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

Herausgeber: Société de communication de l'habitat social

Band: 32 (1960)

Heft: 7

Artikel: Pour un statut du sol : mesures contre la spéculation, contrôle de l'utilisation

Autor: Vouga, J.-P.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-125039

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: 13.07.2025

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

Pour un statut du sol

Mesures contre la spéculation, contrôle de l'utilisation

Par J.-P. Vouga, architecte

Nous citons en tête de ce numéro la prise de position de la « Charte d'Athènes » en 1933. Il est difficile de dire mieux ces quelques vérités élémentaires. Ainsi s'exprimait, en 1933 déjà, la Charte d'Athènes, ce document qui marque, à nos yeux, la première prise de conscience des besoins complexes de la cité moderne après le mal irréparable que lui valut le début de la période industrielle.

Cette pétition de principe, qui n'indique qu'un but lointain, sans préciser d'aucune manière les moyens d'y parvenir, est demeurée sur le plan des vœux.

On lui doit cependant le démarrage d'une série d'actions plus concrètes auxquelles nous assistons, chez nous comme dans les divers pays de l'Occident : campagnes en faveur de l'extension du droit de superficie, création de fonds communaux et cantonaux pour l'acquisition de terrains, postulats et motions contre la spéculation, la hausse des prix, la vente du sol à des étrangers.

Où en sommes-nous en Suisse aujourd'hui ?

C'est à cette question que nous aimerions répondre sans reprendre à la base, ni l'historique du développement d'un état de choses alarmant déjà maintes fois décrit, ni l'analyse économique du processus inexorable qui découle de cette simple évidence que le sol n'est pas extensible alors que les besoins en terrains augmentent, eux, au double rythme de l'accroissement de la population et du développement des ressources individuelles [1].

Où en sommes-nous en 1960, alors que, depuis 1942, des esprits avisés réclament des mesures pour soustraire le sol à la loi de l'offre et de la demande dont le mécanisme ouvre, évidemment, la porte à la spéculation ?

Un récent rapport établi à la demande du Département fédéral de justice et police à la suite des postulats des conseillers nationaux Spühler et Freimüller nous donnera, à défaut de vues optimistes, un inventaire des mesures susceptibles d'être envisagées ou généralisées.

Le premier groupe de mesures préconisées consiste, cela va de soi, dans **l'acquisition de terrain par les pouvoirs publics.** Certains économistes ne craignent pas de postuler que le terrain devrait appartenir dans sa totalité à la collectivité. On sait à quel point cet état de choses, réalisé aujourd'hui dans la plupart des pays communistes, facilite les réalisations d'urbanisme. Sans aller aussi loin, remarquons en tout cas qu'il n'y a pas de limites à apporter à cette pratique.

Observons notamment comment la saine politique qu'ont pratiquée en tout temps les deux villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds, en se portant acquéreurs de très larges parties du territoire communal, apporte la preuve que l'existence de réserves communales désarme la spéculation et cela même dans les périodes de grande activité du bâtiment comme en ont connu récemment ces deux villes.

Il s'agit donc de faciliter par tous les moyens la politique foncière des communes. Les experts fédéraux préconisent notamment la multiplication des **contrats de préemption** en faisant remarquer que le droit actuel ne s'oppose pas à supprimer l'actuelle limitation de durée de ces droits. Aux contrats de préemption, il y a lieu de préférer, cela va sans dire, des **contrats d'emption,** l'achat par les pouvoirs publics n'étant plus conditionné par l'initiative d'un tiers dont l'honnêteté peut être sujette à caution.

Il a aussi été question d'instituer un **droit légal d'emption ou de préemption.** Un tel droit est en fait un droit d'expropriation étendu et, à ce sujet, une des mesures les plus efficaces consisterait dans l'extension de la notion « d'utilité publique » qui est à la base de la pratique actuelle du **droit d'expropriation,** aux nécessités de l'aménagement du territoire et à l'acquisition de terrains pour les logements à but social.

