

Zeitschrift: Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse
Herausgeber: Union syndicale suisse
Band: 59 (1967)
Heft: 5

Artikel: Pour un droit foncier moderne
Autor: Möri, Jean
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-385442>

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: 29.11.2024

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

REVUE SYNDICALE SUISSE

ORGANE MENSUEL DE L'UNION SYNDICALE SUISSE

Supplément trimestriel: «TRAVAIL ET SÉCURITÉ SOCIALE»

59^e année

Mai

N° 5

Pour un droit foncier moderne

Par Jean Möri

Le peuple suisse aura donc à se prononcer le 2 juillet sur l'initiative du Parti socialiste suisse et de l'Union syndicale suisse sur l'aménagement du territoire et un droit foncier moderne.

Ce n'est pas la première fois que la *Revue* traite de ces problèmes importants. Dans le numéro d'octobre 1965, paraissait en effet l'excellente étude de M. J.-P. Vouga, architecte de l'Etat de Vaud, sous le titre «L'aménagement du territoire». En novembre de la même année, M. Karl Huber exposait avec clarté le problème connexe de «La politique suisse en matière de logements». Enfin, en janvier 1967, nous reproduisons intégralement l'exposé très fouillé du collègue Georges Diacon, vice-président de l'USS, présenté au congrès de Lucerne en octobre de l'année dernière et qui traitait des mêmes problèmes vitaux.

Mais il n'est pas superflu de consacrer encore deux articles à notre initiative qui tend à fournir les moyens légaux aux pouvoirs publics de faire face de façon pratique aux multiples problèmes posés par l'évolution rapide et la multiplication constante de l'espèce humaine.

Commençons par reproduire le texte intégral de cette initiative, dont le Conseil fédéral a constaté l'aboutissement le 1^{er} août 1963 et sur laquelle le peuple suisse se prononcera le 2 juillet:

Art. 31 sexies

1. La Confédération prend, avec le concours des cantons, des mesures pour empêcher une hausse injustifiée des prix des immeubles, pour prévenir la pénurie de logements et pour favoriser l'aménagement du territoire sur le plan national, régional et local, dans l'intérêt de la santé publique et de l'économie du pays.
2. Pour atteindre ces buts, la Confédération et les cantons peuvent exercer un droit de préemption en cas de vente d'immeubles entre particuliers, ainsi qu'exproprier des immeubles moyennant indemnité.
3. La loi, qui devra être édictée dans les trois ans dès l'adoption du présent article, réglera les détails.

Rappelons également que cette initiative, appuyée par 113 152 signatures, a été déposée à la Chancellerie fédérale le 10 juillet 1963

non seulement par le Parti socialiste suisse, mais aussi par l'Union syndicale suisse. L'USS tient à partager l'honneur et la responsabilité d'avoir invité le souverain populaire à se prononcer sur les problèmes vitaux de l'aménagement du territoire et du droit foncier, de la solution desquels dépend l'avenir du peuple.

Elle répond d'ailleurs au programme de travail de l'USS, voté au congrès de Bâle, en 1960. Ce programme relève en effet que «l'accroissement constant de la population et la diminution des superficies disponibles requièrent des mesures pour prévenir une hausse spéculative des prix du sol et une expansion chaotique des agglomérations». Les efforts visant à l'aménagement du territoire doivent à son avis être intensifiés, le droit foncier révisé et les dispositions légales qui régissent la construction ajustées aux exigences nouvelles.

L'initiative poursuit trois buts convergents :

- 1° empêcher une hausse injustifiée du prix des immeubles ;
- 2° prévenir la pénurie de logements ;
- 3° favoriser l'aménagement du territoire sur les plans national, régional et local, dans l'intérêt de la santé publique et de l'économie du pays.

Ce sont là préoccupations majeures d'une grande partie de la population.

Même les adversaires de l'initiative n'ont rien de sérieux à objecter à ces buts.

