Zeitschrift: Bulletin technique de la Suisse romande

Band: 80 (1954)

Heft: 14

Artikel: Les limites de l'autonomie communale dans le domaine de la police des constructions

Autor: Vautier, Jean

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-60715

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 09.01.2026

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

intéressant est encore le fait qu'ils sont pratiquement indépendants des variations de tension et de fréquence ; ils travaillent encore correctement sous des écarts de tension de l'ordre de ± 20 % et de fréquence de ± 5 %.

Résumé

Le présent article tient à démontrer que l'utilisation des basses fréquences d'émission s'est fortement généralisée sur les réseaux suisses et étrangers. Si l'on a quelquefois hésité à équiper les réseaux de telles installations, c'est qu'elles étaient plus coûteuses et prenaient plus de place que les installations à fréquence élevée. Cependant, les quatre dernières années ont montré un profond remaniement de cette situation. Les prix des installations à basse fréquence ne sont guère plus élevés aujourd'hui que ceux des autres installations. Par ailleurs, les prétendues fréquences élevées ne sont plus si hautes, puisqu'on s'efforce de ne plus dépasser 1050 Hz. Enfin, un seuil de réception élevé implique peut-être un appareillage d'émission plus important, mais ce petit désavantage est largement compensé par la sécurité d'exploitation absolue que confère ce mode de fonctionnement. Il est encore intéressant de constater que les installations à 485 Hz et 725 Hz sont trois fois plus nombreuses que celles aux fréquences plus élevées.

LES LIMITES DE L'AUTONOMIE COMMUNALE DANS LE DOMAINE DE LA POLICE DES CONSTRUCTIONS

par JEAN VAUTIER, géomètre officiel au Département des Travaux publics du canton de Vaud

Quelqu'un disait une fois en parlant de l'approbation, par le Conseil d'Etat, des mesures prises par les communes : « Somme toute, l'autorité législative de la commune n'est pas son Conseil communal ou général mais bien le Conseil d'Etat lui-même ! » Cette boutade contient une part de vérité que la présente étude souhaite faire apparaître.

Il fallait un titre à cette étude ; j'ai choisi celui qui est inscrit au programme de cette journée [1], mais il serait revenu au même de proposer : « Les limites du pouvoir de contrôle des communes par l'Etat... », car où s'arrête ce pouvoir de contrôle commence la sphère des activités propres à la commune. La limite des compétences de ces autorités ne fait nulle part l'objet d'une définition mais elle résulte de la loi (ce terme étant pris dans son sens large). C'est à préciser les compétences réciproques de l'Etat et des communes que tend l'exposé qui va suivre. Le schéma en est le suivant :

1° Examen des circonstances générales dans lesquelles s'exerce l'activité des communes.

2° Examen des textes légaux permettant de préciser, d'après le droit vaudois, la nature de la limite des compétences dont il vient d'être question.

3° Remarques générales et conclusions.

Première partie

Faisons d'abord une rapide incursion dans le passé afin d'y rechercher la manière dont les communes se sont créées.

J'emprunte quelques-uns des renseignements sur ce sujet à une étude de M. B. de Vevey, présentée à Montreux en 1947 sous les auspices de l'Institut suisse de cours administratifs.

« Les origines de l'autonomie communale doivent être recherchées plus ou moins tôt suivant les pays et ce mouvement fut fort différent pour les villes et pour les campagnes. »

La vie des villes les plus anciennes est étroitement liée au développement du commerce et de l'industrie. « Dans aucune civilisation la vie urbaine ne s'est développée indépendamment du commerce et de l'industrie et les villes du moyen âge ont été telles que le commerce et l'industrie les ont faites ; elles n'ont pas cessé de s'étendre sous son influence. »

Industriels et commerçants étaient gens d'initiative qui, de ce fait, s'étaient rapidement arrogé certains droits et certaines prérogatives. Le goût de l'indépendance ne tardant pas à se développer, celle-ci fut peu à peu acquise dès les XIIe et XIIIe siècles, soit par des luttes, parfois âpres, soit, au contraire, par des contrats avec des princes faibles à la recherche de moyens faciles de faire face à leur vie dispendieuse. Des libertés et des franchises étaient ainsi acquises contre paiement d'une certaine somme d'argent. C'est de cette façon que se sont créées les communautés de bourgeois. A la campagne, le processus a été différent. C'est l'usage de biens communs, plus particulièrement, qui est à l'origine de la commune. La gestion de ces biens et la solution des questions qu'elle soulevait nécessairement réclamait une organisation. C'est ainsi que se sont créées les communautés de communiers.

