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

Herausgeber: Société de communication de l'habitat social

Band: 41 (1968)

Heft: 7

Artikel: L'habitation dans le cadre de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire

Autor: Vouga, J.-P.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-126474

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: 21.01.2026

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

L'habitation dans le cadre de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire

par J.-P. Vouga, architecte

L'habitation est au centre des préoccupations de l'aménagement du territoire comme elle est au centre de celles de l'urbanisme.
Parce que les problèmes humains sont au centre de tout.
Parce que même des secteurs comme celui des circulations, de l'énergie, du tourisme, de la protection des sites doivent être vus comme les aménagements nécessaires à une vie humaine digne et normale.
A quoi serviraient des quartiers modèles s'ils n'étaient pas aisément accessibles?
A quoi serviraient des immeubles irréprochables si l'énergie n'y était pas disponible commodément et en tout temps? Si leurs habitants étaient condamnés à y rester cloîtrés faute de pouvoir, le week-end ou l'été, disposer de vastes aires de détente libres de toutes constructions, loin des excitations des villes, des pollutions industrielles, des bruits des engins motorisés?
Tout l'aménagement du territoire n'est donc que le complément de l'habitation et on pourrait multiplier à l'infini les exemples, pour en apporter la confirmation.
Mais cela ne veut pas dire que l'habitation a tous les droits et peut imposer ses exigences sans contraintes. Cela ne veut pas dire qu'elle peut s'implanter où bon lui semble, occuper n'importe quel site par n'importe quel volume, se disperser et se répandre sans contrôle ni se rassembler en concentrations démesurées.
Aménager le territoire, c'est créer un équilibre entre l'habitation de l'homme et les autres aires qu'il occupe pour son travail, ses loisirs, la régénération de sa santé, ses propres déplacements et les transports de sa production.
Cet équilibre est précaire comme on peut le voir par les dégâts irréparables qui ont déjà été commis un peu partout, dans notre pays comme ailleurs. Il faut désormais limiter ces dégâts, arrêter le cercle vicieux. La chose est possible mais elle exige que chacun ouvre son horizon, cesse de ne voir que son propre problème et de lui donner la priorité absolue sur les autres comme on le voit faire notamment à ceux qui se penchent, souvent avec le plus sincère désintéressement, sur le logement des personnes à ressources modestes. Il n'est pas de problème qui se puisse résoudre dans l'ignorance de cet équilibre et de ses lois. C'est à quoi nous voulons consacrer cet exposé.

Localisation des zones résidentielles

Le premier aspect à étudier est celui de la localisation des zones d'habitation. C'est un lieu commun de rappeler que seuls les meilleurs terrains, seules les meilleures expositions sont susceptibles de recevoir des ensembles résidentiels. Ces zones sont aisées à définir. Ce sont les pentes exposées au soleil, à l'abri des vents dominants, protégées par des forêts. Pourtant combien ne voit-on pas de logements s'ériger dans des terrains plats et nus, dans des régions à brouillards, ventées ou glaciales! Pourquoi?
Parce qu'on a voulu parer au plus pressé, s'épargner les difficultés. Parce que M. le député ou le municipal des domaines avait décidé de mettre en chantier avant les élections le programme qui devait le faire réélire et qu'on ne disposait guère d'un autre terrain que ce fond de cuvette ou ce triangle entre deux routes à grand trafic!
Parce qu'ailleurs il aurait fallu construire également un tronçon de route et que le municipal des routes est d'un autre parti politique!
Parce qu'il reste encore quelques soldes de terrain sur la commune et qu'il ne saurait être question d'engager des discussions avec la commune voisine où se trouvent les seuls terrains convenables mais où la Municipalité ne veut pas entendre parler de logements à loyers modestes!
C'est ainsi qu'on a procédé à Château-d'Œx, à Ollon, à Chexbres, parfois même à Yverdon, à Vevey, à Lausanne.
Partout on invoque des excuses mais partout le mal est commis: bloc locatif défigurant la localité ou quartier morose, banal ou bruyant. Personne n'est content, mais le pensum est exécuté. Reconnaissons qu'il y a mieux à faire mais qu'il y faut obstination, courage et patience. Pour loger nos familles, cela n'en vaut-il pas la peine?

