

# La construction de logements et l'expropriation pour cause d'utilité publique

Autor(en): [s.n.]

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **35 (1963)**

Heft 1

PDF erstellt am: **11.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-125409>

## **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.

# La construction de logements et l'expropriation pour cause d'utilité publique

Un récent arrêt du Tribunal fédéral.

11

En date du 14 novembre 1962, le Tribunal fédéral a rendu un arrêt susceptible de retentir favorablement sur le lancinant problème du logement.

En effet, la Cour de droit public n'a pas hésité à étendre la notion de l'intérêt public en refusant de déclarer inconstitutionnelle l'initiative du Parti du travail genevois dont le texte est donné ci-dessous et qui précisait que l'Etat pouvait acquérir dans certaines conditions tels biens-fonds «par voie d'expropriation pour cause d'utilité publique aux fins de construction de logements».

Certes, l'arrêt du Tribunal fédéral se réfère à la situation très particulière de Genève et les terrains en question sont ceux que le Grand Conseil a la faculté de déclasser pour les affecter exclusivement à la construction de logements à loyers modérés. Il n'en reste pas moins qu'un pas a été fait en direction de ce que les milieux responsables des logements à caractère social considèrent comme le postulat N° 1: reconnaître à la construction de logements à loyers modérés le caractère d'utilité publique. Nos lecteurs mesureront mieux encore l'importance de l'arrêt du Tribunal fédéral en prenant connaissance de l'émotion qu'il suscite parmi les milieux qui combattent traditionnellement toutes les formes d'aide des pouvoirs publics à la construction de logements, pensant défendre ainsi nos libertés. Il y a pourtant un moment où l'excès même de certaines de ces libertés les condamne à céder le pas à l'intérêt collectif.

*Habitation.*

*Voici quelle est l'opinion de la Fédération romande des intérêts immobiliers:*

## **Jurisprudence**

### **Expropriation pour cause d'utilité publique**

La Cour de droit public du Tribunal fédéral a rendu, en date du 14 novembre 1962, un arrêt qui porte, au profit de l'Etat, une atteinte grave à la libre disposition de la propriété privée, en interprétant d'une manière extrêmement extensive les textes constitutionnels qui garantissent cette liberté. Cette décision a été prise en vertu de l'intérêt public, dont la majorité des juges ont considérablement élargi la notion. Il est extrêmement symptomatique de l'évolution générale de nos institutions que l'organe précisément chargé du respect des principes sur lesquels est fondé notre régime de droit se réfère à des textes où ces principes traditionnels sont inscrits pour valider une extension des pouvoirs de l'Etat.

#### **1. Les faits**

Le 20 décembre 1960, le Parti communiste du travail genevois déposait à la Chancellerie cantonale une initiative populaire visant à la construction de logements à loyers modérés, «dont 3000 immédiatement». Cette initiative tendait à modifier la loi du 25 janvier 1957 sur la création de logements à loyers modérés. Elle cherchait à y introduire, en particulier, un article 7bis dont la teneur est la suivante:

1. Toute modification des limites de zones<sup>1</sup> ouvre à l'Etat un droit de préemption sur les terrains déclassés.
2. Faute d'accord amiable, l'Etat peut les acquérir par voie d'expropriation pour cause d'utilité publique aux fins de construction de logements.

La commission du Grand Conseil chargée de l'examen de l'initiative demanda alors aux professeurs Huber et Patry de dire si elle pouvait être déclarée inconstitutionnelle. Sur la base de la consultation de ces deux experts, le Grand Conseil déclara, par 57 voix contre 26, l'initiative

<sup>1</sup> Le canton de Genève connaît le système de la répartition du terrain en différentes zones destinées respectivement à la construction de logements, à l'installation des industries et aux exploitations agricoles. Les limites de ces zones ayant été fixées il y a plusieurs dizaines d'années, elles doivent être fréquemment modifiées du fait de l'extension de l'agglomération urbaine.

irrecevable, dans sa séance du 23 janvier 1962. Les auteurs de l'initiative interjetèrent alors contre cette décision un recours de droit public auprès du Tribunal fédéral. Les juges fédéraux ont consacré deux audiences à l'examen de ce problème, la première le 3 octobre 1962 et la seconde le 14 novembre 1962. Au cours de leur première réunion, les juges se sont penchés sur les principaux motifs qui avaient incité les experts à donner un avis de droit négatif à l'égard de la recevabilité de l'initiative.