Il ne faut pas perdre de vue qu'autrefois nos villes étaient toutes petites et que nos villages étaient généralement beaucoup plus petits qu'aujourd'hui. Du XIIe siècle jusqu'au début du XVIIIe, la population des localités et la population en général, n'a pas sensiblement augmenté. Après les guerres et les épidémies, le chiffre ancien de population était assez rapidement atteint mais n'était pas dépassé. Entre les villes et entre les villages, la campagne était moins cultivée qu'aujourd'hui et la surface des forêts était beaucoup plus étendue. Le pays était, de ce fait, très compartimenté. En outre, en raison de l'état encore précaire des moyens de locomotion, de communication et d'information, les agglomérations étaient relativement isolées les unes des autres. Les villages et les petites villes d'alors, avec les terres qui les entouraient, constituaient vraiment des unités géographiques, économiques et politiques.

A la fin de l'ancien régime (1789), toutes les communes de la Suisse étaient organisées sur la base des communautés de bourgeois pour les communes urbaines

[1] Assemblée de l'Association romande des ingénieurs et architectes municipaux ; octobre 1953.

et des communautés de communiers pour les campagnes. Les habitants, ceux qui n'étaient ni des bourgeois, ni des communiers, étaient des étrangers, tolérés et astreints à une taxe spéciale.

Les divers régimes que le pays a subis entre 1798 et 1848 ont chacun laissé leur marque et leur influence. La Constitution fédérale de 1848 — première de nos Constitutions fédérales — a créé légalement la commune d'habitat ou commune politique qui correspondait à un besoin, à cette époque déjà. Les conditions posées par cette Constitution pour acquérir la bourgeoisie ont été grandement simplifiées dans la seconde Constitution (1874).

La notion de communauté qui présidait aux destinées des communes à leur origine s'est profondément modifiée au cours des siècles pour n'être plus guère aujourd'hui qu'une communauté d'habitat.

L'essor rapide de la technique au cours du XIXe siècle a apporté des changements profonds dans le genre de vie ; il en est résulté une foule de problèmes nouveaux. C'est ainsi qu'en 1875 une première loi sur la police des constructions a vu le jour. La deuxième date de 1898 et la troisième et dernière du 5 février 1941 ; celle-ci donne aux communes des possibilités d'action très étendues.

Voyons quelles sont ces possibilités. Selon l'article 25 de cette loi, les règlements communaux peuvent fixer les règles et conditions suivantes :

1. aux alignements le long, en retrait et en dehors des voies publiques et privées, existantes et à créer ;
2. à l'ordre des constructions (contigu ou non contigu) ;
3. au profil des voies nouvelles ou des voies à modifier ;
4. à la création et à l'entretien de jardins entre les bâtiments et les voies de communication ;
5. au mode de clôture des propriétés ;
6. à la destination des immeubles ;
7. aux autres conditions relatives aux constructions, notamment les dimensions, le nombre d'étages, l'architecture, la couleur des façades, l'emploi des divers matériaux.

Selon les articles 41 et 42 de la même loi,

les communes peuvent, lorsqu'il s'agit de terrains non bâtis ou relativement peu bâtis, subordonner la construction de bâtiments neufs, la reconstruction et la transformation de bâtiments déjà existants à l'adoption préalable d'un plan de quartier.

Le plan de quartier détermine, dans la fraction de territoire qu'il concerne, les terrains susceptibles de recevoir des constructions, ceux qui sont destinés à assurer les dévestitures et les espaces libres suffisants, ainsi que les passages pour les diverses canalisations.