Alors que la population du pays atteindra vraisemblablement quelque huit millions d'habitants en l'an 2000, il faut que les pouvoirs publics disposent des moyens légaux nécessaires pour faire face à l'évolution rapide des besoins toujours nouveaux. Aménager rationnellement le territoire, de façon à répondre à la progression rapide de l'industrie en continuelle expansion, de l'agriculture nourricière, rendre la résidence agréable à tous les citoyens, spécialement aux enfants qui doivent disposer de grands espaces, pouvoir respirer un air à l'abri des miasmes soulevés par la circulation de plus en plus intense ou par les entreprises industrielles, jouer sans être exposés aux risques d'accident, etc., tels sont les défis de notre temps. La coordination sur tous les plans est absolument indispensable pour résoudre de façon heureuse ces problèmes. Cela n'est pas concevable sans une certaine limitation des excès de la liberté individuelle dans l'intérêt public.

Le Conseil fédéral lui-même n'hésite pas à approuver les objectifs de l'initiative dans son message du 31 mai 1966 à l'Assemblée fédérale sur l'initiative contre la spéculation foncière. Dans ses conclusions, il constate cependant avec un optimisme probablement excessif

que les mesures pour combattre la surexpansion économique ont ralenti la hausse des prix du sol et la spéculation foncière «qui ne présentent actuellement plus un grave danger».

Ce même argument a été repris récemment au congrès cantonal d'un parti politique à Lausanne, qui s'est opposé catégoriquement à l'initiative, bien qu'il ait manifesté aussi sa sympathie pour les trois objectifs et assuré qu'il continuera à y vouer son attention. «La spéculation foncière a totalement cessé», «il n'y a aucune pénurie de logements, mais un manque de logements à loyers modérés», pouvait-on lire dans un commentaire de presse de ce congrès. On voudrait bien que la situation se présente sous un jour aussi lumineux.

Mais il faut bien constater que le prix des terrains a sauté de 13 fr. 77 le m² dans les années 1916 à 1920 à 241 fr. 60 de 1961 à 1962 dans la ville de Bâle, de 10 fr. 10 à 177 fr. 50 à Zurich. Le prix des terrains à bâtir s'est multiplié par treize à Zurich, comparativement à l'avant-deuxième guerre mondiale et même par quinze à Bâle. Et pour ce qui concerne les loyers, l'enquête officielle du printemps 1966 révélait une augmentation de 57,1 % pour l'ensemble des logements lausannois, 55,9 à Zurich, et 87,8 % à Bâle, de mai 1953 à mai 1966.

A Lausanne, selon la dernière statistique officielle du 1^{er} décembre 1966, on disposait à peine de 0,25 % de logements vacants en pourcentage de l'ensemble des logements, de 0,17 % à Zurich, 0,19 % à Bâle. Or, pour que la situation du marché du logement puisse être considérée à peu près comme normale, il faudrait disposer au moins de 1 % de logements vacants. La situation est donc loin d'être aussi brillante que d'aucuns le prétendent.

De l'avis du Conseil fédéral, le deuxième objectif de l'initiative, c'est-à-dire la lutte contre la pénurie de logements, peut être atteint par les mesures prévues dans la loi fédérale concernant l'encouragement à la construction de logements.

En ce qui concerne enfin le but essentiel de l'initiative, l'aménagement du territoire, le Conseil fédéral paraît encore perdu dans les brouillards, spécialement en ce qui concerne la coordination, tant entre les autorités fédérales qu'avec les cantons et les communes, mais aussi quand il s'agit de l'importante question du subventionnement de la Confédération. Il décerne cependant une bonne note aux auteurs de l'initiative à qui «revient le mérite d'avoir accéléré et élargi l'étude de l'extension de notre droit foncier».

Un argument spécieux sert d'excuse au Conseil fédéral d'avoir finalement renoncé à présenter un contre-projet: le rejet éventuel de l'initiative et du contre-projet par le peuple et les cantons «pourrait paralyser pour longtemps les travaux préparatoires d'une révision constitutionnelle du droit foncier»!

Pour apprécier l'ironie de cette argumentation, il faut évidemment savoir que les auteurs de l'initiative ont, à plusieurs reprises, manifesté clairement l'intention de la retirer si le Parlement se prononçait

en faveur de l'un des contre-projets élaborés successivement par les experts ou le Département fédéral de justice et police.

Au cours des quatre dernières années, plusieurs contre-projets ont été consciencieusement élaborés, soumis au préavis des cantons, des partis et associations économiques centrales, pour être mis finalement au frigidaire. Ils auraient tous, dans l'ensemble, donné satisfaction aux initiateurs.

