Zeitschrift: Habitation : revue trimestrielle de la section romande de l'Association Suisse pour l'Habitat

Herausgeber: Société de communication de l'habitat social

Band: 46 (1973)

Heft: 11

Artikel: Limitation de la liberté de construire, découlant du droit fédéral

Autor: Aubert, J.F.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-127550

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: 10.01.2026

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

Limitation de la liberté de construire, découlant du droit fédéral

Exposé de M. J. F. Aubert

J'aimerais traiter aujourd'hui devant vous des restrictions que le droit fédéral apporte à la liberté de construire. J'ai divisé mon exposé en trois parties.

Tout d'abord, je vous présenterai un inventaire de ces restrictions. Ensuite, j'essayerai de faire des classifications. Enfin, je vous montrerai ce que la loi fédérale sur l'aménagement du territoire apporte de neuf en ce domaine.

I. *L'inventaire.* J'imagine un propriétaire foncier qui entend construire sur son fonds. A quelles restrictions de droit fédéral risque-t-il de se heurter? Ces restrictions, j'en vois de trois sortes: les unes tiennent à l'emplacement, les autres au mode de construction, les troisièmes à l'activité même de la construction.

a) Concernant les restrictions qui touchent à l'emplacement, il faut tenir compte, pour commencer, des servitudes du droit privé qui peuvent empêcher de bâtir; ces servitudes peuvent être le résultat d'un contrat ou d'une expropriation.

Si le fonds est en nature de forêt, on ne peut y bâtir qu'après avoir défriché, ce qui signifie qu'il faut une autorisation, selon la loi fédérale du 11 octobre 1902 et son fameux article 31, et cette autorisation est généralement subordonnée à l'obligation d'un reboisement corrélatif.

Si on a le malheur d'avoir une flore intéressante et digne de protection sur son fonds, le Conseil fédéral peut interdire totalement de l'arracher, conformément à l'article 20 de la loi fédérale du 1er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage.

En supposant que le fonds soit dans une zone réservée pour la construction de routes nationales, il faut tenir compte de ces réserves, établies pour une durée limitée de cinq ans, en vertu de la loi fédérale du 8 mars 1960, aux articles 14 et suivants. Une autorisation sera très difficilement accordée. Il en va de même, et à plus forte raison, si on n'est plus dans une zone réservée, mais dans l'alignement des routes nationales.

L'arrêté fédéral urgent du 17 mars 1972 a obligé les cantons à délimiter des zones qui ont besoin de protection, soit parce qu'elles se trouvent au bord de lacs ou de rivières ou qu'elles constituent des sites remarquables, ou des lieux historiques, ou des monuments culturels ou naturels, ou parce qu'il s'agit d'endroits qui sont menacés par les forces naturelles, ou de régions que l'on entend vouer aux loisirs. Une fois que ces zones ont été découpées, les possibilités de construire sont extrêmement limitées. On ne peut plus édifier que des bâtiments qui soient en rapport avec la destination de la zone, sauf exceptions dont il sera question plus loin.

J'arrive maintenant à ce qu'on peut appeler l'aménagement du territoire «du pauvre», qui est la loi fédérale sur la protection des eaux, du 8 octobre 1971, en son article 20. Si le fonds est en dehors du périmètre du plan directeur des canalisations, on peut construire, c'est vrai, mais seulement si on démontre l'utilité objective de cette construction et après avoir résolu de façon convenable le problème de l'élimination des eaux usées.

Ce n'est pas tout. Je vois, à l'article 85 de la loi fédérale du 3 octobre 1951 sur l'agriculture, les conséquences des améliorations foncières qui ont été subventionnées. Ici, la règle n'est qu'indirecte. Mais, si un propriétaire a bénéficié d'améliorations foncières, il ne peut, dans un délai de vingt ans, désaffecter son fonds et l'utiliser à la construction ordinaire qu'en remboursant les subventions.

b) Concernant les restrictions qui touchent le mode de construction, là encore, nous retrouvons le droit privé. Les servitudes, au lieu d'interdire totalement la construction, pourraient la limiter. Les rapports de voisinage, notamment l'article 685 du Code civil sur les fouilles et les constructions, l'article 691 sur les canalisations nécessaires, ou l'article 694 sur le passage nécessaire, peuvent entraver la possibilité de construire.

