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

Herausgeber: Société de communication de l'habitat social

Band: 27 (1955)

Heft: 4

Artikel: Lévolution des régimes fonciers

Autor: Abrams, Charles

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-124404

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: 15.07.2025

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

L'ÉVOLUTION DES RÉGIMES FONCIERS

Par Charles Abrams

La permanence de la possession du sol est depuis longtemps l'un des objectifs principaux de l'homme dans sa lutte pour la sécurité et l'intimité de sa vie privée. Cette notion a persisté malgré l'urbanisation croissante et la tendance à une société aux contrôles plus nombreux ; il faut donc en tenir compte dans l'élaboration de toute politique publique.

Effets de l'industrialisation et des autres changements sur les régimes fonciers.

L'industrialisation a entraîné de nouvelles utilisations du sol. La terre porte désormais, non seulement des habitations, mais également des mines, des usines, des bureaux et d'autres établissements industriels. Au fur et à mesure que les hommes se sont groupés dans les villes, à la recherche d'un abri situé près du lieu de leur travail, des problèmes sociaux graves se sont posés : taudis, crise du logement, surpeuplement, mauvaise utilisation du sol, exploitation du peuple. C'est alors qu'intervint l'Etat, au moyen d'une série de réglementations et de contrôles. Lorsque le problème s'aggrava à la suite des guerres, des accroissements de population et des bouleversements d'ordre politique et économique, des changements importants se produisirent dans la structure du régime foncier : confiscations ou expropriations suivies de redistributions des terres, division de la propriété concentrée ou remembrement obligatoire des propriétés morcelées. Les locataires se virent accorder, souvent aux dépens des propriétaires, des droits supplémentaires. Bien que, en général, le propriétaire ait encore à l'heure actuelle le droit d'utiliser sa terre, de la louer, de la vendre, de l'hypothéquer et de la transmettre à ses héritiers, ses devoirs et obligations se sont, dans de nombreux pays, étendus si considérablement que la notion de propriété foncière a pris un sens nouveau.

Au moyen de la réglementation sur les loyers, deux des attributs importants de la propriété, le droit de reprendre possession des lieux et le droit de fixer les loyers, ont été retirés au propriétaire pendant de longues périodes de crise, qui se sont parfois prolongées indéfiniment. Les ordonnances de zoning et les lois sur l'aménagement ont, souvent sans compensation, réduit de façon considérable les droits d'aménagement. Des limitations des prix des constructions ou des terrains ont gravement affecté la valeur des terrains, cependant que les fins d'utilité publique pour lesquelles des terrains peuvent être retirés des mains de propriétaires privés sont devenues si nombreuses que la continuité de la possession n'est plus aussi certaine que jadis. Dans certains pays, la propriété foncière privée a même totalement disparu.

Au XVIIIe siècle, William Pitt, lord Chatham, pouvait affirmer que « l'homme le plus pauvre pouvait dans sa cabane défier le roi – les orages peuvent entrer ; la pluie peut entrer – mais le roi d'Angleterre ne le peut pas ; toutes ses forces armées n'oseraient pas franchir le seuil de la cabane en ruines ». Mais au XXe siècle, le roi (ou son remplaçant, l'Etat) peut entrer, précisément dans le but d'empêcher la pluie et le vent de pénétrer. La « cabane en ruines » est devenue une question qui intéresse l'Etat. Le problème est maintenant de savoir, dans le cas où les forces de l'Etat « franchissent le seuil », si une indemnité doit être payée au propriétaire et, dans l'affirmative, quand et comment.

Développement des restrictions apportées par les pouvoirs publics à l'utilisation des terrains.

