Rationalisation du logement, police des constructions et urbanisme

Autor(en): **Vouga, J.-P.**

Objekttyp: **Article**

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

Band (Jahr): **37 (1965)**

Heft 10

PDF erstellt am: **28.04.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-125866

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Rationalisation du logement, police des constructions et urbanisme

par J.-P. Vouga, architecte de l'Etat, Lausanne

Exposé présenté à la Conférence sur l'encouragement à la construction de logements, tenue le 27 septembre 1965 à Berne, sous la présidence de M. H. Schaffner, conseiller fédéral.

Les architectes et la rationalisation du bâtiment

Les architectes, partout et de tous temps, ont été à l'origine des progrès de la construction. Ils sont aujourd'hui les premiers protagonistes de la rationalisation, de la mécanisation et de la préfabrication, même si on trouve parmi eux des adversaires de certains aspects du progrès. On les a vus souvent user de toute leur influence pour amener les maîtres d'ouvrage à les suivre sur le terrain des nouvelles méthodes. On ne les a jamais vus s'obstiner, contre le gré de leurs clients, à l'application de procédés dépassés. C'est d'ailleurs aux architectes suisses qu'on doit la création récente du Centre suisse de rationalisation du bâtiment où ils coopèrent aujourd'hui avec tous les milieux intéressés.

Mais en même temps, ils connaissent les limites de la rationalisation poussée à ses excès. Ils ont conscience que le progrès est un moyen, non une fin en soi. Ils ont vu les désastres provoqués parfois par des constructions inhumaines dictées par les seuls impératifs de la machine et des calculs de rentabilité. Ils savent qu'il ne faut pas identifier la pauvreté des moyens à la laideur ni le luxe à la beauté, mais ils savent aussi que l'homme éprouve d'autres besoins que celui d'un toit et de quatre murs. Ces exigences sont plus malaisées à définir, elles vont d'un besoin de variété, du désir de choisir à un souci de beauté, de rapports heureux entre les œuvres de l'homme et la nature. Or, ces besoins ne sont pas inconciliables avec les nécessités de la rationalisation, voire de la préfabrication, mais ils exigent un énorme effort supplémentaire.

Cet effort doit porter essentiellement sur le respect de certains principes d'exécution et sur la possibilité de varier à l'infini la combinaison des éléments produits par l'industrie. Le progrès des procédés, l'usinage de grands éléments ne concernent que rarement des maisons entières, mais bien seulement des parties d'édifices dont les possibilités d'assemblage laissent toujours à l'architecte maître de lui les moyens d'exercer ses facultés créatrices. D'innombrables exemples le prouvent et celui de l'Exposition nationale de Lausanne en est un des plus remarquables.

La cellule familiale

Cette faculté s'exerce sur le plan du logement, de la cellule familiale elle-même et on sait tout l'effort de recherche accompli dans ce domaine. On en a vu le fruit dans le recul constant de la routine en dépit des réglementations désuètes qui, partout, sont battues en brèche.

Lois, règlements et prescriptions

On a souvent pris les lois cantonales et les règlements sur la police des constructions comme boucs émissaires, entravant la rationalisation.

Au risque de décevoir et de choquer, nous exprimerons un avis différent.

En effet, comme nous le verrons plus loin, les seules constructions où la rationalisation s'exerce vraiment sont celles qui se font sur la base d'un plan d'ensemble. Et ces plans ont presque toujours leurs règles ad hoc; les longueurs, les hauteurs, les distances, les formes des toitures y sont fixées spécialement. D'ailleurs, les communes ont pris depuis longtemps l'habitude, discutable certes mais courante, de fermer les yeux sur celles de leurs règles qui vont trop visiblement à contre-courant. Il serait plus orthodoxe de les abroger en bonne et due forme, mais l'essentiel est qu'elles aient cessé d'être un frein. Il en va tout autrement, hélas, des prescriptions sur la salubrité, la sécurité, la protection contre le feu, qui ne découlent que très secondairement des lois et règlements mais de quelques potentats qui sont, eux, les vrais responsables.

C'est sous la rubrique de la *salubrité* que sont imposées des hauteurs d'étage, des cubes d'air, mais aussi des mesures d'installations sanitaires, de ventilation de cuisines, des dimensions de canalisations, des modèles de grilles d'égouts datant d'avant les découvertes du début du siècle!

C'est sous le prétexte de la *sécurité* que des prescriptions régissent des épaisseurs de murs en vigueur sous le Second Empire, que des normes de calcul différentes d'un canton à l'autre viennent alourdir la tâche des constructeurs.

C'est sous le prétexte de la *sécurité des chantiers* que des échafaudages sont obligatoires pour l'exécution de façades préfabriquées qui se montent entièrement de l'intérieur, que des mesures draconiennes et coûteuses pèsent sur les prix de revient.

