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

Herausgeber: Société de communication de l'habitat social

Band: 61 (1988)

Heft: 1-2

Artikel: Simplification des règlements de construction et d'aménagement?

Autor: Chanard, P.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-128845

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. 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. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

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. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

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. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 11.07.2025

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

SIMPLIFICATION DES RÈGLEMENTS DE CONSTRUCTION ET D'AMÉNAGEMENT?

Cent trente participants réunis à Nyon pour débattre de la simplification des règlements de construction et d'aménagement du territoire, tel fut l'écho enregistré par l'ASPAN, organisateur du colloque du 28 octobre dernier.

Réunir architectes, urbanistes, géomètres, juristes et représentants des pouvoirs publics autour d'un thème aussi brûlant, allait assurer l'animation nécessaire à ce type de débat. Cinq conférenciers, évoquant successivement la synthèse de leurs préoccupations en matière de réglementation, allaient ouvrir le feu:

- M. Pierre-Alain Rumley, chef de l'Office cantonal neuchâtelois d'aménagement du territoire:
  «Les règlements vus par un aménagiste cantonal»
- MM. Maurice Vionnet et Guy Collomb, architectes:
  «Les règlements: pléthore et pour quels motifs?»
- M. Ami Delaloye, architecte, président de la Commission cantonale valaisanne de construction:
  «L'autorisation de construire: décision politique»
- M. Jean-Albert Wyss, président de la Commission cantonale vaudoise de recours en matière de construction:
  «Les règlements de police des constructions dans l'optique du juriste praticien»
- M. Jacques Vicari, architecte-urbaniste:
  «Les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires»

Tous les participants allaient, par la suite, se répartir en groupes de travail chargés de développer les sujets de leur choix avec les intervenants, ceux-ci se succédant rapidement dans chacun des groupes. Enfin, la journée, organisée par Mme Calpini et M. Studeli, de l'ASPAN, et présidée par M. Wasserfallen, chef du Service cantonal vaudois d'aménagement du territoire, se clôturait par une «table ronde», synthèse des thèmes soulevés et échangés lors de cette «journée règlement».
Rapporter les évocations des conférenciers n'est pas aisé; il est, en effet, compréhensible que le problème de la réglementation touchant de nombreuses disciplines souvent antagonistes, le sujet allait être traité sous des aspects fort différents. Laissons les intervenants exprimer tout d'abord succinctement leurs points de vue.
C'est à M. Rumley, aménagiste cantonal, qu'incombait la tâche de résumer, en introduction, le cadre d'intervention du règlement: affectation du sol, ordre contigu ou non, cœfficient d'utilisation du sol, dimensionnement, implantation, arborisation, places de jeux et de stationnement, règles architecturales, tels sont les mets qui composent habituellement le gros du menu d'un règlement en matière de construction et d'aménagement du territoire. Malgré cela, après vingt ans de mise en vigueur, les objectifs édictés dans l'article 1 de la LATC ne sont toujours pas atteints. Un bref rappel s'impose:

Art. 1 LATC:

«La loi a pour but d'organiser l'aménagement et l'utilisation judicieux et mesurés du territoire cantonal.

»Elle fixe les règles destinées à assurer l'esthétique, la salubrité et la sécurité des constructions et des agglomérations.

»L'aménagement du territoire tient compte, notamment, des activités ayant des effets sur l'organisation du territoire et des impératifs posés:
par le développement régional, les structures urbaines et les besoins de l'économie;
par l'évolution urbanistique et architecturale;
par la sauvegarde d'un territoire agricole et sylvicole;
par la protection des sites et des espaces naturels ou réservés à la détente.»

Cet insuccès engendre une quantité croissante de demandes de dérogations qui peuvent profiter aussi bien au pouvoir politique qu'à l'architecte ou encore au privé. Force est de constater que le règlement est aujourd'hui inadapté.
M. Rumley le souligne bien dans son exposé: avant d'établir tout règlement, essayons de formuler clairement les objectifs d'aménagement. Simplifier la réglementation, c'est la compléter dans les trois types de zones prévues par la LAT, à savoir la zone à bâtir, la zone agricole et la zone de protection. Par une différenciation plus grande des zones, par des règles plus qualitatives découlant d'objectifs d'aménagement cernés par un pouvoir politique plus compétent en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, la réglementation actuelle se simplifierait considérablement. Elle pourrait se baser sur une analyse des espaces construits et non construits et, peut-être, enfin, éviter l'utilisation de «recettes». Et de conclure que simplifier le règlement, ce n'est pas supprimer des articles mais bel et bien le compléter par des articles supplémentaires... tout en rappelant que le CORAT a publié, en ce début d'année, une réflexion sur les règlements de construction et d'aménagement.
MM. Vionnet et Collomb partent de la grande illusion du règlement: «L'harmonie obtenue par

