

Zeitschrift: Habitation : revue trimestrielle de la section romande de l'Association Suisse pour l'Habitat

Band: 58 (1985)

Heft: 6

Artikel: Vers une meilleure prise en compte du milieu bâti de qualité

Autor: Stüdeli, R.

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-128647>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 18.10.2024

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Offrir du logement de qualité répondant aux critères évoqués ci-dessus et abordable par tout un chacun présente une gageure qui n'est pas la moindre dans l'équation «quantité-qualité/coût». On souhaiterait que l'économie privée soit réellement intéressée à offrir les garanties de qualité et d'harmonie souhaitées par la LAT. Les mécanismes de l'économie de marché ne sont pas seuls à même de garantir la qualité de l'habitat alors que l'AT est souvent considéré par les milieux immobiliers comme un frein à la construction de logements. Les collectivités publiques de niveaux local, cantonal et national doivent par conséquent jouer leur rôle de coordination, de stimulant et de contrôle par des mesures tendant à la garantie de cette qualité.

Le milieu urbain paraissait remplir les conditions idéales revendiquées ci-dessus: mélange des fonctions, milieu d'échanges économiques, culturels et sociaux, centre d'émergence et de partage des idées. Comment se fait-il

alors que la mode de ces dernières décennies est à la désertion de la ville par ses habitants? Quels sont les facteurs de refoulement? Le milieu rural présente-t-il réellement des attraits supplémentaires? La ville a-t-elle étouffé toutes ses potentialités? Qui sont les acteurs et quels sont les mobiles de la fuite quotidienne, hebdomadaire et définitive d'un milieu d'où sont émergés les fondements de notre culture?

Penser qu'on va créer la ville à la campagne est un leurre; réaliser des quartiers de citadins en milieu rural est une perte de terrains, de temps, d'énergie et d'identité; croire à des relations humaines plus chaleureuses en milieu rural est souvent le fait de bien des illusions; améliorer la qualité du logement au seul niveau de la cellule habitable est faire preuve de myopie; n'est-il pas temps d'engager les acteurs à concevoir ensemble un habitat de qualité?

Nous y reviendrons dans nos prochains cahiers.
Michel Jaques.

ARTICLES

VERS UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DU MILIEU BÂTI DE QUALITÉ

La loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) est entrée en force il y a cinq ans, le 1^{er} janvier 1980. Les avis à propos de sa mise en œuvre sont, pour le moins, très partagés. Aux dires de beaucoup, cette loi n'aurait pas été appliquée partout avec le même sérieux ou avec la même volonté indispensables à la réalisation des objectifs qui lui avaient été assignés. Les griefs formulés à cet égard sont nombreux; nous ne relèverons que les critiques qui nous paraissent revenir le plus souvent. Ainsi, cette nouvelle législation en matière d'aménagement du territoire n'aurait en tout cas pas contribué à améliorer la qualité des nouvelles constructions; leur intégration au site ainsi que leur aspect esthétique seraient, dans de très nombreux cas, laissés pour compte. Autre préoccupation: le stockage ou

la thésaurisation de grandes surfaces affectées à la construction et viabilisées. En outre, dans de très nombreux milieux, et en particulier dans les différentes associations agricoles, on déplore avec force, et à juste titre, *la perte continue des bonnes terres cultivables*. Enfin, dans la quasi-totalité des cantons, l'article 5 LAT qui oblige les cantons à établir un régime de compensation des avantages et des inconvénients résultant des mesures d'aménagement est resté lettre morte.

La loi sur l'aménagement du territoire doit-elle être complétée?

Il serait prétentieux de notre part de juger, de manière exhaustive, des effets de la loi sur l'aménagement du territoire, en particulier sur

Bureau du groupe Suisse occidentale:
Simon Kohler, président
Claude Ketterer, vice-président
Pierre Debrot, secrétaire
Jacques Bregnard, trésorier

1a, Port-Roulet
2003 Neuchâtel

Chèques postaux
10-11902 Lausanne

Rédaction des Cahiers ASPAN-SO:
Claude Yerly, rédacteur responsable
ASPAN Schänzlihalde 21
3013 Berne
Tél. (031) 42 64 44

Comité de rédaction:
Michel Jaques, président
Membres: Anne-Marie Betticher,
Jacques Bregnard,
Fulvio Moruzzi, Arlette Ortis,
Raymond Schaffert

Rédaction «Habitation»:
Pierre-Etienne Monot,
rédacteur responsable
14, rue de la Barre
1005 Lausanne
Tél. (021) 22 62 73

Administration et publicité:
Imprimeries Populaires de Lausanne
2, avenue de Tivoli
1007 Lausanne
Tél. (021) 20 41 41
Chèques postaux 10-6622

l'urbanisation de notre territoire, durant les cinq ans de son existence. On ne doit pas non plus passer sous silence les aspects positifs (trop souvent ignorés) qu'a entraînés la mise en place de cette législation.