C'est sous le prétexte de la *défense contre l'incendie* que sont imposées des exigences plus que discutables, des

largeurs de cages d'escalier, interdites des solutions qu'on voudrait voir généraliser.
C'est enfin sous le prétexte de la *protection civile* qu'on exige des mesures aussi coûteuses que discutables devant lesquelles chacun semble s'incliner même lorsque, de mois en mois, elles s'amplifient.
C'est même *sans aucun prétexte* que les services industriels et les compagnies d'électricité imposent des modèles de robinets, de compteurs ou de prises, le recours à des concessionnaires agréés d'eux, toutes opérations qui ne sont pas autre chose que des bénéfices déguisés.
Toutes ces règles ont en commun ce caractère d'être imposées aux constructeurs sans qu'ils aient la moindre possibilité d'en discuter le bien-fondé. La plupart d'entre elles ont pour effet direct un renchérissement important de la construction. Presque toutes ont pour effet indirect de rendre plus difficile si ce n'est d'interdire toute fabrication en série des objets auxquels elles s'appliquent.
Tels sont les obstacles sur lesquels trébuche la rationalisation telle que la voit l'architecte. Si une entrave est mise à sa liberté créatrice, c'est par l'action de quelques insaisissables techniciens plus que par les nécessités de la mécanisation.

L'habitation dans le cadre de l'urbanisme

D'ailleurs la liberté créatrice de l'architecte s'exerce aussi sur la conception architecturale des ensembles résidentiels et cela nous amène au second domaine important que nous avons à traiter: celui du cadre urbanistique dans lequel s'édifient nos habitations, celui des entraves qui se dressent aujourd'hui contre une organisation rationnelle des structures résidentielles.
Il est évidemment possible de rationaliser un groupe de six maisons individuelles ou un immeuble de seize logements. C'est peut-être un excellent exercice ou une utile préparation à l'application d'une méthode. Economiquement, cela n'amènera pas de très importants abaissements des prix, car sortir des méthodes artisanales implique la mise en œuvre des moyens de la série, qu'il s'agisse d'une rationalisation des méthodes traditionnelles ou de la préfabrication la plus poussée en passant par tous les procédés semi-industrialisés. Or, une série ne peut commencer qu'avec un minimum de trois cents logements.
Il saute aux yeux dès lors que tous nos efforts doivent tendre à rendre possibles chez nous des réalisations de cet ordre. Nous irons plus loin: une fois ces programmes assurés, les promoteurs doivent pouvoir compter sur une continuité de production, condition indispensable à la marche normale de toute entreprise.
On va voir que ces obstacles sont nombreux et que seule une action concertée qui les attaquera tous à la fois pourra en venir à bout.
Remarquons d'abord que les constructions isolées, s'édifiant dans les zones à bâtir du type traditionnel: zones de villas, zones d'ordre contigu ou non contigu dont toutes nos communes ne sont que trop richement dotées ne peuvent pas entrer en considération. Les constructions s'y érigent sur la base doublement mauvaise d'un parcellement dû au hasard et de règlements qui, prétendant résoudre tous les cas, n'en résolvent aucun de façon satisfaisante.

Plans de quartiers

Presque toutes les lois, presque tous les règlements communaux prévoient heureusement la possibilité de légaliser d'autres règles lorsque d'assez vastes espaces sont encore disponibles. Ces plans, qui portent le nom de «plans de quartiers» dans la loi vaudoise, de «plans de propriétaires» dans la loi neuchâteloise, d'«Überbauungspläne» dans plusieurs lois suisses alémaniques, ne doivent en aucun cas être considérés, comme on le fait souvent à tort, comme des «dérogations» ou des exceptions: ils constituent en fait ce qui devrait être la règle: substituer à la rigidité d'un règlement anonyme des dispositions valables de circonstance en circonstance.
Ces plans et règlements de quartiers appellent de nombreux commentaires.

Bases légales, procédures

Il n'est évidemment pas question de régler ces dispositions sur la base de simples décisions prises dans l'arbitraire. Une procédure de légalisation doit être prévue dans nos lois. C'est le cas dans la majorité des cantons. Mais *ceux où elle fait défaut sont devant l'impérieuse nécessité d'y pourvoir.*
En revanche, les procédures varient beaucoup. Certaines, relativement expéditives, font peut-être une part trop faible aux droits des propriétaires non consentants ou à ceux des voisins. D'autres, au contraire, et c'est le cas pour la procédure vaudoise, leur font la part trop belle et nous pouvons citer l'échec retentissant d'un excellent plan de quartier, proposé pour une localité proche de

Lausanne, accepté par les propriétaires, par les autorités exécutives et législatives communales mais repoussé à la suite d'un référendum, dans un vote populaire. L'action avait été menée contre ce plan par quelques propriétaires de villas auxquels on enlevait la vue, ce que des constructions réglementaires auraient fait de façon exactement semblable. Il y a donc lieu de choisir un juste milieu entre ces extrêmes et notamment d'accélérer la procédure dans les cas d'opposition.

