

# Plans de quartier: le succès à la clé



**Suggestions destinées à faciliter l'élaboration et la mise en œuvre des plans de quartier dans les régions rurales**

**Guide pour l'aménagement local**



Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques du canton de Berne

Office des affaires communales et de l'organisation du territoire

## **Impressum**

Edition:	Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques Office des affaires communales et de l'organisation du territoire
Direction du projet:	Office des affaires communales et de l'organisation du territoire Willy Hafner, OACOT
Mandataire:	Kontur Projektmanagement AG Andreas Wirth, Berne
Groupe de travail:	Office des affaires communales et de l'organisation du territoire - Peter Bieri - Christophe Cueni - Arthur Stierli - Rolf Wohlfahrt
Composition:	Javier Pintor, OACOT
Traduction:	Anne-Claire Simonet, JCE
Diffusion:	Office des affaires communales et de l'organisation du territoire Nydegasse 11/13 3011 Berne Tél. 031 633 77 36, télécopie 031 633 77 31 Courriel: info.agr@jgk.be.ch <a href="http://www.be.ch">http://www.be.ch</a>
Numéro de commande:	Berne, juin 2000

# Plans de quartier: le succès à la clé



## **Suggestions destinées à faciliter l'élaboration et la mise en œuvre des plans de quartier dans les régions rurales**

### **De quoi s'agit-il?**

Dans les régions rurales, force est de constater que des problèmes surgissent fréquemment lors de la mise en œuvre des plans de quartier. Ces problèmes trouvent leur origine dans les divergences d'opinion entre les maîtres d'ouvrage et les spécialistes s'agissant du contenu ou de la concrétisation des plans. Mais une question subsiste: avons-nous, au sein des autorités communales, pensé à tout suffisamment tôt?

Les suggestions du présent guide ont pour objectif de soutenir les autorités communales dans leur travail quotidien.

**Un tissu bâti de qualité et des prescriptions flexibles - Un défi de taille que seule une coopération optimale entre tous les partenaires nous permettra de relever.**

## Avons-nous une idée précise de ce que nous voulons?

Il n'est pas bien compliqué d'édicter un plan de quartier. Mais que veut-on obtenir au moyen de cet instrument? L'essentiel est de s'entendre sur les objectifs et de les formuler clairement. Il se peut que des consignes existent déjà, comme dans le cas des zones à planification obligatoire, ou qu'il faille entièrement les formuler.

Plus concrets que le règlement communal de construction, les plans de quartier permettent de gérer et d'influencer très exactement le développement du milieu bâti. Ils précisent la construction, l'organisation, la préservation et la protection de certaines parties du territoire communal (art. 88 de la loi sur les constructions du canton de Berne).

Il vaut la peine, pour la commune, de jouer d'emblée un rôle actif dans le processus d'aménagement. Le travail sera considérablement facilité par une définition univoque des objectifs et des tâches, tant il est vrai qu'avoir un but en vue, c'est avoir déjà parcouru la moitié du chemin.

### Se fixer des objectifs portant, par exemple, sur les aspects suivants:

<b>Affectation</b>	<b>Quelles affectations le plan de quartier doit-il permettre?</b> Mots-clés: type d'affectation, immissions, volume de trafic.
<b>Calendrier</b>	<b>Pour quand la réalisation est-elle prévue?</b> Mots-clés: demande, échelonnement, organisme responsable (un ou plusieurs réalisateurs).
<b>Densité</b>	<b>Quelle densité des constructions doit-on viser?</b> Mots-clés: utilisation, hauteur, échelle, public cible, prix du terrain.
<b>Intégration</b>	<b>Comment le lotissement doit-il s'intégrer dans le paysage et le milieu bâti?</b> Mots-clés: volumes, sites et paysage, frange du tissu bâti, topographie: notamment pentes, chemins.
<b>Orientation</b>	<b>Quels sont les éléments essentiels, en matière d'orientation, pour obtenir une qualité de l'habitat aussi élevée que possible?</b> Mots-clés: vue de l'intérieur et de l'extérieur, éclairage, ensoleillement, protection contre les immissions.
<b>Structures existantes</b>	<b>Dans quelle mesure convient-il d'intégrer des bâtiments historiques ou de valeur?</b> Mots-clés: intégration, respect, accentuation.
<b>Agencement</b>	<b>Quels sont les aspects architecturaux qui revêtent de l'importance?</b> Mots-clés: unité ou diversité, forme des toitures, orientation des façades, structure, matériaux, volumétrie.
<b>Espaces extérieurs</b>	<b>A quelles exigences les espaces extérieurs doivent-ils satisfaire?</b> Mots-clés: possibilités d'utilisation, parties communes et parties privées, garages et annexes, aménagement du terrain, sécurité.
<b>Ecologie</b>	<b>Quels sont les impératifs de la protection de l'environnement à respecter?</b> Mots-clés: sites contaminés, mesures visant à réduire la consommation d'énergie et autres mesures écologiques, alentours, végétation, espaces verts, protection contre les immissions.
<b>Equipement</b>	<b>Comment le lotissement doit-il être équipé?</b> Mots-clés: points de raccordement, dimensions, sécurité, liaisons avec le centre et les arrêts des transports publics, chemins piétonniers et pistes cyclables, prise en considération des besoins des personnes handicapées, immissions.
<b>Dépenses publiques, finances</b>	<b>Quels investissements la commune peut-elle et doit-elle consentir?</b> Mots-clés: équipement, approvisionnement, traitement des eaux usées et des déchets, installations publiques, contributions des propriétaires fonciers en fonction de la qualification de l'équipement, prélèvement de la plus-value.