## 2. Les motifs d'inconstitutionnalité

On peut brièvement résumer ces arguments de la façon suivante: L'article 6 de la Constitution genevoise garantit l'inviolabilité de la propriété. De plus, la majorité de la doctrine ainsi que la jurisprudence du Tribunal fédéral considèrent cette garantie comme un principe de droit constitutionnel non écrit de la Confédération. Cependant, l'expropriation pour cause d'intérêt de l'Etat ou de la commune est également prévue par la Constitution genevoise. Mais la notion d'utilité publique n'est pas synonyme d'utilité sociale dans le cadre de laquelle entre la construction de logements à loyers modérés. Une expropriation dans ce but reviendrait à déposséder des personnes privées (les propriétaires) en faveur d'autres personnes privées (les futurs locataires des logements édifiés sur les terrains expropriés) et ne constitue pas une cause d'utilité publique au même titre que la construction d'un hôpital ou d'une route qui profite à l'ensemble de la communauté.

De plus, un droit de préemption en faveur de l'Etat, adopté par le canton, constituerait une grave atteinte à l'unité du droit civil fédéral, la Confédération étant seule compétente d'en modifier la teneur pour l'ensemble des cantons. Un droit de préemption aussi généralisé que celui que prévoit l'initiative communiste pourrait devenir un instrument de la politique tendant à modifier le régime actuel de la propriété dans le sens d'une étatisation. Une telle dérogation du droit fédéral n'entre pas dans la compétence d'un canton.

Ce point de vue fut défendu par le juge rapporteur auprès de ses collègues et quatre d'entre eux se rallièrent à son opinion. Mais, sur une intervention de l'un des opposants qui donna une interprétation très extensive de la notion d'intérêt public, deux des juges précédemment convaincus de l'inconstitutionnalité de l'initiative revinrent sur leur avis, si bien que par 4 voix contre 3 les principaux arguments présentés par les experts étaient écartés.

Lors de la seconde audience, les juges examinèrent les motifs secondaires présentés par l'Etat de Genève sur la base de la consultation des experts. En fait, la discussion porta essentiellement sur l'atteinte que l'initiative porterait à l'institution même de la propriété privée. Le juge rapporteur, reprenant l'avis des professeurs Huber et Patry, fit valoir qu'admettre une expropriation dans le but de construire des logements à caractère social pourrait conduire, par suite de l'augmentation de la population, à l'étatisation de tout le territoire cantonal. Le régime de la propriété foncière serait alors aboli. Or, le principe de la garantie de la propriété interdit de supprimer, voire de vider de sa substance la propriété privée comme institution juridique. «Nous pensons que l'expropriation pour la construction de logements à caractère social n'est pas une solution valable, conforme aux principes constitutionnels, du problème immobilier.» A cet égard, le Tribunal fédéral, en 1959, a déclaré inconstitutionnelle, pour ces motifs, une initiative bâloise qui voulait imposer au gouvernement l'obligation d'acheter peu à peu, mais de gré à gré, tous les terrains du canton de Bâle-Ville.

## 3. Les arguments de la majorité des juges fédéraux

Cependant, ce nouvel argument n'a pas réussi à faire changer d'avis aucun des juges de la majorité. Ceux-ci arguèrent du fait que la garantie de la propriété privée avait été ancrée dans notre système constitutionnel pour protéger les particuliers et leurs libertés individuelles. Or, dans les circonstances actuelles, les particuliers sont moins menacés dans leurs propriétés par l'intervention de l'Etat que par celle des sociétés anonymes privées, qui accaparent les terrains et se livrent à la spéculation. La situation économique ayant évolué, il est normal que le droit évolue également. Cette déclaration peut surprendre dans la bouche d'un juge fédéral qui en tire prétexte pour interpréter extensivement les textes. La charge d'un juge est de dire le droit, de l'appliquer et non de faire œuvre de législateur. Si une notion juridique aussi essentielle que la garantie de la propriété est périmée, c'est à l'autorité législative d'en tirer les conséquences, non à des juges. Les juges majoritaires ont en outre fait valoir que l'initiative conférerait aux autorités cantonales des droits de préemption et d'expropriation limités. En effet, ces droits ne s'appliqueraient qu'aux terrains qui seront déclassés, ce qui nécessite chaque fois le vote par le Grand Conseil d'une loi spéciale soumise au référendum facultatif. De plus, ce droit ne peut s'exercer que dans la mesure où des