La protection civile, dans une loi du 4 octobre 1963, fait une obligation pour les constructeurs de maisons nouvelles, dans les communes de plus de 1000 habitants, de disposer d'abris appropriés.

Il y a deux formidables ordonnances, l'une du Conseil fédéral, du 19 juin 1972, l'autre du Département fédéral de l'intérieur, du 27 décembre 1967, sur les citernes à mazout. Il s'agit, là aussi, de se conformer à des règles extrêmement détaillées.

Les installations électriques ne dépendent pas de notre bon vouloir; elles sont réglées par la loi fédérale du 24 juin 1902 et par deux ordonnances du 7 juillet 1933, pour le courant fort et le courant faible.

Si on désire construire une entreprise, notamment une entreprise industrielle, c'est encore bien plus compliqué. Il faut, outre les règles cantonales, un permis de construction et un permis d'exploitation du droit fédéral selon les

articles 6 et 8 de la loi fédérale sur le travail du 13 mars 1964 et l'ordonnance d'exécution N° III du 26 mars 1969.
Pour quelque chose de plus ambitieux encore, une usine électrique, il faut se conformer à la loi fédérale du 22 décembre 1916, dans ses articles 21 et 22.
Enfin, si on veut se mettre au bénéfice des subventions à la construction de logements à loyers modérés, on ne peut faire ces logements comme il nous plaît; il faut se conformer aux règles de la loi du 19 mars 1965 et de l'ordonnance d'exécution N° II, sur l'aide fédérale directe, du 22 février 1966.
c) Concernant les restrictions qui touchent l'activité même de la construction, nous retrouvons certaines règles sur les rapports de voisinage. Quand on édifie un bâtiment, on ne peut en user librement à l'égard des voisins. Mais il est surtout fait allusion, ici, à un système temporaire dont on parle beaucoup, dont on parlera de plus en plus dans les semaines à venir, c'est le système de l'arrêté fédéral urgent du 20 décembre 1972, qui interdit les démolitions et la construction de certains bâtiments qui ne sont pas de première urgence, parmi lesquels on rencontre les bâtiments administratifs, industriels et artisanaux dont le volume dépasse 15 000 m³ ou le prix 3 millions et demi de francs, les hôtels, les restaurants, les églises dont la valeur dépasse 1 million de francs, les maisons d'habitation de plus de 400 000 fr. ou de plus de 1200 m³, les résidences secondaires de plus de 200 000 fr. ou de plus de 700 m³, etc., sans parler des bars, des dancings et des piscines. Tout cela se trouve dans cet arrêté, développé par une ordonnance du Conseil fédéral du 10 janvier 1973 et limité quant à l'application territoriale, par une ordonnance du Département de l'économie publique du 28 août 1973.
Voilà pour l'inventaire. Il n'a pas été question – parce qu'elles ne se rapportent pas directement à mon sujet – de toutes les règles qui peuvent limiter la disponibilité du fonds, c'est-à-dire les transactions immobilières ainsi que le crédit. Rien ne sera donc dit de l'arrêté fédéral du 20 décembre 1972 sur les limitations de crédit, non plus que de l'arrêté fédéral du 23 mars 1961, complètement refondu le 21 mars 1973, sur l'acquisition des immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger.

