

Urs Zuppinger, urbaniste

Refaire la ville sur la ville :

UN AUTRE REGARD SUR LA QUESTION

Le présent document a été élaboré en automne 2014, en vue d'alimenter la réflexion au sein des associations et groupements affiliés à la Coordination des associations pour le logement et la qualité de vie (CALQ).¹ Un processus qui s'est conclu par la prise de position intitulée « Refaire la ville sur la ville : Notre point de vue sur la question », adoptée suite au Forum interne du 12 mars 2015 par 12 des 15 associations et collectifs affiliés.

Avril 2015

1 Pour des précisions au sujet de la CALQ, voir Annexe 1.

Sommaire :

1. UN VOTE AUX CONSÉQUENCES DURABLES	p. 3
2. QUELQUES IDÉES POUR UN PROGRAMME D'ACTION	p. 8
Annexe 1 : Quelques précisions au sujet de la CALQ	p.19
Annexe 2 : Autres défis à relever dans le cadre de la densification urbaine	p.20

« Refaire la ville sur la ville » n'est pas seulement un slogan en vogue, mais depuis plus de deux ans, c'est le mot d'ordre d'un volet central de la politique suisse de l'aménagement du territoire.

Les habitants des quartiers visés par ce dispositif doivent-ils donc s'y soumettre sans crier gare ?

Je ne le pense pas, et pour la raison suivante : si la préférence accordée à la densification urbaine est un objectif valable en tant que tel, on doit admettre qu'il est difficile à mettre en œuvre et que personne ne sait pour le moment comment s'y prendre.

Dès lors, les habitants qui résident dans des quartiers et communes convoités par cette nouvelle politique n'ont aucune raison d'accepter d'en devenir les cobayes. Il leur revient, au contraire, de réagir face à des projets jugés aberrants, et de s'organiser en associations pour amener les autorités, les promoteurs et les professionnels à faire preuve de discernement. Car agir ainsi dans le contexte actuel, c'est jouer un rôle salutaire.

Toutefois, à se contenter de combattre les seuls projets qui les concernent, le risque est grand que les contestataires se laissent enfermer dans le rôle de « Neinsager », ce qui serait néfaste pour tout le monde. Pour sauvegarder leurs intérêts dans la durée et contribuer à l'amélioration de la pratique de tous, l'unique moyen consiste à développer leur propre vision d'une politique de ré-urbanisation acceptable ! Non pas en se plaçant au-dessus de la mêlée, mais en partant de leur point de vue et de leurs expériences d'habitants de quartiers et d'immeubles qui ont été, ou risquent d'être la cible de cette nouvelle politique.

Les développements qui suivent ont pour objectif de contribuer à convaincre les autorités, les professionnels et les promoteurs, qu'il est dans leur intérêt de reconnaître les usagers des lieux comme un acteur incontournable de cette nouvelle politique et, par conséquent, que ceux-ci méritent le statut d'interlocuteurs à part entière.

1. UN VOTE AUX CONSÉQUENCES DURABLES

Au soir du 3 mars 2013, les milieux de la protection de la nature et du paysage avaient le sourire. Leur « Initiative pour le paysage » avait mis les Chambres fédérales sous pression en les incitant à concocter une modification de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) qui allait largement dans leur sens. En réponse à cette ouverture du monde politique, ils avaient retiré leur l'initiative et le peuple venait d'accepter cette nouvelle version de la LAT.

La campagne en vue de la votation avait déjà révélé l'existence d'un large consensus autour de la nécessité d'en finir avec le 'mitage du paysage'. Après 50 ans d'*urbanisation extensive*, disait-on, l'aménagement du territoire suisse prendra une nouvelle orientation, dont le principal objectif consistera à *Refaire la ville sur la ville* !

Quant aux milieux immobiliers, ils avaient mené campagne contre cette modification de la LAT. Mais une fois le résultat acquis, ils se sont joints aux autorités et aux professionnels de l'urbanisme et de l'architecture pour collaborer à sa mise en œuvre afin d'en tirer profit au mieux.

Par contre, du côté de celles et ceux qui résident dans les zones urbaines concernées, c'est désormais l'inquiétude qui domine. Et ce d'autant, qu'on leur fait sentir qu'il serait indécent de faire obstacle à la réalisation du nouveau dessein national de densification des tissus bâtis existants. Et pourtant, il n'y a pas de quoi se plier à ce genre d'intimidation !

Propos tenus par Otto Sieber, président du comité « Oui à la LAT » et secrétaire central de Pro Natura, quelque temps avant le vote du 3 mars 2013² :

« Vous êtes à l'origine de "l'initiative pour le paysage", retirée sous conditions, au profit du contre-projet indirect de la Confédération. Pourquoi avoir choisi de vous rallier à une option moins radicale? »

Pour retirer cette initiative, nous souhaitons que deux conditions soient remplies. D'une part, l'obligation de plafonner ou de réduire les surfaces à bâtir surdimensionnées, et d'autre part, prévoir des indemnités pour les propriétaires dont les terrains constructibles seront réduits. Ces conditions sont intégrées dans la révision de la LAT. Le financement des indemnités sera d'ailleurs issu des 20% de la valeur ajoutée lors du reclassement des zones agricoles en zone constructible. »

« Vous défendez des valeurs de développement durable. Quelles solutions préconisez-vous afin de gérer l'augmentation constante de la population? »

L'estimation des besoins devra prendre en compte l'augmentation de la population. Je préconise une densification urbaine, car il y a beaucoup d'espace disponible dans les zones déjà habitées. En Suisse, les friches industrielles correspondent à la superficie de la ville de Genève. Il est possible de construire des bâtiments pour environ 1,4 à 2 millions de personnes dans les zones à bâtir existantes, sans utiliser un seul mètre carré supplémentaire de terres cultivables. Nous avons assez de place pour plusieurs décennies. »

Précisons que le 3 mars 2013, le peuple suisse n'a pas voté un chèque en blanc à la dégradation de la qualité de vie en ville. Ni au remplacement massif de logements à loyers bas par des logements

² Propos recueillis par Mélanie Ohayon pour RTS INFO, le 19 février 2013.

renovés ou additionnels aux loyers élevés ou vendus en copropriété ; ni pour exclure ainsi de nos villes une population aux ressources diverses mais souvent restreintes, en faveur d'une clientèle plus aisée et plus gourmande en surface de plancher habitable !

Or aujourd'hui, ce sont ces conséquences-là qui se produisent, à chaque fois qu'une planification ou un projet met en pratique la nouvelle stratégie suisse de l'aménagement du territoire !

Il est dès lors légitime, que des habitants se mobilisent pour défendre leurs intérêts lorsque leur immeuble ou leur quartier fait l'objet d'un projet de transformation, de rénovation ou de densification. Et c'est une bonne chose, s'ils décident de s'organiser en association pour faire valoir leur point de vue ! A cet égard, la création, dans le canton de Vaud, de la Coordination des associations pour le logement et la qualité de vie (CALQ)³ s'avère judicieuse ; et il serait souhaitable que les luttes se multiplient, non seulement dans l'agglomération lausannoise mais dans le canton, voire dans tout le pays. Car n'oublions pas, ces mobilisations ne font que combattre une pratique qui a largement déraillé par rapport aux assurances données par le Conseil Fédéral et les milieux qui militaient pour l'acceptation de la LAT modifiée.