logements à loyers modérés doivent être construits sur les terrains en question. Il a même été avancé qu'il fallait tenir compte, pour juger de la constitutionnalité de l'initiative, de l'application probable que les autorités genevoises donneraient au texte proposé. Comme celles-ci sont raisonnables, a-t-il été dit, compte tenu notamment de la constellation politique actuelle, des excès ne seraient certainement pas commis (!). Là encore, on est en droit d'être surpris par de tels arguments. Quelle que soit la valeur de l'avis de ce magistrat sur la pondération du Gouvernement genevois actuel, son attitude et plus encore sa composition peuvent changer alors que la loi restera toujours valable au cas où le peuple l'accepterait.

En effet, le recours contre la décision du Grand Conseil ayant été accepté par le Tribunal fédéral, l'initiative va maintenant faire l'objet d'une votation populaire. Il est possible que le Grand Conseil ne se borne pas à recommander le rejet du texte proposé, mais qu'il présente un contreprojet.

En tout état de cause, force est de constater que ce revirement dans la jurisprudence du Tribunal fédéral, en matière d'intérêt public, restreint encore l'étendue des droits individuels au profit des besoins non généralisés de la communauté. Une telle conception ouvre la porte à toutes sortes d'interprétations non conformes aux textes mêmes où sont fixés les fondements de notre système politique et juridique. Toute extension des pouvoirs de l'Etat contraire à ces principes fait peser la menace d'un gouvernement arbitraire et aggrave l'insécurité juridique dont souffriront tous les citoyens.

(R. F. S.)

(*Bulletin immobilier*)

*Voici, d'autre part, l'opinion du Journal de la Construction :*

## **Vers la nationalisation de la terre**

### **Une décision du Tribunal fédéral vivement critiquée et lourde de conséquences**

Il y a environ deux ans, le Parti du travail genevois déposait une initiative cantonale visant à la construction de logements à loyers modérés, dont 3000 devaient l'être immédiatement. Depuis lors, cet objectif est largement dépassé par les plans réalistes de l'actuel gouvernement! Mais ceci est une autre histoire. En revanche, l'initiative communiste demandait, notamment, que toute modification des limites de zones ouvrît à l'Etat un droit de préemption sur les terrains déclassés et que, faute d'accord, l'Etat puisse les acquérir par voie d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Le Grand Conseil genevois avait déclaré cette initiative irrecevable sur la base d'avis de droit de deux grands experts.

Les auteurs de l'initiative firent alors un recours de droit public auprès du Tribunal fédéral. Or, la Cour de droit public vient de déclarer cette initiative compatible avec la Constitution par 4 voix contre 3.

Cette décision, lourde de conséquences, a profondément surpris, car elle donne une interprétation extensive à la notion d'intérêt public. En effet, les représentants de la majorité acceptante arguèrent du fait que la garantie de la propriété privée avait été ancrée dans notre système constitutionnel pour protéger les particuliers et leurs libertés individuelles. Or, dans les circonstances actuelles, les particuliers sont moins menacés dans leur propriété par l'intervention de l'Etat que par celle de sociétés anonymes privées, qui accaparent les terrains et se livrent à la spéculation. Autrement dit, la situation économique et sociale évolue... donc le droit doit évoluer également! Il y a là une confusion: un juge n'est pas un législateur; il lui appartient d'appliquer le droit et non de légiférer. En outre, les juges majoritaires ont fait valoir qu'il s'agissait en l'occurrence d'un droit de préemption et d'expropriation limité, puisqu'il ne s'appliquerait qu'à des terrains déclassés exigeant chaque fois un vote du Grand Conseil et un projet de loi soumis au référendum facultatif, permettant en principe de limiter les dégâts! Curieusement aussi, on a fait intervenir des arguments d'ordre psychologique en faisant confiance aux autorités genevoises

## La dispersion des constructions

14

d'appliquer «raisonnablement» les textes proposés, excluant par là même certains excès.