Remarque: l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) propose une liste de contrôle complète dans son guide intitulé «Rapport accompagnant les plans communaux».

**N'aurait-on pas pu mieux tirer parti de la situation si l'on s'était d'emblée fixé des objectifs clairs?**



Disposition des constructions:  
la limite du milieu bâti doit-elle faire l'objet d'un agencement spécial?



Agencement:  
la marge de manœuvre doit-elle être limitée?



Terrain:  
la topographie doit-elle rester reconnaissable?



Alentours:  
à quoi doivent servir les alentours?



Abords:  
quelles sont les utilisations qui doivent être rendues possibles?



Equipement:  
faut-il réaliser la première solution qui vient à l'esprit?

## Comment organiser le processus?

Qui sont les intervenants et les personnes concernées, et quels sont leurs intérêts? Quelle démarche faut-il choisir? A quels spécialistes convient-il de faire appel? Qui supporte les coûts? Faut-il désigner une commission de suivi? Quel est le calendrier? Comment garantir l'information et la prise en compte des intervenants, des personnes concernées et de la population?

Les premiers jalons sont posés dès le début des travaux. Ensuite, la liberté de décision diminue très vite, d'où le caractère décisif du rôle joué par les autorités communales. Un plan de quartier est le fruit du travail de nombreux intervenants: la commune en tant qu'autorité d'aménagement, les propriétaires fonciers, éventuellement les investisseurs ou les futurs acheteurs ainsi que les experts mandatés. Il convient en outre d'inclure dans le processus les voisins, la population en général ainsi que le canton en sa qualité d'autorité d'approbation.

**Le temps disponible influence sensiblement la détermination du processus. Il s'avère très utile de fixer d'emblée les responsabilités avec précision et de désigner un chef de projet qui exercera un contrôle sur les coûts ainsi que sur le respect des délais et des exigences qualitatives.**

L'expérience montre que même lorsqu'une réalisation rapide est envisagée, on dispose de suffisamment de temps pour rechercher attentivement une solution. Il est essentiel de faire appel à des spécialistes chevronnés. Dans le cas de l'élaboration d'un plan de quartier, il importe tout particulièrement de partir d'une idée compréhensible et réaliste dont les effets peuvent être vérifiés (p. ex. au moyen d'une maquette). En effet, un plan de quartier reposant sur des bases incertaines est rarement couronné de succès car les avis divergents du maître d'ouvrage et des spécialistes mandatés peuvent entraîner des modifications ou allonger les procédures.

**Le principe consistant à considérer les personnes concernées comme des intervenants a fait ses preuves. Par ailleurs, demander l'avis de spécialistes chevronnés ou faire appel à l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire offre une sécurité supplémentaire.**

### Le cas normal: octroi d'un mandat à un aménagiste

Phases	Elaboration PQ	Participation, examen préalable	Mise au net	Dépôt public	Procédure d'opposition	Procédure d'approbation
Semaines						
Commune	12 à 20 semaines	4	4	4 (30 jours)	2 à 8 semaines*	
Décision	◆	◆ ◆		◆		◆
Canton						6 à 12 semaines
						4 à 12 semaines*
						* en fonct. des oppositions

Des objectifs clairs, une organisation rigoureuse et une participation efficace raccourcissent la procédure. Si le périmètre devant être construit se situe dans une zone à planification obligatoire, il n'est pas indispensable d'organiser une procédure de participation. Il est cependant opportun de prévoir une séance d'information destinée avant tout aux voisins directs.

