelle: 1/1000
	Format: A3 (10)
Plan des alignements	Approuvé: l'urbanisme P. Calame
	Destinataire: OMR
	Mise à jour:

Établi sur la base des données de la mesure officielle du 12.07.2016 MNO (CH1903-) NFO2 nouvelles altitudes
 P:\02\urbanisme\Plan_d_alignement_SecteurBonneFontaine_Morgarten_Locle\02_0001_0001.dwg 2017.07.26 10:00

- Légende:**
- Alignement existant
 - Alignement supprimé
 - Alignement nouveau
 - Immeuble remarquable (R-3)



6

RÈGLES NOMBREUSES – LONGUES PROCÉDURES ?

Rudolf Muggli

La réglementation croissante soulève de délicates questions aussi pour l'aménagement du territoire contemporain. Diverses propositions veulent réduire le nombre de règles, dont le fameux principe du « *one in, two out* ». S'agit-il de pistes à suivre ou, au contraire, à éviter ? Quelles pourraient être les conséquences pour une politique de densification ?

La surréglementation croissante et la durée des procédures d'aménagement du territoire sont critiquées depuis longtemps. Certains pensent que des règles moins nombreuses seraient bénéfiques pour l'économie. Il est du reste évident que, si les prescriptions à appliquer se multiplient et changent constamment, les procédures ne peuvent que s'allonger. Aussi, diverses propositions de « frein à la réglementation » ont-elles été émises, le conseiller aux États appenzellois Andrea Caroni (PLR) ayant notamment déposé un postulat dans ce sens¹. L'une des pistes consiste à instaurer un « frein aux coûts » destiné à empêcher globalement les coûts de la réglementation d'augmenter encore. Le modèle du frein à l'endettement serait ainsi appliqué à la réglementation étatique. Peut-on cependant mesurer les coûts de cette réglementation de manière fiable ? Et qu'en est-il des effets positifs des règles édictées ? Sont-ils déduits des coûts occasionnés ? D'autres propositions portent sur le principe – déjà appliqué dans d'autres pays européens – du « *one in, two out* », voulant que, pour toute nouvelle règle édictée, deux règles existantes soient abrogées. Mais cela ne va pas de soi non plus : qui décide en effet des règles à abroger ? En outre, le fait qu'un parlement doive non seulement s'accorder sur une nouvelle règle, mais aussi sur l'abrogation de deux anciennes, est suscep-

tible de ralentir considérablement les processus législatifs. Il n'existe donc pas de recette miracle pour remédier à l'inflation normative.

Règles indispensables

Une réglementation a la plupart du temps pour but de résoudre un conflit d'objectifs ou d'intérêts et, ainsi, de sauvegarder la paix. En aménagement du territoire, il s'agit souvent de conflits entre voisins ou entre la collectivité et des privés. L'un veut construire plus et plus haut, l'autre voit sa propriété dépréciée du fait de la lumière et de la vue ainsi perdues. De tels conflits d'intérêts ne disparaîtront pas si l'on édicte moins de règles ; ils devront alors être résolus d'une autre manière. Il est donc dans l'intérêt général de disposer de règles permettant de trancher les litiges de la façon la plus simple et la plus fiable possible. D'autant que les conflits d'intérêts tendent à augmenter avec la densité bâtie. C'est pourquoi la densification n'entraîne pas une diminution, mais une multiplication des règles. C'est comme en football : sans règles, le jeu ne fonctionne pas ; dans le pire des cas, le « football libre » dégénère en violence.

Le bon sens ne suffit pas

Beaucoup pensent qu'il est possible de s'en remettre au bon sens et qu'il n'est pas nécessaire d'édicter des prescriptions en matière de construction. Ainsi la commune bernoise d'Ersigen avait-elle par exemple défini une « *Fairnesszone* », une zone d'équité, où devait pouvoir être construit ce qui remporterait l'assentiment des voisins. Cela ne pouvait évidemment pas fonctionner. Que ce serait-il par exemple passé si les propriétaires avaient changé ? Et qui aurait sauvegardé les intérêts – publics –



- 1 Pas de paysage de qualité sans règles d'aménagement du territoire (lac de Neuchâtel).
- 2 Pour densifier, il faut des règles (Europaallee, Zurich).

de la protection du paysage et des sites? Le sens commun, le *common sense* anglais, facilite sans doute le vivre ensemble au sein d'une population culturellement homogène, mais il se révèle en général insuffisant en cas de conflit d'intérêts exacerbé. Et comme la raison dont il se réclame est celle du conventionnel, de l'ordinaire, du généralement admis, il n'est d'aucune aide pour répondre aux nouveaux défis comme ceux liés, par exemple, aux antennes de téléphonie mobile, aux capteurs solaires, aux éoliennes ou aux projets de densification urbaine. Le sens commun voulait jadis que la Terre soit plate... Il est d'ailleurs aussi d'une utilité douteuse lorsqu'il s'agit d'évaluer la qualité de l'architecture - tâche qui n'est pas confiée pour rien à des professionnels.

On se rappellera que de nouvelles règles se sont révélées nécessaires chaque fois que de nouvelles possibilités techniques sont apparues: l'avion, l'énergie nucléaire, la radio, la télévision, l'informatique, le génie génétique ont tous donné lieu à l'édiction de nouvelles lois. Aussi devra-t-on tôt ou tard légiférer sur les drones, ne serait-ce que parce qu'un simple laisser-faire comporterait de grands risques, notamment pour le trafic aérien. Cela montre que le principe du «*one in, two out*» est en principe hostile au progrès technique.

