

La construction et la planification fondées sur le droit communal

Autor(en): **Currat, Roger**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **46 (1973)**

Heft 11

PDF erstellt am: **27.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-127551>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

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-

tonale, qui agit également en matière de protection juridique et de recours.

C'est ainsi que certains se demandent si la construction et la planification fondées sur le droit communal ne sont plus, déjà, qu'une touchante réminiscence historique. Cette opinion est, sans doute, trop pessimiste.

A l'opposé, la seconde forme de réaction est lyrique:

– il ne manque pas de zéloteurs pour rappeler que la commune est la cellule fondamentale de notre ordre politique et que rien ne se fait de solide s'il n'est fondé sur elle.

Certes, il est juste d'insister sur le rôle primordial que peuvent et doivent jouer les collectivités locales et sur la valeur irremplaçable du consensus populaire, exprimé dans le cadre communal. Mais en citant Alexis de Tocqueville qui s'est plu à souligner – dans un contexte politique très différent du nôtre – que «c'est l'homme qui fait les royaumes et crée les républiques», alors que «la commune paraît sortir directement des mains de Dieu», on tend à accréditer l'idée que le magistrat communal est investi d'un pouvoir de droit divin, opinion reflétant un optimisme excessif.

Ces deux attitudes se rejoignent toutefois dans le constat commun d'un affaiblissement, réel ou apparent, du droit communal, dont il y a lieu d'examiner les causes.

Où, comment, quand pouvait-on construire, jadis ?

La réponse, qui nous atteint comme un douloureux reproche ou comme une accusation cinglante, est tout entière contenue dans l'ordonnance parfaite de tant de villages, de bourgs, de cités, de tout ce monde construit qui vient jusqu'à nos jours porter témoignage de ce que peuvent être la qualité de la vie et la création d'un environnement, termes que nous mettons au passé en parlant de sauvegarde et de protection.

Où pouvait-on construire ?

Mais là où l'exploitation agricole le commandait, là où l'artisanat puisait ses sources d'approvisionnement et d'énergie, là où le commerce rencontrait les chalands, là, enfin, où la résidence trouvait le maximum de sécurité et de commodité, à l'abri des remparts ou du château, autour du lieu de culte, à proximité du marché.

Comment pouvait-on construire ?

Mais dans les formes dont des maîtres d'œuvre respectés, conscients de leurs responsabilités, instruisaient leurs

compagnons, selon des règles de métier dont le secret était jalousement gardé et qu'ils appliquaient avec une constance n'excluant pas l'invention.

Quand pouvait-on construire ?

Mais seulement lorsque le bourgeois, au sens étymologique du terme, avait acquis droit de cité en s'intégrant à un milieu, en assimilant une culture.

Jadis, le droit communal réglait souverainement l'utilisation du sol qui était géré comme un précieux patrimoine, qui n'était pas encore vendu comme une vile marchandise. Naguère encore, dans la phase de croissance urbaine consécutive à la création des chemins de fer, accélérée par l'essor de l'industrie, le droit communal sur les constructions a marqué d'une empreinte vigoureuse une période d'intense développement.

C'est le moment où la plupart des villes accueillent, avec les activités engendrées par l'industrie, la main-d'œuvre fournie généreusement par un monde rural dont le déséquilibre démographique est chronique; elles organisent leur implantation en codifiant, dans des textes souvent précis, des règles élémentaires relatives à la sécurité, à la salubrité et à l'esthétique des constructions.

Qu'a-t-il apporté, ce droit communal, à la formation de nos villes, à la fin du siècle passé et jusqu'au milieu du XX^e siècle ?

Une rigueur cartésienne, tempérée de Second Empire, qui fixe des règles rigides dont nous avons quelque peine, aujourd'hui encore, à nous défaire:

- plan géométrique, faisant fi des conditions topographiques;
- alignement sur rue impératif, négligeant la fantaisie médiévale injustement méprisée;
- hauteur et toiture des bâtiments comprises dans un gabarit standard, dit «parisien», instaurant plus d'uniformité que d'unité;
- pans coupés pour les immeubles d'angles, mais gabarit surélevé donnant une rente de situation;
- en un mot, un ordre contigu froidement rationnel pour la propriété foncière, un habitat à forte densité, une ségrégation sociale aussi exemplaire que celle d'un paquebot.

Cet urbanisme haussmannien, qui a fait école dans l'Europe entière, a néanmoins comporté des aspects positifs:

- une volonté des pouvoirs publics de contrôler le développement urbain;
- un renouvellement de l'image de la ville;

- un réseau de circulation structuré, clair et lisible;
- un système édilitaire cohérent et moderne.