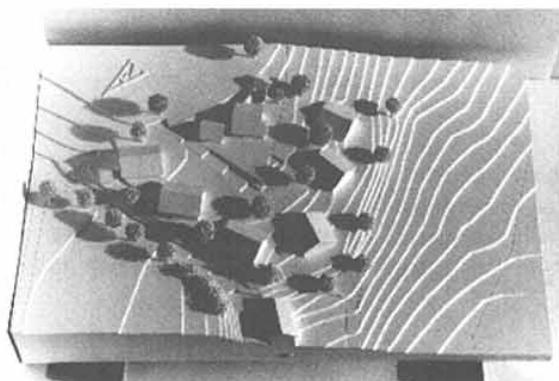
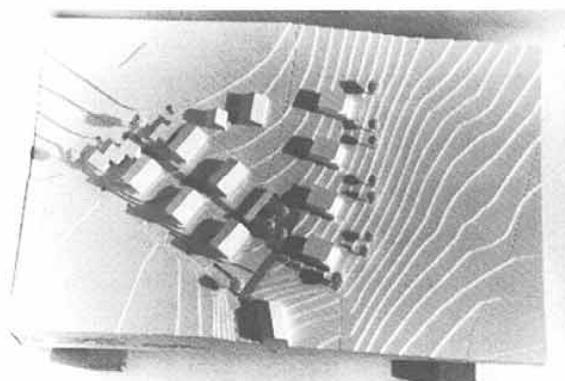
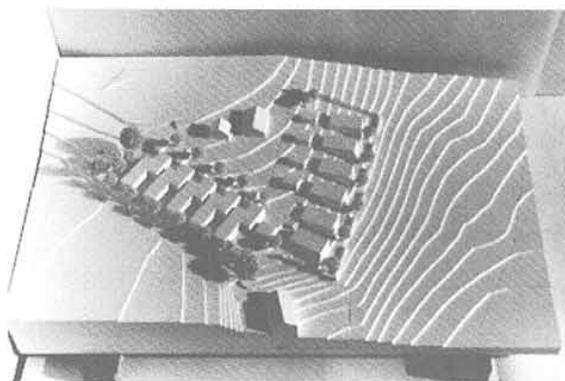
Plutôt que d'octroyer directement un mandat à un aménagiste, il est possible d'organiser un concours. Cette solution est surtout judicieuse lorsqu'il existe de grandes incertitudes quant à la solution à adopter: il est alors bon d'examiner une palette d'idées pour pouvoir décider en toute connaissance de cause.

## Une possibilité à prendre en compte: la procédure de type «concours»

Dans une zone à planification obligatoire de la commune H, un propriétaire foncier souhaitant créer un lotissement de maisons familiales demande aux autorités communales d'élaborer un plan de quartier pour son terrain. Bien que deux bureaux d'aménagistes lui aient soumis des offres, la commune opte pour une procédure de type «concours» étant donné que le bien-fonds se situe sur une pente très en vue et qu'une fois construit, il constituera la limite du milieu bâti.

Le maire, le président de la commission des constructions et l'administrateur des constructions décident de la marche à suivre d'entente avec le propriétaire foncier. C'est ainsi que trois bureaux d'aménagistes sont chargés de proposer une solution; leurs travaux seront appréciés par un jury composé du maire, du président de la commission des constructions, de l'administrateur des constructions, du propriétaire foncier, de deux voisins, de représentants du canton et de deux experts externes. Quant aux frais, ils seront supportés par la commune et le propriétaire foncier à raison d'une moitié chacun. Le programme du mandat d'étude expose soigneusement les principaux critères sur lesquels se fondera l'appréciation.

Les trois solutions proposées diffèrent totalement les unes des autres s'agissant de la disposition des constructions, de l'utilisation du terrain, de l'intégration de la pente et de la limite du tissu bâti. Dans le rapport final, on peut lire ceci: «Le jury estime qu'il a valu la peine de décerner un mandat d'étude puisqu'il est désormais possible de recommander une solution convaincante en vue de la poursuite des travaux». L'exposition des maquettes permet à la population de prendre connaissance des résultats, et le plan de quartier sera établi sur une base solide.