Des lois et règlements à améliorer

La pléthore de règles nouvelles n'en reste pas moins problématique. Il s'agit toutefois de trouver des recettes plus judicieuses et mieux adaptées au but poursuivi que le «*one in, two out*». En aménagement du territoire, il conviendrait de réglementer de façon plus scrupuleuse qu'on ne le fait aujourd'hui. Les règlements d'urbanisme, souvent rédigés par des profanes, utilisent des notions imprécises, sont beaucoup trop longs et détaillés et ne satisfont parfois pas aux exigences élémentaires de l'«art de la législation»². Nombre d'entre eux se révèlent même incompréhensibles, impropres à atteindre les objectifs visés, voire arbitraires. Il n'est dès lors pas étonnant que leur application pose quantité de problèmes. Rédiger un règlement de construction est une tâche exigeante, dont doivent se charger des professionnels: des prescriptions spéciales en matière de construction ne sont pas comparables à un programme de concours SIA 142/143. Elles ne consistent pas à formuler des souhaits, mais à définir des règles du

jeu contraignantes.

Par ailleurs, les prescriptions en vigueur doivent être périodiquement révisées. Sont-elles encore pertinentes aujourd'hui? N'entravent-elles pas ce qu'il s'agit désormais de promouvoir? Les règles relatives aux bâtiments de grande hauteur en sont un bon exemple. Les tours ont longtemps été mal vues et ne devaient en aucun cas permettre aux propriétaires de construire de façon plus dense. Aujourd'hui, on est plutôt enclin à les encourager, pour autant qu'elles soient érigées au bon endroit et qu'elles présentent une qualité architecturale élevée. Les cantons de Berne et de Saint-Gall ont déjà assoupli leurs prescriptions y relatives; celui de Zurich leur emboîtera bientôt le pas³.

Des procédures à simplifier

Il existe en Suisse une abondante littérature sur la simplification et l'accélération des procédures. J'en tire, personnellement, une conclusion simple: les procédures fondées sur le droit ne peuvent être sensiblement raccourcies sans préjudice pour la crédibilité de l'État. Les procédures ont en effet pour but de permettre aux citoyens et, à défaut, à des tribunaux de résoudre les conflits. Nous sommes donc face à un dilemme entre le souhait d'accélérer les procédures et l'exigence d'optimiser les décisions et de maintenir la paix. La question de savoir où se situe le bon équilibre doit sans cesse se rediscuter. Là encore, il n'y a pas de recettes simples.

Il existe néanmoins des potentiels de simplification bien réels. La numérisation constitue par exemple un moyen (technique) prometteur. Avec l'application CAMAC⁴, le canton de Vaud a fait figure de précurseur. L'harmonisation de la terminologie et des méthodes de mesure au niveau suisse - but que poursuit l'Accord intercantonal sur l'harmonisation de la terminologie dans le domaine de la construction (AIHC)⁵ - constitue une autre piste. Une telle harmonisation nécessite toutefois, au départ, un travail considérable, qui ne portera ses fruits que plus tard. Cela fait du reste longtemps qu'EspaceSuisse se préoccupe de l'accélération des procédures d'autorisation de construire⁶ - ce qui montre bien qu'il s'agit d'une entreprise de longue haleine.

À cet égard, le législateur fédéral fait piètre figure. En introduisant le nouvel article 18a dans la loi sur l'aménagement du territoire, il entendait accélérer les procédures d'autorisation des installations solaires, mais c'est exactement le contraire



3



4

qui s'est produit, si bien que cette disposition est devenue l'exemple même de ce qu'il ne faudrait pas faire. Dans sa volonté de simplifier les choses, le Parlement fédéral a en réalité compliqué les règles de procédure, de sorte qu'aujourd'hui, la seule question de savoir si une autorisation est requise ou si une simple annonce suffit est difficile à démêler.

Conclusions

La densité normative actuelle présente sans conteste des problèmes. Mais un monde moins réglementé ne serait pas forcément plus simple. De bonnes règles sont d'une grande utilité. Ce n'est donc pas la quantité, mais bien la qualité des règles qui est déterminante.

Optimiser et réviser les réglementations en vigueur est une tâche permanente. Des plans d'affectation spéciaux vieux de plusieurs décennies pourront très bien être un jour abrogés ou remplacés par des règles adaptées aux exigences actuelles.

L'accélération des procédures représentée, elle aussi, une entreprise de longue

haleine. La numérisation pourra ici faciliter les choses, mais c'est toujours aux autorités qu'il appartiendra de prendre les décisions. Des administrations et tribunaux expérimentés et compétents revêtent, à cet égard, une valeur inestimable.

Rudolf Muggli est avocat spécialisé FSA en droit de la construction et de l'immobilier. Traduit de l'allemand par Léo Biétry.

- 1 Voir « Frein à la réglementation : possibilités et limites de différents modèles et approches. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Caroni 15.3421 », Berne, 07.12.2018.
- 2 Flückiger A., *(Re)faire la loi. Traité de légistique à l'ère du droit souple*, Berne, 2019 (e-book open access); Müller G., Uhlmann F., *Elemente einer Rechtssetzungslehre*, Zurich, 2013: voir en particulier le chapitre « Qualitätssicherung in der Rechtsetzung ».
- 3 Direction des travaux publics du Canton de Zurich, *Allgemeine Bauverordnung (ABV), Änderung der Schattenwurfregelung – Erläuterungsbericht* (consultation publique du 30.11.2018 au 22.03.2019).
- 4 www.camac.ch
- 5 www.bpuk.ch/fr/dtap/concordats/aihc
- 6 Jäger C., « Que faut-il pour qu'une autorisation de construire soit délivrée rapidement? Possibilités et limites de l'accélération des procédures », in *Territoire & Environnement*, 6/2005.

- 3 Les extensions urbaines requièrent souvent de longues procédures (Ammann, Albers Stadtwerke GmbH, projet lauréat du concours d'urbanisme Viererfeld, Berne, 2018. Source : Ville de Berne).
- 4 Densifier peut se faire en procédant à des surélévations au bon endroit (Wabern, Köniz). (Sauf mention, toutes les illustrations ont été réalisées et fournies par l'auteur.)