Ces changements ne se sont pas produits du seul fait du hasard, et les contrôles de la propriété privée ne sont pas chose nouvelle. Il y a quatre mille ans, le code d'Hammourabi prescrivait la peine de mort pour tout entrepreneur de construction dont l'immeuble, en s'effondrant, causait la mort du propriétaire. Plus de mille ans avant l'ère chrétienne, les Chinois connaissaient des règlements de construction et, à l'époque de l'Empire, Rome avait institué des normes minimums en ce qui concerne les charpentes, la protection contre l'incendie et l'hygiène, les violations étant sanctionnées par l'amende et l'emprisonnement. Les anciens shastras de l'Inde avaient édicté des règlements en ce qui concerne la hauteur et l'architecture des maisons neuves. A Londres, l'utilisation de murs mitoyens en pierre, de caniveaux d'évacuation et d'autres mesures d'hygiène et de sécurité fut rendue obligatoire au XIIe siècle et, à la suite de l'incendie de 1666, le Parlement exigea l'approbation préalable de tous les plans avant le commencement des travaux de construction. En Suède, les règlements de construction remontent au XVIIe siècle, et le type de l'emplacement des habitations dans la colonie hollandaise de New Amsterdam (appelée maintenant New York) ont été prescrits en 1625. Cependant, si les restrictions apportées à l'utilisation des terrains et la construction des habitations ont été utilisées de façon constante, elles n'ont joué qu'un rôle minime dans les premières années de l'urbanisation intensive.

Avec l'expansion croissante des villes, la menace qu'elles constituaient pour l'hygiène et la sécurité de la collectivité devint apparente et des protestations s'élevèrent dans les différents pays. Les symptômes semblent avoir été partout les mêmes et les protestations simultanées, exactement comme de nos jours dans le monde. En 1834, Garret Forbes, inspecteur sanitaire de la ville de New York, fulminait contre « les conditions de surpeuplement et de saleté dans lesquelles vit une grande partie de notre population ». Quatre ans plus tard, Hans Linstow, architecte du Palais royal à Oslo, réclamait des logements décents pour les travailleurs. Des enquêtes officielles sur les conditions de logement étaient entreprises en Belgique en 1837. En 1842, le rapport sur les conditions d'hygiène de la population laborieuse du Royaume-Uni, préparé par Edward Chadwick, alors secrétaire de la Commission de la loi d'assistance aux pauvres *(Poor Law Commissioners)*, était présenté au secrétaire d'Etat à l'intérieur. En 1844, John Griscom protestait, aux Etats-Unis, contre les quartiers réservés aux immigrants, qu'il qualifiait de « indignes d'abriter des animaux ». En Norvège, le mouvement ouvrier Thrane revendiquait entre 1848 et 1851 de meilleurs logements, et un groupe de citoyens soucieux du bien public lançait le premier programme de construction d'habitations à bon marché à Oslo. En 1848, l'Angleterre votait la loi sur la santé publique *(Public Health Act)*, qui introduisait un nouveau mode de contrôle des nouveaux bâtiments.

Charles Abrams est un juriste, professeur à la Faculté des sciences politiques et sociales *(Graduate Faculty of Political and Social Science)*, New School for Social Research, New York, et maître de conférences, pour les questions d'économie foncière et d'habitation, à l'Université de New York et à l'Université de Pennsylvanie. Des recherches complémentaires sur les pratiques dans les différents pays ont été faites par Shirley Adelsor Siegel, membre du Barreau de New York.

Au milieu du XIXe siècle toutefois, les protestations sociales n'avaient pas amené d'améliorations sensibles dans les conditions de logement, et les mesures de contrôle sur les terrains urbains et la construction restaient pratiquement de pure forme. L'une des raisons de cet état de choses était que la distinction entre terrains ruraux et terrains urbains n'était pas aussi clairement faite qu'aujourd'hui. Une grande quantité de terres arables était située à l'intérieur des limites des villes et la transformation de terrains ruraux en terrains urbains s'effectuait lentement et de façon fragmentaire. La loi traitait de façon identique les deux types de terrains lorsqu'il s'agissait de la détermination des droits et des obligations, et la coutume, l'opinion publique et même le régime fiscal faisaient peu ou pas de disctinction entre les différentes utilisations. Comme le terme « terrain » signifiait généralement terrain rural (en fait, il a souvent encore cette signification), ce sont plus particulièrement les problèmes fonciers dans les régions rurales qui retenaient l'attention.