Concentration – dispersion

Il en est de même pour un second aspect que nous avons à examiner: celui de deux excès contraires, hélas aussi fréquents l'un que l'autre: l'excès de concentration et la trop grande dispersion.
C'est encore de mauvaises raisons qu'on invoque pour justifier aussi bien les trop fortes densités d'un ensemble d'habitations collectives que la poussière des quartiers d'habitations individuelles.
Il y a pourtant des valeurs de densité, des critères qui répondent à des réalités en dehors desquelles on ne peut plus parler d'échelle humaine. Prenons ici quelques exemples:
Les quartiers lausannois de la Pontaise ou de Marterey sont certes parmi les moins attrayants: pas d'autres places de jeux pour les milliers de gosses que les trottoirs et quelques cours. Les jardinets privés et les places de

stationnement occupent tout ce qui reste entre les maisons. Pourtant la densité à l'hectare n'y atteint même pas 300 habitants. Or, nous entendons souvent articuler ce chiffre comme un chiffre normal tant par des édiles que par des promoteurs ou des architectes. Les premiers sont soucieux de concentrer pour s'épargner des frais de voirie ou de réseaux, les seconds veulent «renter» un terrain par le plus gros volume possible. Livrons-nous donc à un premier calcul: celui de l'occupation du sol pour une pareille densité. Il faut évidemment procéder par hypothèses puisque nous n'avons pas de normes pour les surfaces construites par habitant. Toutes nos analyses montrent qu'on est rarement en dessous de 25 m² par habitant. La surface construite totale est donc, pour un hectare, de 7500 m² (c'est ce qu'on baptise par ailleurs un indice d'utilisation de 0,75 ou de 75%). En prenant ici encore un chiffre extrême de 5 niveaux habitables, on occupe au sol une surface de 1500 m². Mais ces 300 habitants ont 100 voitures qui, à 25 m² par voiture, occuperont 2500 m² sans les chaussées de desserte pour lesquelles nous devons compter 1000 m².

Il reste donc pour tous les usages collectifs: magasins, crèches, surfaces vertes, surfaces de jeux pour les petits et pour les grands 4000 m² pour 300 personnes soit un peu plus de 13 m². C'est là une limite inférieure admissible dans le cas où cette collectivité dispose, à proche distance, de surfaces libres publiques sous forme de parcs ou de forêts.

Mais si à ce quartier s'en ajoutent de toutes parts de nouveaux recevant la même densité – cela en vertu de la règle constitutionnelle de l'égalité de traitement – l'ensemble sera demain un ghetto!

Puisque la définition de la densité est du ressort des communes, leurs tâches sont donc claires: ce n'est pas la densité relativement forte d'un terrain à bâtir qu'elles doivent avoir présente à l'esprit mais celle, beaucoup moins forte, de la zone résidentielle considérée dans son ensemble. Nous en aurons une autre idée par un second calcul où nous rapprocherons la densité à l'hectare de celle que les géographes calculent au kilomètre carré. On sait, par exemple, que la densité du Plateau suisse est de 500 habitants/km²; celle du canton de Genève de 950 hab./km²; celle du canton de Bâle-Ville de 6100 hab./km².

Or, la densité de 300 habitants à l'hectare correspond très exactement à la densité absurde de 30 000 habitants au km². Plus la surface considérée augmente, plus la densité diminue donc du fait de la prise en considération de zones libres de plus en plus étendues.

En simplifiant à l'extrême, le problème se résume pour la collectivité à une alternative: ou ces surfaces existent et elle doit les consacrer définitivement aux besoins des quartiers habités ou elles n'existent pas et la communauté doit les acquérir au prix fort. Le meilleur moyen de les assurer est donc d'obliger les promoteurs à les réserver eux-mêmes par un abaissement de la densité ou, ce qui revient au même, par des cessions de surfaces destinées aux besoins communautaires.

Voilà pour quelles raisons un indice d'utilisation fixé à priori pour une zone résidentielle ne devrait en aucun cas dépasser 0,5%. Pour avoir été souvent mis en cause du fait de cette prise de position assez catégorique, l'Office vaudois de l'urbanisme et ses responsables estiment nécessaire, chaque fois qu'ils en ont l'occasion, de s'expliquer clairement à ce sujet: l'utilisation intense d'un terrain peut profiter dans l'immédiat à un promoteur. A long terme, c'est la collectivité qui fera les frais de l'opération.