LA RÈGLE CONTRE LE PROJET : L'ENFER EST PAVÉ DE BONNES INTENTIONS

Laurent Guidetti

Dans le travail des concepteurs - architectes ou urbanistes - la surréglementation actuelle induit de nombreuses situations délicates voire litigieuses. Que penser des règles, au sens large, et de leur impact sur la production de l'environnement construit ? Cette contribution y répond selon le double regard de l'architecte-urbaniste.

Les règles (lois, normes, règlements, etc.) font partie du cadre à respecter pour organiser la vie en société. En l'absence de cadre, les humains semblent « condamnés » - comme toute autre espèce vivante - au chaos et à loi de la jungle, à épuiser les ressources dont ils dépendent. Comme l'écrit Garrett Hardin, « en cela réside la tragédie. Chacun est prisonnier d'un système qui l'oblige à augmenter son troupeau sans limite, dans un monde limité. Tous courent donc à la ruine, chacun poursuivant son intérêt personnel dans une société qui croit à la liberté des biens communs, liberté qui se traduit par la ruine de tous. »¹

Les règles sont l'expression des valeurs d'une société, d'une organisation commune et concernent donc un bien commun, le territoire. Elles constituent le cadre de notre urbanité, dans le sens de notre capacité à vivre ensemble.

Alors pourquoi les architectes rejettent-ils si souvent les règles et, dans la foulée, les aménagistes ou urbanistes, responsables de la mise en zone, des plans d'affectation et de leurs règles ? Voici quelques constats, basés sur des expériences vécues, non détaillées par manque de place et afin d'éviter un éventuel sentiment de « règlement de comptes ».

Des règles, des règles, des règles...

Dans les domaines du territoire, on fixe des règles pour assurer la « qualité » des projets. Comme c'est une notion complexe, on a multiplié les bases légales (LATC, lois sur l'énergie, lois sur le logement, AIMP, etc.), les règlements (RLATC, ITAP, RPGA, RPPA, etc.), les labels (Minergie, Sméo, etc.), les normes (SIA, VSS, SEL, etc.), les processus en tous genres (concours-MEP, démarches participatives, etc.), les outils de planification (plans directeurs, masterplan, image directrice, schéma directeur, plan guide, etc.), etc. S'y ajoutent de nombreuses conditions particulières au projet, dépendantes du programme, de la maîtrise foncière, de la maîtrise d'ouvrage, du financement de l'opération, etc.

Pour assurer la qualité d'un projet, on rajoute volontiers quelques étapes ou



quelques règles. Ainsi, nombreux sont les législateurs bien intentionnés ou excellents urbanistes qui s'évertuent à vouloir empêcher les architectes de faire de mauvais projets à l'aide de simples règles.

La règle comme jeu de hasard ?

La multiplication de règles, héritées de planifications successives ou de bases légales contradictoires, crée une complexité d'usage et d'interprétation stupéfiante. La maîtrise de ces règles nécessite une puissante connaissance juridique et une longue pratique basée sur des usages et l'évaluation des risques d'interprétation.

Ainsi, parfois, le projet se résume à la synthèse de règles hasardeuses : le calcul de surfaces d'un étage basé sur le ratio de la surface d'un autre étage, un coefficient basé sur des références caduques ou d'anciennes normes, des règles esthétiques ou des éléments de construction imposés.

L'unité de matière ?

En général, le seul point commun entre toutes ces règles, normes et exigences est précisément l'absence de point commun. C'est normal, les règles sont rédigées indépendamment les unes des autres. Comment le résultat peut-il être autre chose que le fruit du hasard ?

Dans ce registre, il existe une – ma foi fort mauvaise – habitude prise par le législateur : l'usage des bonus en tout genre. En soi, il est légitime de favoriser la construction de logements d'utilité publique ou la réalisation d'une enveloppe particulièrement efficace. Le bonus répond au principe de l'incitation, préférée à l'obligation ou l'interdiction, assez mal vues politiquement parce que trop franches pour notre système démocratique consensuel. Que les effets déployés ne soient pas à la hauteur de l'ambition politique est finalement secondaire. L'essentiel reste dans le dispositif, pas dans l'efficacité mesurable.

Mais la multiplication de tel bonus pose problème : dans le canton de Vaud, la densité maximum d'un plan peut ainsi augmenter de 15 % (SPd LVLEne +5 %, SPd LPPPL pour LUP +10 %)². La densité maximum n'est alors motivée par aucune considération urbanistique. La notion de « surface » est réduite à sa dimension économique. Par ailleurs, interdire un bonus est aussi inéquitable vis-à-vis de projets pouvant en bénéficier.

Alors faut-il anticiper ces pratiques et tenir compte de l'usage des bonus en réduisant les densités maximum dans les planifications ? Ou faut-il préférer un système de malus sur la densité maximum

1-2 La règle comme jeu de hasard ? L'exemple des 12 logements pour migrants à la route de Marin à Lausanne. Le règlement impose des toitures à pans, des avant-toits, une surface des combles de maximum 3/5 de la surface de l'étage inférieur, un maximum de 3 logements par unité, un maximum de 2 unités par maison, un maximum de 2 maisons par bâtiment soit 12 logements.

si on ne fait pas de logements d'utilité publique ou plus performants - préférant ainsi l'effet contraignant à un hypothétique effet incitatif ?

Les mauvaises raisons

Certaines règles sont clairement les conséquences de mauvais principes. Là contre, il n'y a pas d'autre voie que de changer les mentalités et les valeurs qu'elles sous-tendent avant de changer les lois ou les règlements. Dans la catégorie des « mauvaises règles », il y a les règles d'interdiction de la contiguïté, les distances aux limites parcellaires, les longueurs maximales des bâtiments, etc. Ce sont des reliquats des principes modernistes éculés qui se retrouvent mécaniquement dans de nombreux plans d'affectation.

