

**Zeitschrift:** Das Werk : Architektur und Kunst = L'oeuvre : architecture et art  
**Band:** 58 (1971)  
**Heft:** 11: Hallenbäder Freiburg - ein Sonderfall?  
  
**Artikel:** Urbanisme et législation  
**Autor:** Tercier, P.  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-45110>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **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. [Voir Informations légales.](#)

### **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. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 17.10.2024

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

pulation (qui passe de 21 à 24 % du total cantonal entre 1950 et 1960), les emplois (qui montent de 41 à 42 % entre 1955 et 1965) et le tertiaire (43 % en 1955, 49 % dix ans après).

De ce fait, un écart là aussi se creuse, en absolu, entre le chef-lieu et les autres pôles urbains fribourgeois. Mais la vitalité de ces derniers doit être soulignée. Bulle et Morat, et à un moindre degré Estavayer et Romont, bénéficient d'une zone d'influence plus étendue, toutes proportions gardées, que la capitale cantonale. *Il n'y a pas de menace, à court terme au moins, de voir se former autour de Fribourg un désert fribourgeois.*

### Deux hypothèses, une solution – mais plus ou moins rigoureuse

Fribourg a donc à se considérer comme un élément du réseau urbain suisse simultanément minorisé et majorisant. Deux problèmes qui n'en font qu'un, car leur solution paraît bien, quoiqu'il en soit, commandée par l'orientation que prend le développement des régions motrices du pays. La conduite à tenir se situe entre deux hypothèses-limites.

Dans un premier cas, le processus d'agglomération ne connaît pas d'entrave, même s'il s'accompagne de certaines redistributions internes, telles que des desserments à partir des centres urbains, voire de véritables opérations de décentralisation, mais à l'intérieur du cadre régional initial. *Il n'y a, alors, de chance de salut pour le canton de Fribourg que dans une stimulation de ses pôles, les plus dynamiques, mais en privilégiant parmi ceux-ci, la localité qui détient la plus grande puissance acquise, c'est-à-dire le chef-lieu lui-même. Il semble que ce soit la seule voie*

qui permette, et encore sans une certitude absolue, d'opposer une résistance à l'attractivité accrue des régions fortes.

On peut envisager un second cas, à l'extrême opposé: celui d'une saturation à brève échéance de ces mêmes zones motrices fortes, les déséconomies externes et les nuisances engendrées par la concentration conduisant alors à un rejet progressif des activités motrices vers des régions moins encombrées. Là encore, *le développement de tous les points, axes ou périmètres du canton de Fribourg, à proportion de leur dynamisme actuel, paraît la voie à suivre. Mais le caractère nettement préférentiel de l'impulsion à donner à l'agglomération de Fribourg perd de sa rigueur.*

La réalité, en fait, oscille entre ces deux termes. Si les grandes villes de Suisse sont effectivement déjà saturées, les régions dynamiques qui leur font cortège ne donnent pas de signe de fatigue. Elles vont, selon toute vraisemblance, exercer, pour plusieurs décennies encore, des effets attractifs et aggraver le processus de concentration. Un soin vigilant par conséquent doit être accordé à la croissance de la capitale cantonale fribourgeoise.

*La position de celle-ci entre Berne et Lausanne peut tourner à son déclin comme à son avantage selon les options qui seront retenues.* Si la ville est forte, c'est-à-dire si un plan d'aménagement rationnel est précisé à temps, si l'effort de consolidation des infrastructures et de développement des équipements, si celui même d'une ouverture encore plus large aux divers courants spirituels de notre temps se poursuivent et s'amplifient, de dangereuse aujourd'hui, cette situation intermédiaire deviendra, demain, bénéfique.

Baucoup de caractères sont, en soi, neutres, et ne se colorent qu'en fonction de leur contexte. Ainsi le passage d'une route nationale provoque une hémorragie économique et sociale dans une cité dont les tissus sont fragiles; en revanche, bien sûr, il devient multiplicateur et donc hautement souhaitable s'il se greffe sur un organisme urbain structuré et en plein essor.

L'attitude mentale joue également un rôle essentiel. Il dépend d'elle, par exemple, que la frontière linguistique, plutôt que de partager Fribourg en deux fractions, fasse d'elle un lieu d'échanges entre les domaines culturels allemand et français. A l'heure de la construction européenne, bien peu de villes de notre continent offrent de semblables virtualités.

*Mais il serait faux de ne miser que sur un seul pôle, en négligeant les autres centres moteurs du canton.* Pour deux raisons. Avant tout, peut-être, parce qu'ils constituent autant de structures d'accueil qu'une phase ultérieure de la croissance économique helvétique, placée sous le signe probable de la déconcentration régionale et non plus seulement, comme aujourd'hui, urbaine, valorisera. Il s'impose de conserver de tels atouts intacts, c'est-à-dire à l'état dynamique.

