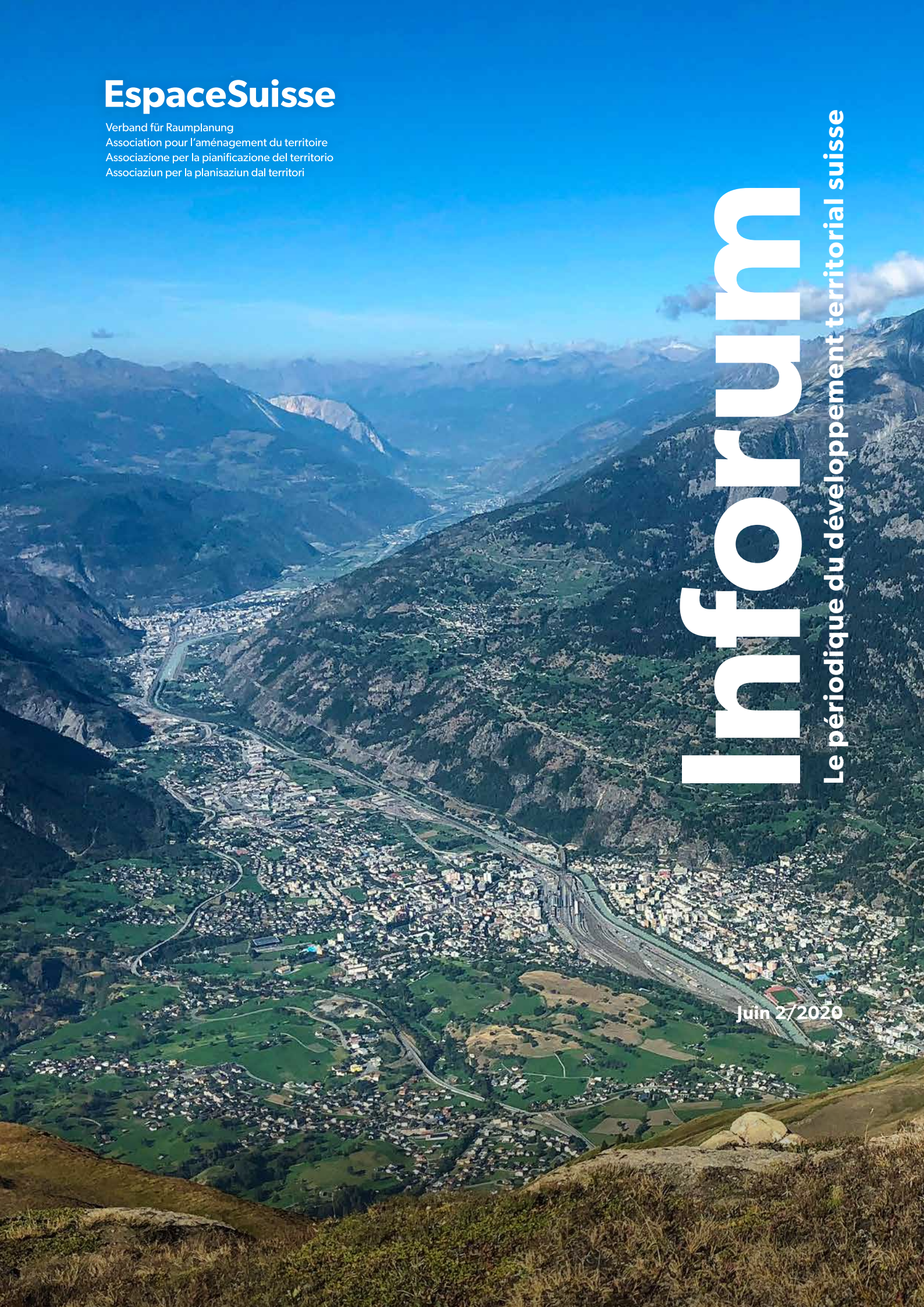

EspaceSuisse

Verband für Raumplanung
Association pour l'aménagement du territoire
Associazione per la pianificazione del territorio
Associaziun per la planisaziun dal territori

Inforum

Le périodique du développement territorial suisse

Juin 2/2020

Développement vers l'intérieur

Densifier, oui mais …

Sonia Blind
Juriste, EspaceSuisse

Christa Perregaux DuPasquier
Avocate, vice-directrice d'EspaceSuisse

Au cours de l'année dernière, le Tribunal fédéral a rendu plusieurs arrêts portant sur des projets de densification en ville de Lausanne. Deux de ces projets ont été refusés pour des motifs de mauvaise intégration dans le site. D'aucuns clament déjà que nous sommes dans une impasse en ce qui concerne les efforts exigés par la LAT 1 pour développer vers l'intérieur. Du point de vue d'EspaceSuisse cependant, ces refus ne sont pas un non à la densification, mais un non à des projets tenant trop peu compte des circonstances locales.