La décision du Tribunal fédéral, on l'a écrit et dit, est plus grave par les principes qu'elle met en question que par ses conséquences prévisibles. Pratiquement, le Conseil d'Etat opposera à l'initiative popiste un contreprojet comportant la mise en chantier d'un nombre encore plus important de logements HLM, si l'on s'en tient aux projets récents du nouveau gouvernement.

Résumant la situation dans la *Tribune de Genève*, M. F. Bates écrit: «... n'est-il pas de toute évidence que ce sensationnel arrêt va créer une nouvelle jurisprudence qui pourra être invoquée partout en Suisse, et pas seulement à Genève?» Et il poursuit: «Qu'entend-on exactement par la loi? Est-ce un recueil de prescriptions claires et précises qui expliquent à chaque citoyen quels sont ses droits, ses devoirs ou est-ce l'interprétation subtile qu'en donnent des spécialistes très instruits en la matière? Et que se passe-t-il quand ces interprétations se trouvent en évidente contradiction avec les prescriptions de la Constitution?» Les juges de Mon-Repos ne se rendent peut-être pas encore compte de la portée et des effets d'un tel jugement au sein de l'opinion publique. D'aucuns ont parlé avec justesse d'un revirement dans la jurisprudence du Tribunal fédéral en matière d'intérêt public qui aura pour résultat de restreindre les droits individuels des besoins de la communauté. L'avenir dira dans quelle mesure l'arrêt du 14 novembre 1962 a marqué un tournant du droit suisse.

Le Conseil communal de Dornach, Soleure, avait dernièrement à examiner un projet de construction de trois maisons familiales jumelées. Cela lui donna l'occasion de mettre en vigueur un plan de zones partiel. Une grande surface se trouvait ainsi classée dans une zone sans réseau d'eau potable ni canalisations d'égout. Rapportant ces faits, le «Solothurner Zeitung» déclarait: «On espère de cette manière décourager les constructions disséminées qui ont pour première conséquence que ce village de 4500 habitants dispose d'un réseau d'eau et de canalisations pour 10 000 personnes.»

Cet exemple éclaire un problème qui occupe d'innombrables autorités communales: une grande partie des terrains équipés demeure sans construction. Le besoin de logements est d'autre part très grand. Maintes autorités communales se trouvent ainsi face à la question de savoir à quel intérêt accorder la priorité. Il n'est pas rare que ce soit finalement le point de vue des finances communales qui l'emporte. Qui songerait à critiquer cette décision? Et pourtant nous ne pouvons ignorer que dans plus d'une région l'offre en terrains équipés est faible et que, face à une forte demande, les prix de terrains ne peuvent qu'augmenter. Il est donc nécessaire, si l'on désire apporter une certaine accalmie dans l'évolution des prix, que les communes équipent suffisamment de terrains. Mais il est également indispensable que l'on construise sur ces terrains. La dispersion des constructions n'a pas seulement pour conséquence d'affaiblir les finances communales, elle est aussi un facteur d'augmentation des prix des terrains agricoles. Le paysan suisse ne cultive-t-il pas le sol le plus cher du monde? Chez nous, l'endettement à l'hectare dépasse 6000 fr., alors qu'il n'est que de 825 fr. en Allemagne et de 148 fr. en Autriche.

Il est encore un aspect de la dispersion des constructions qui mérite d'être signalé: les autorités se contentent souvent d'imposer pour ces maisons la construction d'une fosse septique et de pourvoir à sa vidange régulière. Il est toutefois impossible d'instituer un service chargé de la surveillance de ces opérations. Il n'est pas rare qu'un «heureux hasard» laisse ces eaux usées s'infiltrer dans le sous-sol et réduise ainsi à néant les efforts de la protection des eaux. Dans l'intérêt général, des millions de francs sont consacrés à la purification des eaux polluées. Il est donc aberrant de tolérer simultanément la création de nouvelles sources de pollution. Celui qui lutte contre la dispersion des constructions soutient par conséquent la protection des eaux.

ASPAN