II. Quand on se trouve devant un tel inventaire, et qu'on est, au surplus, professeur, on a envie de mettre un peu d'ordre là-dedans. J'ai essayé de faire des *classifications*. Voici le produit de mes réflexions. Je reconnais, d'emblée, qu'il n'est pas très fameux. J'ai d'abord essayé de classifier selon l'intérêt visé, puis selon l'objet même de la réglementation, ensuite selon la technique juridique utilisée, et enfin selon les rapports qui s'établissent entre la Confédération et les cantons, dans l'application de cette législation.
a) Il y a des restrictions de droit fédéral qui visent l'intérêt privé. Je pense notamment aux servitudes et aux rapports de voisinage. Mais la plupart d'entre elles visent des intérêts publics, et c'est là que tout se gâte, parce qu'il est très difficile de distinguer entre ces intérêts. Les règles sur la protection des eaux contre la pollution, sur les installations électriques, sur les entreprises industrielles, celles-là ont été faites pour la santé publique. Il y a des règles pour la défense nationale, sur la protection civile. D'autres qui cherchent à établir, ou à rétablir, une sorte d'équilibre dans la nature, les règles sur les forêts et sur la flore. Il y a des règles qui sont de politique sociale: les logements subventionnés; d'autres qui sont de politique économique: c'est l'aide à l'agriculture, avec la difficulté qu'on a ensuite de désaffecter les fonds qui ont été subventionnés. Il y a des règles sur l'aménagement du territoire, au sens général du terme (voir l'arrêté urgent du 17 mars 1972; et les routes nationales). Et puis, il y a des règles qui cherchent à maintenir une manière d'équilibre économique ou conjoncturel, ce sont les règles sur la stabilisation dans le marché de la construction. Cela fait toutes sortes d'intérêts publics, assez indifférenciés. Au surplus, il y a beaucoup de ces législations qui visent plusieurs intérêts à la fois. Il est difficile de dire quels sont tous les intérêts que vise cette fameuse loi de 1902 sur les forêts. Il est aussi difficile d'énumérer exhaustivement tous les intérêts que vise l'arrêté fédéral du mois de mars 1972. On peut aussi défendre l'intérêt public avec des servitudes, et certains intérêts privés avec des règles de police. Bref, tout ce que nous prouve cet essai de classification, c'est la diversité des activités de l'Etat moderne.
b) J'ai voulu ensuite distinguer selon l'objet de la législation. On peut distinguer la législation fédérale sur les constructions selon qu'elle considère la construction comme le résultat d'une activité ou selon qu'elle la considère comme une activité en soi. Et, pour le résultat de l'activité, on peut encore distinguer selon ses rapports avec d'autres occupations du sol, ses rapports avec les usagers et ses rapports avec les tiers. La construction, considérée comme le résultat d'une activité – donc c'est

le bâtiment qui est terminé – dans ses rapports avec les autres occupations du sol, c'est tout ce qui a trait à l'aménagement du territoire. Dans ses rapports avec les usagers, ce sont les règles sur la protection civile, sur les installations électriques, sur les entreprises industrielles, etc. Dans ses rapports avec les tiers, ce sont les règles du droit privé, les servitudes, les rapports de voisinage, ce sont aussi les règles sur la protection des eaux contre la pollution, de même que tout ce qui a trait à la protection du milieu naturel. Pour la construction considérée non pas comme un résultat mais comme une activité, on trouve toutes les dispositions qui cherchent à stabiliser un certain secteur de l'économie.

Cette classification est déjà meilleure; elle permet de faire un exposé! Mais on ne peut en tirer aucune conséquence juridique. Alors, j'ai cherché une troisième classification.

c) La troisième classification a trait à la technique juridique qui a été utilisée dans ces diverses règles.

Première subdivision: droit privé, droit public. Le droit privé, c'est celui qui est réglé par le Code civil. Il s'agit surtout des servitudes et des rapports de voisinage. Il y a quelque chose de très intéressant en ce qui concerne les rapports de voisinage: l'article 684. C'est une controverse du plus haut intérêt pratique, savoir si, lorsqu'un bâtiment répond à toutes les prescriptions de droit public fédéral, cantonal et communal, il peut encore se voir reprocher de constituer un excès au sens de l'article 684 du Code civil. Le Tribunal fédéral est formel sur ce point. Il le nie. Une fois que l'ensemble des règles de droit public ont été respectées, le propriétaire peut faire ce qu'il veut, sans se soucier de son voisin; le voisin ne peut pas introduire contre lui une action fondée sur l'article 684. Le Tribunal fédéral l'a encore dit dans deux arrêts importants, un arrêt Devo, du 11 mai 1962, et un arrêté, Graf, du 28 avril 1971.

