

Droit au logement

Le journal
de l'Asloca

n° 255 MARS 2022

Dossier

Surélever?

—

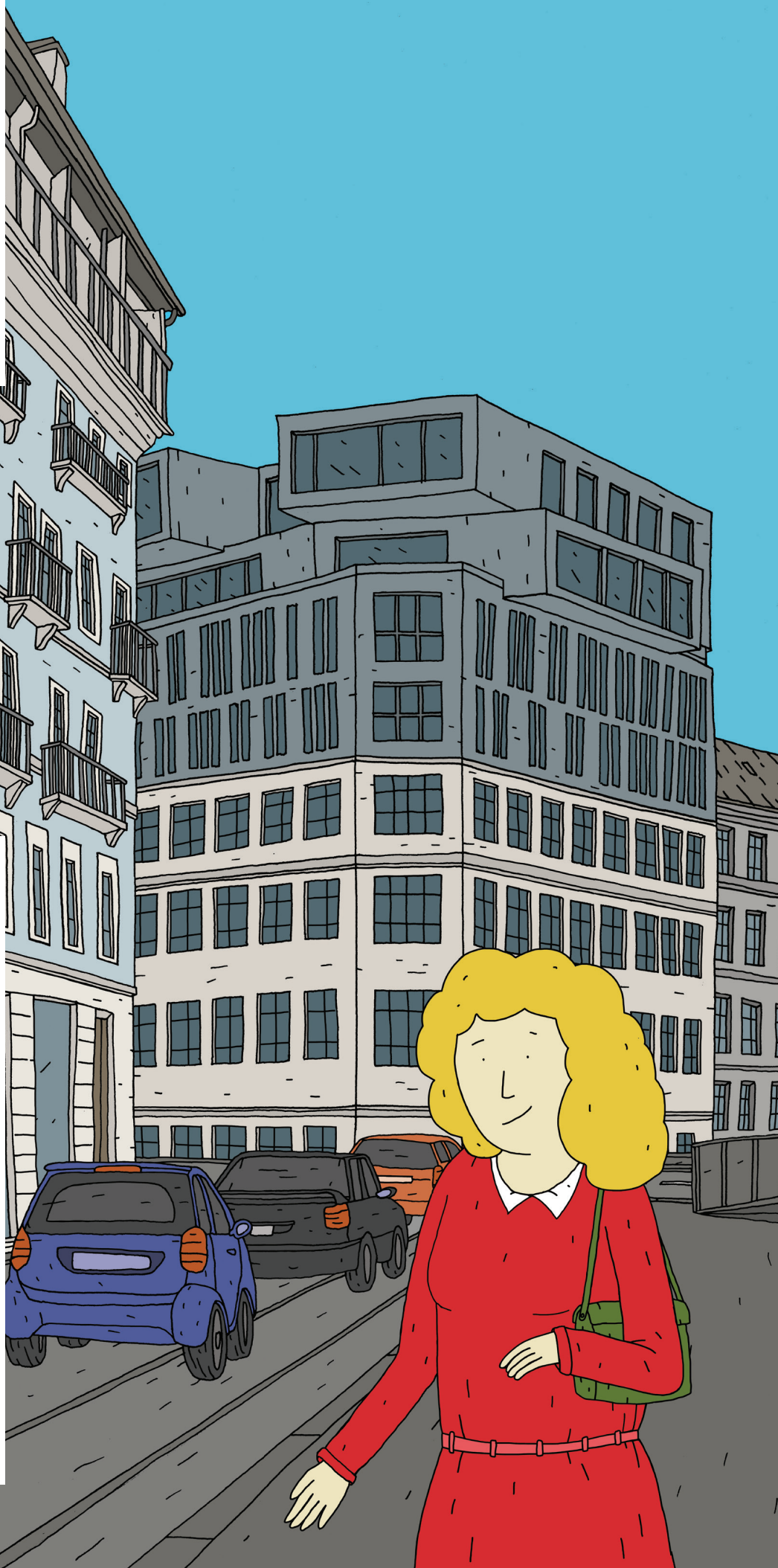
Genève

Initiative sur
les rénovations
énergétiques

—

Vaud

Préempter
pour loger





STÉPHANE HERZOG
Rédacteur en chef
Droit au logement

PEUT-ON CONSTRUIRE LA VILLE SUR LA VILLE?