L'un de ces contre-projets émanait d'une Commission d'experts désignée par le Département fédéral de justice et police. Dans leur rapport, ces experts reconnaissaient sans ambages que la réalisation des buts visés par l'initiative était souhaitable, y compris l'octroi du droit de préemption aux pouvoirs publics. La commission suggérait deux nouveaux articles constitutionnels dont les analogies avec le texte de l'initiative étaient évidentes. Elle confirmait dans le premier le droit de propriété, d'ailleurs incontesté, en ces termes: «La Confédération garantit la propriété privée.» Elle prévoyait cependant des restrictions à ce droit, mais seulement quand l'intérêt public était en jeu, et une indemnisation quand ces atteintes touchaient le propriétaire «de manière particulièrement grave». L'expropriation, dans l'intérêt public, était envisagée, moyennant juste indemnité, de même que dans l'initiative pour un droit foncier d'ailleurs. Dans un second article, le contre-projet des experts chargeait la Confédération de favoriser le développement harmonieux de l'habitat, de soutenir les efforts d'aménagement du territoire sur le plan national, de le favoriser aussi sur les plans régional et local. A cet effet, la Confédération pouvait édicter des restrictions légales en matière de transfert des immeubles.

Le Département fédéral de justice et police élaborera un autre texte édulcoré qu'il soumit, avec celui des experts, à l'appréciation des cantons, des partis et des grandes associations économiques centrales. Les propositions des experts furent paraît-il mieux accueillies que celles du département, mais ne furent pas poussées plus avant.

En 1963, le Département fédéral de l'intérieur avait déjà constitué une commission d'experts chargée de l'étude de l'aménagement du territoire. Trois nouveaux articles constitutionnels furent suggérés au terme des travaux de cette commission. Le premier garantissait la propriété privée, donnait à la Confédération le pouvoir de retirer ce droit ou de le restreindre par voie législative pour des motifs d'intérêt public, subordonnait l'expropriation au paiement d'une indemnité dont la législation devait fixer les bases de calcul. Le deuxième article ouvrait la possibilité à la Confédération d'édicter les dispositions de base en vue de l'aménagement du territoire et notamment de sa division en des zones d'affectation diverses, la chargeait aussi d'encourager les cantons dans cette politique. Enfin, le troisième article offrait la possibilité à la Confédération d'ordonner à ses frais, ou de subventionner, les travaux publics qui intéressaient l'ensemble de

la Suisse ou une partie considérable du pays, de légiférer en vue de l'exercice du droit d'expropriation à des buts d'intérêt public reconnus, d'autoriser l'Assemblée fédérale à interdire les constructions publiques qui porteraient atteinte aux intérêts militaires de la Confédération.

L'accueil fait à ces propositions par le Département fédéral de justice et police fut plutôt mitigé. Après les avoir quelque peu modifiées, il les soumit cependant à la procédure de consultation.

Et brusquement, tous ces essais louables d'aboutir à un accord et de permettre par conséquent au PSS et à l'USS de retirer leur initiative en faveur d'un contre-projet gouvernemental furent stoppés par la décision surprenante du Conseil fédéral de proposer aux Chambres le rejet pur et simple de l'initiative.

Cela n'a pourtant pas empêché le Conseil fédéral de désigner une nouvelle commission d'experts, dont le rapport a été publié en janvier de cette année.

Jusqu'à maintenant, le Conseil fédéral ne s'est pas encore prononcé à propos de ce nouveau projet. Il a d'ailleurs reçu un accueil assez froid dans certains journaux.

Les initiateurs ont alors proposé au Conseil fédéral de renvoyer la date de la votation populaire de façon à laisser ouverte la possibilité d'une entente. Ils se déclaraient prêts à retirer leur initiative en faveur d'un contre-projet analogue à ceux préparés successivement par les différentes commissions d'experts auxquels nous avons fait allusion, à condition qu'il ait reçu l'agrément du Parlement.

Mais le Conseil fédéral persista dans sa décision.

Si bien que le peuple suisse aura donc à choisir le 2 juillet entre une initiative substantielle, dont les objectifs ont de très grandes analogies avec un certain nombre de projets d'experts et de vagues promesses du gouvernement dont la réalisation pourrait bien être renvoyée de plusieurs années.