Photos des résultats de la procédure de type «concours»: un véritable choix entre plusieurs possibilités distinctes

## Par quels moyens pouvons-nous atteindre les objectifs fixés?

Quels sont les éléments indispensables à la concrétisation des objectifs? Que faut-il imposer et où est-il préférable de laisser une certaine marge de liberté? Allons-nous nous contenter de formuler des objectifs et nous en remettre aux investisseurs pour ce qui est de la mise en œuvre? Comment le formuler de manière simple et explicite?

Les prescriptions doivent être simples, compréhensibles et explicites.

### Structurer judicieusement l'acte législatif

Il convient d'opter pour une structure claire, par exemple en subdivisant l'acte législatif en une partie générale et en une partie spéciale.

Règle d'or:

- trois alinéas au plus par article (p. ex. règle, exceptions, réserves),
- une phrase (exceptionnellement deux) par alinéa,
- une idée par phrase.

Le plan de quartier doit énumérer toutes les mesures qui sont le mieux à même de garantir le développement et l'agencement souhaités du milieu bâti sans provoquer d'effets indésirables. Toute réglementation fixe des limites ou accorde une certaine marge de décision et, suivant leur formulation, les prescriptions peuvent non seulement exclure les solutions indésirables, mais également empêcher d'opter pour de meilleures solutions. Il est donc judicieux de s'en tenir, de manière générale, aux principaux intérêts tant publics que privés. Il vaut la peine d'accorder une attention toute particulière à certaines questions fondamentales comme la protection du site (forme des toitures) et du paysage (pente), de même que l'aspect et l'agencement de l'espace public (éléments marquants, annexes).

### Fixer les contenus de manière claire et explicite

- Que faut-il impérativement prescrire? Qu'est-il judicieux de prescrire?
- Quels sont les aspects déjà fixés dans le règlement de construction?
- Quelles sont les conditions imposées par les prescriptions concernant la zone à planification obligatoire?
- Sommes-nous en présence d'intérêts publics ou d'intérêts privés?

Les aspects suivants sont essentiellement d'intérêt **public**:

- protection des sites et du paysage,
- approvisionnement en eau et en énergie, élimination des eaux usées, etc.,
- raccordement au réseau de communication par des routes, des chemins pour piétons et des lignes de transports publics,
- agencement de l'espace public,
- nature et degré de l'utilisation du sol,
- ordre des constructions.

Les aspects suivants relèvent plutôt de l'intérêt **privé**:

- rapports de droit de voisinage (distance à la limite, droit de passage, ensoleillement).

En pratique, le succès d'un plan de quartier dépend des normes prévoyant des dérogations et une certaine liberté décisionnelle ainsi que de l'usage qui en est fait. Les prescriptions ne doivent pas seulement être fonction des besoins actuels, mais laisser une certaine marge de manœuvre pour l'avenir proche. Il est utile, lors de l'élaboration des prescriptions, de s'imaginer dans la situation de l'inspecteur des constructions chargé d'examiner une demande et de la traiter compte tenu de la marge de manœuvre accordée.

## Garder le contrôle sur les exceptions et la liberté décisionnelle

Quel est le type de norme qui permet le mieux d'exprimer une intention? L'injonction ou l'interdiction?

L'injonction ne laisse aucun choix, et il n'est pas possible de s'y soustraire. Elle est formulée de manière stricte (p. ex. «Seuls les toits en selle sont autorisés»).

L'interdiction laisse une plus grande liberté de choix puisque tout ce qui n'est pas expressément interdit est possible (p. ex. «Les toits plats sont interdits» signifie que toutes les autres formes de toiture sont autorisées).

Une règle peut être déclarée **contraignante**, tout en étant assortie de possibilités de dérogation, lesquelles seront formulées **de manière restrictive ou ouverte**:

- **Lorsqu'un concours d'architecture est organisé, l'indice d'utilisation peut ...**
- **A condition qu'il existe une autre possibilité de même valeur ...**

Les **exceptions** peuvent revêtir la forme d'une **liberté de décision** accordée par le biais d'une **formulation potestative** ou l'emploi de **notions juridiques indéterminées**:

- **Un étage supplémentaire peut être autorisé si le lotissement comprend de vastes surfaces libres ou espaces verts.**
- **Les constructions et les installations doivent s'intégrer harmonieusement dans le paysage.**

Un plan de quartier très détaillé n'offre aucune garantie quant à la qualité des solutions qui seront retenues, de sorte qu'il est préférable de se limiter aux aspects essentiels. Le règlement et le plan de quartier, qui sont contraignants, seront donc accompagnés d'un rapport exposant en détail les objectifs de l'aménagement. Dans certains cas, il est en outre justifié de concrétiser dans des directives les intentions formulées de manière très générale.