Mais nous avons parlé d'un autre excès, de l'excès contraire: la trop grande dispersion des zones d'habitations individuelles. Un exemple suffira à situer le problème: celui de la commune de Bex où, sans aucune augmentation appréciable du nombre des habitants, la surface urbanisée – autrement dit la surface soustraite à l'agriculture – s'est multipliée par trente entre 1910 et 1965. Ici, la densité, exprimée toujours en habitants à l'hectare, tombe à 10 habitants, si ce n'est pas moins. Gaspillage de terrain et équipement misérable sont les deux fléaux de cette dispersion. Or, le terrain nous est compté. S'il faut, comme nous venons de le voir, de larges surfaces pour la détente des quartiers, ce n'est pas pour y éparpiller des villas clairsemées.

Quant à la précarité de l'infrastructure, elle se manifeste autant par les mauvais chemins, les conduites insuffisantes, que par le coût excessif de cette voirie. Tous les partenaires jouent perdant. Le remède – car il nous faut indiquer ici le seul que nous estimons pouvoir préconiser – est dans la remise en honneur des formes anciennes d'habitations individuelles groupées en rangées ou en gradins: en d'autres termes dans une procédure contraire à celle en vigueur aujourd'hui. On commence, en effet, par le lotissement et on bâtit une villa au milieu de chaque parcelle, alors qu'il faut d'abord implanter les habitations selon une volonté architecturale et tracer ensuite les

limites des parcelles. Ce n'est pas ici le lieu de nous étendre sur ce sujet mais, avec la vente d'appartements par étage apparaît déjà une nouvelle forme d'habitation individuelle qui pourrait répondre à ce besoin indiscutable sans entraîner les séquelles du triste lotissement.

L'infrastructure et l'équipement

L'infrastructure et l'équipement collectif sont un troisième aspect de ces relations entre l'habitation et l'urbanisme. Nous venons d'y faire deux fois allusion: pour montrer la place qui doit leur être réservée et le rôle que joue leur coût dans les quartiers sainement conçus ainsi que l'impossibilité de les assurer normalement dans les quartiers trop dispersés.

On pourrait concevoir sous ce terme d'infrastructure l'ensemble des investissements publics. Limitons-nous à ceux qui intéressent l'habitat proprement dit, à ceux qu'on a pu comprendre sous la dénomination de «prolongements du logis».

Remarquons qu'après les avoir longtemps sous-estimés, on comprend enfin aujourd'hui que leur coût, extrêmement élevé, ne peut être dissocié du coût des logements proprement dits, qu'il ne peut, en d'autres termes, être mis à la charge des pouvoirs publics sans aucune participation des promoteurs. Pour s'en persuader, il suffit de considérer les problèmes que ces charges posent aux petites communes qui voient leur population doubler d'un coup par la création d'un ensemble résidentiel. Pourquoi les habitants d'hier participeraient-ils à des dépenses qu'ils n'ont pas souhaitées ni décidées?

Seuls, les grands centres sont en mesure de le faire. Ils le font aussi longtemps qu'ils ont encore des surfaces disponibles. Mais cette ère prend fin; surtout si on ne parvient pas à utiliser les terrains non construits qui subsistent en plein secteur équipé et dont nous dirons deux mots plus tard. Il faut donc désormais compter sur une participation des promoteurs à la construction des infrastructures.

Or, un quartier n'est pas équipé s'il est seulement pourvu de chemins, d'eau, d'électricité et d'égouts raccordés à une station d'épuration. C'est tout un complexe de commodités qui doit être édifié. Sans tomber dans l'excès de certains fanatiques de l'urbanisme qui souhaitent pour chaque groupe de cent logements l'équipement complet d'une commune: son centre commercial, son café, sa salle de réunions, son école et son église, il faut admettre que le problème, mal posé au départ, doit être repensé. Des travaux ont été menés sur cet objet; ils nous en donnent une idée quelque peu réaliste. Des «grilles» d'équipement ont publié le schéma de ce qui serait souhaitable, indiqué à partir de quel nombre de logements un jardin d'enfants est nécessaire, quel autre nombre justifie une salle de réunions. Elles ont détaillé aussi les aires de sports et de délassement et leurs installations. Ce qu'elles ne disent pas – et n'ont pas à dire – c'est à qui cet équipement incombe.