Enfin, aux termes de l'article 83,

La municipalité a le droit de refuser le permis (de construire) si l'ouvrage bien que conforme aux lois et règlements, compromet le développement futur d'un quartier. La municipalité peut également refuser le permis si elle a l'intention de créer ou de modifier une place, une promenade ou une voie publique, de fixer un alignement, d'établir un plan de quartier ou d'apporter toute autre modification au plan d'extension et que l'ouvrage soit en contradiction avec les plans ou les dispositions projetées, ou en gêne la réalisation...

Lorsqu'il est question d'autonomie communale, l'esprit fait volontiers appel aux souvenirs scolaires, suscitant ainsi une image très noble, très belle et presque idéale de la vie de la commune. Mais hélas, la réalité est tout autre. Les communes offrent parfois un bien triste spectacle lorsqu'elles font usage des libertés — très grandes — que leur donne la loi.

Voici quelques exemples, très généraux, qui résument un grand nombre de cas particuliers tirés de l'ensemble du canton : ventes ou aliénations de terrains communaux sans que les conséquences de ces opérations aient été examinées ; dérogations accordées non seulement sans droit mais encore contrairement aux intérêts évidents de quartiers tout entiers ; plan d'extension ayant manifestement pour but de faciliter une société immobilière ou un groupement particulier ; etc.

Dans des cas comme ceux-ci, il est du devoir de l'Etat d'intervenir en refusant de sanctionner la mesure qui lui est présentée, même si le Conseil communal l'a ratifiée.

Pour illustrer la nature des relations qui doivent exister entre l'Etat et les communes, on peut recourir à une image. L'autorité de l'Etat peut être comparée à celle d'un père de famille placé à la tête d'un grand domaine qu'il exploite avec ses fils. Ceux-ci collaborent avec leur père qui leur laisse le maximum d'initiative compatible avec la bonne marche du domaine. Chacun est responsable de la part de travail qui lui incombe, mais c'est le père seul qui doit décider en dernier ressort. Si les fils ne se rangent pas aux décisions finales du chef de la famille, il y a anarchie, l'exploitation du domaine s'en ressentira toujours davantage jusqu'à devenir impossible.

J'ajouterai que le Grand Conseil vaudois a pris en considération une motion dont l'auteur, un syndic, après avoir exposé les difficultés que les municipalités rencontrent dans le domaine, pourtant limité, de la délivrance des permis de construire, proposait que les communes soient libérées de cette compétence (motion Brocard).

Ainsi donc, et ce sera la conclusion de cette première partie, on constate que le monde — et notre pays tout spécialement — se rétrécit en fonction même du développement des moyens de déplacement et de communication. Les communes étaient autrefois des unités relativement indépendantes ; elles sont devenues des éléments d'une unité nouvelle, le canton. Il en résulte :

d'une part que les problèmes posés aux communes sont toujours plus compliqués et que le nombre de ceux qui les dépassent est toujours plus grand,

et d'autre part que les conséquences des erreurs commises n'affectent pas seulement la population du quartier ou de la commune mais celle de toute une contrée car il n'y a plus de distances aujourd'hui. En outre, en urbanisme, les erreurs commises ont des conséquences souvent irréparables, mais toujours durables.

Deuxième partie

Une remarque s'impose d'emblée : la Constitution fédérale ignore l'existence des communes. Le droit cantonal seul pourra donc nous renseigner ; il faut entendre par là, et pour chaque canton, sa constitution, sa loi sur les communes ainsi qu'un grand nombre de dispositions éparses dans diverses lois spéciales.

Toutefois, avant de poursuivre, je désire citer deux passages d'une étude présentée en 1947 aux Cours administratifs de Montreux par M. Marcel Girardin, avocat, secrétaire du Département de l'intérieur et de l'agriculture du canton de Genève, intitulée : La surveillance des communes par le canton.

Le principe de l'autonomie communale est consacré en termes exprès par la plupart des législations cantonales ; par exemple : l'article 69 de la Constitution valaisanne déclare que les communes sont autonomes dans les limites de la constitution et des lois... A Genève, en revanche, le principe de l'autonomie des communes n'est proclamé en termes exprès, ni dans la constitution, ni dans la loi sur les communes, mais il résulte implicitement de l'ensemble de leurs dispositions...