Voici, par exemple, une petite phrase, en allemand, tirée du dernier arrêt: «Ein Haus oder ein Hausteil können keine Immissionnen darstellen. Der Versuch, das positive Baupolizeirecht durch ein unbestimmtes Immissionsrecht zu überspielen, müsste schon an der Eigentumsgarantie scheitern.» Donc «une maison, une partie de maison, ne peuvent pas constituer d'immissions au sens de l'article 684. La tentative de jouer, de tourner le droit public des constructions par un vague droit sur les immissions devrait déjà se heurter à la garantie de la propriété». Voilà ce que le Tribunal fédéral disait dans ce dernier arrêt de 1971. Mais il a trouvé un critique de poids en la personne de M. Meier-Hayoz, professeur à l'Université de Zurich, dans la dernière édition de son commentaire sur l'article 684 – édition de 1972 – qui dit que cette thèse, toute simple qu'elle est, n'est pas convaincante et il le démontre de la façon suivante: il ne faudrait pas qu'une législation cantonale ou communale trop «libérale» – ici, vous me permettrez de mettre le mot «libérale» entre guillemets – c'est-à-dire qui permettrait de pousser la construction en hauteur, en largeur, sans respecter de distance raisonnable, il ne serait pas normal qu'une législation cantonale ou communale trop «libérale» prive un particulier d'une protection que le droit privé fédéral lui assure. Il sera intéressant de voir ce que le Tribunal fédéral dira dans la prochaine affaire où il devra statuer sur ce point.

Et maintenant, le droit public. Il y a des règles de droit public indirectes et il y en a de directes. Les règles directes sont encore subdivisées en des règles médiates et des règles immédiates. Les règles fédérales indirectes, ce sont celles qui n'imposent aucun comportement, mais qui subordonnent un comportement à certains avantages financiers. On reconnaît, là, le système des subventions. Si le comportement n'est pas adopté, les subventions sont soit refusées, soit retirées. Exemples: la législation sur l'agriculture et la législation sur les logements à loyers modérés. Quant aux règles fédérales directes, ce sont celles qui imposent vraiment un comportement; si on ne respecte pas ce comportement, on ne risque pas seulement des inconvénients financiers, mais des sanctions pénales, l'amende, voire les arrêts. Et puis, il y a les sanctions administratives, l'interruption des travaux, la démolition ou la réfection. Je subdivise ici entre les règles médiates et les règles immédiates. Il y a de ces règles fédérales directes qui sont médiates, dans ce sens qu'elles ne vont pas toutes seules; elles supposent un effort préalable de planification. Et là, on retrouve l'arrêté fédéral du 17 mars 1972, les règles sur les routes nationales, les règles aussi sur la protection des eaux contre la pollution et le réseau des canalisations. Enfin, la dernière catégorie: les règles fédérales directes et immédiates, qui se passent de toute planification, qui sont applicables d'emblée, notamment les règles sur les forêts, sur la protection civile, sur l'électricité, sur les entreprises industrielles, ou encore les règles sur la stabilisation de la construction.

d) C'était le troisième essai de classification: ça ne donne toujours pas grand-chose. C'est pourquoi j'ai fait une