Or, les constructeurs en ont fait deux parts: tout ce qui n'est assorti d'aucune rentabilité incombe aux pouvoirs publics, tout ce qui repose sur des bases commerciales incombe à l'initiative privée. Ni dans un cas ni dans l'autre les choses ne sont allées aussi aisément: les communes n'ont suivi qu'avec de très longs retards et très partiellement; les commerçants, échaudés par quelques expériences désastreuses, sont restés sur leurs gardes. Une coopération entre les pouvoirs publics et l'initiative privée peut donc seule répondre à ces besoins.

Elle commencera par la réservation des espaces publics dans les plans eux-mêmes; elle se poursuivra par des accords et des conventions précisant les charges et les engagements des partenaires, faisant intervenir d'autres organes responsables tels que les paroisses si c'est utile ou nécessaire. Elle portera sur les frais d'entretien de cet équipement. On découvrira, comme on l'a découvert en Angleterre ou en Hollande, que l'ensemble ne fonctionne guère si les habitants, qui sont finalement les premiers intéressés, n'y mettent pas eux-mêmes la main à la pâte.

Là où tout leur est donné, ils s'en désintéressent et n'en prennent nul soin. Là où ils ont au contraire participé à l'érection, ou peut-être conduit ensemble des manifestations de protestation, créé une association de quartier, la chose est à eux, elle est assurée de remplir son rôle.

Même si les charges d'infrastructure et d'équipement n'incombent pas en totalité aux pouvoirs publics, la part qu'ils ont à assumer est cependant immense. De plus, elle est primordiale parce qu'elle précède tout développement. Il est d'autant plus incompréhensible que la loi fédérale sur les mesures d'encouragement à la construction de logements ait exclu toute participation de la Confédération à ces dépenses. Nous savons certes que le Département fédéral de l'économie publique s'est rendu compte de cette erreur. Lorsqu'elle sera réparée, si elle doit l'être, il sera sans doute trop tard!

Relations entre l'urbanisme et l'architecture

Un aspect tout différent du problème va nous retenir plus longtemps. Il s'agit de la relation entre les règles et critères de l'urbanisme et la réalisation architecturale; en d'autres termes du passage de la conception urbanistique à la conception architecturale; en d'autres termes encore des dispositions réglementaires de police des constructions, de la procédure d'adoption de ces règlements et, surtout, des plans de quartiers. Nouveau sujet controversé; nouvelle source de doléances pour les constructeurs impatients.

Et pourtant!

Il faut bien passer par des règles de droit; il faut en outre une situation claire capable de définir avec netteté les droits et les devoirs de chacun et surtout d'engendrer, non pas des logements en nombre aussi élevé que possible, mais des habitations saines, spacieuses, dignes de notre temps.

On peut distinguer ici trois systèmes différents; nous allons les analyser successivement: le règlement de zone, le règlement de zone avec référence à l'indice d'utilisation, le plan de quartier.

Règlements de zones

Le règlement de zone est la solution traditionnelle; elle est encore d'un usage fréquent. Rappelons que ce règlement, uniforme par définition pour toute la zone, fixe

a) les distances aux limites de propriété (qui peuvent varier en fonction des hauteurs et des longueurs);
b) les dimensions maximales (parfois aussi minimales) des bâtiments en plan;
c) leur hauteur ou le nombre maximal de leurs étages;
d) d'autres règles enfin relatives à l'architecture, aux toitures, aux matériaux.

S'appliquant uniformément à tout un secteur, ces règlements ne tiennent aucun compte de la topographie et, surtout – et ceci est grave – ils soumettent les constructions aux dimensions et aux formes des parcelles. Ils engendrent dès lors ces quartiers sans caractère où les maisons sont à la fois monotones par les volumes et disparates par l'architecture, où les espaces libres sont morcelés au lieu d'être groupés, où les arbres disparaissent et où, souvent, les orientations sont de la plus totale incohérence, dictées qu'elles sont par la forme des parcelles. Souvent, en effet, il suffit de tourner un bâtiment de 10° ou 15° par rapport à ceux qui l'entourent pour permettre de lui donner 3 m. de plus. On ne s'en prive pas! On peut juger de l'effet de ce système en se promenant dans les quartiers lausannois de Chandieu ou du Trabandan ou encore dans le dernier quartier construit à La Rosiaz en direction de Belmont. L'ennui le dispute à la confusion.

Il est, à notre connaissance, un seul quartier réussi dans ces conditions: il est à Préverenges. Il a été réalisé sur un vaste terrain par les Usines Bobst et son architecte a su exécuter une composition d'ensemble. De telles conditions ne sont malheureusement presque jamais remplies.

