Le droit foncier en question

Autor(en): **Jaques, Michel**

Objekttyp: **Article**

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

Band (Jahr): **58 (1985)**

Heft 6

PDF erstellt am: **23.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-128649

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.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

doivent reposer sur des mesures de police, de politique sociale ou directement sur des mesures d'aménagement du territoire qui doivent être prises par les cantons. Il n'est donc pas exclu que des mesures d'aménagement du territoire peuvent entraîner une limitation des possiblités d'activité commerciale et industrielle et avoir ainsi des effets sur la politique économique. Cette situation n'est en principe pas contraire à l'article 31 de la Constitution fédérale, tant que ces mesures se justifient par l'aménagement du territoire et qu'elles rentrent dans le domaine visé par l'article 22*quater*. Mais le principe de la liberté du commerce et de l'industrie ne doit pas ainsi être vidé complètement de sa substance (ATF 102 Ia 116).

- Les recourants formulent le grief que la condition particulière d'autorisation mentionnée sous lettre *b* ci-dessus contient une clause de besoin, dans la mesure où elle détermine à la fois le besoin général en surfaces commerciales et sa répartition sur le territoire.
  Pour le TF, ce grief est infondé principalement pour les motifs suivants:
  - la délimitation de zones à bâtir selon les besoins, dans le cadre du processus d'aménagement du territoire, résulte clairement de l'article 15 LAT;
  - selon cette disposition, les zones à bâtir comprennent les terrains probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir;
  - cela ne vaut pas seulement pour les zones à bâtir d'une manière générale, mais également et indirectement pour les zones résidentielles, les zones d'activité et les autres zones particulières;
  - il en résulte que ce n'est pas uniquement le terrain destiné à l'habitation qui doit être limité selon les besoins, mais également celui qui sert aux activités commerciales;
  - des modifications de plans raisonnables permettent plus tard d'affecter à la zone à bâtir d'autres terrains (article 21 LAT).

- Les recourants s'en prennent, également à tort, à la fixation d'une limite maximale de la surface commerciale. Selon le TF, une telle limitation peut très bien être fondée sur des exigences de l'aménagement du territoire, à savoir:
  - les conditions géographiques, topographiques et climatiques propres à la Haute-Engadine, ainsi que l'habitat traditionnellement très dispersé justifient la limitation de la grandeur des centres commerciaux;
  - l'autorisation de construire de grands complexes commerciaux peut mettre en péril l'approvisionnement de la population de certaines vallées ou parties de celles-ci étant donné que les petits commerçants ne pouvant offrir des conditions aussi avantageuses pourront être menacés dans leur existence;
  - un tel résultat serait ainsi contraire à l'article 1 lettre *d* (garantir des sources d'approvisionnement suffisantes dans le pays) et à l'article 3 lettre *d* LAT (assurer les conditions dont dépend un approvisionnement suffisant des biens et services).

- Une telle limitation des surfaces commerciales peut être fondée en outre sur les arguments relevant de la politique des transports ou de la protection des nuisances.

- A l'heure où les autorités et les différents milieux intéressés constatent:
  - la disparition des commerces au centre des villes, liée à l'hémorragie de la population de ces mêmes centres,
  - la pollution due au trafic routier,

  cette affaire doit être poursuivie par une profonde réflexion. A moins... qu'il soit déjà trop tard.

C. Yerly, avocat,
vice-directeur ASPAN.

LE DROIT FONCIER EN QUESTION

Les données de la situation actuelle

C'est un fait nouveau pour personne: tout un chacun, simple particulier ou observateur privilégié, s'accorde pour admettre que le régime foncier, tel qu'il est défini notamment aux articles 22*ter* et *quater* de la Constitution fédérale, est pour le moins incapable de conjurer certains abus qui se manifestent sous différentes formes. Relevons parmi les carences les plus souvent dénoncées:

- la hausse continue des prix fonciers;
- la thésaurisation de terrains à bâtir;
- l'absence de mesures efficaces contre les menées spéculatives;
- la concentration toujours plus importante de la propriété foncière.