L'application de ces mesures poserait des problèmes qui n'ont pas échappé aux experts (au point qu'ils n'ont pu que rarement aboutir à une unité de vues). Ils n'ont pas insisté sur un aspect à notre avis essentiel : les cantons et les communes n'ont pas tous procédé à la mise en place d'une institution leur permettant, dans les limites fixées par la loi, l'acquisition rapide de parcelles sans passer par la ratification du législatif. Or, ces commissions d'achat sont absolument indispensables. Elles ont prouvé, à Lausanne et dans le canton de Vaud notamment, leur efficacité remarquable.

Un aspect particulièrement délicat de cette pratique est cependant l'obligation où se trouve parfois la communauté de payer elle-même les terrains à un prix de spéculation. Cela justifie que nous nous y étendions quelque peu. Nous avons vu fréquemment des achats échouer une première fois, l'avis ayant prédominé que la collectivité ne devait pas se prêter à une opération de spéculation ; quelques années plus tard, le même terrain doit être acquis au double de la valeur initiale ; la répugnance à enrichir un spéculateur a eu pour effet d'obliger cette collectivité à en enrichir en outre un second ! Plus récemment, un achat du canton de Vaud est pris à partie par un interpellateur indigné de l'écart (saisissant, il est vrai) entre l'estimation fiscale du terrain et le prix payé par l'Etat. L'indignation est louable, mais l'intéressé se trompe de porte ; aussi longtemps qu'aucune restriction n'est apportée aux droits du

[1] Rappelons que, s'il suffisait, en 1950, de 273 logements pour loger 1000 personnes, il en fallait 293 en 1957.

propriétaire (et nous en sommes loin), les pouvoirs publics n'ont d'autre ressource que d'acheter ; ils s'exposent fréquemment à payer un lourd tribut à la loi de l'offre et de la demande ; mieux vaut cependant payer la rançon que de laisser le sol en otage aux spéculateurs.

Enfin, il va sans dire qu'un complément à la politique foncière des pouvoirs publics consiste à restreindre considérablement sinon à **empêcher toute vente de sol par les municipalités.** Cela nous amène tout naturellement à parler encore du **droit de superficie.** Nous ne nous y arrêterons que pour relever que cette excellente pratique ne constitue pas en soi un frein à la spéculation. En fait, elle découle tout naturellement des postulats énoncés ici : la pratique du droit de superficie n'est pas autre chose qu'un moyen de lutte contre la spéculation de demain !

C'est sur les mesures de politique foncière que nous avons particulièrement insisté. D'autres dispositions cherchent à freiner la hausse des terrains en restreignant la liberté de vente et d'achat ou en soumettant certaines opérations à des impôts spéciaux. Voyons-les brièvement.

La restriction du droit d'aliéner prévoit l'institution d'un délai de trois à cinq ans avant tout nouveau transfert ; elle a déjà été en usage dans le canton de Berne où il semble qu'elle ait produit de bons résultats. Il saute aux yeux que ce délai d'interdiction devrait frapper, non seulement les terrains non bâtis, mais également les terrains peu bâtis, et qu'il ne devrait pas s'appliquer aux terrains ayant reçu d'importantes constructions ou dont les constructions auraient subi d'importantes modifications. Cette mesure paraît judicieuse.

Restreindre le droit d'acquisition n'est concevable que par des mesures économiques telles qu'un **resserrement du crédit hypothécaire** ou la fixation d'une **charge maximum légale** applicable aux terrains urbains.

Ces dispositions, certainement efficaces, ont une contrepartie en ce sens qu'il sera toujours très difficile de faire une discrimination entre les opérations saines et normales et les autres. Il en va de même à certains égards de **l'impôt sur les gains immobiliers.** Qui pourra nier qu'il a finalement pour effet de contribuer à la hausse puisque c'est malgré tout l'acheteur qui le supporte, le vendeur ayant eu soin de le calculer dans son prix. Tout se passe comme si l'Etat cherchait par là à s'assurer, faute de mieux, une part du profit. A notre avis, deux conditions doivent dans tous les cas être respectées dans l'institution d'un tel impôt : son taux d'application doit non seulement être proportionnel au gain réalisé, mais inversement proportionnel à la durée de l'opération ; d'autre part, les revenus de cet impôt doivent être affectés non à la caisse générale mais à un fonds spécial destiné à faciliter la politique foncière des pouvoirs publics.