Règlement basé sur l'indice d'utilisation

Ce besoin de parer à la monotonie a incité quelques communes à adopter la seconde solution: celle qui consiste à se référer à un *indice d'utilisation*. Le règlement prévoit dès lors:

a) un indice général d'utilisation;
b) une prescription relative aux distances au voisin (qui varie dès lors uniquement en fonction de la hauteur proche de la limite);
c) une hauteur maximale.

Les résultats sont décevants ici encore à cause de l'irrégularité des parcelles et de l'incohérence de leurs tracés. On verra – c'est le cas à Nyon – s'ériger tout à coup un bloc immense sans que personne ait la moindre idée de ce qui sera construit à côté, devant, derrière, ni la moindre assurance quant à la disposition des espaces libres. Fréquemment, en outre, les communes sont disposées à accorder des tolérances à des projets d'une certaine importance, introduisant ici l'arbitraire. Elles sont dès lors impuissantes à se défendre lorsqu'elles estiment n'avoir pas à faire ailleurs de mêmes concessions.

Plans de quartier

Dès lors, il devient évident qu'il faut considérer la composition libre, sur un terrain d'une certaine importance, non comme une exception mais comme la règle. Et cette règle est celle des *plans de quartier*. Elle n'est pas conciliable avec les deux autres. Au contraire, elle les exclut. Un plan de quartier ne s'applique en vérité avec un réel succès que dans un secteur non légalisé comme zone à bâtir. C'est l'intérêt majeur des zones sans affectation spéciale. C'est ce qu'ont compris des communes comme Lausanne (dans ses secteurs forains), comme Echallens ou tant d'autres.

En effet, et ici nous rappelons ce que nous venons de dire au sujet des densités et de l'infrastructure, un règlement de zone à bâtir implique pour les propriétaires des droits et pour la commune l'obligation d'équiper, c'est-à-dire de construire des voies d'accès, d'amener l'eau, de construire les égouts et de les raccorder à une station d'épuration. Entreprendre l'étude d'un plan de quartier dans de telles zones met donc la commune dans un état d'infériorité relative. Le plan de quartier apportera certes de l'ordre, mais les propriétaires pourront toujours faire état des volumes qu'autoriserait le règlement pour exiger des volumes au moins égaux, sinon supérieurs. On l'a vu à Lausanne pour Chamd-d'Asile (quartier d'ailleurs assez réussi grâce à la qualité de l'architecture), mais aussi pour la propriété Larguier des Bancels ou pour celle du Pavement où les volumes admis seront certainement beaucoup trop importants.

N'allons surtout pas croire que la zone de villas soit un meilleur point de départ pour réaliser un plan de quartier.

En effet, une telle zone tend de plus en plus à être considérée par les tribunaux comme une garantie donnée aux propriétaires de villas qu'ils ne verront pas s'ériger des bâtiments locatifs à côté de leur habitation individuelle.

Il faut s'en rendre compte et s'élever nettement contre la conception selon laquelle la zone de villas est la zone locative de demain, une sorte de transition entre la zone sans affectation et la zone d'habitat collectif. Non, elle est une zone affectée désormais à l'habitat individuel. C'est une raison d'ailleurs pour en limiter l'étendue.

Pour nous résumer et avant d'aborder les plans de quartiers pour eux-mêmes, rappelons que les communes doivent absolument élaborer d'une part un *plan directeur* indiquant quelles sont les régions qu'elles affecteront demain – ou même dans un avenir imprécis – à l'habitation, mais qu'elles ne doivent introduire dans un *plan d'extension légalisé* qu'un minimum de secteurs. L'idéal est représenté par la solution d'Echallens où ne figure pratiquement *aucune* zone d'habitation collective. Cela n'a pas empêché cette commune d'élaborer et de faire approuver récemment trois ou quatre plans de quartiers.

Remarquons en passant que les dispositions juridiques genevoises et vaudoises sont seules pour l'instant capables de satisfaire pleinement cette exigence. Cela ne veut pas dire que les autres cantons romands n'y parviendraient pas mais ils rencontreraient, à notre avis, plus de difficultés.