quatrième tentative. J'ai essayé de voir si, du point de vue des rapports entre la Confédération et les cantons, dans l'application de cette réglementation, il y avait des distinctions à faire. La réglementation est tout entière fédérale, mais l'application des règles se partage de façon assez complexe entre la Confédération et les cantons.
En ce qui concerne les subventions, les rappels de subventions, les autorisations de désaffecter un fonds subventionné, tout cela est du ressort de l'autorité cantonale. Pour le logement, le problème ne se pose guère, les subventions étant payées après que le logement a été fait, et d'ailleurs, si on désaffecte le logement, ce n'est plus un problème de liberté de construire, c'est un problème de disposition, d'utilisation d'une construction déjà élevée. Pour les plans, certains sont le fait des cantons. Les zones protégées à titre provisoire, selon l'arrêté de mars 1972, sont découpées par les autorités cantonales, conformément à des critères que l'on trouve dans l'arrêté fédéral. Ces plans sont au surplus soumis à l'approbation du Conseil fédéral. Le réseau des canalisations des égouts est évidemment une affaire purement cantonale et communale. En revanche, pour les routes nationales, on a le système suivant: le plan directeur est arrêté par l'Assemblée fédérale et les zones réservées le sont par le Département fédéral de l'intérieur, après qu'il aura entendu les autorités cantonales.
Maintenant, la procédure d'autorisation ou de dérogation proprement dite. Pour les défrichements en matière de forêts, la loi de 1902 distingue entre les forêts protectrices et les forêts non protectrices. Ce sont les cantons qui distinguent ces deux sortes de zones, sous réserve de l'approbation du Conseil fédéral. Dans les forêts protectrices, les défrichements de plus de 3000 m² dépendent du Conseil fédéral, les autres des autorités cantonales. Dans les forêts non protectrices, ils dépendent des autorités cantonales. Pour les zones protégées, selon l'arrêté de 1972, la chose est assez intéressante. Nous avons vu comment se faisait le plan. Comment se donnent les autorisations? Il y a deux sortes d'autorisations. Il y a l'autorisation de construire dans une de ces zones de manière qui soit conforme à la destination de la zone. C'est l'autorité cantonale qui statue. (Il y a toujours, naturellement, un recours possible au Tribunal fédéral.) Quand la construction n'est pas en rapport avec la destination de la zone, c'est de nouveau l'autorité cantonale qui statue – voyez l'article 4 de cet arrêté, *in fine* – mais après avoir avisé le délégué à l'aménagement du territoire, donc une autorité fédérale. Je saute les entreprises industrielles; je finis par la stabilisation du marché de la construction: les autorisations de construire sont données en principe par un organe cantonal, mais les dérogations ne peuvent être accordées que par un préposé désigné à cette fin par le Conseil fédéral. Ainsi, on trouve des combinaisons assez diverses, et, si on prend un peu de recul, on s'aperçoit que, dans certains domaines, la centralisation est plus poussée que dans d'autres domaines. En ce qui concerne les routes nationales ou la stabilisation du marché de la construction, les solutions, du point de vue de l'administration, sont assez centralisatrices; tandis que, pour l'arrêté du 17 mars 1972, elles sont assez fédéralistes.
Mais tout cela ne peut pas satisfaire. Le droit fédéral est fait de pièces et de morceaux, de bric et de broc. Il n'a aucune cohérence; et pourquoi? Parce que, jusqu'à maintenant, ce sont les cantons qui ont la prépondérance en matière d'aménagement du territoire. Nous n'avons pas de système fédéral. Ce qui m'amène à ma dernière partie.

III. Qu'apporte de nouveau la *loi fédérale sur l'aménagement du territoire?* – D'abord, ce n'est pas une loi, c'est un projet qui a été proposé par le Conseil fédéral aux Chambres en mai 1972. Le Conseil des Etats a déjà statué en première lecture ce printemps; aujourd'hui, une commission du Conseil national arrive à la fin de ses travaux. Ce n'est donc pas encore une restriction de droit fédéral, mais, si cette loi entre en vigueur, voici, résumées en cinq points, les conséquences qu'elle aura sur la liberté de construire:
Premier point: Ce n'est même pas la loi qui le dit, c'est la Constitution. Tous les cantons doivent faire des plans; voyez l'article 22*quater*, alinéa premier, de la Constitution fédérale – c'est ce que le peuple suisse et les cantons, dans leur majorité, ont voté le 14 septembre 1969.
Deuxième point: La loi, ici, précise la Constitution. Les cantons devront faire des plans directeurs et notamment un fameux plan de l'urbanisation et des sites, et, dans ces plans, ils devront, avec la loi fédérale, distinguer au moins six sortes de territoires, à savoir le territoire à urbaniser – ou à bâtir, si on préfère – le terrain agricole, le territoire forestier, le territoire de loisirs, le territoire protégé, enfin un territoire sans affectation spéciale. Rien n'empêche, naturellement, les cantons d'être plus différenciés à l'intérieur de ces territoires. Mais, dans le découpage de ces territoires, ils devront se conformer, premièrement, à des critères qui sont dans la loi fédérale, et, deuxièmement, à

des principes qui sont dans cette même loi. Notamment dans le fameux alinéa 2 de l'article premier. Il n'a l'air de rien, mais il bouleverse considérablement tout ce à quoi nous sommes habitués en Suisse. Pourquoi? Parce que ces plans directeurs des cantons sont soumis ensuite à l'approbation du Conseil fédéral, selon l'article 47, et que le Conseil fédéral pourrait très bien dire: vous avez distribué les territoires, vous vous êtes conformés aux critères, c'est vrai, mais vous n'avez pas suffisamment poussé la technique de la décentralisation concentrée à laquelle nous tenons beaucoup et qui se trouve au point 4 de l'alinéa 2 de l'article premier. En clair, cela signifie que le Conseil fédéral pourrait dire: cette ville s'arrêtera là, parce que ça suffit. Ce n'est peut-être pas dans les intentions du Conseil fédéral, mais c'est en tout cas dans le système des articles premier et 47 du projet de loi sur l'aménagement du territoire.