2e cas: Les deux bâtiments construits en 1926 sont inscrits au recensement architectural du canton de Vaud comme faisant partie d'un ensemble de six villas. Photo: recensement architectural, canton de Vaud

1er cas: Le maître d'ouvrage souhaitait remplacer le bâtiment existant par un immeuble de 17 logements sur sept niveaux.
Source: Office fédéral de la topographie swisstopo; canton de Vaud

Dans un premier cas, il s'agissait de démolir une villa pour construire un immeuble de 17 logements sur sept niveaux, colloqué en zone mixte de forte densité. La municipalité a refusé le permis en application de la clause cantonale d'esthétique et d'intégration (article 86 LATC-VD), au motif que l'immeuble projeté présentait une hauteur nettement supérieure à celle des bâtiments à proximité immédiate, que son emplacement était particulièrement exposé à la vue et que sa toiture mixte (combinant toiture en pente et toit plat) était extrêmement rare à Lausanne. Suite au recours des constructeurs jusqu'au Tribunal fédéral, celui-ci a confirmé l'appréciation de la commune. Un des éléments d'appréciation pour juger de l'intégration du bâtiment dans son contexte urbanistique était le fait que le site en question figure à l'inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS).

Dans le deuxième cas, il était prévu de démolir deux anciens bâtiments construits en 1926, colloqués en zone mixte de forte densité, pour construire à leur place un immeuble de 20 logements. Là aussi, la municipalité a invoqué la clause cantonale d'esthétique et d'intégration pour refuser le permis. Les éléments d'appréciation de cette question d'intégration étaient, d'une part, le fait que le site en question figure à l'ISOS et, d'autre part, que les deux bâtiments en question sont également inscrits au recensement architectural du canton de Vaud, en tant que tels et comme faisant partie d'un ensemble de six villas conçues à l'identique et par paires. La municipalité a fait valoir que la démolition des deux villas porterait atteinte au site. Par ailleurs, elle a considéré qu'en raison de sa hauteur, son volume et son aspect, la nouvelle construction serait en rupture avec le contexte bâti. Le Tribunal fédéral a confirmé l'appréciation de la commune.

Il faut densifier avec qualité

Dans les deux cas, les tribunaux ont reconnu que l'existence d'un intérêt public à densifier les centres urbains était indéniable, mais qu'on ne pouvait pas faire abstraction de la qualité. Dans le premier cas, les juges ont confirmé que le projet litigieux constituait un exemple de «densification trop brutale». Et dans le second, ils ont fait valoir que la construction projetée «s'imposerait comme une véritable barre de séparation entre le nord et le sud du périmètre», donnant un aspect totalement nouveau au bâti existant.

Bien que l'intérêt à la densification pèse lourd dans la balance, il est important de ne pas sous-estimer l'importance de la qualité de l'environnement bâti pour le bien-être et la qualité de vie de la population. Dans le même sens, d'ailleurs, le plan directeur cantonal vaudois relève que «les enjeux du patrimoine dépassent aujourd'hui la simple conservation d'objets isolés; il s'agit d'élargir l'action à des espaces autant qu'à des objets. Cette valorisation du patrimoine passe par la prise en compte du contexte social et économique, mais aussi par l'analyse de périmètres cohérents tant du point de vue historique que paysager» (mesure C11, p. 163).

Qu'exige le droit fédéral?

On le sait, la LAT exige selon son art. 3 al 3 let. a^bis^ d'orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti. La question de la qualité du développement vers l'intérieur fait toutefois également partie intégrante de la révision de la LAT. Selon l'art. 3 al. 2 let. b LAT, les autorités doivent ainsi tenir compte de la nécessité de préserver le paysage et «veiller à ce que les constructions prises isolément ou dans leur ensemble […] s'intègrent dans le paysage». Cet élément qualitatif est donc une exigence légale, y compris dans des paysages construits. De surcroît, c'est un élément essentiel pour éviter d'aboutir à des réalisations médiocres où il ne fait pas bon vivre et, en fin de compte, de renforcer la méfiance de la population envers la densification.

La marge d'interprétation due à la clause d'esthétique

Concrètement, et les investisseurs dans les deux cas lausannois en ont fait les frais, l'intérêt public «indéniable» à densifier les centres urbains ne signifie pas encore que tout projet de réalisation de logements puisse être autorisé tel quel. Les dispositions applicables en matière notamment d'esthétique et d'intégration ne sauraient être écartées du simple fait qu'une densification est souhaitable.

La difficulté est que la clause d'esthétique laisse une certaine marge d'interprétation. Pour les constructeurs, cette situation est insatisfaisante étant donné que ce n'est souvent qu'au stade de l'autorisation de construire que leurs projets de construction sont refusés, sur la base d'une interprétation de la question de l'intégration. Par essence, cette question n'est pas chiffrée, ni mesurable, ce qui amène certains à la ressentir comme subjective.