Ces règles conditionnent grandement les formes urbaines des projets : des plots isolés en milieu de parcelles, des espaces résiduels autour des bâtiments en guise de jardin, des bâtiments coupés de l'espace public, des espaces publics coupés des affectations qui permettraient de l'animer, etc. C'est un urbanisme défensif, de la distance, du rejet, certainement pas un urbanisme du lien. Avec de telles règles, c'est en définitive l'urbanité qui est compromise, c'est-à-dire la capacité du bâti à favoriser le vivre ensemble.

Les mauvaises règles

Un autre problème récurrent est l'abandon - ou l'interprétation hasardeuse - d'une règle ou d'un terme mal formulé. Dans ce genre de cas, l'architecte découvre, souvent au hasard d'une demande de renseignement auprès de la commune, la façon d'interpréter un article de règlement particulier. Parfois, la pratique évolue : « oui, mais on n'interprète plus cet article comme cela » ou « on a été attaqué sur cet article, donc on ne donne plus droit à cet alinéa ».

Cette attitude est souvent justifiée par le refus de prendre le risque d'une opposition et par le risque d'échec que prendrait la commune devant un tribunal. Or, la peur est bien mauvaise conseillère : elle déplace l'insécurité juridique du tribunal au sein du processus de projet et ne protège aucunement d'oppositions infondées ou de mauvaise foi. Car il existe une règle imparable : la grande difficulté à anticiper l'objet des oppositions ou les véritables motivations des opposants. N'a-t-on d'autre choix que d'accepter cet état de fait et de patienter avec résignation jusqu'au permis de construire ?

On peut se demander pourquoi ne pas intégrer la correction-adaptation régulière des plans généraux d'affectation et le passage périodique devant le législatif de la commune (dans le canton de Vaud). Cela limiterait l'arbitraire et ne pourrait être considéré comme un déni de démocratie. Au contraire, ce serait l'occasion d'y parler urbanisme, ce qui ne ferait de mal à aucun élu.

La bonne foi (ou pas)

Il arrive de devoir essayer les oppositions de voisins dont les buts ne sont clairement pas fondés : une réaction « NIMBY³ », une vengeance suite à un désaccord ou même simplement le souhait de gagner du temps pour retarder les nuisances du chantier. Pour ce faire, quoi de mieux - quand on en a les moyens - que de s'adresser à une star du droit de la construction pour rédiger des oppositions tous azimuts quitte à se contredire entre plusieurs points d'une même opposition. On a ainsi reproché à un projet de TRIBU architecture à la fois de ne pas respecter le minimum de places de parcs imposé par le plan général d'affectation tout en stipulant que le chemin d'accès ne pouvait absorber le nombre trop élevé de véhicules sur la parcelle.

Dans ce registre, les pratiques en matière d'opposition évoluent entre époques et entre localisations. Par exemple, les quartiers de propriétaires-habitants sont particulièrement risqués pour les projets participant au « développement vers l'intérieur ».

L'arbitraire

Quelle que soit la règle, sa raison ou sa clarté, seule compte l'interprétation des différents représentants des administrations intervenant dans l'obtention d'un permis de construire ou d'un droit de superficie. Quelles que soient leurs demandes de modification, les critiques sur le projet, les exigences complémentaires, les architectes s'exécutent.

Quel architecte en exercice - même au nom d'une association professionnelle - ou quel maître d'ouvrage osera dénoncer le comportement arbitraire d'un service dont il dépend ? Il s'agit d'un rapport, par nature, inégal. Les architectes sont piégés, pris en étau entre la question de principe et l'attitude résignée, entre la revendication d'un traitement équitable et la nécessité pragmatique de faire avancer leur dossier.



2

Le mirage de la règle juste

Il serait naïf de penser qu'une bonne règle ou qu'un bon plan d'affectation sont inattaquables, qu'il n'y ait qu'une façon de les interpréter, ou qu'ils ont la capacité de préserver tous les projets de la médiocrité. Rien n'est sûr, tout est relatif. Ça a beau être du droit, il y a des contradictions et des paradoxes entre différentes lois, règlements et normes. Et il y a autant de « goûts et de couleurs » que de mauvais architectes.

Le législateur ne doit donc pas s'imaginer qu'il suffit de décréter que tout est possible, à n'importe quelle condition et à n'importe quel prix, pour que le projet y parvienne par miracle. Le fantasme de réaliser un projet entièrement accessible aux personnes à mobilité réduite (PMR), ayant des distributions verticales et des locaux communs généreux et éclairés naturellement, avec un ratio SN/SPd⁴ supérieur à 0,82, des toitures accessibles, végétalisées et produisant plus de 25% de la consommation électrique des bâtiments, sur un terrain stable ne nécessitant pas de dépollution mais dont la charge foncière est inférieure à 10% du prix de revient, tout en utilisant des matériaux locaux et sains pour constituer notamment une enve-

loppe efficace mais peu épaisse (le ratio de 0,82!), offrant une bonne inertie thermique, est simplement irréaliste.

Parfois même, il arrive que deux règles se contredisent. On assiste alors à l'intransigeance d'un service aux dépens d'un autre ou à deux services qui sont en conflit ouvert. Dans de tels cas, le projet est victime de cette indécision et le maître d'ouvrage doit attendre sagement que la situation se décante d'elle-même. Risquer la confrontation, cela signifie s'exposer à des représailles du service concerné. Face à de telles contradictions ou injonctions paradoxales, seule l'attitude schizo-phrénique a du sens : trouver des solutions coûte que coûte, souvent même au prix d'une baisse de qualité du projet (ou du moins d'un de ses aspects). Au nom de la qualité, certaines règles deviennent alors des obstacles à la qualité.