Figure 1 : La propagande pour le oui avant la votation populaire du 3 mars 2013 : Vers un avenir idyllique pour la Suisse

Cela dit, il est nécessaire de faire mieux comprendre les raisons d'être de ces luttes au-delà des motifs locaux qui les font naître. Ce qui exige, de la part de leurs protagonistes, de définir un certain nombre d'objectifs fédérateurs, fondés sur une vision d'ensemble des problèmes à l'origine de leurs protestations ! - Après quoi, il s'agira de se battre pour en faire reconnaître la légitimité...

3 Voir Annexe 1

POUR EVITER D'ÊTRE MAL COMPRIS

Tout d'abord, soyons clair ! Lutter contre un projet qui met en question un lieu de vie spécifique ne signifie pas s'opposer en tant que tel à la réorientation de l'aménagement du territoire suisse acceptée lors de la votation fédérale du 3 mars 2013. Car cette nouvelle politique n'est un mal que dans la mesure où sa mise en œuvre méprise les intérêts des habitants qui résident déjà sur le site !⁴

Le seul objectif général qui anime les associations en lutte contre des projets de ré-urbanisation est d'obtenir que les habitants qui occupent déjà les lieux soient reconnus en tant qu'interlocuteurs à part entière.

Et cela, non pas pour imposer leur point de vue, mais pour être reconnu comme un acteur incontournable de l'élaboration du futur. Car à ce sujet, la législation en vigueur ne leur accorde au mieux que le droit de réagir à des projets dont la conception échappe à leur emprise, et il n'existe aucune garantie quant à la prise en compte de leurs griefs ou propositions.

Changer les démarches actuelles, ne se justifie pas seulement dans la mesure où les intérêts particuliers des habitants des lieux ont parfois une certaine légitimité. Ne serait-ce qu'en raison du fait que la population concernée est nombreuse, et que les quartiers urbains anciens constituent le dernier réservoir de logements à loyers abordables dans le pays — ce qui n'est pas négligeable en période de crise du logement...

*Le changement réclamé est également souhaitable parce qu'il augmente la probabilité qu'une démarche de ré-urbanisation aboutisse à un PLUS en terme de qualité de vie **pour toutes et tous**.*

Pour des motifs évidents, les habitants des lieux disposent d'une connaissance intime de la réalité du tissu urbain existant, car cette réalité est leur quotidien, ils en vivent les multiples facettes dont ils ont pu observer, souvent des années durant, les permanences et les transformations.

Quel concepteur, quel décideur d'un projet de modification d'un tissu urbain existant peut les égaler sur ce plan ? Certes, ces acteurs connaissent le territoire. Mais en règle générale et avant tout sous une forme abstraite (cartes et plans thématiques, statistiques, lois, règlements, normes et textes), et leur expérience des quartiers concernés dépasse rarement la durée de quelques brèves visites, alors que leur diagnostic reste conditionné par la mission de concevoir la modification de l'existant !

Mais qu'on ne s'y trompe pas ! Il n'est pas question ici de jouer les habitants contre les autorités, les propriétaires et les professionnels. Mais seulement de souligner que les usagers des tissus urbains préexistants aux projets de ré-urbanisation de leurs lieux de vie constituent une ressource complémentaire inestimable. Et peut-être aussi un garde-fou, car eux seuls sont capables d'obliger les inventeurs du futur à se confronter à la consistance de l'Histoire.

UN CHANGEMENT D'ATTITUDE INDISPENSABLE

⁴ Cette politique n'est pas non plus un bien en soi, étant donné que pour en déployer l'effet positif promis avant le 3 mars 2013 par ses protagonistes, il sera nécessaire de résoudre plusieurs problèmes épineux. Pour des précisions à ce sujet, voir Annexe 2.

Il est fort probable, qu'une majorité des décideurs et des professionnels de l'aménagement du territoire n'aie pas encore pris conscience de la nécessité de changer d'approche suite à la votation du 3 mars 2013.

En effet, les 50 à 100 années précédentes ont été marquées par une urbanisation extensive, et l'aménagement du territoire consistait à maîtriser un processus où la ville s'accaparait d'une part croissante de la campagne. Or, si cette tâche n'était pas nécessairement facile, elle était en tout cas fort différente de celle qui consiste à «refaire la ville sur la ville».

Pour s'en rendre compte, il suffit d'énumérer quelques spécificités respectives aux deux problématiques :

A l'époque de l'urbanisation extensive, des espaces agricoles ou naturels cédaient la place à des espaces bâtis, faits de routes, de rues et de places, d'immeubles et de jardins plus ou moins bâtis ou naturels. On créait de la ville là où elle n'existait pas encore, on créait de la ville pour des habitants et autres usagers urbains qui, sauf exception, ne résidaient pas encore sur les lieux au moment de la planification.

Les agriculteurs, dont les activités occupaient ce terrain auparavant, étaient le plus souvent consentants, puisqu'ils tiraient profit du changement d'affectation. Quant aux litiges engendrés par ce processus, ils concernaient pour l'essentiel les rapports entre propriétaires et portaient, notamment, sur les droits de bâtir, les rapports de voisinage, les rapports entre propriétaires et autorités et leurs divers services, et les rapports entre les concepteurs de projets ou plans et des organisations idéelles du type Pro Natura, WWF, etc.

Par contre, lorsqu'on refait la ville sur la ville, on transforme un espace qui, en règle générale, est déjà habité. Ce qui veut dire aussi, qu'on demande à celles et ceux qui occupent les lieux d'accueillir des usagers supplémentaires, venus par la force des choses de l'extérieur. Or, le cahier des charges de ces projets se réfère pour l'essentiel à ces nouveaux arrivants, dont les exigences et les ressources supposées sont à coup sûr différentes de celles des habitants préexistants.

Comment s'étonner dès lors, que cet urbanisme-là soit plus conflictuel que celui de la période précédente ? Les habitants des lieux, en effet, ne peuvent que se méfier des changements projetés, car les risques et les inconvénients qui en découleront sont évidents, alors que les avantages à en tirer restent incertains ou difficile à identifier. — Et la crise du logement ne contribue pas à calmer leurs inquiétudes.

Est-t-il nécessaire d'aller plus loin pour convaincre que le nouvel urbanisme, dont il s'agit d'inventer les modalités suite au scrutin du 3 mars 2013, n'a pas grande chose à voir avec celui de la période précédente ?

Certes, par nature, l'aménagement du territoire a toujours été conflictuel. Mais les démarches qu'il faut apprendre à mettre en place susciteront non seulement une plus grande conflictualité, mais celle-ci sera aussi, et surtout, d'un tout autre caractère :

Dans la période de l'urbanisation extensive, les litiges tournaient pour l'essentiel autour du droit de propriété ;

Lorsqu'on tente de refaire la ville sur la ville, s'y ajoutent les écarts entre l'usage des lieux et les droits de propriété.