Le statut foncier actuel ne préoccupe pas seulement les responsables de l'aménagement et ceux qui y sont intéressés à un titre ou à un autre. Mais le débat foncier sera porté sous peu sur le plan politique et juridique à la suite notamment du dépôt de deux initiatives. L'une populaire, l'initiative «ville—campagne contre la spéculation foncière» (ci-après abrégé IVC),

a abouti officiellement le 21 juillet 1983, et l'autre, parlementaire, a été déposée par M. le conseiller national Bundi (canton des Grisons), en décembre 1982.
Les interactions ou les corrélations entre le régime foncier et l'aménagement du territoire ne sont plus à démontrer; elles sont évidentes. Comme beaucoup s'y attendaient la loi fédérale sur l'aménagement du territoire de 1979, délestée des dispositions de droit foncier contenues dans le projet de loi de 1974, n'a eu quasiment aucun effet sur le statut foncier. Nous sommes plutôt enclins à dire que ce statut est trop souvent un frein à un aménagement du territoire, à un urbanisme de meilleure qualité. C'est dire l'actualité de cette journée de réflexion de Soleure dont nous relatons ici la substance des principaux exposés.

Compte rendu de la journée ASPAN du 2 mai 1985 à Soleure

M. **U. Scheidegger,** président de la ville de Soleure, recevait plus de 500 personnes à l'occasion de la journée consacrée au «droit foncier, prix du sol et aménagement du territoire».
M. **Ferdinand Masset,** président de l'ASPAN centrale et président du Conseil d'Etat du canton de Fribourg, posait le problème en affirmant: «Il faudra pourtant, à plus d'un égard, se détourner radicalement de l'ancienne tendance qui consistait à créer des zones à bâtir et, ensuite, à ne pas faire grand-chose pour que celles-ci soient réellement et judicieusement construites; il importe également de laisser les zones agricoles à l'usage de l'agriculture et, sur un plan général y compris en matière de loyers, de tenir compte des impératifs sociaux, afin que ceux qui sont plus faibles sur le plan économique puissent continuer à se loger décemment, voire à accéder à la propriété.»

M. Werner Kallenberger commentait le contenu de l'initiative ville—campagne contre la spéculation foncière dont le but consiste à:
- régler par voie légale les expropriations et les limitations à la propriété pour des motifs d'intérêt public;
- exiger que les biens-fonds ruraux non équipés en terrains à bâtir soient soumis à un contrôle des prix et que leur prix ne dépasse pas le double de leur valeur de rendement; de plus, ces biens-fonds ne pourront être utilisés et acquis que par ceux qui les exploiteront eux-mêmes;
- limiter les indemnités pour expropriation aux utilisations qui sont effectivement déjà réalisées;
- compléter l'article 22*quater* cst. par un quatrième alinéa qui obligerait les cantons à prélever les plus-values.

Or, le Conseil fédéral a décidé de proposer le rejet de l'IVC et de renoncer à leur présenter un contre-projet, en avançant que les buts visés par l'initiative sont certes louables, mais les moyens sont disproportionnés.

M. Marius Baschung, directeur de l'Office fédéral de l'aménagement du territoire, évoquait alors les motifs de ce rejet:
- les objectifs partiels les plus importants qui sont visés par cette initiative peuvent fort bien être atteints en légiférant, mais sans devoir modifier la Constitution fédérale;
- le modèle d'usage personnel appelle de sérieuses réserves, lorsqu'on réfléchit aux modalités d'application concrète de l'initiative;
- des révisions sont déjà en cours et elles permettront d'atteindre certains objectifs sectoriels importants, visés par les auteurs de l'initiative.