Changement d'attitude vis-à-vis de la propriété foncière.

Vers la fin du XIXe siècle, un changement d'attitude vis-à-vis de la propriété foncière se manifesta. Avec l'accroissement considérable et continu de la population mondiale, il semblait que tôt ou tard la terre ne pourrait plus produire suffisamment pour nourrir, vêtir et abriter sa population. L'industrie, jeune et dynamique, fournissait de nouveaux emplois, de nouvelles méthodes pour améliorer le rendement, de nouveaux produits et un plus grand confort. Le blâme ne pouvait donc retomber sur elle.

Les grandes propriétés rurales en Angleterre, toutefois, firent apparaître la terre comme la source véritable du « mal » dans le malaise social. Malthus avait affirmé que la population du globe augmentait selon une progression géométrique, alors que la production alimentaire suivait une progression arithmétique. Ricardo croyait que la rente s'accroîtrait de façon continue. John Stuart Mill pensait que les propriétaires « s'enrichiraient, pour ainsi dire dans leur sommeil, sans travailler, sans courir de risques ou sans faire d'économies ».

La thèse de Herbert Spencer semblait irréfutable, lorsqu'il affirmait :

« Supposons que toute la surface habitable du globe soit close ; il s'ensuit que si les propriétaires fonciers possèdent un droit valable sur le sol... sauf par permission spéciale des seigneurs du sol, les hommes ne peuvent avoir de place pour poser leurs pieds. Si les possédants veulent leur refuser une parcelle de sol pour dormir, ces hommes sans terre peuvent légalement être expulsés de toute la surface du globe. »

La propriété foncière privée qui, très peu de temps auparavant, avait été reconnue comme un droit naturel, était maintenant considérée, dans certains milieux, comme une nouvelle forme de « vol ». On pensait que des mesures radicales devaient être prises avant que la rente n'absorbe tout profit et que le propriétaire ne domine le monde.

Ces attitudes se firent jour dans les centres urbains de l'Europe du XIXe siècle et également aux Etats-Unis, malgré la vaste réserve de terrains vierges de ce pays. « A mesure que la société progresse, dit Henry George, le ranch non clos est remplacé par la ferme ; la ferme de culture extensive par la ferme de culture intensive ; le champ de blé par le jardin maraîcher, et le jardin maraîcher à son tour est divisé en lots de terrains urbains. » Il maintenait que cela signifiait une plus grande concentration de la propriété et une plus grande influence des propriétaires.

A un autre moment, George demandait « pour quelle raison y a-t-il surpeuplement des villes? » et il répondait :

« Il n'existe pas de raison naturelle. Prenez New York, par exemple ; la moitié de sa superficie ne comporte pas de constructions. Alors, pourquoi les gens doivent-ils s'entasser tous comme ils le font? Tout simplement à cause de la propriété foncière privée. Il existe beaucoup d'espace sur lequel on pourrait construire et beaucoup de gens qui veulent construire, mais, avant que quelqu'un puisse construire une maison, il lui faut payer à quelque larron le prix de son chantage. »

Les attaques contre la propriété privée des terrains urbains apparurent de plus en plus justifiées au fur et à mesure que les populations affluaient vers les villes et que les loyers s'élevaient. Elles furent confirmées, en outre, lorsque les capitalistes privés s'efforcèrent de tirer de leurs terres le maximum de profit en entassant, sur une parcelle, le nombre maximum d'habitants et en construisant des bâtiments de la qualité la plus médiocre mais permettant de réaliser un profit maximum.