Face à cette nouvelle problématique, les voies de droit ne suffisent plus. En effet, si les défenseurs de l'usage des lieux disposent de ressources sur le plan médiatique et politique⁵, ils n'ont, sauf exception, que peu de droits sur le plan juridique.

D'où la nécessité de privilégier le dialogue comme méthode pour approcher les solutions !

Mais soyons honnête ! L'ouverture d'un dialogue entre propriétaires-promoteurs, autorités et usagers du site comporte aussi de nouvelles insécurités. Car obtenir des résultats positifs par cette méthode exige des rapports de confiance réciproque, vite perdus et difficile à rétablir une fois dégradés.

Il ne fait donc nul doute, que l'aménagement du territoire se profile aujourd'hui comme une entreprise autrement plus délicate qu'à l'époque de l'urbanisation extensive. Et les protagonistes de ce nouvel urbanisme sont inconscients ou téméraires à penser qu'il est possible de le mettre en pratique en se contentant d'appliquer les méthodes qui ont fait leur preuve jusque-là.

En même temps, il faut admettre que personne n'a pour le moment la science infuse en la matière. Bref, on se trouve par la force des choses dans une phase d'apprentissage où le savoir-faire s'acquiert sur le tas, par essais et par erreurs...

UNE SITUATION DONT PERSONNE NE PEUT SE SATISFAIRE

Lorsqu'un projet succombe face à la résistance des habitants, c'est la nouvelle politique de densification qui est discréditée. Mais dans le cas contraire, ce sont ces mêmes habitants qui paient le prix des ratés du pragmatisme en cours. Car une fois le projet concrétisé, les changements opérés impriment leurs marques à la vie en ville, le plus souvent de manière durable. Et les résidents des zones urbaines à densifier risquent fort de perdre encore beaucoup de plumes, s'ils se contentent d'espérer que les acteurs aux leviers de commande décident par eux-mêmes d'ajuster leurs méthodes de travail.

En fin de compte, l'instauration de nouvelles pratiques, plus respectueuses des intérêts de tous, dépendra dans une large mesure de la détermination des habitants à combattre des projets ou des planifications qui mettent en cause leur qualité de vie. Comme elle dépendra aussi de leur capacité à lutter, au-delà de problèmes localisés, pour des revendications plus larges et communes à l'ensemble de celles et ceux qui s'opposent à des projets jugés aberrants.

Voyons donc à quoi pourrait ressembler un tel programme.

2. QUELQUES IDÉES POUR UN PROGRAMME D'ACTION

Le premier volet de ce programme est quant à lui déjà en cours : en s'opposant à des projets qui leur paraissent aberrants, les habitants des territoires urbanisés ne défendent pas seulement des intérêts particuliers. Car à persister et à parfois sortir victorieux du conflit, ils incitent les protagonistes du nouvel urbanisme à développer non seulement des méthodes plus adéquates, mais à proposer des solutions profitables à tous.

Le deuxième volet définit à quelles conditions la nouvelle stratégie de l'aménagement du territoire suisse pourrait être acceptable pour les associations en lutte. Trois prises de position paraissent primordiales à ce sujet :

5 Pour s'en convaincre, voir Annexe 1.

- ***Pas de densification urbaine au cas par cas !***
- ***Pas de coupure entre le projet d'urbanisme et la résolution des problèmes de mise en œuvre !***
- ***Pas de ré-urbanisation sans concertation !***

Reprenons une à une ces conditions, afin d'en éclairer les raisons d'être et de préciser le type de mesures à prendre pour les satisfaire.

• ***Pas de densification urbaine au cas par cas !***

Les plans d'affectation en vigueur ont été élaborés et décidés, dans leur très large majorité, avant le 3 mars 2013. Dans les territoires urbanisés, ils autorisent souvent des constructions plus volumineuses en plan et en élévation que les immeubles existants. Or ce dispositif étant rarement exploité à l'époque de l'urbanisation extensive, personne ne s'est soucié d'en examiner les inconvénients sur la qualité de la vie en ville.

Tel n'est plus le cas à l'heure actuelle. Car le tissu bâti existant est désormais dans le collimateur de la promotion immobilière qui poursuit tout un éventail d'objectifs, dont notamment les suivants :

- rénover les immeubles pour en relouer les appartements à un prix plus élevé ou les mettre en vente en copropriété ;
- rehausser les immeubles existants ou remplir des surfaces non bâties en conformité avec les droits à bâtir en vigueur - la plupart du temps sans égard pour les caractéristiques du tissu bâti existant ;
- densifier des quartiers existants par l'intermédiaire de plans partiels d'affectation ;
- remplacer des friches ou semi-friches urbaines par des quartiers mixtes urbains de forte densité, en conformité avec les droits à bâtir en vigueur ou par l'intermédiaire de l'adoption de plans partiels d'affectation.

Il arrive parfois, que les autorités publiques soient impliquées dans ce processus, au motif de promouvoir l'offre de logements à loyers abordables. Et pourtant, si après avoir examiné les projets qui leur sont soumis, au cas par cas, précisons- le, elles donnent leur approbation, rien ne leur permet d'en maîtriser toute les conséquences.

D'où une première exigence :

Il faut exiger des autorités communales et cantonales, qu'elles élaborent une politique de ré-urbanisation du tissu bâti existant applicable sur l'ensemble des territoires concernés. Et cela, en définissant les objectifs et les principes qui régissent cette politique, afin de disposer d'un cadre de références au moment d'évaluer les démarches et les projets spécifiques qui leur sont soumis.

Il est nécessaire, en outre, que ces mêmes autorités :

- identifient les moyens juridiques, politiques et financiers à mettre en œuvre pour faire respecter leur conception de la ré-urbanisation, et**
- engagent les démarches qui permettront de la traduire dans la réalité du territoire.**