Pensons notamment à la *protection des rives, des lacs et des rivières et à leur libre accès* qui, dans de très nombreux endroits, sont effectivement assurés. L'établissement des plans directeurs cantonaux aura permis en outre d'affermir pour l'avenir et au niveau politique la prise de conscience de la notion «d'espace».



Photo: M. Jaques

Gland: «la perte continue des bonnes terres cultivables»

Cela influera directement sur toutes les décisions touchant l'utilisation du sol dont nous savons — faut-il le rappeler — qu'il n'est pas extensible et soumis à de trop grandes sollicitations. Nous ne devons pas perdre de vue, enfin, que la loi de 1979 par rapport au projet de 1974, rejeté par le peuple à une faible majorité, a été délestée des dispositions se rapportant au droit foncier.

Le droit foncier, la politique foncière et les prix du sol sont, à l'évidence, étroitement liés à l'aménagement du territoire. Se pose dès lors

la question de savoir s'il suffit de compléter la loi sur ce point pour combler une lacune néfaste qui favorise la hausse des prix fonciers. L'Association suisse pour l'aménagement national a consacré la journée du 2 mai 1985 à l'étude de cette problématique, avec notamment la participation de M^{me} E. Kopp, conseillère fédérale et chef du Département fédéral de justice et police.

Selon l'article 15 LAT, les zones à bâtir comprennent les terrains propres à la construction et a) qui sont déjà largement bâtis ou b) qui seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps.

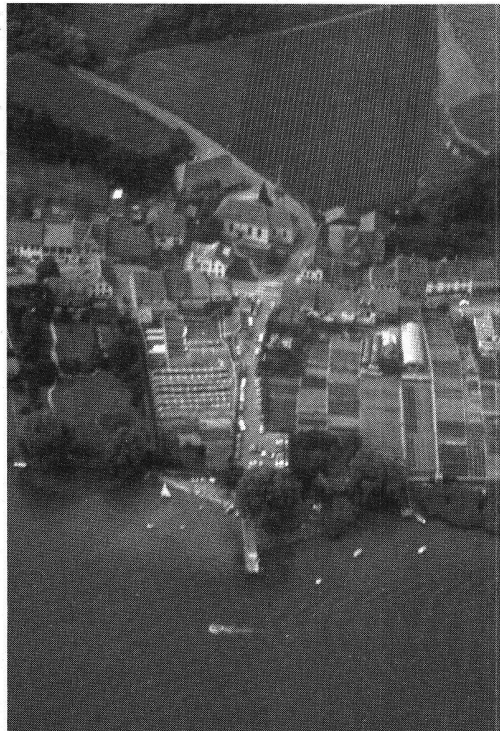
Un exemple: La vieille ville de Berne

Notre réflexion se rapporte avant tout aux régions ou parties du territoire qui, dans le passé — ou plus précisément dans l'ancien temps — sont déjà largement bâties. A ce propos, il est d'abord difficile de fixer une limite historique entre ce qu'on pourrait appeler «les temps anciens» et les «temps nouveaux». Cela d'autant plus que cette césure devrait être différente selon les régions concernées. Par simplification et par généralisation, nous admettons qu'entrent dans les temps «anciens» les constructions ou les bâtiments qui datent approximativement de plus de cinquante ans et qui constituent ainsi le tissu urbain créé avant le début de la Première Guerre mondiale. En règle générale, les ensembles construits formant les centres historiques des villes ou des localités sont effectivement bien protégés. Ainsi, selon la réglementation des constructions de la ville de Berne, tout projet de construction de bâtiment ou d'installations publiques dans une rue ne sera autorisé que s'il respecte les aspects esthétiques et architecturaux caractéristiques de la vieille ville. Ce règlement stipule notamment que «sont interdites toutes modifications de hauteur ou de nombre d'étages de bâtiments existants qui portent atteinte à la ville historique et au site, même si ces modifications sont possibles au regard du plan de classement et des autres prescriptions applicables». Toutes ces normes fixant le régime des constructions à cet ensemble historique se réfèrent donc par-dessus tout au patrimoine bâti existant. Ce qui est valable pour la ville de Berne l'est également pour nombre de villes ou localités disposant de quartiers anciens et historiques. Ensembles prestigieux à la structure urbaine cohérente et constitués de bâtiments aux formes et dimensions diverses et variables, ces sites bâtis exercent sur tout un chacun une véritable fascination. Or il ne viendrait à l'idée de quiconque de proposer pour ces lieux un nouvel ordre de construction qui postulerait schématisation et monotonie par l'instauration de plans d'alignement, par l'encouragement d'un urbanisme fondé uniquement sur le nombre de niveaux, la hauteur ou la profondeur des bâtiments.