La somme des règles ne suffit pas pour faire un bon projet

On le voit, la somme des meilleures intentions n'en fait pas la synthèse. La somme des règles n'est pas une bonne façon d'aborder la complexité. Chaque lobby, chaque service, fonctionne en silo, de façon cloisonnée. Chacun tente de faire

valoir son argument, même si c'est aux dépens de celui du voisin (et non pas avec celui du voisin). Autour des projets se cristallisent de fréquents conflits et oppositions. Ces rapports de force permanents sont des conséquences directes de l'application des règles par de « bons soldats ».

Dans ce contexte, l'architecte est condamné à réaliser le « moins mauvais » projet et à le mener « tant bien que mal » à son terme : la médiocrité devient la récompense de sa lutte acharnée pour la qualité.

La règle et l'esprit

Derrière toute règle, il y a pourtant une bonne intention, en général la recherche de la « qualité ». Mais pour les acteurs du projet (l'architecte, le maître d'ouvrage, la commune, le juge), seule la règle s'applique car la qualité est une notion trop vague et subjective pour être suffisante. Aucun architecte, juge ou administration ne se soucie de « l'esprit de la règle ». À l'usage, plus question de se soucier de la volonté du législateur. Seule compte la règle et son application. L'esprit de la règle, c'est déjà de l'interprétation.

Oser juger

L'interprétation, c'est pourtant le propre du projet ! Il faut savoir en permanence abandonner, recommencer, faire des deuils. C'est le propre des processus itératifs, résilients, créatifs et complexes. C'est un incessant ballet de choix qu'il faut en permanence invalider, questionner à nouveau, confirmer. Et le choix nécessite de l'interprétation, de l'appréciation, du dialogue, de la pesée d'intérêts, du bon sens et de la bonne foi. Pour trancher, il faut une dose de courage et abandonner la peur du jugement.

Dans ce sens, il faut rappeler la valeur des concours ou des commissions – d'architecture ou d'urbanisme – pour produire des projets de qualité. Le jury est le lieu du débat, du dialogue, le temps où se construit lentement l'interprétation. Il ne s'agit pas (uniquement) d'y évaluer la légalité des projets mais d'y juger des réponses complexes et d'évaluer la qualité des « pesées d'intérêts ». Au terme de jury de concours, combien de membres « non professionnels » se sont dit impressionnés et agréablement surpris par la qualité des échanges ? Le jury est une excellente





4

occasion de débattre de la qualité des projets et de valeurs communes. Cette expérience mériterait d'être largement partagée afin de démystifier le projet et de le réconcilier avec la population.

Conclusion

La question des règles est une question de société : comment vivre ensemble ? Comment se souvenir que la règle reste inféodée à son esprit ? Le besoin de règles ne cache-t-il pas notre incapacité à choisir et le manque de valeurs ou de vision claire de ce qu'est la qualité ?

On le voit bien, les règles ne suffisent pas pour garantir la qualité. Au contraire, elles peuvent laisser penser au législateur et à la population qu'on peut s'en satisfaire, passivement, et qu'elles suffiront pour faire de bons projets. Plutôt que de poursuivre ces chimères, il serait en fait plus judicieux de se réconcilier avec le processus créatif et de faire confiance aux architectes. De leur côté, les professionnels doivent (continuer à) s'impliquer dans les débats publics qui animent la profession (à mener au sein d'EspaceSuisse et des associations professionnelles).

Le premier débat porte sur la nature des règles et leur application : négliger la façon

d'atteindre la qualité (le comment), c'est oublier une part essentielle de la question. Le développement de commissions d'urbanisme et d'architecture dotées d'un cadre clair, d'une grande légitimité et de larges compétences serait vraisemblablement une bonne piste pour éviter les écueils actuels.

Le second porte sur la qualité (le quoi) : pour avancer sur la question de la qualité, il faut développer dans la population la culture du bâti, du projet, de la pesée d'intérêts, du choix, de l'investissement pour la « chose publique ».

Laurent Guidetti est architecte-urbaniste, directeur associé chez TRIBU architecture et membre du comité d'EspaceSuisse-romande.

- 1 Hardin G., *La tragédie des communs*, PUF, 1968.
- 2 SPd, surface de plancher déterminante; LVL Ene, Loi sur l'énergie, Canton de Vaud; LPPPL, Loi sur la préservation et la promotion du parc locatif, Canton de Vaud; LUP, logements d'utilité publique.
- 3 NIMBY: *Not in my backyard*. Ce terme anglo-saxon est désormais représentatif de la tendance urbanistique « chez les autres mais pas chez moi ».
- 4 SN/SPd : ratio entre surface nette et surface de plancher déterminante (selon la norme SIA 416. Pour plus d'informations, voir *densite.ch*).

