

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

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.)