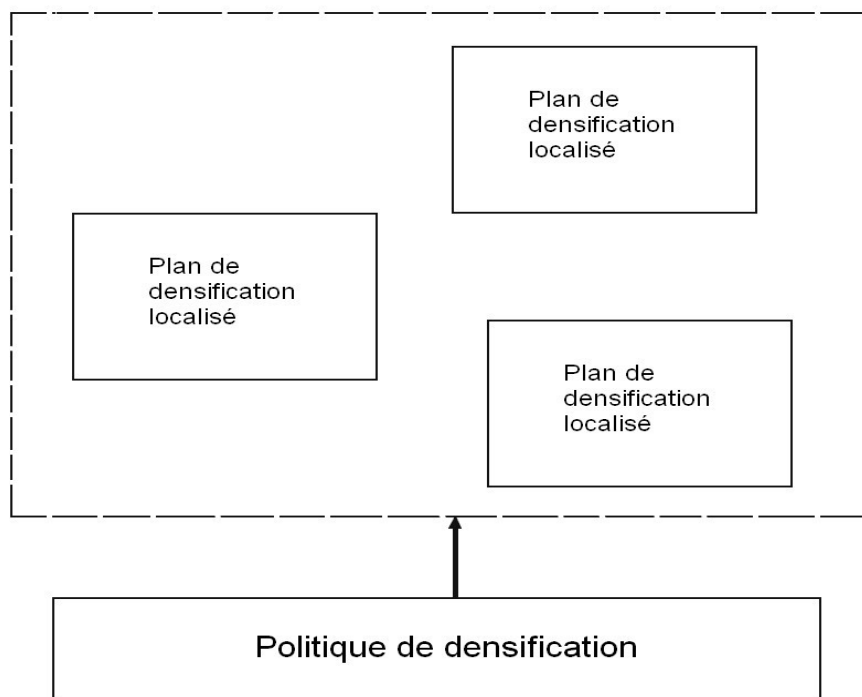


Figure 2: Cadrer les plans localisés par des politiques d'ensemble

Pour répondre à cette revendication, la législation fédérale et cantonale de l'aménagement du territoire propose un instrument : **concevoir puis adopter un plan directeur à l'échelon communal ou supra-communal, limité le cas échéant à la seule thématique de la densification urbaine.**

D'après l'article 6, al. 3 de la LAT, les plans directeurs servent à définir « l'état et le développement souhaité » d'un territoire, et ils ont force obligatoire dès leur adoption par le législatif communal et leur approbation par l'autorité cantonale.⁶

A supposer que cette démarche s'accomplisse en concertation avec les habitants concernés, organisés ou non en association de défense de leurs intérêts, son résultat sera d'une grande aide pour réduire la conflictualité autour des planifications et des projets localisés.

Mais tant que cette démarche n'a pas abouti, il faut que les autorités observent un maximum de retenue quant à l'évaluation et l'autorisation de projets localisés de transformation, de rénovation ou de densification du tissu bâti existant.

⁶ Afin que le contenu d'un plan directeur acquière force obligatoire pour tout le monde (à savoir les collectivités publiques, les propriétaires, les promoteurs et les habitants), il doit être traduit dans un « plan d'affectation » ayant acquis force de loi. La législation vaudoise distingue le « plan général d'affectation (PGA) » qui couvre tout le territoire d'une commune ; le « plan partiel d'affectation (PPA) » qui ne couvre qu'une portion du territoire communal ou intercommunal ; et le « plan d'affectation cantonal (PAC) » qui couvre également une portion du territoire communal ou intercommunal, mais définit des affectations d'intérêt cantonal. Les instruments en vigueur dans les autres cantons portent d'autres noms, mais correspondent en général à ceux du canton de Vaud.

● ***Pas de coupure entre procédures d'urbanisme et résolution des problèmes de mise en œuvre !***

Comme on l'a déjà souligné, la ré-urbanisation de territoires bâtis se distingue de l'urbanisation extensive par le fait que les projets ou plans portent sur des sites où résident très souvent de nombreux habitants. Et ces derniers ont de bonnes raisons de se méfier, car les modifications projetées répondent rarement à leurs besoins, tandis que leur sautent aux yeux les inconvénients à subir, soit comme conséquences du projet « **en tant que tel** », soit comme conséquences du projet **au stade de sa mise en œuvre**.

Exemples d'inconvénients potentiels engendrés par un projet '*en tant que tel*' :

- l'ensoleillement de certains appartements actuels et maintenus sera amoindri ;
- l'offre de places de stationnement par appartement sera diminuée ;
- des caves ou des greniers seront aliénés ;
- des arbres seront abattus et des espaces extérieurs appréciés seront sacrifiés ;

Exemples d'inconvénients potentiels engendrés par un projet "*au stade de la mise en œuvre, une fois celui-ci autorisé*" :

- du bruit, parfois intolérable, de la saleté et un va-et-vient incessant durant les travaux ;
- la perte temporaire de l'usage des ascenseurs, cuisines, salles de bain, etc. ;
- des hausses de loyer ;
- la résiliation des baux à loyer ;
- le remplacement de logements à louer au profit d'appartements à vendre en copropriété.

Or, il n'est pas admissible que celles et ceux qui vivent sur place subissent de tels préjudices sans contreparties. Et ce d'autant, que l'octroi des droits et autorisations nécessaires à la réalisation des intentions des propriétaire fonciers et des promoteurs des opérations immobilières, leur permettra d'engranger de substantiels bénéfices.

Il est dès lors indispensable d'innover sur le plan méthodologique. Il n'en demeure pas moins, qu'il ne sera pas facile de faire valoir ce point de vue.

En outre, la situation se présente de manière fort différente dans le cas de figure où un projet exige l'adoption d'un plan partiel d'affectation parce qu'il ne respecte pas les droits de bâtir accordés par le plan d'affectation en vigueur, ou dans le cas de figure où un projet respecte les droits de bâtir accordés par le plan d'affectation en vigueur.

Cas de figure 1 : projets exigeant l'adoption d'un plan partiel d'affectation

Un projet de densification qui exige l'adoption d'un plan partiel d'affectation est confronté au fait que cet instrument de l'aménagement du territoire est conçu pour régler la question des droits de bâtir, et ne peut donc servir à régler des problèmes de mise en œuvre. Face à cette difficulté, les autorités compétentes et les promoteurs ont tendance à déclarer : « Réglons dans un premier temps le plan partiel d'affectation et abordons les problèmes de mise en œuvre plus tard, une fois que le plan partiel d'affectation sera entré en vigueur ! »

Or pour les habitants des lieux, une telle organisation des démarches est un **piège**, qu'il s'agit d'éviter à tout prix !

Certes, les problèmes concrets liés à la mise en œuvre se poseront seulement *après* l'adoption du plan partiel d'affectation. Mais pour les habitants qui vivent sur le site, il est bien plus important de connaître les modalités et les conséquences de la mise en œuvre, que le projet de densification lui-même.

Un plan partiel d'affectation ne peut dès lors être accepté sans que les habitants concernés aient obtenu des garanties suffisantes quant aux solutions apportées aux problèmes de la mise en œuvre, ce qui est possible.

Concrètement, les garanties à obtenir sont les suivantes :

- Que les problèmes liés à la mise en œuvre soient réglés par une CONVENTION entre l'autorité communale et les responsables du projet de ré-urbanisation !**
- Que l'élaboration de cette convention ait lieu conjointement à l'élaboration du plan partiel d'affectation !**
- Que les habitants des lieux soient partie prenante de la négociation de cette convention !**
- Que cette convention, une fois ses clauses agréées par toutes les parties (habitants compris), soit signée par la commune et les responsables du projet de ré-urbanisation, puis inscrite au Registre Foncier conjointement à l'adoption du plan partiel d'affectation.**

Après quoi, il importe que les habitants concernés soient encore en mesure de se battre au stade de la mise en œuvre du projet, car eux seuls seront capables à ce moment de faire respecter les engagements pris en leur faveur, tels qu'ils figurent dans la convention.