Valeur du domaine bâti périphérique

De quelque importance qu'ils soient, les centres urbains ou les centres de localité historiques dont nous avons parlé ci-dessus ont vu leur périphérie s'ouvrir, au cours des ans, à de

Photo: M. Jaques



Lac de Morat, Môtier (FR):
«protection des rives du lac et
des rivières et leur libre accès».

nouvelles constructions, formant ainsi des nouveaux ensembles de bâtiments que l'on peut désigner d'une manière générale par le «domaine bâti périphérique». Or, de l'avis d'une partie toujours plus grande de la population, ce tissu urbain mérite d'être conservé. Si nous reprenons notre exemple de la ville de Berne, plusieurs de ses parties ou de ses quartiers tels que la Länggasse, Breitenrain avec le quartier de Lorraine, la rue de Monbijou, le Kirchenfeld ou d'autres secteurs encore, recèlent un patrimoine bâti riche et varié. Quartier le mieux préservé jusqu'à présent, le Kirchenfeld, n'échappe pas à certaines atteintes et, en particulier, les juges devront sous peu statuer sur une demande d'autorisation de construire et décideront si *une brèche dans une structure urbaine éprouvée* ou une atteinte à un ensemble présentant un aspect architectural propre peuvent être tolérées. En l'occurrence, un pro-

La vieille ville de Berne.



Photo: Service de l'aménagement de la ville de Berne

moteur se propose en effet de démolir une grande maison familiale, sise dans ce quartier, pour y ériger un immeuble locatif, en utilisant au maximum les possibilités qui sont offertes par le plan d'alignement. De telles situations sont au demeurant fréquentes et se reproduisent depuis fort longtemps. Elles résultent de plans d'alignement répondant uniquement ou de manière prépondérante aux besoins de circulation, sans tenir compte d'aucune manière du fait que tous les bâtiments ont été construits plusieurs mètres en deçà de cette limite de construction.

Il n'est pas dans notre propos d'établir des responsabilités ou de faire des griefs à l'endroit des responsables politiques ou des hommes de l'art qui, se conformant à une mode d'urbanisme usuelle, ont créé un ordre de construction schématique fondé principalement sur des plans d'alignement, des prescriptions fixant simplement la hauteur ou/et la profondeur des bâtiments, le nombre de niveaux et — dans l'ordre non contigu — les distances aux limites ou entre bâtiments. Mais on doit se rendre à l'évidence que ce régime juridique de construction qui a eu pour conséquences la disparition de bâtiments de valeur et l'érection d'immeubles nouveaux — la plupart du temps d'un volume supérieur et sans la moindre recherche architecturale — est aujourd'hui de plus en plus contesté. L'opposition à ce régime de construction et aux perturbations ainsi engendrées se manifeste sous différentes formes et descend même parfois dans la rue. Elle n'est pas uniquement le fait d'individus particulièrement attachés à des bâtiments anciens, ni des milieux dits progressistes — leurs motivations sont essentiellement d'ordre économique — ni enfin l'apanage d'un unique parti politique. Bien au contraire, de tous ces milieux confondus, de plus en plus de voix s'élèvent contre la construction de bâtiments nouveaux qui ne tiendraient pas suffisamment compte de l'existant et ne s'intégreraient pas de manière suffisamment harmonieuse à l'environnement. Heureusement, des initiatives visant une révision de ce régime de construction se font de plus en plus fréquentes. Le moment est venu, à notre avis, d'adapter notre réglementation ou notre droit en ce domaine en nous référant dans une large mesure à celle ou celui applicable à une majorité de villes anciennes ou aux centres de localités traditionnelles: à ce régime juridique qui, en premier lieu, se réfère au domaine bâti existant. Par simplification, nous désignerons cette nouvelle réglementation par le régime juridique de *l'aménagement de continuité par opposition à la notion de rupture*. Nous pensons, en effet, que dans les secteurs construits avant la grande crise économique mondiale des années 30, seul ce nouvel ordre permettra de mettre en œuvre le principe d'aménagement prescrit à l'article 3, al. 2, lit b LAT, selon lequel les autorités chargées de l'aménagement du territoire veillent à ce que les constructions prises isolément ou dans leur ensemble ainsi que les installations s'intègrent dans le paysage.