Là où il reste de l'espace dans la ville, la surélévation d'un immeuble permet de créer de nouveaux logements. Pourtant, cette option reste marginale, car rehausser un bâtiment est une opération complexe et coûteuse. Chantier, loyers, ombre, espace public, services collectifs: l'impact d'une surélévation est multiforme.

Dans un pays régi par une loi qui pousse à créer la ville en ville pour éviter le mitage, la possibilité de surélever les immeubles fait partie de la panoplie des moyens envisagés pour créer du logement. Le rehaussement d'un immeuble côtoie d'autres mesures favorisées par l'Etat, comme la densification de la zone vil-las, la réalisation de logements sur des friches industrielles, la création de quartiers en zone périurbaine, etc.

Mais une chose dans l'autre, cette pratique subit de nombreuses limitations. D'abord, elle reste relativement suspecte, les locataires craignant à juste titre un impact de ce type de travaux sur leur habitat et sur leur loyer. «Les surélévations ne participent pas à la création de logements, c'est plus de la spéculation», estime tout de go le député et ancien conseiller administratif et responsable des Constructions en ville de Genève Rémy Pagani.

Une pratique limitée par ses coûts

«Cette idée de construire la ville, soutenue en son temps par le conseiller d'Etat PLR Mark Muller, n'a permis que la réalisation de quelques centaines de logements», ajoute ce politicien. Pour lui, cette pratique serait vouée à l'échec, pour des raisons liées aux coûts de la construction, couplées aux limitations imposées par la loi. Et de rappeler une période où les travaux de rehaussement avaient donné lieu à de sérieuses dérives. Entre 2008, date de l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi sur les surélévations qui permet d'aller plus haut, et une jurisprudence de 2015, Genève avait vu apparaître sur le marché des logements en surélévation hors de prix. Un fait domine: surélever un immeuble coûte

cher. Par rapport à l'élévation d'un immeuble neuf, les coûts représentent une hausse moyenne de 50%, indique Grégoire Martin, architecte associé du bureau Lacroix-Chessex. Il a piloté le rehaussement de neuf allées à la rue de Lausanne (voir photo ci-contre) sur un immeuble situé à l'entrée de Genève. Ce projet de 35 millions de francs, bouclé en 2020, a permis la création de 50 logements sur trois étages additionnels. La Ville de Genève a fait des remarques, mais elle ne s'est pas opposée à ce plan. L'opération a aussi été suivie par l'ASLOCA, qui a négocié à la baisse les prix de location des nouveaux logements.

Négociation sur les loyers

La pratique autorise au maximum un doublement du prix plafond fixé par la loi concernant la démolition, la transformation et la rénovation. Ce plafond est fixé à 3538 francs actuellement. Cependant, le propriétaire pourra procéder à une hausse des loyers après une période de cinq ans. Que les locataires pourront contester le cas échéant. «Les prix prendront l'ascenseur», critique Rémy Pagani. Il arrive en outre que des bailleurs fixent dans le bail une augmentation à la sortie de la période contrôlée. Si le locataire ne conteste pas cette hausse dans les trente jours, celle-ci est actée.

Comme c'est souvent le cas lors de surélévations, le propriétaire a procédé à des rénovations. A la rue de Lausanne, les allées et les portes palières ont été refaites. L'isolation du bâtiment a été améliorée. Les travaux ont aussi permis de prévoir un raccordement prochain à un système de chauffage à distance.