C'est pourquoi, il est impératif que les habitants en lutte se constituent en associations, et que celles-ci restent en vie au moins jusqu'au stade de la mise en œuvre, afin de pouvoir rebondir si le besoin s'en fait sentir.

Pour illustrer la portée de ces requêtes, il est intéressant de comparer le schéma du déroulement des pratiques en usage au temps de l'urbanisme extensif à celui des pratiques à mettre en place.

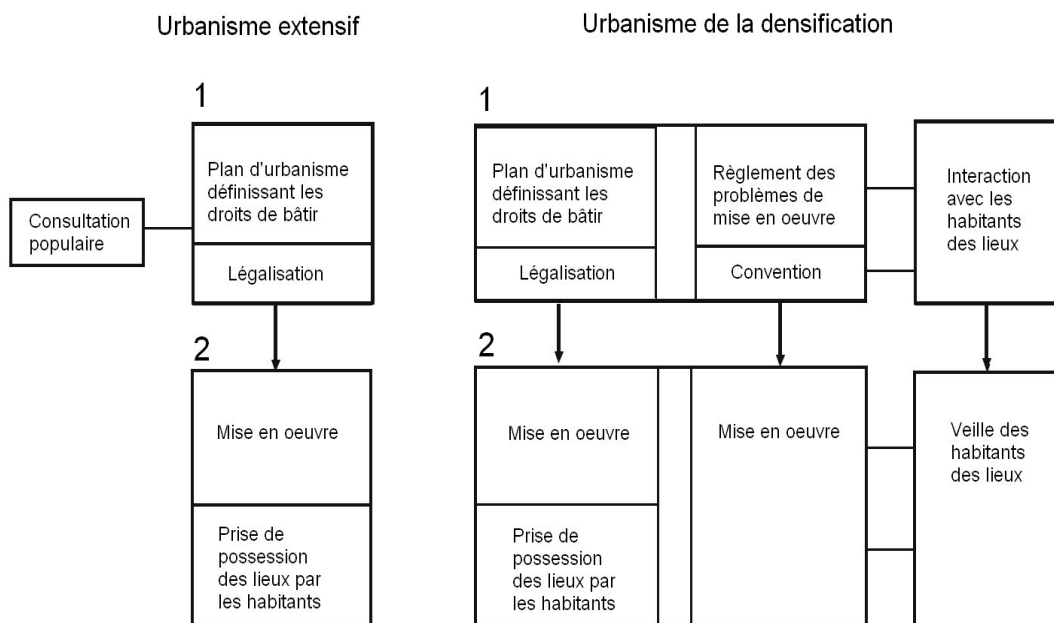


Figure 3 : Pratiques en vigueur versus pratiques requises

Cas de figure 2 : projets qui respectent le plan d'affectation en vigueur

Ce cas de figure ne concerne pas seulement des projets de densification, mais également des projets qui se limitent à la transformation ou à la rénovation du tissu bâti existant.

Toujours est-il, que la nature même de ce type de projets complique la défense des intérêts des habitants concernés. Car les propriétaires qui les déposent pour autorisation sont sûrs de leur coup, étant donné qu'ils se limitent, en principe, à faire usage des droits de bâtir accordés par le plan d'affectation en vigueur.

Il arrive, cependant, qu'un projet soumis à l'enquête publique soit fondé sur une interprétation abusive de ces droits, ou ne tienne pas compte d'autres exigences légales ou réglementaires relevant, par exemple, de la protection du patrimoine, de la loi sur les routes ouvertes au public, d'un droit de passage privé, ou d'autres dispositions légales en cours.

En conséquence, et avant de renoncer à toute opposition, les habitants qui sont soucieux de défendre leurs intérêts ont avantage à examiner, avec une extrême attention, les dossiers de mise à l'enquête publique les concernant.

A ce premier écueil, s'ajoutent en outre d'autres difficultés : en cas d'opposition au projet, les préjudices invoqués relèvent de plusieurs législations, dont certaines sont autonomes et d'autres interdépendantes.

Voici deux exemples :

- A. Dans le canton de Vaud, il existe deux lois, la LDTR⁷ et la LAAL⁸, mises en place pour maintenir un parc locatif correspondant aux besoins prépondérants de la population lors de démolition, de transformation ou de rénovation d'immeubles, ou encore lors d'aliénation de logements réservés jusque-ici à la location. - Précisons que, par "besoins prépondérants", il faut entendre des logements à loyers abordables. Bref, de la lecture du texte de ces deux lois, se dégage l'impression d'avoir affaire à une protection efficace des locataires en place. Dans les faits, toutefois, cette protection est plus timorée.⁹

D'autre part, l'application de ces lois est activée dans le cadre de l'examen de la demande du permis de construire, c'est-à-dire qu'elle suit une filière administrative qui semble échapper à toute possibilité d'intervention de la part des citoyennes et citoyens ordinaires et, par conséquent, de celle des ménages qui résident sur les lieux ou aux alentours.

Et pourtant, à supposer que les autorités administratives accordent le permis de construire, les locataires des immeubles ou du quartier concernés ont la faculté de s'y opposer. Et si leur opposition est levée, l'affaire peut être portée devant la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal.

⁷ Loi sur les démolitions, transformations et rénovations d'immeubles.

⁸ Loi sur l'aliénation d'appartements à louer.

⁹ Les règlements d'application instaurés par le Conseil d'Etat mettent beaucoup d'eau dans le vin.

- B. Dans le cas où les propriétaires-promoteurs des immeubles concernés résilient les baux à loyer pour en faciliter la transformation, la rénovation ou l'agrandissement, la défense des intérêts des locataires en place relève du droit du bail qui, quant à lui, n'a rien à voir avec le droit de construire, ni avec l'urbanisme.

Le droit du bail, en effet, qui est régi pour l'essentiel par le Code des obligations et relève dans le canton de Vaud du Tribunal des baux, se signale par le fait que chaque locataire doit se défendre individuellement.

Quant aux problèmes des locataires d'un immeuble en cours de transformation, de rénovation ou d'agrandissement, ils donnent lieu de la part des régies aux solutions les plus diverses. Avec pourtant un point commun : ces solutions s'avèrent en général traumatisantes pour tous, et en particulier pour les personnes âgées.

L'article 260 du Code des obligations dispose pourtant que le bailleur n'a le droit de rénover ou de modifier la chose louée, que si les travaux sont raisonnablement imposables au locataire, et que le bail n'est pas résilié. Ou autrement dit, le bailleur doit tenir compte des intérêts du locataire. Et si ce dernier estime que les travaux envisagés ne sont pas raisonnables, il peut saisir la juridiction du bail pour tenter d'empêcher le début du chantier ; ou alors obtenir pour le moins que ses conditions de vie restent acceptables. Certes, la voie est étroite, mais le procédé oblige parfois le propriétaire à négocier le type de travaux à effectuer, le moment de leur exécution et leurs modalités.

Au bilan, se défendre face à une opération de ré-urbanisation qui respecte les droits de bâtir en vigueur paraît tellement complexe, qu'il est difficile pour les locataires de s'en sortir sans l'aide d'une association de soutien, type ASLOCA et/ou d'un avocat spécialisé.