Telles sont finalement, avec quelques autres qui nous paraissent de moindre importance, les mesures envisagées pour parer à la hausse continue du prix des terrains. Il faut bien avouer que, même dans l'hypothèse où elles seraient toutes appliquées simultanément, il n'est guère possible d'en attendre la disparition d'un fléau que connaissait déjà la Rome antique et que les pays sous-développés d'Afrique et d'Asie voient apparaître aujourd'hui sur les talons mêmes des ingénieurs venus jeter les bases d'une adduction d'eau ou d'un équipement industriel. Faute de mesures draconiennes comme celles qu'appliquent le Danemark, en procédant lui-même au contrôle de toutes les ventes de sol, ou le Royaume-Uni, en bloquant la valeur d'un terrain à sa valeur de rendement, nous verrons se poursuivre la hausse des terrains. Tout au plus éviterons-nous les cas choquants et parviendrons-nous à freiner le mouvement.

Ces considérations émises, nous nous trouvons tout naturellement amenés à porter notre attention sur un domaine voisin : celui de **l'utilisation du sol,** d'une part en raison de la relation qui lie évidemment la valeur d'un terrain à ses possibilités d'utilisation, d'autre part en vue d'examiner comment les pouvoirs publics pourront, par une organisation rationnelle du territoire, prescrire assez à l'avance l'utilisation de chacune de ses portions et (ceci est la seule chance de succès) parer peut-être aux hausses pour avoir su localiser l'endroit où elles devaient se produire.

Dans la pratique courante de l'offre et de la demande, il est clair que l'estimation d'un terrain non bâti ou peu bâti est essentiellement basée sur les possibilités d'y construire. Que cette loi économique soit nuisible apparaît immédiatement dans la constatation que la proposition s'est renversée : c'est le prix du terrain qui a déterminé l'utilisation. Partout, au centre des villes, les hauteurs se sont accrues, rendant caduques les dispositions des règlements à peine celles-ci édictées. Il n'est pas facile de sortir de ce cercle vicieux et il nous paraît douteux que des mesures d'aménagement du territoire puissent y remédier. Il en va tout autrement dans les régions encore vierges qui peuvent être considérées comme les réserves pour l'habitation ou l'industrie de demain. Il nous paraît essentiel, là où la chose est encore possible, de prévoir l'aménagement en toute sérénité, selon les règles d'un sain urbanisme, dans la totale ignorance du prix du terrain. On conçoit qu'il serait raisonnable de bloquer le terrain à son prix antérieur à toute opération et de décider à qui profiterait l'accroissement de sa valeur. Cela semble réalisable si on imagine une opération accomplie par une communauté de propriétaires. Pourquoi la collectivité ne réaliserait-elle pas, ne serait-ce qu'à titre d'expérience, dans un cas déterminé, une opération de ce genre ?

Il faut savoir qu'il n'y a aucun miracle à attendre d'un plan de quartier ou d'un aménagement proposé pour une partie quelconque du territoire si les mesures prises se limitent à l'adoption de plans de zones même assortis de coefficients d'utilisation dans les meilleures règles de l'urbanisme. Elles doivent se compléter de dispositions précises tendant à en per-

mettre l'application et, dans la plupart des cas, devront sans doute avoir à la base l'acquisition des terrains soit par une communauté privée, soit par les pouvoirs publics. Il sort vraiment du cadre de cet exposé de déterminer encore quel genre de restrictions ou de contraintes seront nécessaires pour forcer le démarrage de l'aménagement dans le sens souhaité.