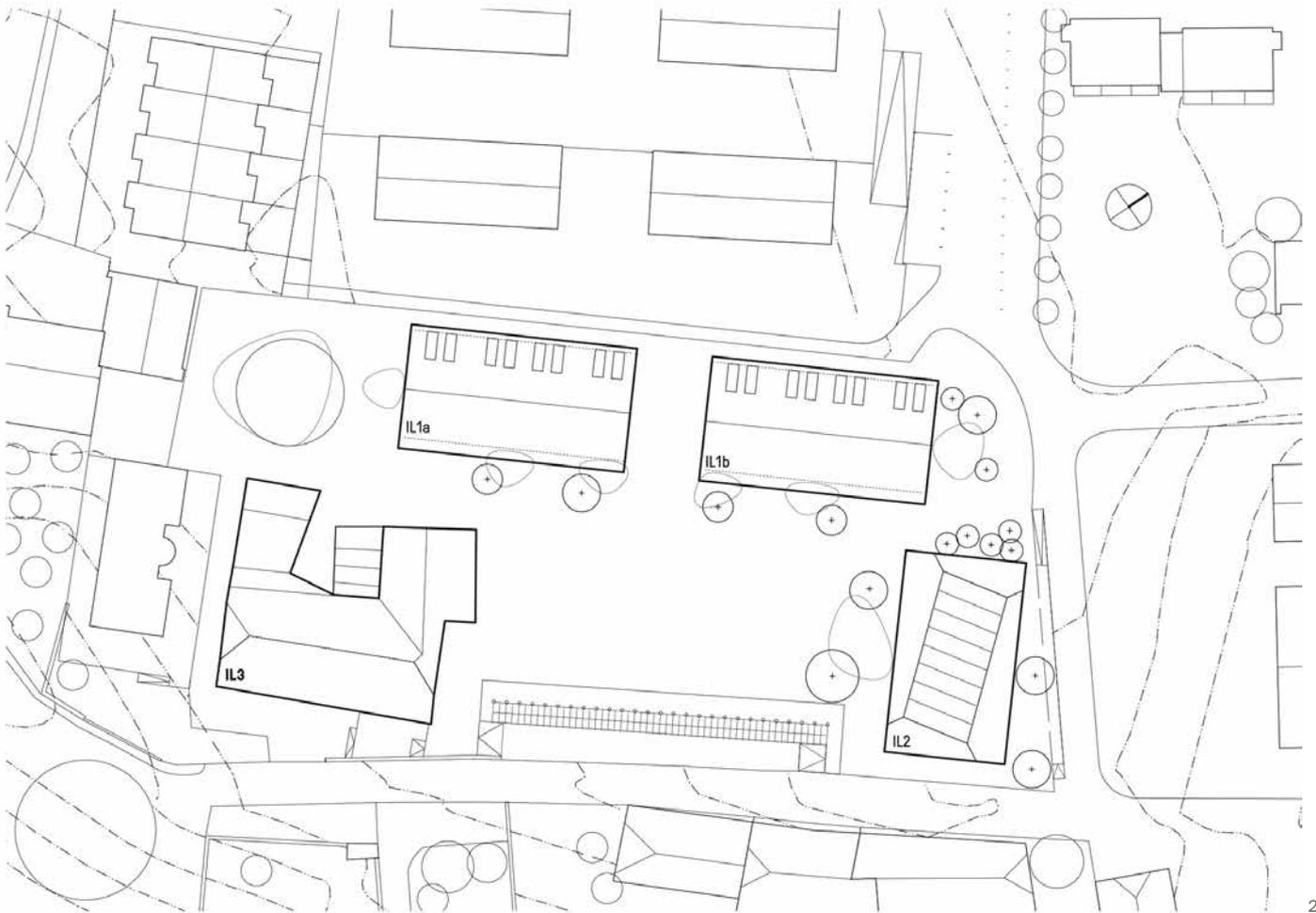
3-4 La bonne foi (ou pas)...
L'exemple de 13 logements pour une coopérative d'habitants au chemin de Bocharon à Lausanne. Le tribunal a tranché : bien que le balcon puisse anticiper jusqu'à 1,5 m au-delà de la limite, le balcon ne peut mesurer plus de 1,5 m de largeur, même s'il ne dépasse la limite que de 30 cm...
(Sauf mention, toutes les illustrations ont été réalisées et fournies par l'auteur.)



DES RÈGLES AU PROJET, PARCOURS D'ARCHITECTES

Interview de l'agence bunq, propos recueilli par Frédéric Frank

plan de situation | 1:1000



L'accumulation progressive des lois et règlements au cours des dernières décennies a donné naissance à des situations complexes et parfois inextricables pour les différents acteurs de la planification ou de la construction. Parallèlement aux textes légaux nécessaires, statuant sur des questions épineuses, nombre d'articles de lois sont empreints de conceptions datées – on pense notamment aux zones villas qui ont des tailles minimales de parcelles ou un nombre maximal d'unités résidentielles – quand ils ne relèvent pas de l'absurdité. À cet effet, on citera les règlements communaux « traditionnels » de nombreuses communes, prétendument inspirés des constructions

vernaculaires mais contraires à celles-ci dans les détails qu'ils figent pourtant : nature et taille des avant-toits ou des percements, pentes de toits parfois exogènes. Dans ce contexte spécifique, le rôle de l'architecte est plus que délicat tant la quête de qualité architecturale est entravée par l'arbitraire. Comment celui-ci se positionne-t-il dans ce contexte réglementaire saturé et quelles sont les parades trouvées pour aboutir malgré tout à des objets architecturaux de qualité ? Telles sont les questions de fond au cœur d'un échange avec l'agence d'architecture bunq, fondée en 2006 par Laurent Gaille, Philippe Gloor, Julien Grisel et Cyril Lecoultré.

1-4 Vue générale, plan masse, maquette constructive et vue d'un logement : projet de Lavigny (VD), réalisé par bunq (2012-2015). [Photo Lionel Henriod (vue générale) et David Gagnebin de Bons (logement)]

Les cahiers d'EspaceSuisse : Votre engagement en faveur d'une architecture contemporaine de qualité a été maintes fois reconnu. Pourtant, lorsqu'on consulte la liste de vos projets, on se rend compte que vous avez œuvré dans des communes qui ne sont pas forcément réputées pour la simplicité ou la cohérence de leurs réglementations. Comment avez-vous procédé pour y parvenir ?

bunq : La réglementation communale vise à garantir une certaine unité des constructions pour constituer des ensembles urbains cohérents. Ces règles sont la plupart du temps liées à des volumétries, des distances aux limites et à des éléments esthétiques cherchant souvent à reproduire des caractéristiques architecturales propres aux constructions traditionnelles des communes concernées. On constate généralement que les règles établies ne garantissent que rarement la cohérence recherchée et encore moins l'unité architecturale ou esthétique voulues. Pourtant le fond de cette recherche, c'est-à-dire comprendre ce qui est caractéristique d'un lieu et qui peut faire l'objet d'un réemploi ou d'une réinterprétation architecturale assurant un lien avec l'histoire du lieu, nous intéresse beaucoup.