Sans oublier, qu'il leur est indispensable de lutter collectivement en s'entraidant et en s'organisant en association. Agir de cette façon a prouvé, en effet, qu'il est relativement aisé d'avoir gain de cause face à des projets concrets. Mais cela veut dire aussi que si les locataires ne parviennent pas à s'organiser collectivement, ils sont pieds et poings liés aux propriétaires et aux régies, et que les conséquences de cette dépendance sont douloureuses.

De plus, n'oublions pas que le patrimoine bâti de nos villes comporte encore un nombre important de logements à loyers abordables. Or, seul le développement d'un mouvement collectif de celles et ceux qui résident dans ce tissu de logements permettra d'en éviter la disparition pure et simple sous l'impact de la nouvelle politique de l'aménagement du territoire. Et donc aussi son remplacement par un tissu rénové, regonflé et occupé par une population nouvelle aux ressources élevées, dont les comportements modifieront non seulement l'aspect du quartier, mais sa composition sociale et par conséquent ses modes de vie.

Mais il y a pire encore : pour les ménages à revenus restreints, cette évolution signifie une réduction de l'offre de logements accessibles. Ce qu'ils ne peuvent affronter que de trois manières :

- en s'installant en nombre accru dans les immeubles ou quartiers urbains qui disposent encore d'appartements aux loyers abordables ;
- en quittant les zones urbaines pour s'installer dans des zones périphériques, moins bien desservies en équipements collectifs ;
- en obtenant que les collectivités publiques réalisent des logements à loyers abaissés - le problème étant que ces loyers sont toujours plus élevés que ceux des logements urbains non rénovés.

Pour répondre à ce type de ré-urbanisation, le Tribunal Fédéral vient de promulguer un arrêté¹⁰ qui requiert un peu plus de cohérence de la part des propriétaires-promoteurs.

Jusque-là, en effet, les plus futés d'entre eux congédiaient tout d'abord les locataires, et élaboraient ensuite un projet de rénovation ou de transformation. Or aujourd'hui, le Tribunal Fédéral exige de leur part un « projet un tant soit peu élaboré »¹¹ *avant* de résilier les baux à loyer.

La question, depuis lors, est de savoir à quoi est vraiment tenu un propriétaire-promoteur pour satisfaire cette clause. **C'est pourquoi, il est urgent que les milieux de la protection des locataires se démènent pour obtenir que les locataires disposent d'informations substantielles sur le projet de transformation ou de rénovation. Et que ces informations - suivies d'un délai de réaction suffisant - constituent une condition impérative avant toute résiliation des baux à loyer.**

Aux problèmes abordés, s'ajoute dans le canton de Vaud à l'heure actuelle encore une autre menace.

Compte tenu de la situation actuelle, il semble que le bon sens devrait inciter le Grand Conseil vaudois à procéder à un durcissement du contenu et de l'application de la LDTR et de la LAAL. Or à l'opposé, les milieux immobiliers aspirent à obtenir leur assouplissement, et le risque est grand de les voir atteindre leur but très prochainement.

En septembre 2014, en effet, le Conseil d'Etat a soumis au Grand Conseil un contre-projet à l'initiative de l'ASLOCA intitulée « Halte à la pénurie de logements à loyer abordable ! ». Ce contre-projet propose, notamment, l'abolition de la LDTR et de la LAAL au profit d'une nouvelle loi dite « Loi pour la préservation du parc locatif » (LPPL), dont le libellé prévoit quelques assouplissements de la pratique en vigueur dans le canton. De plus, il faut craindre que cette démarche n'ouvre une boîte de pandore à la majorité de droite du Grand Conseil - proche des milieux immobiliers comme tout le monde le sait - qui s'en servira pour introduire d'autres assouplissements avant la fin de l'année 2015.

● Pas de ré-urbanisation sans concertation !

Le développement des deux revendications précédentes a déjà mis en évidence, qu'il est impossible de se soustraire à l'obligation de faire participer la population lorsqu'on refait la ville sur la ville. Le problème, toutefois, est que la notion de participation se prête à de multiples interprétations.

¹⁰ Arrêté du Tribunal Fédéral de septembre 2014 relatif au litige entre locataires et propriétaires des numéros 44 et 46 du Boulevard de Grancy à Lausanne.

¹¹ Extrait d'un article de *24heures* du 10 septembre 2014.

En mai 2014, le Service des communes et du logement de l'Etat de Vaud a publié une brochure intitulée « Participation et logement, construire pour et par la population¹² ». Son examen aidera à mieux faire comprendre notre point de vue sur la question.

Tout d'abord, ne serait-ce que par son existence et son intitulé, cette publication montre que l'autorité cantonale a identifié l'importance du sujet, et qu'elle a compris la nécessité de convaincre les autorités communales à s'y engager en dépassant leurs réticences face à des citoyens qui ne se contentent pas de respecter servilement l'ordre institutionnel. A le lire attentivement, toutefois, ce document révèle que ses auteurs propagent leur message avec une prudence de Sioux. Quatre éléments marquants caractérisent leur attitude.

- a En premier lieu, la participation envisagée « peut prendre trois formes de concrétisation, à choix selon la volonté de l'autorité » :
l'information (présentation du projet, mais « en principe aucun retour n'est attendu de la part des destinataires de cette information »¹³) ;
 la consultation (sollicitation de l'avis des personnes consultées avec l'engagement d'« en prendre connaissance — mais pas forcément d'en tenir compte¹⁴ » ;
 la concertation (« processus de délibération visant à définir un accord volontaire et/ou à délimiter, voire réduire, les divergences entre les acteurs en présence¹⁵ »).
- b. Par la suite, on peut lire qu'il revient à l'autorité communale de solliciter le dialogue et d'en définir la portée. Car c'est à elle « ... qu'incombe la responsabilité d'apprécier l'opportunité d'engager un [...] processus [de participation], mais aussi de délimiter l'objet de la participation, ainsi que de préciser les modalités concrètes de mise en œuvre de la démarche participative. C'est également à l'autorité politique qu'il revient de définir clairement la portée des résultats de la participation ; et donc d'annoncer d'emblée à quelles conditions et de quelle manière les résultats de la démarche participative seront intégrés dans le plan ou le projet qui fait l'objet de cette démarche¹⁶ ».
 Ou autrement dit, la participation est une bonne chose, à condition que l'autorité communale en garde le contrôle sans partage.
- c. Après quoi, il est affirmé que la participation est souhaitable dans un deuxième temps seulement, une fois consolidées les relations entre la commune et le promoteur : « Dans les projets de logements, une première étape de négociations bilatérales et "privées" (confidentielles) entre la commune et le promoteur, conduit à ce que la commune

12 *Participation et Logement. Construire pour et avec la population*, Guide pour les communes vaudoises, publié par le Département des institutions et de la sécurité et le Service des communes et du logement de l'Etat de Vaud, mai 2014.