Or, le temps presse. Le développement démographique et ses conséquences multiples ne permettent pas d'attendre que le gouvernement y voie plus clair.

Pour atteindre les buts fixés, l'initiative prévoit simplement que «la Confédération et les cantons peuvent exercer un droit de préemption en cas de vente d'immeubles entre particuliers, ainsi qu'exproprier des immeubles moyennant indemnité».

Dans son message au Parlement, le Conseil fédéral constate à ce propos qu'il ne serait pas nécessaire d'instituer un droit de préemption des collectivités publiques pour ce qui concerne les cantons. Il avoue un certain doute en revanche pour ce qui concerne la possibilité d'instituer un tel droit pour la Confédération sans révision de la Constitution. Il se réfère notamment en la matière à l'avis autorisé de la Société des juristes. Ce doute laisse du moins supposer que l'initiative a bien sa raison d'être, encore sur ce point.

Si l'on s'en réfère aux arguments des adversaires de l'initiative, c'est le droit de préemption qui constitue la plus grave menace, « car elle signifierait la socialisation du sol », pour reprendre l'expression d'un journal lausannois.

On voudra bien considérer que l'initiative prévoit la « possibilité » et non l'« obligation » pour la Confédération et les cantons d'exercer un droit de préemption. Ce texte laisse donc toute liberté au législateur de choisir une autre formule, par exemple en s'inspirant des propositions de l'une ou l'autre des commissions d'experts. Il présente en tout cas l'avantage de chercher à remédier à la situation fâcheuse qui paralyse l'Etat et l'empêche d'exercer le droit de préemption quand aucun terrain n'est offert par le propriétaire.

Or, la constitution de réserves de terrain s'impose absolument si les autorités doivent pouvoir faire face aux nécessités nouvelles de l'aménagement du territoire. Spécialement dans les régions où les implantations résidentielles et industrielles sont denses, les pouvoirs publics devraient pouvoir disposer du quart et même de la moitié du sol pour l'installation des infrastructures : routes, parking, écoles, établissements hospitaliers, incinération des ordures, installations d'épuration des eaux usées, places de sport, cimetières, etc.

C'est pourquoi l'initiative pour un droit foncier moderne veut accorder aux pouvoirs publics, dans des cas tout à fait exceptionnels, la possibilité d'exproprier des immeubles moyennant indemnisation complète, si l'Etat ne peut obtenir autrement les superficies dont il a besoin, dans l'intérêt de la santé publique et de l'économie du pays.

M. J.-P. Vouga, architecte de l'Etat de Vaud, dans son étude « L'aménagement du territoire » mentionnée ci-dessus, après une excellente analyse des différentes phases d'un aménagement judicieux, des domaines variés d'action (agriculture, industrie, résidence, sport, etc.), marquait dans ses conclusions la nécessité d'une action concertée. Car il est en effet malaisé en ces matières, même à l'échelon communal, d'avoir une claire vision des tâches à accomplir. Il insistait particulièrement sur l'urgence d'une coordination à l'échelon cantonal, supradépartemental et national dans des conclusions proposant d'aborder le même problème à l'échelon de la Confédération. « Il s'y présente sans doute de façon tout autre puisque la Constitution n'a délégué au pouvoir fédéral que les compétences limitées en matière d'aménagement du territoire. Si limitées qu'elles soient, elles sont pourtant fractionnées entre le Département fédéral de l'intérieur, dont dépendent le réseau des routes nationales, la protection des eaux, des forêts, des sites et des monuments historiques; celui de l'énergie, des transports et des communications; celui de l'économie publique, qui mène la politique agricole et économique, et jusqu'au Département militaire puisque l'éducation sportive lui est rattachée. Ici encore, une coopération s'impose! »

Et le spécialiste lausannois ajoutait que «les responsables de l'aménagement du territoire savent qu'aucun de leurs problèmes ne devrait être traité pour lui seul. Ils ne souhaitent aucun bouleversement des institutions ou des structures helvétiques, mais ils parlent haut le langage de la coopération. Ils ne croient pas outre mesure au bon vouloir de tous les partenaires ni au succès assuré du bon sens devant les menaces qui se sont dangereusement précisées sans que jouent les réflexes de défense. Ils décrivent des phénomènes qui sont déjà beaucoup plus que des dangers.»