Troisième point. Après les cantons viennent les communes. Elles ne sont pas mentionnées comme telles dans la loi, mais on sait bien que c'est d'elles qu'il s'agit. Elles devront faire des plans d'affectation. On aura donc, sous les plans directeurs des cantons, les plans d'affectation des communes. Alors, les communes vont distribuer des zones – zone à bâtir, zone agricole, zone forestière, etc. – et leur plan sera soumis à l'approbation de l'autorité cantonale, qui est le Conseil d'Etat. Dans la loi, il est même prévu que le Conseil d'Etat peut s'opposer à un plan d'affectation communal pour des raisons d'opportunité!

Quatrième point: On en arrive au niveau du propriétaire particulier. Le propriétaire particulier qui veut construire, en vertu de la loi fédérale, a besoin d'un permis de construction. C'est la généralisation d'une procédure à laquelle nous sommes très habitués ici. Il faut un permis de construction. Au surplus, il n'est pas délivré de permis de construction pour une zone, pour un fonds qui ne serait pas dûment équipé.

Et, pour terminer, le dernier point: Cela va même plus loin, et ça c'est très intéressant pour les juristes, ce sera plus douloureux pour certains propriétaires. La loi fédérale sur l'aménagement du territoire, dans son article 43, prévoit indirectement l'obligation de construire. C'est-à-dire que, par la menace de l'expropriation, une personne qui a un fonds non bâti, dans une zone à bâtir et dûment équipée, peut se voir contrainte soit à construire elle-même, soit à vendre. On peut en dire autant de l'article 45. Les contributions de plus-value, selon le moment où vous en fixez l'exigibilité, peuvent être d'une telle ampleur qu'elles vous obligent, elles aussi, à construire ou à vendre.

On le voit, celui qui fera la conférence l'année prochaine pourra exposer un système cohérent.

La construction et la planification fondées sur le droit communal

Exposé de M. Roger Currat, urbaniste cantonal, Fribourg

Où, comment, quand peut-on construire?

Ces trois questions, brèves, précises, insistantes, posées aux trois niveaux de la Confédération, du canton, de la commune, révèlent une certaine inquiétude qui s'exprime plus particulièrement au sein des collectivités locales.

Un instrument juridique traditionnel et éprouvé paraît aujourd'hui se dégrader, s'effriter, se dissoudre: *le droit communal* qui a régi la construction de tant de nos bâtiments, du plus modeste au plus somptueux, qui a réglé l'harmonie de nos villes, de nos bourgs, de nos villages, d'une manière si féconde qu'elle semblait immuable, ce droit communal apparaît subitement inadapté, désuet, incapable, dans sa forme actuelle, d'apporter une réponse satisfaisante aux problèmes posés par une évolution sociale, économique et technique qui prend l'allure d'une mutation brutale.

Si le citoyen s'étonne que des constructions de toute nature, de tout genre et de toutes tailles s'accommodent aisément d'une réglementation appliquée avec une routine déconcertante, les édiles cachent mal leur désarroi envers les nouvelles formes que prend le développement de leur cité, devant, aussi, les tâches nouvelles qui leur incombent.

Cependant, la crainte est vivement ressentie par les autorités communales, gardiennes jalouses de leurs prérogatives, que la construction et la planification fondées sur le droit communal échappent à leur contrôle et puissent relever d'instances situées à un autre niveau.

Face à ce qui paraît être un nouvel assaut du pouvoir centralisateur contre l'autonomie communale, autonomie dont les deux piliers sont la gestion des finances publiques et la réglementation en matière de construction et d'aménagement, on rencontre deux formes de réaction, à l'opposé l'une de l'autre.

La première est désabusée:

- dans la plupart des cantons, les communes tiennent d'une loi cantonale leur compétence de réglementer les constructions et de définir leur aménagement et ce droit, qui leur est délégué, s'exerce dans des limites fixées par des normes cantonales, voire fédérales;
- dans certains cantons, l'autorité communale délivre les autorisations de construire, mais celles-ci doivent être préavisées par l'administration cantonale; dans d'autres cantons, la commune n'est qu'instance de préavis;
- dans tous les cas, les plans d'aménagement locaux doivent être soumis à l'approbation de l'autorité can-