13 *Ibidem*, p.17

14 *Ibidem*, p.17

15 *Ibidem*, p.17

16 *Ibidem*, p. 15

s' "approprié" le projet (le cas échéant moyennant des conditions) et s'engage à le porter politiquement ¹⁷».

d. Nulle part n'est évoqué, le rôle différent qui incombe à la participation dans le cas de figure de l'urbanisation extensive ou dans celui de la ré-urbanisation d'un tissu urbain existant.

Reflets des pratiques expérimentées à l'époque de l'urbanisme extensif, ces positionnements nécessitent à l'heure actuelle au moins deux clarifications :

A. Lorsqu'une **démarche vise à refaire la ville sur la ville, il ne suffit pas de présenter un projet et de consulter la population concernée pour recueillir ses réactions : LA CONCERTATION DOIT ÊTRE LA RÈGLE !**

En effet, restreindre les modalités de la participation aura pour unique conséquence d'attiser les inquiétudes et les frustrations des ménages domiciliés sur le site et d'accroître, du même coup, la conflictualité de la démarche, ce qui n'a aucun sens !

B. Les autorités font fausse route si, comme il est préconisé dans la brochure de l'Etat de Vaud, elles entament les échanges avec les habitants des lieux dans un deuxième temps, c'est-à-dire après avoir consolidé leurs relations avec les promoteurs.

Face à une opération de ré-urbanisation de quelque nature que ce soit, il importe que les autorités entrent en relation avec les habitants du lieu AVANT LE DÉBUT DE L'ÉLABORATION DU PROJET, c'est-à-dire parallèlement aux relations engagées avec les propriétaires et les promoteurs - le but étant de promouvoir un processus d'élaboration fondé sur la concertation.

Les conditions à réunir pour que cette participation puisse se déployer tout au long du processus sont au nombre de trois :

1. Les habitants doivent être prêts à envisager la densification de leur quartier dans des limites compatibles avec leurs intérêts.
2. Les autorités et les propriétaires-promoteurs doivent être disposés à faire aux habitants des concessions qui se traduisent par des mesures concrètes.
3. Les détenteurs du pouvoir économique et politique doivent être prêts à engager les moyens nécessaires – en termes de finances, de construction et de programmation - pour que les résultats de la concertation puissent se concrétiser sur le terrain.

Si ces conditions sont réunies lors de cette première phase d'échanges, il est intéressant de se donner comme objectif **L'ÉTABLISSEMENT ET LA SIGNATURE D'UN CONTRAT ENTRE HABITANTS, PROPRIÉTAIRES-PROMOTEURS ET AUTORITÉS PORTANT SUR LES MODALITÉS ET LA PORTÉE DE LA CONCERTATION.**

Il est possible, en revanche, que cette première phase de contacts entre les différentes parties mettent en évidence que les habitants des lieux sont réfractaires à toute idée de densification du site ; ou encore que les autorités et les propriétaires-promoteurs pensent pouvoir se tirer d'affaire avec des propos lénifiants ou de vagues promesses envers les habitants des lieux. Et dans de telles circonstances, il vaut mieux renoncer à la concertation. Car n'oublions pas que l'autre option possible reste toujours le conflit.

¹⁷ *Ibidem*, p. 25

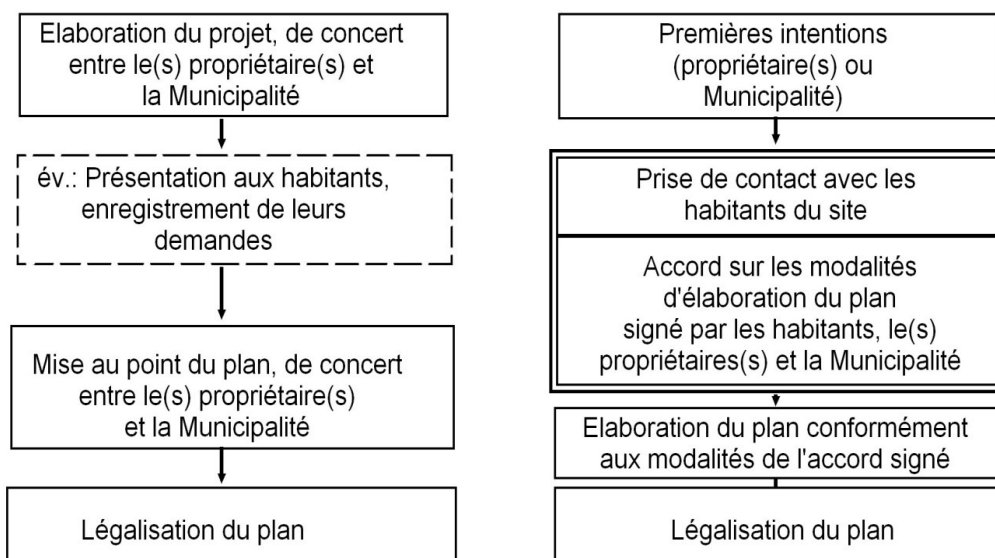


Figure 5 : Démarche usuelle et démarche préconisée

PLUS QU'UN CAHIER DE REVENDICATIONS, UN DÉFI !

A prime abord, les revendications proposées semblent découler du bon sens. Et pourtant, il ne sera pas commode de les faire admettre. Mais d'autres difficultés, plus grandes encore peut-être, commenceront dès que ces revendications seront acceptées. En effet :

Il est plus facile de se mettre d'accord entre habitants d'un lieu pour dire NON à un projet qui bouleversera la vie d'un immeuble ou d'un quartier, que de trouver un consensus autour de solutions alternatives.

Car si les usagers d'un site ont en commun certains intérêts, ils ont aussi des besoins et des problèmes spécifiques.

La négociation entre des habitants conscients de leur peu de droits et des autorités, des promoteurs ou des professionnels sûrs de leurs droits et confiants dans leurs ressources, sera semée d'embûches.

Accepter le résultat des pourparlers deviendra à chaque fois une épreuve épineuse pour les habitants des lieux.

En résumé, l'acceptation des revendications avancées par des habitants peut se transformer en piège, si celles et ceux qui ont lutté pour les faire aboutir n'ont pas acquis les compétences pour assumer les responsabilités qui en découlent. Et pourtant, il n'y a aucune raison d'attendre pour tenter d'acquérir ces compétences, car la pratique a montré qu'il est utile de combiner le combat contre des solutions indésirables avec des propositions alternatives.

Au début des années 1990, lorsque le débat autour du réaménagement de la plate-forme du Flon faisait rage à Lausanne, la syndique d'alors, Yvette Jaggi, avait soutenu un jour sur un ton moqueur, que Lausanne avait autant d'urbanistes que d'habitants. Prenons-là au mot ! - L'urbanisme n'est pas une science occulte, la concertation lui est bénéfique, parce que les meilleures solutions émergent du débat entre tous.