Les auteurs de l'initiative partagent ces vues perspicaces et souhaitent des règles de droit qui, bien comprises et bien appliquées, peuvent engendrer l'ordre sans contrainte inadmissible.

La passionnante étude prospective «Vaud 1986», publiée dans le numéro spécial de novembre 1966 de la *Revue économique et sociale* de Lausanne, examinait d'autre part les possibilités qu'offriront les diverses régions contenues dans le cadre géographique vaudois, en fonction de l'épanouissement des grands secteurs économiques. Des très sages remarques finales de cette intéressante recherche, retenons le bon conseil de poursuivre sans cesse de telles études, mais aussi la suggestion que dans les autres cantons des études analogues soient entreprises et même de les étendre dans une perspective plus large.

L'initiative pour un droit foncier moderne s'efforce simplement de préparer les bases légales à une coordination et au financement efficaces des efforts de la Confédération, des cantons et des communes pour l'aménagement rationnel du territoire à la mesure de notre temps. Ce sont les moyens les meilleurs d'atteindre les deux autres objectifs de l'initiative.

On remarquera que les initiateurs, s'ils entendent donner à la Confédération la compétence de prendre des mesures pour réaliser les trois objectifs convergents d'enrayer la hausse des prix des immeubles, de prévenir la pénurie de logements et de favoriser l'aménagement du territoire, *insistent tout particulièrement sur le concours des cantons*. Ce souci manifeste de tenir compte des structures fédéralistes n'apparaît pas de façon aussi déterminée dans les différents contre-projets élaborés par les experts à la demande des départements fédéraux compétents.

Tout en sauvegardant les droits des citoyens et des cantons, le nouvel article constitutionnel proposé par l'initiative pour un droit foncier moderne tend essentiellement à coordonner l'aménagement du territoire; à établir, en accord avec les cantons, des principes généraux régissant le droit en matière de construction et de planification; à encourager les efforts d'aménagement par des aides financières et de faciliter enfin l'acquisition des terrains dont les pouvoirs publics ont besoin pour faciliter les aménagements nécessaires aux échelons national, régional et local, dans l'intérêt du peuple entier.

Voilà pourquoi cette initiative répond aux demandes impératives de notre temps. Il est donc nécessaire que les travailleurs syndiqués tout spécialement lui accordent leur appui sans restriction et votent

OUI

le 2 juillet prochain.

L'aménagement du territoire et son aspect constitutionnel

Par Ernest Wüthrich

Depuis que l'Union syndicale et le Parti socialiste suisse ont déposé leur initiative, plusieurs commissions d'experts, le Département fédéral de justice et police, une série de cantons, de partis et d'associations ont formulé des propositions pour un nouvel article constitutionnel sur l'aménagement du territoire.

Ces quelque trente propositions, rédigées de manière assez différente, ont donné l'impression que l'on n'était pas encore au clair sur la teneur que pourrait ou devrait avoir un article constitutionnel et que les violons étaient loin d'être accordés. C'est avant tout le message du Conseil fédéral sur notre initiative qui a nourri ce sentiment.

Cette première impression est trompeuse. Si l'on ramène ces diverses propositions – y compris celles que formule l'initiative – à leur essence juridique, il apparaît qu'elles sont très semblables, et même largement identiques. Mon exposé vise au premier chef à démontrer une allégation peut-être surprenante de prime abord.

Quelles sont les attributions que peut prévoir un article constitutionnel ?

Il peut comprendre un ensemble de compétences partielles : coordinatrices, législatives et financières, ainsi que l'obligation de pratiquer une politique foncière conforme aux besoins.

La compétence concernant la réglementation des indemnités a donné lieu à d'amples discussions. Les travaux des diverses commissions et des comparaisons portant sur le droit en vigueur dans divers pays nous ont convaincus qu'il s'agit d'un pseudo-problème et que les esprits se sont échauffés bien inutilement à son sujet.

1. Les attributions en matière de coordination

Selon la définition de la Commission fédérale d'experts pour l'aménagement du territoire, « l'aménagement du territoire consiste à planifier l'utilisation d'un domaine aux fins d'assurer les meilleures possibilités de développement aussi bien à l'individu qu'à la communauté