Jusqu'à l'immédiat avant-guerre, le droit communal sur les constructions et la planification a été essentiellement un droit urbain, les villages conservant un caractère rural à très forte prédominance agricole ou viticole; la dimension de la ville – et du territoire urbanisable – était pratiquement limitée par la distance définie par le temps de déplacement à pied, à partir du centre ou, cas échéant, autour des points desservis par les transports publics. Avec la fin de la dernière guerre, l'élévation du niveau de vie touche des couches sociales de plus en plus étendues et provoque une soudaine rupture dans le processus naturel de l'extension urbaine cherchant à se fixer le long des axes de communications, à proximité des moyens de transport public: l'automobile, à la portée de chacun, permet de se libérer individuellement de la contrainte distance-temps.

Pour échapper au casernement des blocs urbains d'habitation dont la trop forte densité apparaît et explose au niveau du sol, avec la rue-artère encombrée et la rue-parking, pour retrouver des espaces de verdure que la ville dévore dans sa croissance, les citoyens réalisent le vieux rêve de l'humoriste Alphonse Allais et construisent leur embryon de ville à la campagne.

Dès lors, ce ne sont plus seulement les villes et les communes de proche banlieue qui sont affrontées aux problèmes de l'aménagement, c'est l'ensemble du territoire agricole qui devient, en puissance, territoire à bâtir.

Aucune commune n'échappe à la convoitise, puis à la prospection de citoyens en mal de nature; à la vérité, la plupart d'entre elles n'en sont point fâchées et cherchent au contraire à profiter de ce mouvement de reflux qui leur permet de retenir, çà et là, quelques contribuables fortunés.

Mais, si la construction et la planification fondées sur le droit local sont des notions plus urbaines que communales consacrées, dans les villes, par une longue pratique d'élaboration et d'application, les communes rurales, en revanche, les plus nombreuses, appliquaient jusqu'alors un droit d'us et coutumes largement satisfaisant pour résoudre les problèmes spécifiques de constructions principalement agricoles.

Elles se trouvent désemparées devant des problèmes nouveaux pour elles et se tournent vers le canton pour que celui-ci leur donne la base légale leur permettant de réglementer la construction ou les aide à adapter la

réglementation communale aux conditions nouvelles. Les cantons ne faillissent pas à leur tâche: la plupart d'entre eux élaborent des lois sur les constructions et arrêtent des règlements dont les dispositions en matière de sécurité et de salubrité ne prêtent pas, en général, à contestation: en effet, les exigences minimales sont fréquemment dépassées par les constructeurs.

Mais c'est dans le domaine de la planification, de l'aménagement, que les communes grandes ou petites, urbaines ou rurales, rencontrent le plus de difficultés.

Corollaire du développement, le financement des infrastructures techniques exigées aussi bien par les nouveaux habitants que par le droit fédéral ou cantonal pose des problèmes financiers d'autant plus difficiles à résoudre que l'éparpillement des constructions ne permet pas de solution rationnelle du point de vue technique et économique. A cet égard, les cantons ne peuvent pas, ne peuvent plus cautionner une politique locale dispendieuse ou, plus simplement, une absence de politique.

C'est alors que les communes constatent qu'elles n'ont pas la maîtrise du sol et que la garantie de la propriété foncière, inscrite dans la constitution depuis 1969, ne leur permet pas de fixer l'affectation du territoire communal, à moins qu'une loi cantonale ne les y autorise. Et même dans ce cas, la crainte de devoir verser des indemnités paralyse bien des autorités communales persuadées, par ailleurs, du bien-fondé de leur plan d'aménagement local. Pourtant, il appartient aux communes d'apprécier, à leur niveau, la valeur des intérêts privés face à l'intérêt public et de faire valoir, lorsque cela est nécessaire, la prépondérance de ce dernier.

Il devient évident que l'aménagement ne peut plus être la seule conséquence de l'égalité juridique formelle des intérêts privés et que les tâches de planification territoriale présentent un tel intérêt général que le droit public doit les confier à un pouvoir politique responsable.

Où, comment, quand pourra-t-on construire, demain ?

Comme un leitmotiv, la question revient sans cesse et demande une réponse claire, sans ambiguïté.

L'aménagement du territoire a été un thème électoral très commode tant qu'il s'en est tenu aux généralités. Il serait regrettable que certains enthousiasmes se refroidissent pour avoir été à la mode au moment opportun et qu'ils ne résistent pas aux premiers frimas.