Ensuite, parce que le phénomène de desserrement observé à l'échelle macro-régionale figurera, sans doute, à court terme comme une nécessité et une possibilité à l'échelle régionale; et que dans la mesure même où l'on envisagerait de tout mettre en œuvre pour accroître le potentiel attractif de la capitale, il serait opportun de concevoir un tel développement comme associant, dès le départ, un caractère polynucléaire à un caractère différencié.

## Urbanisme et législation

par P. Tercier

Das kantonale Baugesetz vom 15. Mai 1962 regelt mehr, als sein Titel vermuten läßt. Es ermöglicht – richtig angewendet – einen sinnvollen Städtebau; aber bisher befriedigen die Ergebnisse nicht. Aus technischen, psychologischen und finanziellen Gründen wird es von der Exekutive in zu schüchterner Weise angewendet.

Plus personne ne conteste aujourd'hui la nécessité de donner aux problèmes de l'urbanisme une solution rapide. Personne ne prétend plus non plus que cette solution peut être le fait de quelques personnes isolées, même compétentes, même bien intentionnées. L'ensemble de la population est directement concernée; l'intervention des pouvoirs publics paraît dès lors inéluctable. Or, l'efficacité de cette intervention est elle-même conditionnée par les armes juridiques que le législateur remet aux autorités chargées de l'aménagement de nos cités. L'urbanisme doit en d'autres termes fatalement s'inscrire dans le cadre de règles de droit.

Les règles applicables dans le canton de Fribourg se trouvent dans la *Loi du 15 mai 1962 sur les constructions*. Le contenu de cette loi débordé très largement les limites que le titre pourrait laisser supposer; l'article premier précise en effet que celle-ci doit «assurer notamment a) l'aménagement rationnel du territoire cantonal et le développement harmonieux des localités; b)

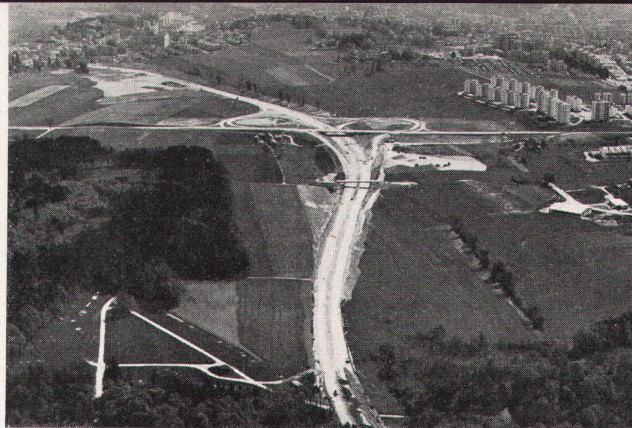
la protection des sites naturels et des cites architecturales; c) la sécurité, la salubrité et l'esthétique des constructions». D'autres textes législatifs ont certes une influence indirecte sur l'aménagement des cités, la Loi sur les routes de 1968 en particulier; mais les principes fondamentaux restent ceux de la Loi sur les constructions.

### De la liberté à la contrainte publique ?

Les problèmes d'aménagement des cités ne sont évidemment pas nouveaux, mais jamais encore ils ne se sont posés avec une urgence et une acuité pareilles à celles que nous connaissons. Il y a donc toujours eu des règles juridiques, mais la législation, de simpliste qu'elle était au départ, tend à devenir extrêmement complexe. Il y a toujours eu une intervention des pouvoirs publics, mais de rare et limitée qu'elle était auparavant, elle tend à devenir de plus en plus importante.

Cette évolution a connu deux stades: Il s'agissait d'abord de prévenir, en exerçant un





contrôle sur les constructions projetées; il s'est agi ensuite de prévoir et d'aménager en prenant des mesures positives.

### De la théorie à la pratique

Sans être parfait, le système prévu par la Loi sur les constructions permettrait à mon sens de trouver une solution satisfaisante au problème de l'urbanisme à Fribourg. Le législateur a cherché avec raison un moyen terme entre la liberté absolue des particuliers et la rigidité des solutions intégralement imposées par l'administration. Il est normal que les propriétaires, qui sont finalement les personnes les plus directement concernées, soient associés à la réalisation des projets. Il est normal également que l'Etat intervienne pour garantir la conformité des projets avec l'intérêt général.

La loi donne également aux pouvoirs publics les armes nécessaires à la réalisation de ces projets. Sans être d'une audace extraordinaire, ces moyens représentent tout de même une importante restriction à la propriété privée ou à l'autonomie communale.

Mais le jugement que l'on porte sur une loi dépend aussi de l'application qui en est faite. Or, force est de constater que les résultats ne sont pas aussi positifs.