En certains endroits, les hommes construisaient encore leurs habitations de leurs propres mains et avec des matériaux qu'ils avaient trouvés aux alentours. Ce n'étaient pas toujours des artisans très habiles et ils ne pouvaient pas observer les normes rigides des lois sur la construction ou même se permettre de se procurer les matériaux les plus indispensables à la construction d'une maison minimum. En tout état de cause, ils considéraient ces abris comme temporaires, car ils avaient l'intention de déménager pour occuper de meilleurs logements très prochainement. Des demeures de fortune apparurent dans les villes et leurs alentours immédiats, et là où elles étaient interdites, les nouveaux arrivants s'entassèrent sur tous les terrains qu'ils pouvaient trouver, le résultat étant l'établissement de masures édifiées à la main à la limite des villes ou partout où elles étaient tolérées. Elles subsistèrent parfois pendant des générations.

Dans ces centres en cours d'industrialisation, où l'industrie du bâtiment était aux mains de particuliers, le milieu naturel fut conditionné par les intérêts privés. Les aménagements municipaux, les services publics ne firent que suivre le sillage des décisions de l'entrepreneur privé, décisions qui n'étaient pas motivées par des considérations d'amélioration de la collectivité, mais bien par ses propres intérêts. On ne saurait l'en blâmer, car il construisait pour réaliser un profit et non pour le bien des générations futures ; aussi, sauf dans le cas où les immeubles étaient construits pour un long usage, on ne pouvait s'attendre à ce qu'ils soient du prix le plus élevé ou de la meilleure qualité. Le nombre des taudis s'accrut. A mesure que les terrains situés plus loin de la ville furent morcelés et lotis, la durée du trajet journalier à destination du lieu de travail devint condition du choix des sites de l'entrepreneur. Lorsque les rues et les aménagements publics eurent été intégrés dans le tracé général, la configuration des villes et de certaines de leurs banlieues devint immuable, et cela rendit le réaménagement difficile, sinon impossible. La valeur des terrains monta en flèche ; les problèmes sociaux se multiplièrent. Il s'ensuivit des protestations plus nombreuses et il fut nécessaire d'instaurer d'autres restrictions à l'utilisation des terrains.

Les premiers symptômes de la différenciation entre les terrains urbains et les terrains ruraux dans le droit et la politique des pouvoirs publics devinrent de plus en plus clairs au fur et à mesure qu'une loi après l'autre était votée pour freiner l'excès de spéculation du constructeur urbain.

Certaines réglementations prescrivirent alors les matériaux qui devaient être utilisés dans la construction, la hauteur minimum et maximum des bâtiments, le coefficient de surface bâtie ou les utilisations que l'on pouvait donner au terrain, cependant que d'autres dispositions visaient à améliorer les bâtiments existants. Plus récemment, d'autres restrictions ont frisé la confiscation lors-

que le contrôle des loyers, joint à une forte inflation monétaire, balaya complètement les derniers vestiges de profit des propriétaires en France et en Europe centrale.

Limites et limitations des restrictions.

Toutefois, quelque nombreuses et rigides que soient les restrictions mentionnées ci-dessus, elles n'ont pas permis de résoudre le problème fondamental : produire un nombre de logements suffisant. En outre, il apparut de plus en plus évident que ces restrictions à elles seules ne pouvaient pas aboutir à une amélioration sensible du milieu urbain et fournir des logements décents aux classes les plus défavorisées. Les raisons principales sont les suivantes :

L'élévation des normes des habitations augmentait les prix de revient et les loyers, élargissant davantage la marge qui existait entre le prix que le constructeur devait demander pour son produit et le prix que le consommateur avait les moyens de payer.

Un trop grand nombre des habitations existantes avaient été construites de façon si insuffisante qu'aucune législation, aussi radicale fût-elle, ne pourrait parvenir à les améliorer et à les amener à un niveau normal.

Lorsque les réglementations devenaient trop sévères, les propriétaires souvent faisaient évacuer ou démolissaient leurs immeubles, réduisant par là même le nombre de logements disponibles pour les familles à faible revenu et aggravant le problème du logement.