Nos projets ne veulent pas être démonstratifs et ne cherchent pas à être des exceptions. Nous avons été, et nous sommes toujours, fortement influencés par les architectes analogues qui cherchent à établir une continuité dans la transformation des sites dans lesquels ils interviennent. Cette continuité se fait par l'observation des constructions existantes, en lien avec les savoir-faire actuels des artisans et l'évolution des modes de vie. La communication sur ces sujets, tant avec les édiles politiques, les habitants, que les maîtres d'état est fondamentale pour démontrer qu'au final nous cherchons tous la même chose.

Les architectes ont l'habitude de dire que les « contraintes stimulent le projet ». Face à la situation actuelle de surréglementation, pensez-vous que cette phrase ait encore sa pertinence ?

Les contraintes stimulent le projet lorsque l'on est capable de les comprendre et d'en faire des atouts. À Lavigny, nous avons cherché un langage architectural et des types constructifs liés aux constructions rurales – des granges et des fermes qui occupaient le site et les environs – tout en cherchant à définir ce qui peut être pertinent pour bâtir des logements à cet



3



4



5

endroit. Certaines règles, telles que la hauteur à la corniche limitée à sept mètres, posaient problème lorsqu'il s'est agi de construire trois niveaux, car la poutre sablière empêchait de créer un bon rapport entre les balcons du deuxième étage et le jardin. Nous avons contourné ce problème en la supprimant et en reprenant chaque chevron par un élément de charpente vertical. Cette solution constructive s'est avérée intéressante car elle a permis, d'une part, de porter les balcons de manière autonome et d'éviter ainsi des ponts de froid et, d'autre part, de constituer un filtre visuel entre l'espace privatif des appartements et le jardin commun.

L'autre problème, auquel nous sommes souvent confrontés, est celui des plans de quartiers établis avant qu'un projet architectural soit défini. Des règles basées sur une proposition urbanistique sont ainsi

constituées en amont, contraignant les concurrents d'un concours par exemple à s'inscrire dans une volumétrie préétablie. Lorsque nous avons participé au concours des Grands-Chênes, pour une quarantaine de logements à Céligny, l'esprit du plan de quartier était parfaitement opposé à la perception que nous avions du site. L'objectif de notre projet a donc été de montrer qu'il était possible de respecter ce magnifique site champêtre en maintenant des arbres et en évitant de créer une route de desserte, tout en restant dans les gabarits fixés par le plan de quartier. Dans ce cas, nous avons remporté le premier prix du concours et avons pu construire quatre bâtiments. Mais pour beaucoup d'autres situations, le projet urbanistique, qui se base bien souvent sur un projet d'architecture esquissé hâtivement, définit des règles qui limitent des propositions archi-

5-7 Vue générale, plan de quartier initial et plan masse du concours : projet de Céligny (GE), réalisé par bunq (2012-2015). (Photo David Gagnebin de Bons)
(Sauf mention, toutes les illustrations ont été fournies par les auteurs.)



tecturales et urbaines qui peuvent s'avérer bien plus intéressantes. Dans toutes les situations, nous sommes convaincus que le projet d'architecture est un outil de connaissance d'un lieu. S'il est jugé pertinent, il n'a de réalité finale que dans sa réalisation. Le projet est ainsi intimement lié à un site et à une manière de bâtir.

De façon plus générale, en quoi pensez-vous que la surréglementation actuelle impacte le métier d'architecte ?

La surréglementation est sans doute liée à la volonté d'assurance qu'un projet va aboutir sans problème avant même qu'il ne soit pensé. Elle se trouve dans les règlements d'urbanisme mais aussi dans la pléthore de normes liées à la qualité constructive recherchée. Beaucoup de temps est consacré à répondre à ces éléments, qui peuvent même s'avérer contradictoires, alors qu'il pourrait être utilisé

à proposer des solutions simples et adaptées à une situation particulière plutôt qu'à une situation générique. Le résultat bâti en pâtit, donnant naissance à une uniformisation des solutions constructives ne correspondant plus à un contexte particulier, mais à celui, plus global, des normes.

Pour finir, quelles solutions concrètes d'amélioration de la situation actuelle proposeriez-vous ?

La règle urbanistique doit offrir la possibilité de proposer des projets adaptés à une situation donnée dans un temps donné. La réalité que l'on peut raisonnablement anticiper est celle de la réalisation concrète d'un projet, que l'on peut estimer à environ cinq ans. Au-delà de cette limite temporelle, il reste possible de viser des tendances ou de choisir des options idéologiques pour le développement urbain. Il est donc pratiquement impossible, à notre



7

avis, de figer à long terme des formes urbaines précises ou des règles esthétiques et constructives définitives.

En revanche, le projet étant un objet de discussion et de recherche d'une solution adaptée correspondant à une situation particulière (un lieu, des usages, un courant de pensée...), il serait souhaitable, et certaines villes en Suisse fonctionnent de cette manière, que chaque cas important soit discuté avec une commission d'urbanisme et d'architecture réunissant des professionnels, des politiques et des usagers. Cette commission peut discuter avec les concepteurs des règles générales et des éventuelles dérogations ou adaptations au regard de ce que le projet propose. Elle peut également valider et supporter auprès des autres services communaux des solutions primées lors d'un concours. De plus, dans des procédures longues, pour des grands projets, elle peut assurer un lien

entre les différents acteurs, conservant la mémoire de l'ensemble du processus (du concours d'urbanisme à la réalisation) et des enjeux. Il est évident que ce type de proposition dépend de la qualité de la commission tant dans sa manière d'évaluer les enjeux des projets que dans son pouvoir et sa liberté d'action sur l'ensemble du processus. Plus largement, enfin, une commission d'urbanisme et d'architecture permet de discuter ce qu'est la qualité architecturale, puisque celle-ci n'est pas universelle, voire d'expliquer à des usagers non professionnels en quoi un projet présente des atouts spécifiques... ce qu'aucune norme ne fait !