Pour terminer, il est un aspect enfin de l'utilisation du sol sur lequel nous tenons à insister. Il est à nos yeux si important que nous l'avons gardé pour nous servir de conclusion : nous voulons parler de la tendance **de repousser à la périphérie les logements à but social.** Il est déjà regrettable que la plupart des terrains libres soient éloignés du centre. Il ne convient pas d'aggraver cette situation par des mesures qui tendent à établir une proposition entre le prix du terrain et celui des loyers. On dira que les dispositions que nous incriminons ont un double but : ne pas charger outre mesure les économiquement faibles par les répercussions sur leur loyer d'un prix de terrain élevé et lutter en même temps contre la spéculation en refusant toute entrée en matière avec des vendeurs trop gourmands. Cette deuxième raison nous paraît comparable à un épouvantail à moineaux : si elle n'a gêné aucun spéculateur, elle a en revanche, ne serait-ce qu'à Lausanne, empêché la construction de plusieurs groupes de logements à loyers modestes bien situés près du centre ; ces logements se sont construits malgré tout, mais ils sont aux prix du marché libre. Quant à la première raison, nous ferons remarquer d'abord que la famille qui économise 30 à 50 francs de tram par mois peut les consacrer à son loyer. Mais surtout, nous voudrions faire la proposition concrète que voici :

Il est normal de ne pas charger le budget des familles modestes, mais il est non moins normal de chercher à les faire bénéficier des possibilités de logement qui subsistent encore dans les villes ; dans le cadre de la lutte que les pouvoirs publics mènent contre la spéculation, il convient d'acquérir également des parcelles situées près des centres ; lorsque l'étude révèle que les parcelles se prêtent à la construction de logements à but social, on dissociera le prix d'achat : seule une part, la « valeur de réinvestissement », sera prise en considération pour les logements neufs ; la différence sera portée au compte de la lutte contre les spéculations antérieures.

Sans rien révolutionner, cette mesure, pratiquée d'ailleurs par la Ville de Genève, nous paraît une heureuse application d'aménagement et de lutte contre la hausse du prix du sol, qu'il faut décidément se refuser à considérer comme inexorable.

Section romande de l'Union suisse pour l'amélioration du logement

La nouvelle ordonnance fédérale pour l'aide à la construction de logements à loyers modérés

Résumé de l'exposé de M. Georges Borel, conseiller national

Le Conseil fédéral, dans une séance de l'hiver 1959, a entendu une déclaration de M. Paul Chaudet constatant que le projet fédéral de construire dix mille logements de caractère social pendant la période de 1958 à 1962 ne donnait pas les résultats attendus. M. Chaudet admit l'échec de l'action fédérale et annonça des modifications nécessaires à l'ordonnance d'application de l'arrêté fédéral pour l'aide à la construction de logements à caractère social.

Nous avons appris, ensuite, la maladie puis la démission de M. Holenstein.

Depuis lors, le vent a tourné. M. F. Wahlen, appelé à diriger le Département fédéral de l'économie publique, a donné aussitôt l'impression d'un magistrat ouvert et bienveillant.

Le chef de service, M. Bommeli, également, nous a laissé percevoir un changement de climat que nous n'aurions pas pu prévoir après son exposé réticent à l'assemblée de l'USAL, à Bâle, en 1958.

M. Borel, après dix-sept mois d'attente, a enfin pu développer le postulat qu'il avait déposé sur le bureau du Conseil national.

Le 5 avril, on connaissait la suite par la parution du nouvel arrêté fédéral dont le texte a été distribué aux membres du Comité de la section.

Si toutes nos critiques n'ont pas pu être entendues et développées, nous avons néanmoins obtenu satisfaction sur les points les plus importants.

Le nouvel arrêté fédéral modifie comme suit l'article 5 de la précédente ordonnance d'application : « Sont réputées familles à revenu modeste au sens de l'article premier de l'arrêté fédéral, celles dont le revenu brut, déduction faite des frais d'obtention du revenu fixés selon les règles établies en matière d'impôt pour la défense nationale, ne dépasse pas, au moment de la prise de possession du logement, le **montant du loyer multiplié par six.**

» A ce montant, s'ajoutent 750 fr. pour chaque enfant mineur ou dont la formation n'est pas achevée et pour toute autre personne vivant en ménage commun et dont l'entretien incombe au chef de famille. »

Ce nouvel article, en portant la proportion du loyer et du salaire à 6, permet de faire entrer un grand nombre de salariés dans le cadre du projet fédéral.

L'ancien article 9, al. 3 et 4, est modifié comme suit : « Si la limite du coût brut, au sens des premier et deuxième alinéas, ne peut être respectée, en parti-