En raison des difficultés pratiques et des exigences posées par la loi, les plans de lotissement restent tout à fait exceptionnels. La procédure du remaniement parcellaire, si elle est applicable sur une faible échelle (par exemple pour une correction de route), est à la fois longue et lourde. Le seul domaine d'activité des particuliers, c'est celui des constructions; mais la part qui est ainsi apportée à la réalisation d'un ensemble reste minime.

Il appartiendrait donc aux pouvoirs publics d'agir. Il faut, hélas, constater que cette intervention est encore bien timide. Beaucoup de raisons pourraient être invoquées. Je voudrais en citer trois:

*La première raison est vraisemblablement d'ordre technique.* La décision que doit prendre une autorité est toujours lourde de conséquences,

puisqu'elle influence l'évolution d'une ville ou d'un quartier pour plusieurs années. Avec raison, on consulte des experts; mais il est rare que leurs avis soient concordants. Le problème à résoudre, de complexe qu'il était au départ, devient proprement insoluble! Je pense pour ma part que la décision la plus grave consiste toujours à ne pas en prendre; il me paraît bien préférable de choisir rapidement une solution souple, plutôt que d'attendre de l'avenir un projet idéal et définitif.

*La deuxième raison est d'ordre psychologique.* Si le législateur a eu le courage de prévoir des mesures restrictives limitant le droit de propriété des particuliers, il ne semble pas que son audace soit partagée par la population: le postulat libéral et la garantie sacrosainte de la propriété existent encore directement notre politique d'urbanisme, dans la mesure en tout cas où ils obligent nos autorités à faire usage avec une grande réserve des moyens que la loi leur a donnés. Il existe donc une discordance entre la conception de la propriété qu'avait en vue le législateur et celle qui a cours parmi la population. Les autorités exécutives sont placées devant l'alternative suivante: obéir au législateur en prenant des mesures souvent impopulaires, ou ménager les propriétaires en désobéissant au législateur. La décision peut être influencée par des motifs politiques (ou électoraux). Elle le sera surtout par le fait que l'inaction revient en définitive à opter pour la seconde possibilité. Il m'apparaît pourtant que le législateur a vu juste et que les autorités chargées d'appliquer la loi doivent s'inspirer de cette conception. Le fait que la propriété (et l'autonomie communale) soient garanties ne signifie pas qu'elles sont intangibles. Admettre le contraire, c'est vouer d'emblée toute tentative d'aménagement à l'échec.

*La troisième raison est d'ordre financier.* Si la loi permet à l'Etat de prendre des mesures restrictives, elle ne le dispense pas pour autant de l'obligation d'indemniser les propriétaires touchés. Le mode d'indemnisation qui se pratique en Suisse et qui consiste à arrêter l'indemnité au montant de la valeur vénale paralyse souvent l'activité de l'Etat, surtout lorsque sa capacité financière est modeste. On peut dès lors se de-

mander s'il ne serait pas opportun d'introduire un autre mode d'indemnisation, le système anglo-saxon par exemple, qui prévoit l'indemnisation à la valeur cadastrale: le propriétaire fixe lui-même la valeur de son immeuble; cette valeur servira de base à sa taxation fiscale et, en cas d'expropriation, à son indemnisation.

### Qu'est-ce que la propriété?

Tout revient en définitive à se demander quel doit être le contenu de la propriété privée. Si l'on y voit toujours le droit exclusif et quasiment illimité d'utiliser une chose, d'en jouir et d'en disposer, aucune solution d'ensemble ne pourra être trouvée. Inutile de relever que la suppression de la propriété privée, en laissant à l'Etat le soin de rétrocéder aux particuliers certains droits d'usage limités et révocables, est à mille lieux de celle qui a cours chez nous et que ces inconvénients restent innombrables.

Il existe alors une solution moyenne: maintenir la propriété, mais en précisant sa finalité. Les restrictions à la propriété sont inhérentes à la notion même de propriété. Celle-ci ne pourrait pas être définie comme le droit exclusif de jouir d'une portion de l'espace terrestre, espace dont toute la communauté reste en dernière analyse bénéficiaire? Le droit des particuliers est garanti par l'ordre juridique, mais il est primé par le droit de la communauté.

L'évolution historique de nombreuses institutions juridiques démontre que, chaque fois que des particuliers abusent d'un droit qui leur est reconnu, il s'en trouve d'autres pour supprimer à la longue ce droit et imposer à tout le monde des mesures contrares, elles aussi abusives. La défense sans limite de la propriété privée pourrait précipiter sa chute. Il faut parfois savoir faire de petites «révolutions» pour prévenir les grandes.

En conclusion, la législation fribourgeoise offre des armes qui permettraient de trouver des solutions acceptables. Encore faut-il en faire usage, sans trop craindre le bruit que peut faire leur utilisation ...

Flugaufnahmen: Swissair