Laurent Gaille, Philippe Gloor, Julien Grisel et Cyril Lecoultrre sont partenaires de l'agence bunq.

ACTUALITÉS

Les toits de Genève

Publication. *Surélévations. Conversations urbaines* interroge les surélévations à travers un riche matériel iconographique. Sans prétendre épuiser la complexité des questions posées, des points de vue variés et complémentaires sont présentés entre lesquels s'intercale l'illustration de certaines réalisations dont la qualité urbanistique et architecturale donne le ton de ce qui se fait « au-dessus des toits », à Genève et ailleurs.

Bruno Marchand, Christophe Joud (éd.), *Surélévations. Conversations urbaines*, Éditions Infolio, Gollion, 2018, 216 p.



Couverture de l'ouvrage.

Un détour par la lune



Affiche de l'exposition (selon Kunsthhaus, Zurich. Design: crafft)

Exposition. Préoccupations locales ou questions globales, l'aménagement du territoire est focalisé sur un territoire terrestre de plus en plus connu. Et si nous en sortions quelques instants? L'exposition actuelle du Kunsthhaus de Zurich célèbre le cinquantenaire du premier pas sur la lune par une exposition originale retraçant l'histoire du regard posé par les artistes sur la lune, du romantisme à nos jours.

Fly me to the Moon. 50^e anniversaire du premier pas sur la lune, Kunsthhaus, Zurich, jusqu'au 30 juin 2019.

Surélever ou pas?

Séminaire. Intitulé *Surélever ou pas?* le prochain séminaire d'EspaceSuisse – Section romande propose d'explorer un thème d'actualité par des exemples à la fois genevois mais également issus de petites communes confrontées à la pratique de la surélévation. Quels sont les possibilités? Quels sont les bons exemples et quels sont ceux qui sont moins probants et que peut-on apprendre de la pratique? La matinée sera dédiée aux présentations alors que des visites *in situ* poursuivront ces échanges dans l'après-midi.

Surélever ou pas?, Genève, 6 novembre 2019. Le séminaire sera précédé de l'assemblée générale de la section romande d'EspaceSuisse.



Surélévations dans les centres historiques (Nyon, VD. Photo Frédéric Frank)

AGENDA

04.07

5 ANS DE LAT



Muralto, TI (photo Frédéric Frank)

Congrès. Le 1^{er} mai 2019 a marqué la fin du moratoire sur les zones à bâtir. À l'occasion de son congrès annuel, EspaceSuisse fera le point de la situation : cinq ans après la mise en œuvre de la LAT1, où en sommes-nous ? Qu'est-ce qui a été concrétisé et qu'est-ce qui ne l'a pas (encore) été ? L'accent sera mis également sur la phase suivante, la plus complexe, celle de la mise en œuvre au niveau communal. La question centrale sera de savoir comment densifier le milieu bâti existant avec qualité et, notamment, comment dézoner dans les communes présentant des zones à bâtir surdimensionnées.

Congrès (bilingue) « La LAT a cinq ans : densification et dézoning », Soleure, 4 juillet 2019.
Programme et inscription sur : www.espacesuisse.ch

29.08

MOBILITÉ

Cours. Êtes-vous confronté à la planification des transports dans votre profession, sans être expert dans ce domaine ? Êtes-vous membre d'un conseil communal ou d'une commission et souhaitez-vous acquérir des connaissances sur les enjeux et les bases légales concernant la mobilité ? Cherchez-vous la réponse à des questions récurrentes ou des exemples réussis où urbanisation et transports sont en adéquation ? Le cours « Mobilité et développement vers l'intérieur » vous est alors destiné.

Cours « Mobilité et développement vers l'intérieur », Lausanne, 29 août 2019. Programme et inscription sur : www.espacesuisse.ch



Zurich, ZH (photo Frédéric Frank)

21.11, 28.11, 05.12



Quartier Weissenstein, Berne, BE (photo Frédéric Frank)

COURS D'INTRODUCTION

Cours. La nouvelle loi sur l'aménagement du territoire exhorte la Confédération, les cantons et les communes à favoriser l'urbanisation vers l'intérieur et à privilégier la qualité. Les conseillères et les conseillers communaux, de même que les employé-e-s des services communaux et cantonaux, ont à prendre des décisions ayant des conséquences sur la cohabitation, la qualité de vie et les finances des communes. Notre cours, donné en français, leur donnera les moyens de prendre les bonnes décisions, de se familiariser avec les instruments et les acteurs de l'aménagement et d'étoffer leurs connaissances par le biais de cas concrets.

Cours « Introduction à l'aménagement du territoire », Berne, 21-28 novembre et 5 décembre 2019. Programme et inscription sur : www.espacesuisse.ch

IMPRESSUM

Photo de couverture :
La Chaux-de-Fonds (photo Aline Henchoz)

Rédacteur responsable :
Comité d'EspaceSuisse – Section romande
Secrétariat général
Grand-Rue 38, 1260 Nyon
Tél. 022 346 83 55
info@espacesuisse-romande.ch
espacesuisse-romande.ch

Comité de rédaction des Cahiers :
Rédacteur en chef : Frédéric Frank
Membre de la rédaction : Le Comité EspaceSuisse – Section romande

Mise en page et maquette :
Rédaction TRACÉS, Valérie Bovay
Bassenges 4, 1024 Écublens
Impression :
Stämpfli AG, Wölflistrasse 1, 3001 Berne

EspaceSuisse

Association pour l'aménagement du territoire

Section romande

EspaceSuisse – Section romande est l'une des 6 sections d'EspaceSuisse – l'association faitière basée à Berne. Plateforme de discussion à l'attention des communes, des cantons et des particuliers, EspaceSuisse – Section romande offre des prestations d'information et de conseils en matière d'aménagement du territoire et d'environnement. Elle favorise une utilisation rationnelle de l'espace vital et du milieu bâti.