Il est aisé de critiquer l'intervention fédérale ou la tutelle

cantonale, mais il faut rappeler que celles-ci correspondent à des intentions nettement définies par le peuple et ses représentants aux Chambres fédérales: articles constitutionnels, votes parlementaires (sur la nouvelle législation en matière de protection des eaux contre la pollution, par exemple).

L'aménagement du territoire ne doit pas rester, ce qu'il a été trop souvent, une sanction complaisante des erreurs. Il ne doit pas craindre de mettre en évidence des conflits, non pour les exploiter à des fins partisans, mais pour permettre un examen objectif, sans passion, des problèmes posés, conduisant à une solution adéquate. Il est contraignant, non parce qu'il est à la merci des aménagistes, mais parce qu'il implique des choix, souvent difficiles.

Si la démocratie est le système d'organisation sociale qui permet à l'individu d'assumer sa responsabilité personnelle au plus haut degré, la liberté n'est-elle pas la possibilité de choisir ses contraintes? Et la commune n'est-elle pas le terrain idéal pour l'exercice des responsabilités civiles?

Dès lors, dans la dialectique de l'aménagement, Confédération-cantons-communes, la commune n'a-t-elle pas un rôle essentiel à jouer? Ne lui appartient-il pas de prouver, autrement que par la grogne, qu'elle est le partenaire du canton dans le jeu de l'aménagement?

Le droit fédéral définit des principes, fixe les compétences, indique une méthode.

Le principe fondamental réside dans une notion nouvelle de l'usage de la propriété foncière: seule une partie du territoire sera affectée à l'urbanisation.

Personne ne peut, raisonnablement et de bonne foi, combattre le bien-fondé et l'urgente nécessité d'une délimitation du territoire à urbaniser établie en fonction de l'intérêt général. Certes, le problème d'une compensation en faveur des intérêts privés injustement lésés fera encore l'objet d'âpres controverses, de même que la définition objective du préjudice subi peut donner lieu à d'amples commentaires. Mais c'est là, précisément, affaire de débat politique. Cependant, l'idée équitable, conforme à notre devise fédérale, selon laquelle le gain des uns doit couvrir la perte des autres, fait son chemin. Les compétences cantonales sont précises: des plans directeurs cantonaux détermineront les conséquences spatiales de l'aménagement sur la base d'une conception directrice indiquant l'évolution souhaitée.

Les communes, qui sont en général les autorités compé-

tentes selon le droit cantonal, seront parties prenantes puisqu'elles auront à établir «des plans d'affectation accompagnés des prescriptions y relatives». On peut imaginer que celles d'entre elles qui sont déjà familiarisées avec les problèmes d'aménagement et qui ont élaboré, récemment, un plan d'aménagement local raisonnable, seront des partenaires sérieux pour les instances cantonales, et qu'elles sauront faire valoir leurs intentions avec d'autant plus de conviction qu'elles plaideront un dossier solide.

Avec les plans d'affectation, le droit communal sur la construction et l'aménagement prend une valeur nouvelle et, souhaitons-le, dynamique.

Où pourra-t-on construire?

– Tout d'abord, dans les zones équipées en infrastructure technique ou en passe de l'être, que l'on pourrait dénommer *zones à aménagement prioritaire*;

– ensuite, dans les zones non encore construites, se prêtant particulièrement bien à la construction, ce critère étant déterminé par les facilités de raccordement aux équipements techniques (eau, routes, égouts, énergie, etc.), la proximité des équipements sociaux et culturels, la situation et l'orientation des terrains, le degré d'attente à des exploitations agricoles viables, ainsi que la protection des sites naturels ou construits.

Dans le temps, ces zones, dénommées *zones à aménagement différé*, seront réalisées dans une seconde étape, dans un délai aléatoire qui dépend des conditions locales particulières.

Ces zones constituent une garantie de droit importante pour le propriétaire, puisqu'elles sont, d'une certaine manière, contractuelles: en délimitant des zones à bâtir, la commune s'engage à les équiper. La contrepartie devrait être que les propriétaires, de leur côté, mettent leurs terrains équipés à disposition de la construction ou, alors, qu'ils renoncent formellement à avoir leur propriété dans une zone à bâtir.

Comment pourra-t-on construire?

– Selon le type d'affectation retenu par le plan des zones, pour lesquelles les communes disposent d'un très large éventail de possibilités, en particulier pour les zones affectées à l'habitation;

– selon les prescriptions particulières à la zone, en particulier en ce qui concerne le caractère de la construction, l'indice d'utilisation du sol, les dimensions maximales. Cette réponse vaut pour les constructions familiales ou collectives, construites isolément.