l'adoption du modèle de la villa vaudoise», preuves à l'appui, en démontrant, sous forme de constat audiovisuel, les prescriptions et les interdictions de l'actuelle réglementation. Le «réglementaire» est la véritable consécration de la mauvaise architecture sous le titre de la légalité: la villa vaudoise n'est qu'une pâle copie miniature de la ferme, avec sa toiture à deux pans, ses tuiles, ses gabarits, etc. Le «sauvage» et le «réprimé» viennent illustrer ce qu'un règlement interdit actuellement: les toits plats ou à un pan, les constructions en bois, les pilotis, les matériaux modernes et légers, autant dire que les formes modernes apparues depuis Le Corbusier, bon nombre d'œuvres architecturales reconnues dans le monde entier n'auraient tout simplement pas survécu à l'épreuve de la sempiternelle mise à l'enquête publique (cf. article de ces messieurs dans ce numéro).

Les règles concernant la forme architecturale se sont multipliées par deux, voire par trois, en vingt-cinq ans. A une formation universitaire subtile, nous opposons la régence de modèles surannés notre patrimoine ne peut qu'en être très sérieusement menacé.

La solution proposée par les deux conférenciers est plus radicale, voire même opposée, quant à la forme, à celle de M. Rumley: supprimons le plan d'affectation qui laisse des zones villas détruire les alentours de nos villages; supprimons aussi toute réglementation régissant la forme architecturale, afin de ne pas entourer les 5% de bons architectes que nous pouvons, bon gré mal gré, dénombrer dans nos cantons. Si les 95% de «maisonneurs», passés au crible de la réglementation restent médiocres, laissons alors tous les architectes s'exprimer, librement, dans des réseaux relationnels et des espaces vides étudiés: si les «maisonneurs» ne peuvent produire pire, les véritable architectes pourront, quant à eux, consacrer leur art en toute sérénité et participer ainsi aux quelques traces d'un véritable patrimoine culturel.

M. Delaloye aborde le sujet sous l'œil de l'homme politique. Constatant que toute concrétisation formelle architecturale concerne la collectivité car, véritable acte social en relation avec son environnement, l'homme politique doit prendre en considération cette relation dans l'élaboration d'une réglementation. Chaque objet appartient en effet à la mémoire et au patrimoine collectifs: il influe, directement ou non, le comportement de l'individu. L'autorité politique se manifeste avant sa réalisation, pendant et après. Si elle s'exprime par l'intermédiaire du règlement, les vertus de l'appréciation sont abrogées, dès lors que les articles sont trop précisés: soit le projet n'entre pas dans le carcan législatif et il est interdit, soit il correspond entièrement au règlement et il est autorisé; il ne règne alors que des pentes de toitures, des hauteurs aux corniches, des tuiles du pays, etc. L'appréciation est codifiée et décortiquée. En se référant aux critères objectifs et fondamentaux, on prône le goût populaire, on renforce la sphère intouchable des privilèges individuels.

Certains essayent toutefois de s'entourer d'interlocuteurs compétents en la matière et quelques «chefs-d'œuvre» parviennent péniblement à voir le jour... mais la variété de ceux-ci exprime le manque de situations de ce type: l'homme politique est seul face au projet alors que ses compétences sont limitées en urbanisme et en architecture.

S'appuyant sur le principe démocratique suisse, M. Delaloye propose de confier à un collège de professionnels la décision de la construction ou non de la production architecturale. Opposer un règlement à une architecture «véritable interprétation poétique des formes et des surfaces», c'est normaliser le goût, l'esthétique et l'invention. Prônons plutôt une architecture jugée par une autorité compétente qu'une architecture réglementée contrôlable par tous. L'autorité doit définir une politique d'aménagement, car «la ville est le fruit d'une réflexion politique qui trouve son expression concrète dans le travail de l'architecte. De la qualité de son travail dépend la qualité de la ville. Ainsi, les règlements de construction et d'aménagement peuvent être des instruments de promotion de la qualité du lieu».