Suite en page 8



Surélévation de 3 étages aux allées 137 à 147 de la rue de Lausanne, à l'entrée de Genève. Ce projet a abouti à la création de 50 logements. | Image: Olivier di Giambattista

Un cheminement ardu

Avant de pouvoir tabler sur une surélévation de son immeuble, un propriétaire doit se livrer à une analyse en profondeur de son projet. A Genève, les autorités mettent à sa disposition une méthode développée par un professeur de l'EPFL et un architecte (voir p10). Le rehaussement à la rue de Lausanne est un exemple d'un projet réalisé dans un environnement favorable. La structure de l'immeuble était saine, permettant l'ajout d'une nouvelle

structure en béton. Les étages supplémentaires n'allaient pas gêner de voisins, puisque l'immeuble fait face à des bureaux et à un parc. La physionomie de l'ensemble resterait harmonieuse, du fait de la présence de toits plats. Ce travail a d'ailleurs été primé par la revue «archithese».

Les collectivités sont aussi attentives aux questions d'aménagement urbain et de gestion de la voirie. Une surélévation implique d'intégrer des nouveaux habitants dans un réseau qui

comprend les égouts, le chauffage, la collecte des poubelles, les places pour les vélos, etc. La Ville de Genève calcule aussi les incidences sur la planification scolaire. La question énergétique est au tout premier plan. D'une part, nombre de propriétaires envisagent la possibilité d'une surélévation au moment où une rénovation s'impose. De l'autre, le Service cantonal de l'énergie considère les travaux en tenant compte de l'immeuble comme faisant un tout, indique Grégoire Martin.

Le nombre de surélévations dans les villes de Genève et de Lausanne montre un intérêt ou une faisabilité limités

Est-ce le signe que les communes et cantons n'apportent à la question des surélévations qu'intérêt moyen? En tout cas, les administrations communales et cantonales ont pris un moment pour récolter des statistiques en la matière. Entre 2015 et 2021, la Ville de Genève s'est prononcée sur environ 320 requêtes portant sur des surélévations. Les préavis de cette municipalité montrent une répartition d'environ un tiers pour les requêtes préavisées favorablement (36%), un tiers pour les demandes de modification des projets ou de production d'informations complémentaires (34%) et un tiers les refus (30%). Les critères généraux sont explicités selon une méthode dite A.B.C.D (voir p10). Il s'agit notamment de repérer le statut de l'immeuble dans l'ilot et le quartier, d'analyser l'impact de la surélévation sur le voisin et d'identifier la pertinence du parti-pris architectural par rapport à l'existant. Le critères semblent précis, mais en réalité «ils laissent une assez grande marge d'interprétation», estime l'architecte genevois Grégoire Martin.

A Lausanne, les chiffres sont plus bas qu'à Genève. Entre 2014 et 2021, la ville a vu la création de 291 logements nés de rehaussements. Et encore, le terme surélévation peut être questionné, souligne la commune. Les autorisations concernent en effet des bâtiments existants très bas, des maisons individuelles ou des garages, qui sont transformés et agrandis pour en faire des immeubles d'habitation. «Ces travaux ne correspondent pas à la notion de surélévation telle qu'elle est généralement appréhendée, à savoir l'ajout d'un ou deux étages à un immeuble existant», souligne la conseillère en communication du syndic. Les surélévations à Lausanne vont souvent de pair avec des projets d'assainissement énergétique des façades et des toitures. Elles concernent donc principalement des bâtiments élevés avant les années 1980. Enfin, les projets autorisés, qui aboutissent à une réalisation, sont assez faibles. C'est en partie lié à la typologie de la ville de Lausanne. La surélévation reste donc plutôt anecdotique et réservée à de grands logements, a priori plutôt haut de gamme.

Le poids d'un chantier

En amont et en aval d'un rehaussement, la question de la communication est cruciale, ajoute cet architecte. «Le logement est par définition chargé d'affect. Il faut donner toutes les infos et ne rien cacher.» La LDTR oblige le propriétaire à informer les locataires. A la rue de Lausanne, des séances d'information ont été organisées pour les habitant.e.s des 180 appartement initiaux.