Dès que le projet présente une certaine importance, les communes ont intérêt à exiger le plan de quartier, qui est à l'avantage, également, des propriétaires.

Le plan de quartier doit être considéré, de plus en plus, comme un contrat particulier respectant les dispositions générales du plan d'aménagement et du règlement communal, mais délimitant des règles d'implantation et de construction propres à l'objet traité. Cette méthode permet un dialogue entre les constructeurs et les autorités compétentes; elle permet parfois d'obtenir une qualité architecturale indéniable, tant il est vrai que le règlement le plus sévère sur les constructions ne donnera pas une once de talent aux constructeurs qui en sont dépourvus, mais qu'il risque d'étouffer l'esprit inventif des architectes les plus doués.

En outre, document contractuel, il permet de définir clairement la part respective de la commune et des propriétaires privés aux frais de l'infrastructure.

Enfin, il facilite la rectification des limites de parcelles ou le remaniement foncier, assurant une meilleure utilisation du sol.

Quand pourra-t-on construire?

Dès lors que la conformité avec la réglementation communale et la législation cantonale auront été constatées. Souvent, c'est cette troisième question qui irrite le plus les constructeurs. Administrations communales et administrations cantonales sont suspectées de paresse congénitale, accusées d'appliquer les textes d'une manière tatillonne, soupçonnées de justifier leur existence par un contrôle minutieux et intempestif.

Cette façon de considérer le permis de construire comme un examen scolaire instauré par une toute-puissante administration, prompt à relever l'erreur de calcul ou la faute d'orthographe, néglige totalement la garantie du droit qui est le rôle majeur de l'administration publique; or, dans le domaine des constructions, la réglementation vise tout autant à protéger les droits des tiers qu'à s'assurer que les charges des collectivités publiques pourront être assumées correctement.

Ainsi, le droit communal en matière de construction et d'aménagement peut jouer un rôle concret, quotidien, efficace, à condition d'être convenablement élaboré et appliqué.

Mais les autorités communales ont-elles pris la mesure de leur tâche dans ce domaine?

Combien d'entre elles sont-elles prêtes à faire l'aveu qu'il faut aussi avoir le courage de faire un examen de cons-

science et à reconnaître qu'elles portent aussi une part de responsabilité dans les difficultés qu'elles rencontrent en matière d'aménagement? Le droit communal sur les constructions et l'urbanisme, cet instrument qui paraît se dégrader, s'effriter, se dissoudre, sont en pleine évolution. Loin de justifier la moue désapprobatrice des autorités communales, le nouveau droit fédéral sur l'aménagement du territoire apporte aux collectivités locales une base légale qui faisait défaut, fondée sur deux articles constitutionnels approuvés par le peuple suisse. Il devrait y avoir là une sécurité de droit incontestable.

Les nouvelles dispositions relatives aux plans d'affectation et les prescriptions d'application de ces plans conduisent à régler l'utilisation du sol d'une manière plus rationnelle, plus ordonnée, plus économique. Les plans d'aménagement, les plans de zones et les règlements d'urbanisme suffiront-ils à assurer le développement harmonieux des localités, l'esthétique des constructions, en d'autres termes la création d'un cadre de vie agréable, d'un environnement construit digne de l'homme?

On peut en douter, si l'on ne se réfère qu'aux législations fédérales et cantonales, qui ne peuvent pas, qui ne doivent pas définir des canons d'esthétique et d'architecture.

Le renvoi unilatéral à l'initiative privée du choix d'un concept généreux de l'habitat peut donner lieu, exceptionnellement, à des réussites remarquables; il n'est trop souvent, hélas, que l'expression d'une société mercantile, sans âme et sans ambition qualitative, devant laquelle l'autorité démissionne.

Certes, dans la confusion actuelle des esprits, avec le brassage continu de la population et une absence quasi totale de formation esthétique, il n'est guère facile de s'inspirer d'un modèle culturel de référence qui soit acceptable par la majorité; aussi, chacun transpose-t-il son petit modèle culturel, sans se soucier des discordances de l'ensemble.

Pourtant, la création d'un habitat, au sens large du terme, n'est-il pas d'un intérêt public éminent aussi nécessaire au XX^e siècle qu'au Moyen Age ou qu'à la Renaissance? Et ne serait-ce pas la tâche, peut-être ingrate, mais certainement exaltante, des autorités communales que d'encourager toujours et partout la créativité architecturale?

Voilà un domaine où l'autonomie communale pourrait renouveler sa raison d'être, où la personnalité, le particularisme des collectivités locales pourrait exprimer leur verve et leur richesse.