2e cas: Le maître d'ouvrage projetait de démolir deux villas afin de construire un immeuble de 20 logements.
Source: Office fédéral de la topographie swisstopo; canton de Vaud

2e cas: Le projet prévoyait de remplacer les deux maisons, au centre gauche de l'image, par une construction plus grande. Le Tribunal fédéral a toutefois estimé que cette dernière ne s'intégrait pas bien dans le contexte bâti. Photo: recensement architectural, canton de Vaud

Adapter les plans et les processus aux exigences de la qualité

La thématique est vaste et ne peut être présentée ici dans toute son ampleur. Il nous importe néanmoins de rendre attentif en particulier à trois éléments:

- La publication du bureau EBP propose quatre approches innovantes, dont celle de concevoir des images plutôt que de formuler des règles abstraites, puis les concrétise par cinq outils comme instituer des forums de quartiers: avec de tels forums institutionnalisés, le niveau du quartier est formalisé, et ses représentants ont un rôle à jouer dans la planification ou pour instituer des commissions d'urbanisme, ou encore exiger des concertations avec les autorités en amont du processus de permis de construire. La publication du bureau EBP est disponible en ligne (uniquement en allemand) à l'adresse suivante: ebp.ch > de > Publikationen > Eine neue Generation der Nutzungsplanung
- Le rapport d'EspaceSuisse, sur mandat de l'ARE, traite des possibilités de densification malgré les obstacles juridiques et présente quelques règlementations favorisant une densification de qualité. Le rapport est complété par la présentation de certaines approches innovantes.
  densipedia.ch > connaissances & outils > outils de travail > Dispositions destinées à promouvoir la densification et à lever les obstacles qui l'entravent
- Et finalement, il vaut la peine de revenir aux réflexions des expert-e-s des sept impulsions pour développer vers l'intérieur, et en particulier celle se penchant sur le préjugé: «une vraie jungle juridique». Il importe ici de se poser la question des «règles que nous devons fixer aujourd'hui car elles conditionnent le bon fonctionnement de la ville et sa qualité à long terme? Et quelles sont celles qui n'ont que la vocation de rassurer leurs auteurs à court terme? Nous devons partir à leur recherche et viser l'essentiel!»:
  densipedia.ch > connaissances & outils > comment développer vers l'intérieur > sept impulsions pour l'avenir.

De nouveaux instruments pour combiner densification et qualité?

Un développement de l'urbanisation vers l'intérieur ne se limite pas à une densification des constructions, mais doit préserver et développer les qualités locales et urbanistiques. Comment le plan d'affectation «traditionnel» peut-il relever ces défis? Ou comment adapter le processus d'autorisation de construire pour éviter de bloquer un projet en dernière minute? Dans les cas lausannois qui nous occupent ici, la clause d'esthétique et d'intégration a certes permis d'éviter une densification «trop brutale», mais le couperet n'est tombé qu'au stade du permis de construire.

Il faudrait miser sur des processus ou des instruments permettant de développer des secteurs construits tout en en respectant leurs caractéristiques. Deux publications proposent des pistes intéressantes (voir encadré: Adapter les plans et les processus aux exigences de la qualité, p. 12).

Conclusion

Une densification qui ne tiendrait pas compte du contexte bâti dans lequel elle s'inscrit est légalement vouée à l'échec. Le développement vers l'intérieur de qualité, tel qu'il est exigé par la loi, permet d'augmenter le bien-être et laisse aux générations futures une certaine marge de manœuvre et un bon héritage. Sans compter que des projets qui s'intègrent bien seront aussi mieux acceptés par la population.

Pour réussir à faire de la qualité dans les projets de développement vers l'intérieur, nous devons remettre en question notre manière de faire. Nous devons faire preuve de créativité et d'innovation, dans un esprit de dialogue entre autorités, privés et investisseurs.

De bons exemples de densification existent

EspaceSuisse s'engage pour une densification de qualité. Elle tente de donner envie de concevoir des projets de qualité par le biais de ses articles de la rubrique «Zoom sur» d'Inforum et les exemples présentés sur le site internet densipedia.ch. EspaceSuisse a, avec l'aide de ses expert-e-s, développé dix aspects essentiels d'une urbanisation de qualité:

Les dix aspects d'une urbanisation de qualité selon EspaceSuisse:

1. **Un centre animé** où l'on se rencontre (p. ex. zones de rencontre)
2. Lorsqu'**identité et histoire** sont perceptibles
3. Des **espaces libres et des poumons verts** (p. ex. places et parcs)
4. Un **trafic modéré** pour favoriser les rencontres (p. ex. limitation de la vitesse à 30 km/h ou zones de rencontre)
5. Des petits **commerces de proximité** (p. ex. magasins d'alimentation, pharmacies, offres socio-culturelles)
6. Encourager **la culture du bâti**
7. Une bonne **mixité sociale** (p. ex. jeunes et personnes âgées, Suisses et étrangers)
8. **Vivre, travailler et se détendre** dans son quartier (p. ex. espaces de travail et logements)
9. Des **espaces calmes** et peu pollués
10. Une **mobilité douce** facile à pratiquer

Pour en savoir plus

Voir aussi la rubrique: Vous demandez – nous répondons, p. 19

Arrêts in extenso

Premier arrêt mentionné dans le texte TF 1C_360/2018, du 9.05.2019, in RJ EspaceSuisse n°5735

Deuxième arrêt mentionné dans le texte TF 1C_ 610/2018, du 12.06.2019, in RJ EspaceSuisse n°5734