Aménagement de continuité

Par ce nouveau concept d'aménagement ainsi proposé, nous n'entendons formuler que quelques objectifs, qui devraient, en principe,

trouver application dans les secteurs bâtis que nous venons de décrire. Sa mise en œuvre dépendra dans une large mesure de la manière dont est (ou sera) réglée et définie par le droit cantonal ou communal la garantie de la propriété, sous l'aspect de la protection des positions juridiques des particuliers ou du droit individuel de la propriété (Bestandesgarantie). Ainsi, le législateur pourra-t-il prévoir notamment pour les immeubles soumis à cette garantie, que seules les transformations qui s'inscrivent dans la structure actuelle du bâtiment sont admissibles. Mais, à notre sens, de telles règles générales vont trop loin. Dans la mesure où un bâtiment n'est pas à proprement parler protégé par une décision de classement, une norme plus générale devrait tolérer non seulement les transformations, mais encore la démolition de certains bâtiments existants et leur remplacement par des immeubles neufs. Mais de telles nouvelles constructions devraient, aussi bien par leur forme extérieure, leur volume et l'aspect de leur toiture, se conformer dans une large mesure à l'immeuble remplacé.

Il en résultera vraisemblablement que nombre de prescriptions en matière de police de constructions deviendraient ainsi superflues. Le travail des architectes, il est vrai, devrait en être facilité, libéré qu'il serait de certaines contraintes réglementaires qui n'ont guère influé la qualité des nouvelles constructions. Il n'en reste pas moins que ce nouveau concept d'aménagement de continuité laisse ouvertes un certain nombre de questions. On pourra prétendre d'une part que la rénovation de certains quartiers ou parties d'entre eux ou encore

constructions alors que certains immeubles forment des saillies sur l'espace réservé à la rue.



Photo: M. Jaques

Genève, aménagement de continuité ou de rupture.

Le quartier de Kirchenfeld à Berne



Photo: Service de l'aménagement de la ville de Berne

de bâtiments isolés sera rendue ainsi impossible. Cela au détriment du développement urbain. De même les espaces encore libres de constructions seraient ainsi à jamais soustraits à l'urbanisation ou en seraient rendus très difficiles. Conséquences envisageables: ce procédé accentuerait la dépopulation des centres urbains. Les collectivités devraient enfin s'attendre à servir des indemnités importantes. D'autre part, on objectera vraisemblablement que le domaine bâti s'étend à des fonds ou parties d'entre eux qui devraient être libres de

Garantie de la propriété et obligation d'indemniser

En ce qui concerne d'abord le premier groupe d'objections supposées, que ce soit bien clair, le concept d'aménagement de continuité ne doit pas être appliqué de manière absolue. Des travaux de rénovation sélectifs et de qualité pourront aller au-delà des structures bâties existantes, pour autant qu'ils s'inscrivent dans le cadre des plans spéciaux touchant un secteur d'un quartier ou un seul bâtiment. Il nous semble en outre, que dès le début de la mise en place du processus de l'aménagement de continuité, il serait opportun d'examiner si la modification du règlement des constructions ne devrait pas être complétée par un plan. Celui-ci déterminerait que tel immeuble serait soumis de manière facultative aux règles de l'aménagement de continuité, une mesure impérative pouvant, en effet, selon les circonstances, être inadéquate. Pour de tels immeubles, il s'agira alors d'établir certaines prescriptions de constructions qui devraient au surplus s'harmoniser avec le cadre bâti existant.

Cette manière de procéder devrait également permettre à la commune de trouver une solution pour les espaces libres de construction. Si l'on se réfère à la situation existante, on doit donc considérer que de tels espaces font partie de l'ensemble ou de la structure bâtie, constituant en quelque sorte des espaces verts. Ils seraient ressentis également de la même manière par la population. Par contre, le propriétaire pourra toujours faire valoir qu'il s'agit d'espaces sur lesquels il a la faculté de construire.

Selon la nature de la mesure qui sera prise à propos de ces espaces libres de constructions,

il est possible que dans certains cas la collectivité soit amenée à verser une indemnité. Mais cela restera exceptionnel et la forme d'aménagement dit de continuité, telle qu'elle est présentée, ne conduira à l'expropriation matérielle que dans de très rares cas. Bien plus, à notre avis, ce nouveau régime d'aménagement est conforme à la garantie de la propriété. Bien au contraire, il protège une très grande majorité de propriétaires qui souhaitent garder leur immeuble en l'état, des atteintes dues à de nouvelles constructions sur des fonds voisins.