Finalement, ces restrictions ne pouvaient que contrôler le type de bâtiments à construire ou le montant des loyers à percevoir ; elles ne pouvaient pas obliger l'entrepreneur à construire s'il estimait que la construction n'était ni rentable, ni pratique ; si la réglementation était trop sévère dans une région, il avait toujours la possibilité d'aller construire ailleurs, de construire des habitations destinées à des familles d'un revenu plus élevé ou même de cesser complètement de construire.

(A suivre.)

LA TECHNIQUE ET LA CULTURE DANS UNE CIVILISATION MODERNE*

Par André Siegfried, de l'Académie française

(Suite.)

Après le passage des Grecs, tout a été transformé, tout s'est clarifié. Nous savons ce qu'est la science, ce qu'est la loi, ce qu'est l'objectivité, et nous savons surtout ce qu'est la curiosité désintéressée de la science, cette curiosité de l'homme qui, simplement, veut savoir. Non pas pour être plus puissant, non pas pour être plus heureux, non pas pour avoir un niveau de vie plus élevé, mais savoir simplement pour savoir, c'est-à-dire, en réalité, pour être un homme. Partout où l'on a cette conception de la connaissance objective et désintéressée, on est en Occident. C'est dire que les limites de l'Occident sont beaucoup moins grandes, ou plutôt beaucoup plus petites, qu'on ne pourrait être porté à le croire.

2. *Notre conception de l'individu*

Le second fondement sur lequel repose notre civilisation, est la conception que nous avons de l'individu. Nous devons notre conception de l'individu d'une part aux Grecs et, d'autre part, à l'Evangile. Avant Socrate, avant Jésus-Christ, la notion de l'individu était floue, peu claire ; après que Socrate nous eut enseigné l'*esprit* critique, que Jésus-Christ nous eut enseigné ce qu'est une âme – c'est-à-dire, non seulement un homme intellectuel mais un *homme spirituel* – nous nous sommes trouvés en présence d'une conception de l'individu qui n'était plus celle du passé, qui, traversant les magnifiques progrès du droit romain, les magnifiques progrès spirituels du moyen âge, est arrivée à ce XVIIIe siècle que Michelet appelait le Grand Siècle, qui nous a donné la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, la Déclaration des droits des Etats-Unis et la notion de l'homme dans les démocraties. Attention !... dans les démocraties occidentales qui respectent l'individu.

Pourquoi l'individu doit-il être respecté? Parce que l'individu est considéré *non pas comme un moyen, mais comme un but en soi.*

Dès l'instant qu'il est considéré comme un individu intelligent et responsable, il a le droit de demander à la société des *garanties :* garanties politiques, civiles de liberté de pensée et de cette liberté critique qui, pour moi, est la grande liberté, supérieure à la liberté économique, politique, égale à la conception de liberté de l'homme lui-même.

Une fois encore, partout où l'on a cette notion de l'individu, on est en Occident, et vous connaissez assez le monde pour savoir qu'on sort très vite de ses limites...

3. *Notre conception de la technique industrielle*

La définition que je vous ai donnée de la civilisation européenne, occidentale, était cette conception de l'homme et du citoyen, cette conception de la connaissance.

Si j'avais parlé au XVIIIe siècle, je me serais arrêté là. Mais, depuis lors, est arrivé un phénomène historique fondamental qui, dans l'histoire de l'humanité occupe, probablement, la position centrale : *la révolution industrielle* avec la découverte de la machine. Auparavant, il y avait des machines : des moulins à vent, des moulins à prières... Jusqu'alors, la machine n'avait pas été employée avec les mêmes mécaniques qu'aujourd'hui. A partir de la machine à vapeur, depuis deux cents ans, c'est un développement formidable. Je n'ai pas à en parler devant vous, parce que vous le connaissez mieux que moi.

Je connais bien peu de Français qui ne se rallieraient à cette manière de voir.

La culture est la prise de conscience par l'individu de sa personnalité d'être pensant dans ses rapports soit avec d'autres hommes, soit avec le milieu naturel,

* Voir « Habitation » N° 3/1955.