Ensuite, **M. Bundi,** conseiller national (Coire), se posait la question: «Faut-il réviser l'article 22*ter* de la Constitution fédérale?»
Il constatait qu'en 1980, 30% seulement des Suisses résidaient dans leur propre logement et que la propriété de logements s'est déplacée des personnes physiques vers les personnes morales, sociétés anonymes et coopératives. En effet, 10% des contribuables disposent de plus de quatre cinquièmes de la fortune immobilière — et 1% en possède environ le tiers! La raréfaction de l'offre de terrains à bâtir et les prix élevés ne sont pas jugés graves par les seuls particuliers, mais encore par les communes. Il admettait de plus que des mesures d'aménagement du territoire prises durant les vingt dernières années avaient, sans aucun doute, contribué à faire grimper massivement les prix des terrains et que des mesures d'aménagement visant à stabiliser ou à abaisser les prix des biens-fonds n'avaient pas eu d'effets décisifs; il débouchait alors sur une série de propositions:
- La concentration de la propriété immobilière est nuisible pour l'économie nationale et du point de vue social. Plusieurs études effectuées ces dernières années concluent qu'un nombre toujours plus grand d'immeubles sont concentrés dans les mains de sociétés et que, par conséquent, le pouvoir économique prend un visage toujours plus anonyme; «à la privatisation des gains résultant de transactions immobilières fait face *la socialisation des coûts*». Si l'on renonce à entreprendre des changements fondamentaux dans le domaine du droit foncier, on met en péril l'existence de logements pour indigènes ayant des revenus modestes ou moyens; on met également en danger les superficies de production agricole ou artisanale au sein de la zone à bâtir ainsi que la survie des hôtels traditionnels.
- Lorsque l'intérêt général le justifie, la Confédération est autorisée à édicter, au besoin en dérogeant à la liberté du commerce et de l'industrie, des prescriptions pouvant lutter *contre les conséquences de la concentration de la propriété foncière, lorsque celles-ci sont nuisibles sur le plan économique ou social. Les gains immobiliers* sont nuisibles sur le plan économique et social.
- La législation fédérale devrait prévoir que tous les cantons sont tenus de percevoir sur les gains immobiliers des impôts calculés selon des principes uniformes. Cette fiscalité devrait lourdement frapper le gain purement spéculatif et la répercussion de tout ou partie de cet impôt sur l'acheteur devrait être interdite, puisqu'il s'agit là d'une répercussion qui se traduit évidemment par un renchérissement prononcé.

— Aussi bien dans les villes qu'à la campagne, il y a des bâtiments inoccupés durant de longues périodes, alors que, pour une part, les logements y sont confortables. Ceux qui cherchent un logement n'en trouvent que dans des bâtiments neufs de la périphérie et à des prix élevés. La collectivité devrait donc disposer d'un droit de préemption, par exemple sur les bâtiments vides durant plus de deux ans, à la condition toutefois que ces logements soient ensuite loués ou vendus à la population indigène. On pourrait encore examiner comment permettre aux collectivités l'acquisition de terrains à des prix abordables.
— *Encouragement de la formation et de la diffusion de la propriété* au profit de personnes physiques, notamment pour leur usage personnel, et d'institutions d'utilité publique.
— *Création d'une compensation des plus-values.* Des mesures prises par les pouvoirs publics, notamment des mesures d'aménagement, équipements, etc., entraînent des plus-values pour les propriétaires touchés. Il y a donc gain ou bénéfice résultant de l'aménagement non seulement en cas de vente, mais encore sous toute forme d'amélioration de l'affectation et d'utilisation. Il faudra songer aux plus-values déjà réalisées.