Eviter les situations de médiocrité

Une étude plus approfondie de cette problématique pourrait, cas échéant, révéler que l'aménagement du territoire dit de continuité pourrait être plus conforme à certaines exigences écologiques qu'on ne peut pas simplement passer sous silence. Il n'est également pas exclu qu'à l'avenir les *villes continuent de se dépeupler*, bien qu'il soit raisonnable de considérer que ce mouvement devrait se stabiliser dans la mesure où le besoin en surface de logement par habitant semble avoir atteint une limite supérieure. Se pose enfin la question de savoir s'il y aurait lieu de prendre des mesures — et cas échéant de quelle nature — visant une meilleure occupation des logements existants. Nous pensons notamment que la transformation de grandes maisons familiales en deux ou trois appartements devraient être facilitée.

Qu'en est-il enfin à propos de la deuxième catégorie d'objections? Il est vrai que l'aménagement dit de continuité pourrait contribuer au maintien de situations peu souhaitables. Evidemment, un tel effet devra être évité. Le processus d'aménagement dit de continuité qui serait mis en œuvre par la simplification des mesures de construction devrait être complété par un plan qui fixerait les secteurs où il ne serait pas appliqué ou mis en œuvre de manière variée, parce qu'il serait jugé trop excessif.

Ainsi, convaincus que nous sommes par l'idée de l'aménagement dit de continuité, nous de-

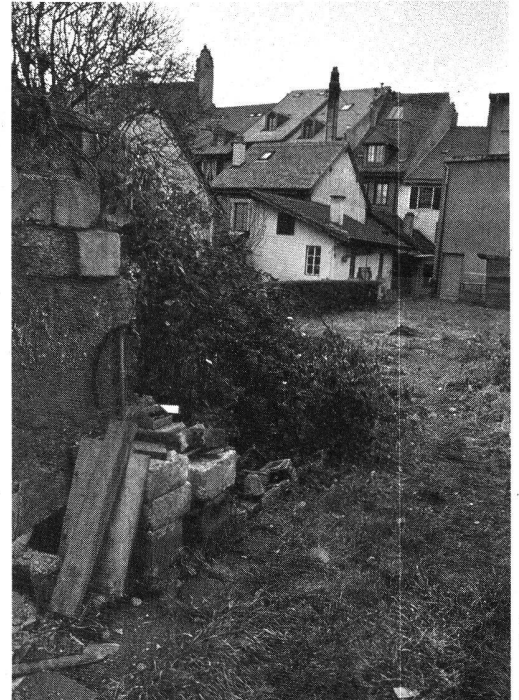


Photo: M. Jaques

Yverdon-les-Bains: « les villes continuent de se dépeupler... ».

vons observer, en conclusion, qu'il s'agit d'un concept qui devra être soumis à plus ample réflexion et complété au fur et à mesure. Nous espérons en particulier que ces nouvelles idées soient prises en compte lors de prochaines révisions de la réglementation d'aménagement et des constructions des villes ou villages qui disposent d'un centre ancien. Mais, dans de nombreux cantons, cela supposera d'abord que les bases nécessaires soient créées par le législateur cantonal.

R. Stüdeli,
directeur de l'ASPAN centrale.

Nous profitons de la parution de cet article pour féliciter M. R. Stüdeli pour ses vingt-cinq ans d'activité au sein de l'ASPAN.

DROIT ET JURISPRUDENCE

TROIS ARRÊTS DU TRIBUNAL FÉDÉRAL

(Synthèse et commentaire de quelques arrêts du Tribunal fédéral en matière de droit public des constructions de l'aménagement du territoire et de l'équipement, parus en 1983 et 1984)

1. Pesée des intérêts en présence; proportionnalité (ATF 110 Ia 30 ss)

- La paroisse réformée d'Estavayer-le-Lac est propriétaire de deux parcelles d'une surface de 1372 m² et de 1487 m². Les parcelles

sont situées en vieille ville et constituent ensemble une partie d'un promontoire, d'où l'on domine le lac de Neuchâtel, le port et la vieille ville d'Estavayer-le-Lac.

- L'adoption en juillet 1983 du nouveau plan des zones de la vieille ville supprimait la possibilité pour la paroisse réformée de construire un centre paroissial sur l'une des parcelles, dans la mesure où celle-ci était attribuée à «une zone verte d'aménagements publics», frappée d'une interdiction de bâtir selon le règlement communal du plan d'aménagement de la vieille ville.