Vient ensuite le chantier. Et là, les locataires sont placés en première ligne. Dans le cas de cette surélévation genevoise, le propriétaire a proposé la mise en place d'échafaudages partiels, installés à partir du haut de l'immeuble. Une façon de réduire l'impact des travaux. Dès qu'ils sont informés d'un tel projet, les locataires peuvent faire valoir leur droit à des compensations. «Il peut s'agir d'une demande de baisse du loyer ou de travaux à réaliser dans les appartements. Dans tous les cas, il faut informer les locataires qu'une négociation est possible et je souligne qu'il existe des propriétaires qui sont attentifs à ces questions», avance Grégoire Martin.

«Le rehaussement d'un immeuble reste une option, notamment lorsque le projet va de pair avec des mesures d'assainissement énergétique.»

Grégoire Junod, syndic de Lausanne



Surélévation à la rue de la Servette, en rupture avec la physionomie de la rue. | Image: Stéphane Herzog

Lausanne surélève peu

La densification peut-elle participer à la création de logement? La question se pose différemment de ville en ville. Le syndic de Lausanne, le socialiste Grégoire Junod, n'a pas une position très éloignée de celle de son ancien homologue genevois. «La surélévation n'est pas aujourd'hui le mode de densification qui contribue le plus à la création de nouveaux logements à Lausanne, explique-t-il. Ce procédé ne permet que très rarement de proposer du logement à loyer abordable.»

Une ville en pente

Cependant, estime ce magistrat, le rehaussement d'un immeuble reste une option, «notamment lorsque le projet va de pair avec des mesures d'assainissement énergétique des façades et des toitures». De plus, dans une ville en pente, où la préservation des vues et du patrimoine bâti est importante, il est difficile de réaliser des surélévations considérées comme bien intégrées et de qualité, souligne le magistrat lausannois. La surélévation est-elle alors «une feuille de vigne qui cache le sexe des promoteurs», comme le dit Rémy Pagani?

Les architectes et urbanistes interrogés dans ce dossier défendent une approche pragmatique de la question des surélévations. «Pour offrir du logement, il faut tabler large, estime l'urbaniste Bruno Marchand, qui rappelle à son tour la loi fédérale sur l'aménagement du territoire de 2014, dont la devise est de construire la ville en ville. Cette approche intègre le principe de rehaussement, mais aussi la construction de nouveaux quartiers dans des zones déclassées, comme dans le cadre du projet genevois Praille-Acacias-Vernets.»

La ville droite ou en patchwork

La question de l'impact sur les loyers est fondamentale. Mais c'est aussi l'approche de la ville qui est en jeu. «On peut avoir une vision hausmanienne de la ville, qui est régie par l'homogénéité, estime Grégoire Martin. Ou on peut la considérer de manière plus contemporaine, avec des ajouts successifs. Les surélévations ont un avantage: elles permettent de créer des logements là où l'espace disponible n'existe plus, dans un contexte où on veut économiser de la pleine terre.»

«Surélever ne permet pas de répondre à la crise du logement»

Entretien avec Bruno Marchand, professeur à l'EPFL, coauteur d'une méthode destinée à encadrer les pratiques lors de projets de rehaussement d'immeubles.

Quelles règles appliquer dans une ville dense pour autoriser ou non des projets de surélévation? Comment fournir aux promoteurs et architectes les règles du jeu et favoriser des projets «harmonieux»? Les critères utilisés à Genève sont basés sur une méthode dite «A.B.C.D». Celle-ci a été conçue en 2015 par Bruno Marchand, professeur à l'EPFL, en association avec le bureau d'architectes Joud & Vergély. Ce guide de bonnes pratiques est le fruit d'une demande établie par la Ville de Genève et le canton de Genève. Les deux collectivités tombaient parfois en désaccord sur des autorisations de surélévation. Elles ont défini des critères communs d'évaluation. Entretien.

La surélévation représente-t-elle vraiment un moyen de créer du logement, par exemple dans une ville déjà aussi dense que celle de Genève?