Ce n'est pas une question d'échelle, de dimension: il est

Aménagement du territoire et coûts des équipements

Exposé de M. C. Wasserfallen, chef du Service de l'urbanisme du canton de Vaud

des petites communes où l'autorité communale a apporté la preuve d'un sens critique à l'égard des projets qui leur furent présentés et qui ont su imposer un code de qualité, comme il en est de grandes qui s'honorent de réalisations pleines de mérites.

N'oublions pas que l'avenir nous jugera moins sur notre planification que sur les éléments construits que nous lui transmettrons. Quant au présent, il n'est pas certain qu'il se contente encore longtemps d'un cadre de vie que d'aucuns s'ingénient à enlaidir.

Le problème posé par la construction et la planification fondées sur le droit communal peut, en conclusion, se résumer en cinq points:

1. La construction et l'aménagement sont profondément enracinés à l'échelle locale: le niveau communal, correspondant à une structure politique et, en général, sociale, est celui de l'application concrète de toutes les dispositions prises en matière de construction et d'aménagement.

2. Les prescriptions des réglementations communales sur la police des constructions sont devenues, dans bien des cas, inadaptées aux conditions actuelles; il semble donc que le droit communal soit appelé à évoluer.

3. Les nouvelles dispositions de droit fédéral en matière d'aménagement du territoire accordent aux autorités compétentes selon le droit cantonal, c'est-à-dire les communes en règle générale, la charge d'établir les plans d'affectation et les prescriptions y relatives.

Cependant, ces plans de l'aménagement communal devraient présenter une crédibilité suffisante pour pouvoir s'insérer dans le plan directeur général du canton.

4. La planification communale devrait élaborer un processus ordonné et cohérent de l'occupation de l'espace, sur la base de données réalistes et avec une ambition raisonnable.

5. Il est hautement souhaitable que les prescriptions communales sur les constructions et l'aménagement visent un objectif élevé en matière d'amélioration qualitative du domaine bâti et de son environnement, en particulier du point de vue de l'architecture, du paysage et des sites.

Où, comment, quand peut-on construire?

Il serait tentant de relancer le débat en posant une autre question, qui ne paraîtra incongrue qu'à ceux, s'ils existent, qui ne voient dans l'aménagement du territoire qu'un problème technique:

Pourquoi veut-on construire?

De prime abord, la question est oiseuse. A la réflexion, les raisons de construire sont fort nombreuses et complexes de surcroît.

Selon l'ordre des critères qui seraient retenus et la valeur qu'on leur accorderait, les réponses ne manqueraient pas d'intérêt...

Ce pourrait être l'objet d'un prochain débat.

L'aménagement du territoire est une tâche incombant par définition aux collectivités publiques à tous les niveaux.

Un de ses buts est de trouver une bonne rentabilité aux investissements publics.

Ces investissements peuvent être considérés comme des équipements dans la mesure où la dépense actuelle correspond à une rentabilité future.

La rentabilité peut être assurée soit par une rentrée fiscale importante qui permette à la longue d'amortir les sommes investies et de couvrir les frais de renouvellement et d'entretien, soit par une contribution directe qui doit être prélevée auprès des bénéficiaires, sous forme de participation directe unique ou de taxe.

Dans le premier cas il s'agit d'un impôt sur le revenu, dans le deuxième cas d'un impôt à la consommation (type ICHA).

Arguments d'ordre économique

Mais nous ne pouvons guère, en matière d'aménagement du territoire, raisonner sur deux notions aussi sommaires.

1. Car l'aménagement ne cherche pas seulement à rentabiliser les équipements. Il veut aussi éviter les conflits et les nuisances, améliorer la qualité de vie, tendre à encourager des solutions collectives partout où de telles solutions apportent un mieux-être.

Ces objectifs peuvent aboutir à des contenus inégaux d'une zone à l'autre; ils doivent même aboutir à un certain arbitraire.

Dans certains cas, les différences préexistent et ne sont qu'accentuées – par exemple un remodellement urbain apportant une plus forte densité – dans d'autres, elles atténuent au contraire certains déséquilibres – par exemple le renforcement de centres secondaires relativement éloignés ou la promotion de zones équipées autour des villages à l'écart et peu favorisés par le développement.

Mais toujours au niveau local, la définition et le découpage des zones à bâtir attribuent une plus-value à certains terrains et privent de nombreux autres de la possibilité de bâtir.

Nous retenons donc – pour compléter la comparaison avec l'impôt direct au consommateur – que si un tel prélèvement est pris au propriétaire favorisé d'un terrain à bâtir, il est la conséquence d'un privilège bien précis.

Par élimination, on peut admettre qu'il n'est pas normal