Sur le fond – il est temps d'y venir – le plan de quartier est le moyen de légaliser une conception urbanistique propre à un ensemble donné. On rencontre ici une première difficulté, celle des contraintes que cette conception va imposer à l'architecte. Il y a là matière à épiloguer. Il peut arriver que l'auteur du plan de quartier sera immédiatement chargé de sa réalisation. A ce moment-là, rien ne s'oppose à ce que les volumes soient arrêtés avec précision dans le plan légalisé. Il arrive souvent le contraire: les auteurs du plan se bornent à l'établir, sur mandat des propriétaires ou de la commune. D'autres architectes exécuteront les bâtiments, souvent longtemps plus tard. Il n'est pas pensable de fixer les volumes ni leur détail avec la même précision et nous devons admettre que bon nombre de plans de quartier n'échappent pas à cette critique: les architectes chargés de la réalisation se trouvent liés par un corset rigide. Car seule une modification légale du plan – avec tous les aléas qu'elle comporte: nouvelle procédure, nouveaux risques d'opposition – pourrait les libérer. Il est donc essentiel, quand les auteurs savent qu'ils ne seront pas les exécutants ou qu'ils n'exécuteront au mieux qu'une partie seulement, de limiter les précisions à l'essentiel et de laisser une large part de marge à la réalisation. Cela peut se faire en fixant les surfaces maximales des immeubles, mais en délimitant pour chacun d'eux une aire plus vaste à l'intérieur de laquelle l'architecte pourra implanter la forme de plan qu'il aura choisie.

On rencontrera une seconde difficulté dans l'obligation de tenir compte, presque toujours, de la présence de plusieurs propriétaires, non point, comme jusqu'ici, qu'il faille respecter les distances au voisin, mais bien donner à chacun des possibilités de construire proportionnelles à la valeur relative de leurs parcelles – nous disons bien «relative», car il se peut qu'une parcelle soit en ravin ou en nature de bois ou, tout simplement, de moindre valeur – et cela en respectant au moins «grosso modo» l'emplacement des parcelles. Certes, des remaniements de limites sont possibles: il ne faudrait pas qu'ils conduisent à un véritable bouleversement. De plus, s'il faut tenir compte équitablement de chacun, il faut prévoir que tous n'ont pas forcément envie de construire et faire en sorte qu'en n'importe quel stade de réalisation l'ensemble soit valable. C'est ainsi, par exemple, qu'une solution avec murs mitoyens, sans être exclue, est peu recommandable si les propriétaires n'ont aucun intérêt en commun.

On le voit – on le savait d'ailleurs – le plan de quartier, comme toutes les entreprises valables, rencontre des difficultés. Nous ne les avons pas toutes énoncées car il reste – une fois même que la majorité des propriétaires se seront déclarés d'accord – les oppositions des voisins. Ici, nous déclarons franchement que le droit en vigueur fait la part belle aux opposants, que la procédure de levée de ces oppositions est longue, mais surtout qu'on a pris l'habitude de les traiter avec trop de condescendance, par la crainte injustifiée de recours au Tribunal fédéral. Tout d'abord, ces recours sont en général peu coûteux et très rapidement traités – beaucoup plus rapidement que les recours contre les permis de construire! – secondement, ils permettent de préciser la jurisprudence, ce qui facilite les décisions lorsque des cas analogues aux cas déjà tranchés se présentent. Enfin, comme cette jurisprudence

n'est jamais défavorable aux plans de quartiers pris pour eux-mêmes, l'institution en tant que telle s'en trouve chaque fois fortifiée. Il faut se souvenir que les moyens de droit qui peuvent être invoqués contre les plans de quartiers sont limités: défaut d'intérêt général (c'est peu fréquent), arbitraire (il faudrait le justifier solidement), inégalité de traitement (cela ne peut être invoqué que si les voisins ont effectivement été prétérités ou n'ont aucune chance d'obtenir par la suite les mêmes avantages), enfin, privation du droit de jouissance de la propriété (c'est le cas, par exemple, d'un immeuble élevé portant une large ombre sur un voisin mais non d'un immeuble prenant la vue du voisin, cette dernière n'étant pas considérée comme sa propriété). Il y a certes aussi les vices de procédure et là, la fertilité d'imagination des juristes est grande. C'est à cela que nous faisions allusion en disant que le droit faisait la part trop belle aux chicaniers. Notre société étant ce qu'elle est, il faut composer avec elle. Les plans de quartiers sont le seul moyen d'assurer des ensembles résidentiels harmonieux, il faut en roder toujours mieux la pratique. Seul le résultat final compte.