Le principe de surveillance du canton sur la commune est inscrit dans toutes les législations cantonales... Ainsi, l'article 82 de la Constitution valaisanne donne au Conseil d'Etat le droit de surveiller l'administration des communes et des bourgeoisies... Dans le canton de Neuchâtel, l'article 67 de la Constitution et l'article 15 de la loi sur les communes stipulent que les règlements communaux ne deviennent exécutoires qu'après avoir été sanctionnés par le Conseil d'Etat...

La surveillance des communes par l'Etat varie suivant les cantons. On constate d'une part que les cantons romands sont ceux où l'autonomie communale est la plus fortement réduite. M. Antoine Favre, juge fédéral, explique cette situation par l'influence que la pensée politique et la législation françaises ont exercée en Suisse romande au cours du XIXe siècle. On constate d'autre part que les gouvernements cantonaux font un usage plus ou moins étendu du droit de surveillance que leur donne la législation cantonale. Il n'entre pas dans le cadre de cette étude d'en rechercher les causes lointaines ou les motifs actuels ; mais il convenait cependant de signaler cet aspect de la question.

On peut néanmoins affirmer que dans leurs grandes lignes les principes fondamentaux sont les mêmes dans les différents cantons, ce qui, encore une fois, ne veut pas dire qu'ils soient appliqués d'une manière identique.

Voyons ce qu'il en est pour le canton de Vaud.

Pour l'élaboration de cette partie de mon exposé, je me suis inspiré étroitement d'une étude sur « Le pouvoir du Conseil d'Etat en sa qualité d'autorité de surveillance » faite pour le Département des travaux publics par M. André Pache, avocat, à Lausanne.

L'auteur y précise qu'il s'est efforcé de se fonder rigoureusement et strictement sur les dispositions de la Constitution vaudoise et sur les lois applicables en l'espèce ; je m'efforcerai pour ma part de garder la même objectivité.

En vertu de la Constitution cantonale,

Le canton de Vaud est une république démocratique et l'un des Etats de la Confédération suisse. (Const. vaud. art. 1er al. 1.)

Il est divisé en districts, en cercles et en communes. (Const. vaud. art. 21, al. 1.)

L'existence des communes est reconnue et garantie.

Les communes sont subordonnées à l'Etat avec lequel elles concourent au bien de la société.

Elles jouissent de toute l'indépendance compatible avec le bien de l'Etat, son unité et la bonne administration des communes elles-mêmes. (Const. vaud. art. 80.)

Je cite M. Pache :

La constitution vaudoise pose donc bien le principe de la *souveraineté* du canton, soit de l'Etat. C'est lui qui, tout en ayant l'obligation de respecter l'existence des communes, fixe les limites de leur autorité et de leurs compétences. C'est dans ce sens qu'elles sont subordonnées à l'Etat. Nous dirons qu'à la différence de ce qui se passe sur le plan fédéral — où les cantons sont souverains et où la Confédération n'est compétente que dans la mesure où la constitution fédérale le détermine — les communes n'ont d'autorité et de compétence que dans la mesure où le canton leur en délègue.

De son côté, M. Marcel Girardin s'exprime dans le même sens dans l'étude déjà mentionnée.

En vérité les notions d'autonomie et de surveillance n'ont rien de contradictoire. L'autonomie ne doit pas être confondue avec la souveraineté ; la souveraineté est l'un des attributs de l'Etat. Elle est synonyme de suprême puissance. Elle implique de la part de l'Etat le droit de se gouverner selon sa volonté propre, en toute liberté et en toute indépendance. Elle comprend l'autonomie qui consiste dans la liberté de se gouverner selon ses propres lois.

La commune est autonome, mais elle n'est pas souveraine. Les pouvoirs qu'elle exerce, elle ne les puise pas en elle-même mais elle les reçoit de l'Etat. Ses libertés ne sont pas absolues...