M. Wyss prend le relais des interventions en démontrant rapidement que règlement et plan d'affectation sont indispensables, afin d'éviter l'arbitraire et l'anarchie. Cependant, la multiplication des contraintes engendre un effet fâcheux sur la production architecturale: la réglementation a banalisé l'architecture par des principes codifiés trop coercitifs, «restreignant sensiblement les possibilités créatives des architectes». Les conséquences, tant au niveau de la conception architecturale qu'à celui de l'esthétique, sont visibles et dénoncent une rigueur trop excessive.

M. Wyss souligne que le système des dérogations permet une certaine souplesse d'application de ces règlements. Toutefois, il a généré des abus par trop de laxisme de la part des autorités, si bien que l'octroi de dérogation devrait, lui aussi, être soumis à des «conditions relativement strictes».

Assouplissons le règlement par l'introduction de critères d'appréciation. Cette notion, il faut en être conscient, est difficile à mettre en application car elle peut engendrer des décisions totalement arbitraires et notamment en matière d'esthétique.

Enfin, idéalement, «les règlements devraient pouvoir constituer un point d'équilibre entre l'intérêt public et l'intérêt privé du constructeur». Certes, cet équilibre souhaité n'est pas chose facile et l'autorité politique doit contribuer fortement à le trouver, «tout en respectant les grands principes juridiques régissant un Etat de droit (principes de légalité, de la bonne foi, de la proportionnalité...)».

M. Vicari aborde le sujet historiquement. Si les lois et les règlements en matière de construction sont apparus un jour, c'est pour «limiter libertés et droit, afin de corriger les dysfonctionnements de l'économie de marché au nom d'un intérêt public prépondérant». Les règles se sont multipliées, voire modifiées, dès lors que l'on voyait apparaître des effets néfastes du système de régulation du domaine bâti. Le système s'est donc affiné et les erreurs sont devenues facteurs d'organisation. Au fil du temps, il s'est complexifié par ses ramifications plus nombreuses et leurs articulations plus subtiles. Il devient dès lors utopique de simplifier la réglementation car nous risquerions d'aller à l'encontre de l'intérêt public qui, lui, s'est confirmé au fil des siècles. Et de citer Montesquieu:

Suite en page 26 ►

Suite de la page 22.

«Comme les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires, celles qu'on peut éluder affaiblissent la législation.»

Il convient donc d'élaguer, dans le contexte de la réglementation actuelle, toute norme où il n'est pas possible d'identifier et localiser l'intérêt public. Mais qui doit définir cet intérêt public?

M. Vicari dénonce ces «roitelets» qui s'arrogent un pouvoir exorbitant en décidant de l'intérêt public. Cette décision est essentiellement politique; l'architecte peut s'interroger sur la réglementation, sur la défense de l'intérêt public mais il ne doit en aucun cas s'arroger ce pouvoir décisionnaire: il appartient au pouvoir politique qui est le représentant du peuple.

Désormais, si nous essayons aujourd'hui de simplifier, voire supprimer la loi, ne devenons-nous pas nous-mêmes de ces roitelets qui décident de l'intérêt public? L'architecte doit répondre aux intérêts conjoints du mandant et de la collectivité. Sa liberté de projeteur est-elle réellement entravée par les règlements? Finalement, M. Vicari laisse sous-entendre que la réglementation peut compliquer le travail de l'architecte mais, en aucun cas l'entraver car elle a été établie au profit de la ville. Et de conclure en citant de nouveau Montesquieu: «La liberté du commerce n'est pas une faculté accordée aux négociants de faire ce qu'ils veulent; ce serait bien plutôt sa servitude. Ce qui gêne le commerçant, ne gêne pas pour cela le commerce. C'est dans les pays de la liberté que le négociant trouve des contradictions sans nombre (...), elles gênent le négociant; mais c'est en faveur du commerce.»

Op. cit. livre XX chap. 12.