Il importe de ne réglementer que ce qui est nécessaire.

Quel doit être le degré d'exhaustivité d'un acte législatif ou d'une norme?

**Principe: aussi général que possible, aussi détaillé que nécessaire.**

Les arguments en faveur d'une haute densité normative sont par exemple

- la prévisibilité,
- l'égalité de traitement,
- le souci d'éviter les controverses,
- la volonté d'empêcher une évolution de l'interprétation des normes.

Les arguments en faveur d'une faible densité normative sont par exemple

- la prise en considération de la diversité des cas d'espèce,
- la garantie d'une flexibilité suffisante pour tenir compte des évolutions futures.

## Avons-nous atteint le résultat escompté?

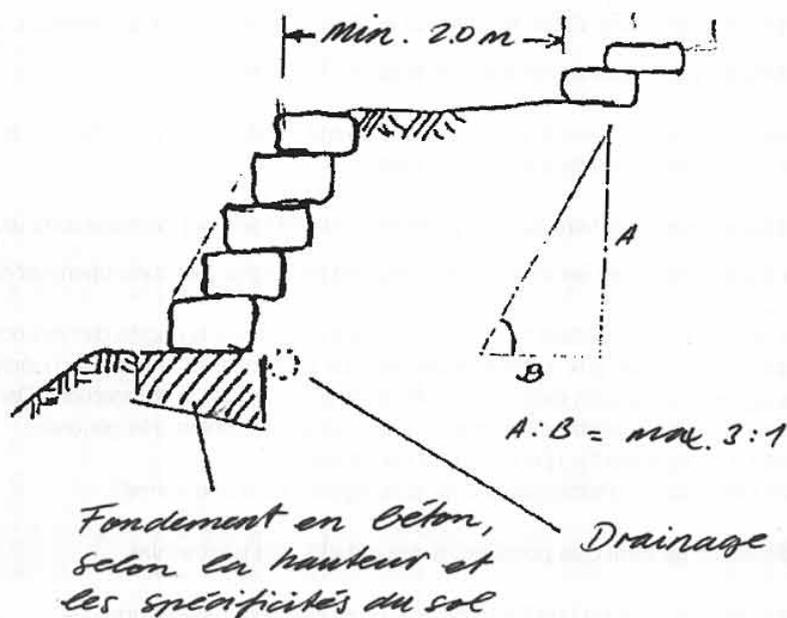
Le résultat est-il satisfaisant à nos yeux? Des questions importantes sont-elles restées sans réponse?

Une fois le plan de quartier établi, il vaut la peine de procéder à certaines vérifications afin d'éviter que des conséquences indésirables se manifestent ultérieurement ou que des questions restent sans réponse.

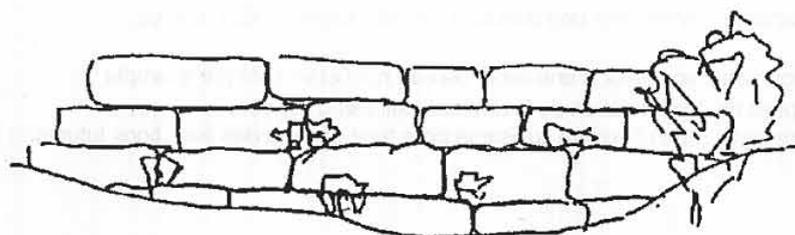
### Première vérification: les prescriptions sont-elles formulées de manière compréhensible?

Un exemple tiré de la pratique:

Talus consolidé par des pierres (perré)



Mur de soutènement



- pose en longueur
- pose décalée, afin d'éviter que deux joints verticaux ne se superposent
- maximum de 4 strates
- végétalisation des interstices

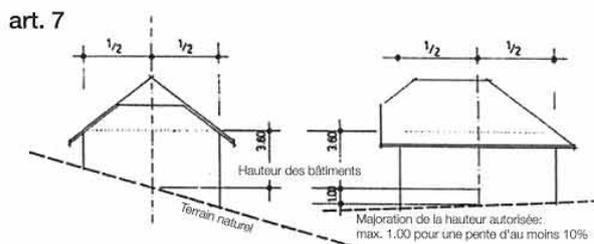
«Quant à la question de savoir quelle est la différence entre un talus consolidé par des pierres (perré) et un mur de soutènement, ni les représentants de la commune ni l'aménagiste qui avait aidé à formuler la prescription n'ont pu y apporter une réponse convaincante.»