Depuis 2008, année de l'adoption de la loi sur les surélévations, qui a permis de rehausser le gabarit admissible de bâtiments de logements en ville, des appartements ont été construits grâce à cette approche. Pour autant, surélever ne permet pas de répondre à la crise du logement qui frappe ce canton. Dans une interview menée avec le conseiller administratif Rémy Pagani et le conseiller d'Etat Antonio Hodggers, dans le cadre d'un ouvrage* que j'ai rédigé conjointement avec Christophe Joud, le responsable du Département du territoire avait décliné les moyens de créer du logement. Il avait notamment cité la densification des zones villas, l'urbanisation de friches industrielles comme le secteur Praille-Acacias-Vernets (PAV) et enfin les surélévations. Il estimait que leur potentiel restait très modeste.

Durant les 10 premières années suivant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les surélévations, seulement 400 à 500 logements répartis dans une quarantaine d'opérations ont été réalisés, indiquez-vous. Que s'est-il passé depuis ?

Il fallait améliorer les pratiques, de façon justement à augmenter le nombre de surélévations. La demande qui m'a été faite était de créer une méthode pour faciliter l'examen des autorisations de construire des surélévations. Il fallait



«Nombre de demandes concernant des quartiers denses.»
Image DR.

objectiver des critères partagés par les services et instances concernés et, enfin, permettre aux bâtisseurs d'évaluer leurs projets. Ce procédé, élaboré de façon neutre, a été saluait et, semble-t-il, a conduit à de bons résultats.

Quels logements construit-on en surélevant? Ne favorise-t-on pas des appartements chers ?

A Genève, on a la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (LDTR). Le canton contrôle ces opérations et c'est une bonne chose. De façon générale, rehausser un immeuble coûte cher. Souvent, les structures des bâtiments ne sont pas adaptées pour cela. Par exemple, la modification des ascenseurs est souvent problématique. De façon générale, les propriétaires ont des réserves à surélever, sauf à créer des logements de standing, ce qui est le plus souvent difficile. Et tant mieux, car cela équivaldrait à créer des «couronnes» au sommet des immeubles, avec des gens aisés au-dessus et d'autres personnes moins favorisées en dessous.

De façon générale, le principe de surélévation suscite une certaine méfiance...

Oui, quand nous avons reçu le mandat d'étude en 2015, les critiques étaient nombreuses. Plusieurs Genevois.es s'élevaient contre des projets dans des quartiers de l'hypercentre en pointant des surélévations qui créaient de l'ombre

dans des rues ou dans des cours déjà étroites. Les incidences peuvent être nombreuses. Cela va jusqu'à la gestion des poubelles ou des vélos dans les immeubles concernés. On amène plus de monde dans un espace qui n'a pas été prévu pour ça, cela peut poser aussi des problèmes liés au stationnement

Quels sont les points cruciaux à observer dans des projets de ce genre?

Notre méthode tient compte de la qualité de l'espace public et privé. L'ensoleillement est un facteur à respecter, de même que l'intimité du voisinage. Il s'avère que nombre de demandes de surélévation concernent des quartiers déjà denses et peu s'inscrivent dans des zones résidentielles, où les immeubles sont espacés. Donc pas à Champel ou à Beaulieu par exemple, alors que ce tissu serait plus adapté.

La porte d'entrée d'une surélévation est souvent une rénovation, or ces besoins sont plus forts au centre...

Oui. La question d'un rehaussement se pose souvent au moment d'une rénovation et les surélévations «sèches» sont rares. Si on regarde l'histoire, il ne faut pas oublier que ce procédé a souvent été utilisé dans le centre des villes. Cela a été notamment le cas à Berne, depuis le Moyen Age. Mais, à mon avis, c'est Genève qui est championne en la matière.

Auriez-vous deux exemples à citer à Genève d'une surélévation réussie ou alors plus hasardeuse?

Je trouve que la surélévation sur trois étages qui a été menée sur la rue de Lausanne, à l'entrée de la ville, est très belle. Un contre-exemple? Des adjonctions menées rue de la Servette, où des boîtes ont été posées sur les immeubles existants. L'opération pose la question de l'intégration au tissu bâti et au skyline de la rue.

Propos recueillis par Stéphane Herzog

* «Surélévations-Conversations urbaines»
Bruno Marchand, Christophe Joud.
In Folio / 2018