La surveillance de l'Etat sur les communes peut être comparée à celle d'un tuteur. Le canton est en quelque sorte le tuteur des communes. Sans cette tutelle, les communes deviendraient rapidement un foyer d'anarchie et de désordre.

La mesure même de l'indépendance de la commune est laissée à l'appréciation de l'Etat.

Les auteurs de la Constitution vaudoise n'ont pas perdu de vue que la commune est une subdivision de l'Etat cantonal. Ils ont expressément limité l'autonomie de façon que celle-ci ne compromette :

a) *ni le bien de l'Etat* par quoi il faut entendre son existence, sa structure, les caractères qui lui sont propres, ses beautés et, d'une manière générale, les valeurs de toute nature dont il est l'héritier ou le détenteur ;

b) *ni l'unité de l'Etat* qu'il ne faut pas confondre avec une uniformité du canton. L'unité de l'Etat implique entre autres que les garanties constitutionnelles accordées aux justiciables soient respectées dans les dispositions prises par les communes.

Elle implique aussi qu'il y ait unité dans l'application des lois édictées par le Grand Conseil.

L'unité de l'Etat implique enfin que les mesures prises par une commune n'aient pas d'incidence fâcheuse sur les communes d'alentour. C'est au Conseil d'Etat qu'il appartient d'en juger.

c) enfin, l'autonomie des communes ne doit pas risquer de compromettre *la bonne administration des communes elles-mêmes*. Il est évident que la « santé » de l'Etat ne doit pas être menacée par la « maladie » dont pourrait souffrir une de ses composantes. Il faut notamment que les mesures prises par une commune pour résoudre un cas particulier n'entraînent pas des conséquences graves pour l'avenir. C'est à l'Etat qu'il incombe d'empêcher que ces erreurs soient faites.

L'une des missions essentielles du Conseil d'Etat est d'assurer l'application et le respect de la Constitution. Il doit donc, en particulier, veiller au respect des trois principes constitutionnels qui viennent d'être rappelés.

Par leur nature même, les règles de police des constructions imposent des limitations souvent très grandes au droit de propriété. On constate en effet que la notion d'intérêt public a subi ces dernières années une extension telle que certaines règles de droit ont été singulièrement détournées de leur sens initial. Aussi, les mesures d'exception que les communes justifient par l'intérêt public ne peuvent-elles pas être approuvées par le Conseil d'Etat sans que celui-ci fasse intervenir un jugement d'opportunité.

Le Tribunal fédéral, seule instance de recours en l'espèce, définit sa position de la manière suivante : « La notion d'intérêt public est si indéterminée, elle

varie tellement selon les lieux et les époques qu'il faut laisser à l'autorité cantonale une certaine latitude pour en juger. » Le Tribunal fédéral dit bien « autorité cantonale » car c'est elle qui approuve les dispositions proposées par les communes. En approuvant un projet communal, l'autorité cantonale — le Conseil d'Etat — devient l'autorité responsable devant le Tribunal fédéral.

Certains voudraient que le Conseil d'Etat approuve les projets communaux par le simple fait qu'ils ont été adoptés par le Conseil communal ou général. Cette suggestion ne peut pas être retenue car l'idée de responsabilité implique obligatoirement le pouvoir d'apprécier, de juger et de refuser.

Dans sa contribution à l'ouvrage « La démocratie directe dans les communes suisses » M. Ed. Henry, chancelier de l'Etat de Vaud, écrit à propos des communes de son canton :

La commune vaudoise n'étant qu'une collectivité publique inférieure, subordonnée à l'Etat dans la mesure où l'intérêt général est en jeu et soumise à l'ordre juridique établi par le canton, un contrôle de l'Etat est nécessaire car, à son défaut, l'unité juridique et politique n'existerait pas sans laquelle il n'y a pas d'Etat au sens que le droit public donne à ce mot.

Ce contrôle tend tout d'abord à faire que la commune respecte la loi, mais la surveillance de l'Etat n'est pas limitée au contrôle de la légalité des décisions communales, elle tend aussi à faire en sorte que la commune n'use pas de son autonomie de façon à léser l'intérêt général ou à compromettre sa propre existence.