Encouragement aux propriétaires fonciers

Lorsqu'un terrain, propre à la construction d'un ensemble résidentiel est entre les mains d'un seul propriétaire ou d'un groupe homogène de propriétaires, ceux-ci ont un intérêt si évident à promouvoir un plan de quartier qu'aucune mesure spéciale ne se justifie pour les y encourager. Ce n'est pas le cas lorsque le nombre des propriétaires se multiplie et lorsque les parcelles sont de formes compliquées. Il faut alors disposer de moyens d'encouragement.

Le premier de ceux-ci devrait figurer dans toutes les dispositions cantonales bien qu'il soit d'une application souvent délicate: c'est la possibilité d'imposer un *remaniement parcellaire* en cas de nécessité.

Le second est dans une politique de subventions. C'est en effet pour certains propriétaires pressés de bâtir ou simplement de vendre, un sacrifice et une perte de temps que de se prêter à une opération d'ensemble. Si, en outre, il leur est demandé, ce qui est normal, de participer aux frais souvent élevés de l'élaboration du plan, ils réagissent par la négative et attendent de la commune qu'elle fasse les frais de l'opération. Si certaines communes l'admettent, la plupart sont extrêmement réticentes, principalement les communes suburbaines ou semi-rurales. Dès lors une aide du canton, voire de la Confédération, même si elle demeure modeste, est particulièrement souhaitable. Notre expérience nous conduit à insister vivement sur la *nécessité d'apporter un encouragement à tout groupe de propriétaires acceptant de conjuguer leurs efforts pour l'étude d'un plan de quartier*. C'est une des actions qui concourront le mieux et *sans délai* à la rationalisation de la construction de logements.

Technique des plans de quartier

On a souvent reproché à certains plans de quartiers d'entraver plus qu'ils ne l'encouragent la rationalisation de la construction. Il est vrai que le cas a pu se produire. Ces plans prévoient en général l'implantation des immeubles, leur nombre d'étages et les aires à réserver à l'équipement collectif. Ils fixent un indice d'utilisation.

Comme ils constituent en fait une base légale intangible, on doit souhaiter en effet qu'ils répondent à tous ces points de façon satisfaisante.

L'indice d'utilisation est éminemment variable et il faudrait qu'il ne soit jamais fixé de façon uniforme sur tout un territoire pour permettre précisément à l'autorité communale d'accorder de cas en cas des avantages dans ce domaine lorsque certaines conditions sont remplies telles que cessions de terrain pour les besoins collectifs, participation aux frais d'équipement ou simplement pour encourager la mise sur pied d'un plan coordonné. L'indice doit aussi tenir compte des conditions du site et du développement prévisible du territoire avoisinant. Si des garages souterrains sont prévus, il peut s'élever proportionnellement.

L'implantation des immeubles doit demeurer souple, c'est-à-dire que le plan doit prévoir la surface construite de chaque immeuble et lui assigner une aire, plus vaste, à l'intérieur de laquelle il pourra prendre forme et position.

Enfin, la largeur, la longueur et le nombre d'étages devraient en principe avoir fait l'objet d'études architecturales et constructives préalables. On ne peut souhaiter que les plans s'en tiennent tous aux nombres d'étages réputés rationnels soit à trois, huit ou douze niveaux mais tout au moins doivent-ils, dans leur louable souci d'éviter la monotonie des volumes, ne pas imposer des volumes fantaisistes qui rendraient la rationalisation illusoire et feraient peut-être même avorter la réalisation.

Politique communale, péréquation financière

Il est notoire que la plus grande partie des cités suisses sont aujourd'hui limitées dans leurs frontières territoriales et voient leurs réserves de terrains se réduire à peu de chose. Les statistiques montrent que l'extension démographique atteint surtout les communes de la périphérie: Muttenz, Köniz, Bümpliz, Prilly et Renens, pour ne citer que quelques cas, ont connu des augmentations de population autrement plus spectaculaires que Bâle, Berne ou Lausanne. Quelques-unes de ces communes ont admis le rôle que leur vaut la proximité des métropoles. C'est loin d'être le cas pour toutes et les raisons qu'elles invoquent pour demeurer à l'écart de l'extension ne sont pas sans valeur. Pour les unes, qui accueillent