Problèmes financiers des plans de quartiers

Les plans de quartiers posent aussi quelques problèmes financiers. Le rapport des experts de la Conférence nationale du logement auquel nous nous sommes permis de faire d'autant plus larges emprunts que nous en avions assumé une large part de responsabilité, relève que le plan de quartier apporte en règle générale des avantages à tous les propriétaires. Ces avantages se font souvent attendre tout comme, pour la commune, les intérêts qu'elle retirera des futurs locataires une fois qu'elle aura, en outre, fait sa part des frais d'équipement. Pour ces raisons, les plans de quartiers ont été parfois difficiles à financer. Diverses solutions se présentent:

le plan est pris en charge par l'architecte. Cette solution est désastreuse et devrait être proscrite. L'espoir d'un éventuel mandat ne saurait garantir la qualité du travail;

le plan est pris en charge par les propriétaires. Cette solution est équitable. C'est la plus fréquente. Un coût de 1 à 2 fr. par mètre carré est largement couvert par l'augmentation de valeur d'un terrain où l'acquéreur sait désormais en toute certitude ce qu'il pourra bâtir;

le plan est financé par la commune. C'est la solution des grandes villes qui n'ont aucune difficulté de financer les dépenses entraînées par l'augmentation régulière du chiffre de leur population.

Aujourd'hui les petites communes elles-mêmes commencent à y recourir depuis qu'il existe des subventions cantonales pour de tels travaux, à condition qu'ils soient faits par des bureaux privés. Des subventions fédérales seraient également souhaitables.

Quoi qu'il en soit, nous croyons pouvoir dire que le financement des plans de quartiers devient de jour en jour moins difficile.

Autres avantages des plans de quartiers

Citons encore d'autres avantages des plans de quartiers auxquels on ne pense pas toujours:

Nous l'avons dit, en zone d'habitation collective le propriétaire a des droits et la commune des obligations. Le plan de quartier, qui doit être approuvé par la commune avant d'être ratifié, voire, comme dans le canton de Vaud, adopté par le Conseil d'Etat, est, au contraire, une sorte de contrat entre commune et propriétaires. Il permet une *négociation* au cours de laquelle les parties fixent d'un commun accord leurs engagements respectifs. C'est dans le cadre de tels accords que les communes peuvent régler les problèmes de densité et admettre, par exemple, un certain accroissement du volume des constructions en un endroit en contrepartie de la cession de larges espaces à mettre à la disposition du public. Elles peuvent aussi préciser la part des propriétaires aux dépenses d'infrastructure, l'échéance des paiements, voire toute autre prestation. Dans certaines petites communes sans ressources financières, on a vu régler par convention, non seulement que les propriétaires prenaient à leur charge la construction des écoles qui allaient être nécessaires pour les enfants de leurs locataires – et cela au fur et à mesure de la construction des bâtiments – mais encore qu'ils acceptaient de déposer en banque une garantie jusqu'à l'achèvement de la part des travaux leur incombant. Accroissement inévitable et insupportable du loyer! entendra-t-on dire... Oui, si on considère que de telles dépenses incombent à la commune. Non, si on admet que les locataires doivent de toute façon alimenter le ménage communal par leurs impôts. Tout au plus constatera-t-on que la charge est ainsi concentrée sur les nouveaux arrivants et non sur l'ensemble des habitants, ce qui n'est que justice.

Enfin, un dernier point permet d'être mieux réglé par les plans de quartiers que par les règlements de zone, c'est celui de la *liaison aux réseaux des voies publiques.* En zone à bâtir, le propriétaire se borne à exiger que la voie publique vienne à lui puisque toutes les parcelles constructibles ont le droit d'être desservies. Le plan de quartier permet, au contraire, aux pouvoirs publics, communes ou canton, de préciser en quels points et de quelle manière la desserte sera faite.

Nous reprenons ici l'exemple de Préverenges que nous venons de citer comme étant un des seuls où les règles anonymes avaient permis une réalisation harmonieuse. Or, précisément, en ce qui concerne le raccordement au réseau routier, ce quartier est un désastre! Un beau jour, en effet, après une enquête de dix jours, les édifices s'érigèrent en bordure d'une route cantonale à grand trafic.