Dans le même ouvrage, M. Z. Giacometti, professeur à l'Université de Zurich, a consacré un chapitre à la situation juridique des communes en Suisse. On y lit notamment :

Si le contrôle de l'Etat porte d'abord sur la légalité des décisions communales, celui-ci s'étend encore à l'opportunité de certaines décisions spécialement lorsqu'il s'agit de la promulgation de règlements communaux.

Enfin le Tribunal fédéral lui-même a consacré cette manière de voir. Dans un arrêt du 9 juin 1914 dans une affaire commune de la Chaux-de-Fonds contre canton de Neuchâtel (R.O. 40 1914 I p. 281), on peut lire :

Ainsi que le Tribunal fédéral l'a déjà jugé (v. RO 31/I p. 120 ; cf. dans le même sens Resin, « Recht der öffentlichen Genossenschaft » p. 116 ; Seydel, « Bayerisches Staatsrecht », II, p. 22 ; Haurion, « Précis de droit administratif », p. 303-304) le droit de contrôle de l'Etat n'est pas restreint à l'examen de la constitutionnalité ou de la légalité des mesures prises par les communes. Le Conseil d'Etat exerce, aussi bien dans l'intérêt de l'Etat dont elles constituent une partie intégrante que dans celui des communes elles-mêmes, une sorte de tutelle ou de contrôle hiérarchique sur leur administration et il a le droit de tenir compte des raisons d'opportunité pour refuser son approbation à une mesure qu'il juge désavantageuse pour les intérêts de la commune ou de l'Etat.

Quittant la Constitution, nous examinerons la loi vaudoise de 1876 sur les attributions et la compétence des autorités communales. Celles-ci, en vertu de l'article 12 sont tenues d'avoir des règlements de police (au sens étendu de ce terme). « Ces derniers n'ont force de loi qu'après qu'ils ont obtenu la sanction du Conseil d'Etat » (art. 12).

Je cite encore M. Pache :

Il ressort de cette disposition que, lorsque les communes légifèrent, ce terme étant pris dans un sens tout à fait large, elles n'agissent que par délégation et même par ordre de l'Etat, mais que ce dernier seul a le pouvoir de donner à des règlements communaux force de loi. Ce n'est que par la ratification du Conseil d'Etat que des règlements s'imposent aussi bien aux communes qu'aux particuliers.

Ainsi qu'on l'a vu plus haut, le Conseil d'Etat est chargé de veiller à l'observation des garanties constitutionnelles. Il serait faux cependant de prétendre que les communes peuvent établir leurs règles de police (plans ou règlements notamment) suivant leur bon plaisir, sous la seule condition que les dispositions légales et réglementaires cantonales ne soient pas violées. Dans le cas particulier de la police des constructions, le Conseil d'Etat ne doit pas limiter son examen à des considérations juridiques seulement. Sur ce point M. Pache s'exprime de la manière suivante :

En effet, en sa qualité de souverain, l'Etat doit veiller au maintien de l'unité de l'Etat, ainsi que de la bonne administration des communes elles-mêmes (art. 80 Const. vaud.) Il doit veiller à ce que le règlement ou le plan communal, qui va constituer un complément de la loi, et qui aura force de loi pour le territoire intéressé, soit conforme au but général et d'ensemble des dispositions en matière de police des constructions et assure notamment le développement de la localité, la sauvegarde des beautés, de l'esthétique, de la sécurité et de la salubrité [selon l'article premier de la loi du 5 février 1941 sur la police des constructions, dite L.P.C.]. Sur le plan de l'esthétique, comme en matière de voie de communication, l'unité de l'Etat est directement intéressée, l'harmonie doit régner. Les voies de communication doivent répondre à l'intérêt général et non pas seulement à celui de la localité en cause. Sur le plan de la salubrité plus encore, l'Etat doit veiller à la sécurité et à la santé de la population, particulièrement dans le cas où les autorités communales n'y auraient pas été suffisamment attentives, soit par négligence, soit par manque de connaissances techniques.