Annexe 1: Quelques précisions au sujet de la Coordination des associations pour le logement et la qualité de vie – CALQ

La CALQ s'est constituée le 21 mai 2014 suite à une phase de gestation de plusieurs mois. Elle est ouverte aux habitants de l'agglomération urbaine Lausanne-Morges et au-delà qui se sont regroupés, ou qui ont l'intention de se regrouper par immeubles, par quartiers ou par communes, afin de défendre leurs intérêts de façon collective face à des projets immobiliers ou urbanistiques qui mettent en question leurs logements ou la qualité de vie dans leur quartier ou dans leur commune.

Au moins deux fois par an, la CALQ organise des forums internes et des soirées de formation, tout en assurant le suivi du site WEB www.calq.ch, alimenté par les associations membres. Son activité est régie par une charte (consultable sur le site WEB), et son fonctionnement est assumé par un comité exécutif.

En avril 2015, quatorze associations, constituées ou en voie de constitution, y sont affiliées (pour les détails voir le site WEB), dont plusieurs restent actives après avoir obtenu gain de cause dans leur conflit fondateur. C'est le cas de :

- l'association Demain Bussigny (DEBU), qui a remporté le 23 septembre 2012 la votation référendaire contre le projet de PPA Industrie ;
- du Collectif Beaulieu à Lausanne, qui a obtenu le 13 avril 2014 le rejet du projet de la tour Taoua lors de la votation référendaire ;
- des habitants de l'immeuble Avant-Poste 13 à Lausanne, qui ont obtenu en juin 2013, suite à 3 ans de luttes, un compromis acceptable face à un projet de réhabilitation et d'agrandissement à l'origine de la résiliation de leurs baux à loyer ;
- de l'association Campagne des Bergières (ACB), qui a contribué à ce que la Municipalité de Lausanne décide, le 29 janvier 2015, de renoncer à la révision du plan de quartier au lieu dit Campagne des Bergières prévoyant la création de 142 logements par rehaussement des immeubles existants ;
- du Groupe d'intérêt de Florissant (GIF), qui a mené la Municipalité de Renens le 20 mars 2015, après 5 ans de luttes, à renoncer au projet de révision du plan de quartier de Florissant prévoyant la densification du quartier par l'implantation de nouveaux immeubles.

Annexe 2 : Autres défis à relever dans le cadre de la densification urbaine

La politique de l'aménagement du territoire, inaugurée le 3 mars 2013, aura gagné son pari lorsque la croissance démographique sera plus grande en ville qu'à la campagne. La carte ci-après, extraite d'un dépliant de Statistique VAUD¹⁸, montre qu'on est loin du compte à l'heure actuelle.

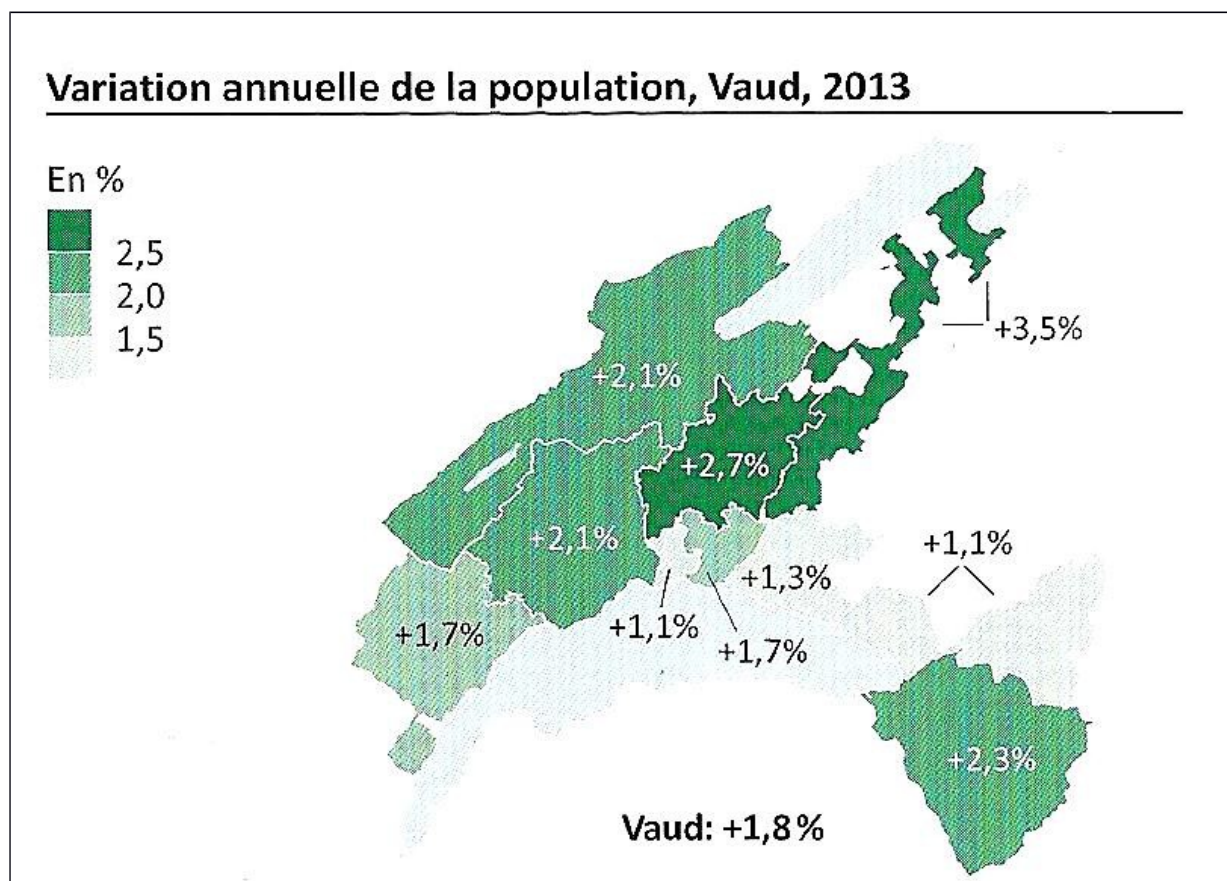


Figure 6 : Variation annuelle de la population, Vaud 2013

Pour inverser la tendance, il faudrait réduire les zones à bâtir hors agglomérations urbaines. Et de plus, il faudrait que dans les agglomérations urbaines, l'offre de logements abordables pour les ménages aux ressources moyennes ou inférieures dépasse celle des logements aux loyers excessifs ou à vendre en PPE - ce qui est loin d'être le cas aujourd'hui. Car cette conjoncture n'a pas seulement pour effet de réserver la ville aux ménages dont le potentiel financier leur permet de louer ou d'acheter un logement de "standing", mais de chasser en périphérie toutes et celles et ceux dont la bourse n'est pas la hauteur.

Sans oublier que les besoins en surface habitable par personne augmente avec le potentiel financier des ménages, ce qui peut avoir pour effet que le remplacement d'un volume bâti ancien plus petit par un volume bâti accru nouveau ou rénové plus cher peut engendrer une réduction du nombre d'habitants...

¹⁸ Il s'agit d'un service du Département des finances et des relations extérieures en charge des statistiques cantonales.