## Deuxième vérification: les aspects essentiels sont-ils correctement réglementés?

Deux exemples tirés de la pratique: les terrains à bâtir des communes A et B, proches l'une de l'autre, sont en partie très pentus.

### Commune A

La commune A a tenté, dans son règlement de quartier, de tenir compte de la déclivité du terrain en adoptant des prescriptions détaillées sur l'aménagement des abords. Il en résulte que le lotissement est composé de bâtiments conçus pour un terrain plat dont la construction a nécessité d'importants déblais, remblais et murs de soutènement. De nombreuses dérogations ont par ailleurs été nécessaires.



### Commune B

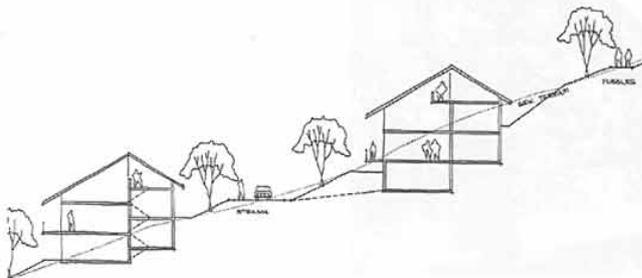
La commune B a eu une attitude beaucoup plus radicale:

«Sur une pente aussi raide et exposée, chaque construction porte atteinte au paysage. En conséquence, le plan de quartier prévoyait que les interventions techniques devaient se limiter au strict minimum, et que les répercussions au plan visuel devaient être autant que possible atténuées au moyen de mesures ciblées comme des plantations.»

Extrait du rapport de l'aménageur

La commune a attaché une grande importance à la forme des constructions, et le résultat est le suivant:

Coupe Echelle 1:200



## A-t-on construit ce que nous voulions?

Pouvons-nous nous déclarer satisfaits du résultat? Qu'est-ce que nous ferions différemment ou ne ferions plus aujourd'hui?

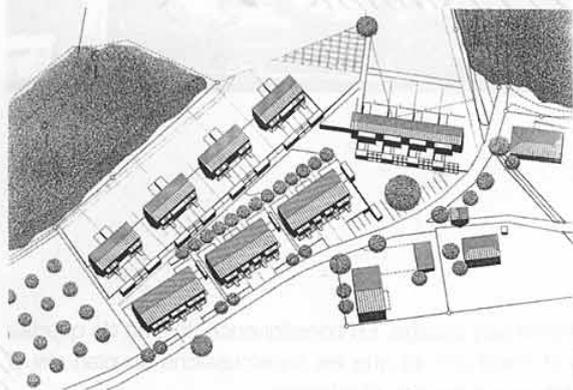
Ce n'est qu'à l'achèvement des travaux qu'il est possible de se rendre entièrement compte des résultats d'un plan de quartier. Il vaut la peine de se rendre sur les lieux pour comparer le résultat avec les objectifs initiaux et réfléchir à l'usage qui a été fait de la liberté de décision laissée par les prescriptions, et de consigner par écrit, éventuellement avec des illustrations, les succès obtenus et les difficultés rencontrées.

Les expériences faites facilitent les choix futurs.

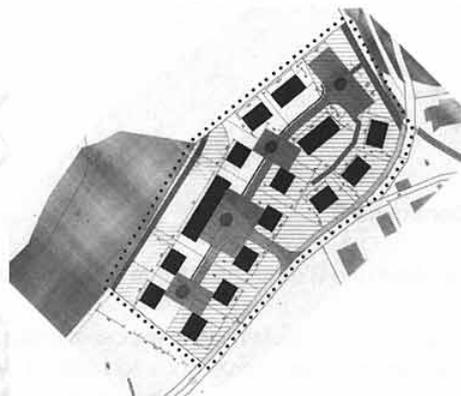
### Troisième vérification: le résultat est-il conforme aux objectifs initialement fixés?

La commune C a organisé un concours portant sur une zone à bâtir située à la périphérie de son territoire et caractérisée par trois entités distinctes: plaine, pente et plateau. Il était initialement prévu d'y implanter des maisons jumelées et des maisons familiales contiguës, mais on a rapidement constaté que la demande avait changé et portait désormais sur des maisons individuelles. Le plan de quartier a été adapté en conséquence et la conception architecturale abandonnée. Malgré la présence de consignes détaillées sur l'agencement des maisons, des questions essentielles concernant les abords sont restées sans réponse.

1. Projet de plan de quartier



Plan de quartier en vigueur



A-t-on construit ce que nous voulions?