En vertu de l'article 57 L.P.C., le Conseil d'Etat, en sa qualité d'autorité exerçant la haute surveillance, a non seulement le droit, mais l'obligation d'opposer son veto à toute construction de nature à compromettre l'aspect ou le caractère d'un site, d'une localité, d'un quartier ou d'une rue. Aucune disposition légale quelconque ne limite ce droit et cette obligation de contrôle et d'intervention du Conseil d'Etat. Les municipalités sont chargées de faire observer les prescriptions légales et réglementaires. Elles sont une autorité d'exécution. Elles ont donc l'obligation, les toutes premières, de respecter elles-mêmes les lois et les règlements.

Ce n'est pas seulement un droit de l'Etat de s'interposer et de refuser son approbation lorsqu'un règlement ou un plan lui est soumis. C'est un devoir qui lui est imposé par la loi, car le législateur entend bien que l'Etat et ses organes soient responsables envers la société. Et cette responsabilité, c'est de maintenir l'unité au sens large, ainsi que la bonne administration des communes comme de l'Etat. Dans le domaine de la police des constructions, c'est le devoir de faire respecter les buts prescrits par l'article premier L.P.C.

Du moment que l'Etat peut lui-même établir des plans d'extension (art. 53), la loi sur la police des constructions prévoit expressément qu'en cas de conflit, les plans d'extension cantonaux l'emportent sur les plans communaux (art. 55). En cela, elle ne fait que transposer, dans le domaine technique qui nous occupe en ce moment, le principe selon lequel les communes sont subordonnées à l'Etat.

Le système de la loi et des règlements en matière de police des constructions ne s'écarte pas des principes posés par la Constitution. M. Pache le démontre de la manière suivante :

Or, si l'Etat, représenté par le Conseil d'Etat n'avait pas le pouvoir de s'assurer que des plans et des règlements d'extension communaux respectent les règles générales, notamment sur le plan de l'esthétique ou de la salubrité et de s'assurer que l'unité et l'intérêt général sont respectés,

c'est-à-dire s'il n'avait pas le pouvoir de juger de l'opportunité de telle ou telle mesure, il y aurait précisément faille grave dans l'homogénéité du système. Il est certain que tant les dispositions constitutionnelles que légales du canton de Vaud n'ont pas voulu cela, bien au contraire.

Du point de vue juridique donc, les communes n'ont d'autonomie que dans la mesure où l'Etat leur en accorde. Cette autonomie est en outre limitée par trois principes : le bien de l'Etat, l'unité de l'Etat, la bonne administration des communes. Dans ses interventions, l'Etat doit veiller à ne jamais agir d'une manière arbitraire, c'est-à-dire d'une manière où la volonté individuelle, le bon plaisir ou le caprice se substituerait à la loi. En d'autres termes, la surveillance des communes n'est pas, et ne doit jamais devenir un pouvoir arbitraire en mains de l'Etat.

Remarques générales et conclusions.

S'il est vrai que dans certains cas et à certains moments des communes ont pu avoir une autonomie un peu plus étendue qu'aujourd'hui, il ne faut pas généraliser. Et pourtant, parmi les membres des autorités communales, il en est qui voudraient que les communes puissent retrouver le genre de liberté et d'indépendance dont elles ont pu jouir une fois ou l'autre. Mais alors il faut être conséquent et réclamer aussi toutes les circonstances de cette époque révolue. Or, c'est le propre du rêve de faire abstraction des obstacles que rencontre la pensée ; et c'est un rêve que de prôner l'autonomie communale à une époque où des pays comme la France et l'Allemagne par exemple ne peuvent plus compter sur eux seuls. Je vous demande quel poids un canton suisse peut avoir au cadran d'une balance sur laquelle la Suisse tout entière ne pèse guère ? Que dire alors d'une commune ? Je sais très bien que le problème de l'autonomie communale n'est pas entièrement résolu par la simple opération de pesée à laquelle je viens de faire allusion. Cependant, les conditions qui sont celles du monde et singulièrement celles de l'Europe ne doivent pas être oubliées, car notre pays y est étroitement soumis.

Il faut donc garder présent à l'esprit que la technique rend de plus en plus solidaires les habitants de vastes régions.