Il conclut enfin en proposant d'examiner si un nouvel article constitutionnel sur le droit foncier ne devrait pas commencer par la phrase suivante: «La propriété est garantie dans les limites des devoirs envers le prochain, la société et l'environnement.» Le régime de la propriété privée n'a pas à être démantelé. La liberté de posséder doit rester un droit fondamental qui peut s'exercer dans le cadre de l'économie de marché de type social. Mais il faut pouvoir limiter l'exercice de ce droit dans la mesure où la présence d'un intérêt public prépondérant le justifie. Le fait d'ancrer dans la Constitution fédérale le caractère social de la propriété foncière apporterait une base solide tant à des mesures d'encouragement de l'accession à la propriété qu'à d'autres mesures des pouvoirs publics pour lutter contre les abus. Une telle disposition compléterait harmonieusement le principe déjà énoncé à l'article 2 de la Constitution fédérale, selon lequel la Confédération a notamment pour but d'accroître la prospérité commune des Confédérés.

Me **R. Stüdeli,** directeur de l'ASPAN, corroborait les propositions de M. Bundi en formulant les revendications générales suivantes:
— La loi fédérale sur l'aménagement du territoire doit prescrire que les communes sont tenues de subdiviser les zones à bâtir en sous-zones équipées (1re étape) et en sous-zones de développement des constructions (2e étape).
— Dans les zones équipées, le droit fédéral doit conférer à chaque propriétaire foncier le droit de construire rapidement.
— Les communes doivent être tenues de faire passer, au fur et à mesure des besoins, des terrains classés dans la zone de développement des constructions (2e étape) en zone équipée.
— Les propriétaires de terrains doivent être tenus, en cas de besoin, de construire sur ces terrains dans un délai de quelques années ou de libérer ces terrains pour la construction, au besoin par le biais d'une expropriation de la commune qui devra alors veiller à ce que ces terrains soient rapidement reprivatisés.
— La Confédération doit proposer des règles simples concernant le remembrement de terrains.
— Les terrains qui sont prêts à la construction et situés en zone équipée doivent faire l'objet d'une estimation à leur valeur vénale par les cantons et les communes, lorsqu'il s'agit de calculer l'impôt sur la fortune.
— Les changements de main en dehors des zones agricoles doivent être soumis au paiement d'une redevance spéciale de 1%, dont la produit sera affecté par les cantons et les communes à la compensation des inconvénients notables résultant de l'aménagement du territoire.
— La Confédération et les cantons doivent favoriser l'occupation des logements par leur propriétaire.

Après que M. **R. Juri,** directeur de l'Union suisse des paysans, ait présenté le point de vue des agriculteurs (maintien des bonnes terres cultivables, maintien de la fertilité naturelle des sols, maintien des exploitations familiales paysannes entre les mains de ceux qui exploitent le sol), M. **Kurt Rutz,** de la «Rentenanstalt», indiquait le rôle des grandes assurances, notamment en affirmant: «Je n'exclus pas que les prix du terrain continuent à grimper. Mais les assureurs-vie seraient les premiers à se réjouir de pouvoir acquérir des terrains meilleur marché. Là, nous avons précisément à faire à un élément toujours plus rare et, partant, aux réactions et conditions du marché».

Enfin, le discours de Mme la conseillère fédérale **E. Kopp,** en évitant d'entrer dans le champ des discours techniques et juridiques précédents, replaçait l'homme face à la nature, au sol et au territoire.
Elle relevait trois raisons à la situation actuelle:
— Avalanche d'exigences (de toutes parts) à l'égard du sol, force du sol comme objet d'investissement.
— Fuite vers la nature. Le sol est chargé des problèmes de notre société. Désir d'avoir une résidence secondaire.
— Egoïsme à courte vue. Les plaies infligées à la végétation demanderont des décennies pour les réparer.

Elle estime d'autre part que le problème du sol est le reflet de notre pensée et de nos actions, et qu'il faut décharger notre terre de notre flux d'exigences.
Elle poursuit en suggérant de résoudre les problèmes sociaux là où ils se posent et qu'il faut apprendre à nous restreindre.
Nous devons chercher des solutions plus douces et nous considérer comme une part de la nature et non comme le point focal de la création.
Une évolution du droit est certes souhaitable, mais elle postule que chacun de nous se remette en cause.

Michel Jaques, géographe,
Service cantonal de l'aménagement du territoire, Lausanne.