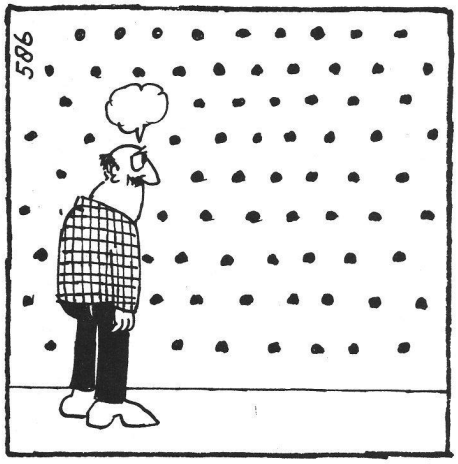
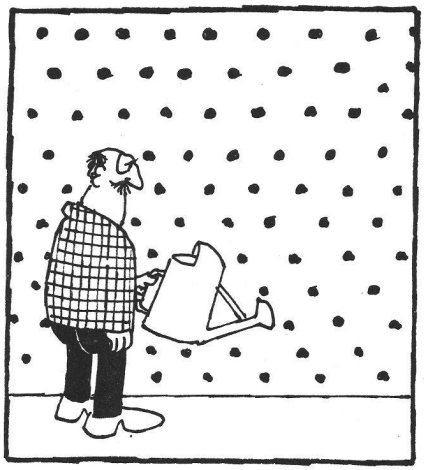
Les interventions que nous venons d'évoquer servirent de base aux travaux de groupes où les conflits interdisciplinaires se sont confirmés, sans pour autant matérialiser une esquise de réglementation simplifiée. Cependant, quelques considérations sont venues synthétiser le constat général.

La réglementation est aujourd'hui nécessaire; elle ne s'adresse pas qu'aux architectes, elle essaie de gérer aussi tout le territoire. Si elle ne promet pas la qualité, elle ne doit pour autant pas l'empêcher. Sa forme actuelle est dépassée; comme la censure, elle doit évoluer avec les mœurs! Elle représente un des instruments dont on peut se doter pour arriver à un objectif concrétisé par une véritable politique d'aménagement. Elle peut être assimilable à un instrument de musique et la politique d'aménagement à sa partition. Plus le règlement est compliqué et difficile à appliquer, plus l'instrument est difficile à maîtriser afin qu'il produise les notes justes. Simplifier la réglementation, c'est aussi aller vers l'essence de l'instrument qui devient aussi plus léger, plus facile à maîtriser. Mais la partition qui le guide doit être de qualité et donc la politique d'aménagement clairement définie. Nous pourrions peut-être assister à une véritable expression culturelle en opposition à la préservation normative d'un acquis dominant actuellement la majeure partie de notre territoire et donc de notre patrimoine culturel. Dirigeons-nous vers un aménagement par objectifs, établis par le pouvoir politique, assisté de commissions compétentes qui pourront, par la suite, les contrôler périodiquement et les corriger si besoin est. Une ossature d'aménagement des espaces publics non bâtis est ainsi définie et l'architecte libéré des règles s'inscrit dans un territoire mieux maîtrisé et géré par un dispositif fondamental structurel et relationnel.

Evitons tout préjudice culturel sur la production architecturale! On ne rejoue pas une œuvre architecturale censurée alors qu'on a toujours rejoué des concerts bannis! Nous regrettons tous que la qualité du domaine bâti et de son environnement ne soit pas une préoccupation cantonale voire fédérale...

En substituant un «plan des lieux» au plan d'affectation, la production architecturale pourrait se structurer dans un espace public déjà organisé. Une politique d'aménagement maîtrisée constituera à terme cette anticipation, permettant de mieux gérer le développement.

Le jeu de l'urbanisme et de l'architecture mérite d'être joué pour autant que ses règles soient justes et claires et que les intervenants ne trichent pas. Il est inutile d'idéaliser, seulement il ne serait pas vain, dans un contexte interdisciplinaire si mouvementé, de faciliter la communication du projet d'architecture ou d'urbanisme, afin que tous parlent le même langage... Les moyens existent! Cela n'a malheureusement pas été évoqué lors de cette journée du 28 octobre. Peut-être cela fera-t-il l'objet d'une prochaine réunion de l'ASPAN.

Notre patrimoine en est l'enjeu. (Cf. article du même auteur dans ce numéro.)

P. Chanard, architecte