Il faut en outre éviter de confondre la *subordination* d'une autorité à une autre et la *substitution* du pouvoir d'une autorité par une autre. La substitution du pouvoir communal par celui de l'Etat n'est en aucune manière désirable ; il n'est pas nécessaire d'y insister. La subordination en revanche implique que l'autorité supérieure donne des directives, parfois des ordres, à l'autorité inférieure, laquelle dispose d'une certaine latitude pour exécuter ses tâches au mieux des intérêts de la société. Mais l'autorité supérieure doit contrôler l'autorité inférieure. Dans le domaine de la police des constructions en particulier, l'autorité supérieure, le Conseil d'Etat en l'occurrence, exerce ce contrôle au moment où les communes lui soumettent les dispositions qu'elles ont arrêtées. Le Conseil d'Etat les apprécie. Pour être approuvées, les propositions des communes doivent être saines, c'est-à-dire réellement prises dans l'intérêt du public ou de la population ; elles ne doivent être influencées ni par des considérations momentanées ou passagères, ni par des considérations étrangères à leur objet. Enfin, les inconvénients que la solution proposée pourrait comporter ne doivent pas compromettre l'intérêt général que cette solution a pour but de sauvegarder.

Remarquons enfin que l'article 35 *bis* de la loi institue un examen préalable du projet communal par le Département des travaux publics, avant la mise à l'enquête du dossier. Cet examen a pour but d'éviter, dans la mesure du possible, aux autorités communales, les inconvénients d'un refus d'approbation par le Conseil d'Etat. Un préavis favorable du dit département ne saurait cependant lier, en aucune façon, le Conseil d'Etat, d'autant moins que celui-ci dispose pour son orientation de tout le dossier d'enquête, ce qui n'était pas le cas pour le département.

La définition de l'autonomie communale avec les droits et restrictions qu'elle comporte se trouve résumée dans le principe posé sous forme générale il y a plus de 100 ans déjà à l'article 70 de la Constitution vaudoise de 1848 : « Les communes jouissent de toute l'indépendance compatible avec le but de l'Etat, son unité et la bonne administration des communes elles-mêmes ». Les facultés accordées par la loi aux communes étant très grandes, il est nécessaire que le pouvoir de contrôle de l'Etat soit très étendu, lui aussi, faute de quoi les communes deviendraient rapidement des « foyers d'anarchies et de désordres » selon les termes de M. Girardin.

ECOLE POLYTECHNIQUE DE L'UNIVERSITÉ DE LAUSANNE

Une retraite

Atteint par les prescriptions légales sur la limite d'âge, M. le prof. Dr Louis Hegg a fait, lundi 5 juillet, sa dernière leçon devant un auditoire comprenant des professeurs, des étudiants, des anciens élèves et de nombreux praticiens. On remarquait en particulier la présence du chef de service de l'Enseignement supérieur, M. Anken, et de M. A. Stucky, directeur de l'Ecole. Ce dernier rendit un hommage mérité à M. Hegg qui, parallèlement à ses fonctions absorbantes de directeur du Cadastre du canton de Vaud, enseigna à partir de 1916 à titre de chargé de cours, puis en qualité de professeur extraordinaire et, dès 1951, à titre de professeur ordinaire de mensuration cadastrale. M. Hegg est une autorité dans ce domaine, ce qui lui valut un appel flatteur d'un pays étranger désireux de réorganiser ses services cadastraux et, récemment, la promotion dans l'ordre de la Légion d'honneur. Pendant plusieurs années, M. Hegg assuma la charge de vice-président de la Commission fédérale pour les examens de géomètres ; il est membre d'honneur de la Société suisse des mensurations et améliorations foncières.

Cette dernière leçon fut consacrée essentiellement à un aperçu général de la matière enseignée depuis trente-huit ans par M. Hegg ; l'évolution des méthodes de mensuration, depuis les plus primitives jusqu'aux plus modernes, fit l'objet d'un exposé très clair, accompagné de commentaires judicieux et de considérations portant sur l'intérêt de ces méthodes au double point de vue technique et économique. L'exposé de M. Hegg fut très applaudi.