Or, une route cantonale n'est pas une voie de desserte. Malgré cela, il fut impossible à l'autorité de s'opposer à un débouché sur la route Lausanne-Morges et cela dans les deux directions, de sorte que celui qui vient de Lausanne doit arrêter la circulation dans les deux sens. Un plan de quartier aurait au contraire permis qu'une étude soit faite au cours de la procédure et aurait conduit sans doute à construire dès aujourd'hui la voie de desserte qui sera nécessaire tôt ou tard quand le reste du quartier se construira. On aurait alors introduit dans le trafic *à un carrefour existant* la circulation provenant des nouveaux immeubles.

Ce dernier exemple ajoutait, par une illustration complémentaire, un argument de plus aux plans de quartiers qu'il faut vraiment considérer comme seuls à même de résoudre ce difficile problème de l'harmonie entre la conception urbanistique et la conception du logement.

Incidences sur les loyers, rareté des terrains

Nous aurons garde de clore cet exposé par ces considérations optimistes. Déjà nous entendons les objections qui surgiraient s'il s'achevait ici. Nous en connaissons deux:

«Toutes ces exigences ont des répercussions aggravantes sur des loyers déjà très coûteux!» et «Il est facile de parler de ce qu'il convient de faire sur un terrain donné; le malheur, c'est que les terrains font défaut». Nous n'en disconvenons pas.

Sur le premier point, nous déclarons de la façon la plus formelle que les logements bon marché sur des terrains mal orientés, bruyants ou malsains sont un investissement non pas avantageux mais ruineux si l'on songe aux troubles physiques et psychiques qu'ils engendrent.

Au lieu d'alimenter nos asiles et nos tribunaux, il vaut mieux investir dans de meilleurs logements.

Y a-t-il également un intérêt à enlaidir un site par la construction d'un édifice d'un ou deux étages trop élevés simplement parce que les loyers seront inférieurs de cinq francs par mois? Notre patrimoine ne vaut-il pas plus que cela? C'est avec ces arguments que Château-d'Œx et Ollon ont été défigurés.

Nous ne reviendrons plus ici sur les dépenses d'infrastructure et d'équipement. Nul ne les conteste. C'est une simple question de répartition.

Quant à l'allongement des délais qui implique une étude plus ou moins poussée, celle d'un plan de quartier notamment, nous pensons qu'il est cent fois justifié par l'accroissement de qualité qui en résulte. Que sont réellement douze mois en regard des cinquante ans que durera un édifice et qui oserait soutenir que l'impatience dont il témoigne avec indignation est vraiment justifiée? C'est peindre le diable sur la muraille que d'invoquer en outre des intérêts bancaires énormes. Seuls les logements médiocres sont vite bâtis; les bons ne s'improvisent pas.

Sur le second point, en vérité, nous ne manquons pas de terrains, mais de terrains équipés et, surtout, de terrains à vendre. Les seules zones à bâtir – dont nous savons d'ailleurs qu'elles sont trop grandes – suffiraient largement pour ce que sera notre population urbaine dans cent ans. Il y subsiste en effet des aires vides qui n'ont rien à voir avec les espaces de détente dont nous avons parlé. Elles sont une charge pour la collectivité qui doit allonger ses réseaux pour aller bâtir au-delà. Il ne faut donc pas chercher à résoudre le problème de la rareté des terrains en étendant les zones, mais en légiférant pour disposer du terrain là où il est.

Une première mesure est dans la généralisation des fonds publics d'acquisition des terrains. Le canton de Vaud, la ville de Lausanne pratiquent cette solution et s'en trouvent bien. Tous les cantons, toutes les communes de quelque importance devraient s'en inspirer.

La seconde mesure serait d'ordre fiscal: un terrain placé à proximité des équipements ferait l'objet de taxations successives et serait imposé progressivement jusqu'à sa valeur de terrain à bâtir. Une variante de cette mesure consisterait, en cas d'aliénation ou de changement d'affectation, à prélever un «impôt complémentaire sur la fortune» calculé, pour la durée de possession (ou pour vingt ans s'il est depuis toujours dans les mêmes mains) sur l'accroissement progressif et cumulé de sa valeur entre le début et la fin de cette période.

Nous nourrissons d'autre part l'espoir que nos cantons prendront des mesures dans ce sens lorsque l'article constitutionnel sur le droit foncier aura été accepté. Quand une claire délimitation sera enfin établie entre les zones agricoles et les terrains à bâtir, un pas sera fait vers un aménagement du territoire véritable où toutes les activités humaines se verront affecter les terrains qui leur conviennent et où l'habitation, objet des plus grandes préoccupations, s'inscrira sans aucun compromis dans un complexe équilibré et digne de notre société.