traditionnellement les familles aisées et les classes fortunées, c'est un égoïsme à l'échelon communal qui s'explique et qu'il est difficile de combattre. Mais les autres craignent tout simplement les charges d'équipement que leur imposerait la présence de nouvelles familles, de contribuables peu intéressants, d'enfants nombreux. C'est donc à la généralisation des *ententes intercommunales* qu'il faut travailler sans relâche. Ces ententes, pour lesquelles toutes les bases légales existent sans conteste, sans prendre en aucune manière la forme aujourd'hui dépassée de fusions, sans prendre même forcément celle, très louable, des associations de communes, doivent porter non pas seulement sur les réseaux de services industriels ou sur la construction de stations d'épuration mais bien sur la *péréquation fiscale,* seul moyen efficace d'un développement coordonné. Nous n'entrerons pas dans le détail de ce problème, qui doit être étudié à fond dans tous ses aspects. Mais nous insisterons pour qu'il soit abordé lui aussi *sans délai,* car sa solution apportera plus d'avantages à elle seule que les mesures de caractère strictement technique.

Coopération dans la réalisation d'édifices rationalisés

Nous avons dit que seuls des programmes de plusieurs centaines de logements sont susceptibles de résoudre à la longue le problème de la rationalisation.

Mais il n'est pas nécessaire que ces logements soient construits sur un seul et même terrain. Bien au contraire, leur dispersion raisonnable permettrait d'éviter certains risques de monotonie. Il faudrait alors que des communes, pas forcément voisines mais situées dans un «rayon de dispersion» normal, associent leurs efforts pour atteindre ce but. Ce que des groupements privés font avec succès devrait pouvoir être accompli systématiquement pour autant qu'on le veuille. Les obstacles, ici, sont de pure forme: rivalités mesquines, souci de faire travailler la main-d'œuvre locale, politique de clocher. Le simple bon sens devrait suffire à les vaincre. Encore faut-il y travailler!

Création de réserves de terrains équipés

Ce vœu, maintes fois émis, est toujours actuel. Certes il faut sans relâche rappeler aux communes leur devoir d'acquérir des terrains aux emplacements susceptibles d'être demain occupés par des ensembles résidentiels et cela même si elles ne doivent disposer que de quelques parcelles dans ces régions en développement, car il leur sera toujours plus facile d'y imposer de saines conceptions que si elles ont en face d'elles des groupes représentant des intérêts particuliers. De plus, on connaît aujourd'hui l'importance des surfaces nécessaires à l'équipement social et commercial des groupes d'habitation et c'est souvent à prix d'or que les communes doivent, faute de prévoyance, acquérir leurs terrains d'école. Mais une telle politique ne se conçoit guère si les importants problèmes que nous avons soulevés précédemment ne sont pas résolus préalablement: aide aux plans de quartiers, abandon de la politique de clocher, péréquation intercommunale. Tout au plus peut-on recommander vivement les dispositions appliquées dans le canton de Vaud et qui permettent à l'Etat d'acquérir, pour les tenir plus tard à la disposition des communes, les terrains dont celles-ci auront besoin un jour mais qu'elles n'ont pas les moyens d'acquérir.

Expropriation de terrains équipés

Ce dernier problème doit nous retenir. Innombrables sont les terrains situés à proximité immédiate des centres, mais que leurs propriétaires, pour des raisons faciles à imaginer, refusent de mettre à disposition. Ces terrains sont équipés ou aisés à équiper; ils n'ont pas la vocation de réserves de verdure, mais très certainement une vocation résidentielle.

Nous connaissons par exemple une commune dont tous les terrains susceptibles de développement sont entre les mains d'une seule famille et la commune se voit contrainte d'équiper ailleurs, à grands frais, des zones éloignées qui constituent normalement ses réserves pour un lointain avenir.

Ici assurément, à l'inverse de ce que nous avons relevé jusqu'à maintenant, les bases légales en Suisse sont insuffisantes pour contraindre ces propriétaires à servir les intérêts de la collectivité. On connaît la loi allemande qui autorise à élever progressivement la taxe fiscale de ces terrains jusqu'à leur valeur de terrain à bâtir. On connaît aussi le célèbre arrêt du Tribunal fédéral, dit «arrêt Dafflon» qui admet la constitutionnalité d'une loi qui prévoirait l'expropriation pour cause d'intérêt public de terrains destinés à recevoir des logements à loyers modestes.

Nous laissons ces portes ouvertes. A notre avis, il est bien évident qu'une action ferme dans le sens d'une modification du droit actuel serait hautement souhaitable.

Remarque finale

Nous estimons ne pas avoir à conclure un exposé qui n'est en fait qu'un inventaire des problèmes et nous pensons qu'il constitue un éventail suffisamment éloquent pour servir de base à toutes les actions qui peuvent et doivent être entreprises avec toute l'ardeur que permet désormais la nouvelle loi fédérale sur l'encouragement à la construction de logements. *J.-P. Vouga.*