

Zeitschrift: Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales

Band: 28 (1970)

Heft: 2

Artikel: Le statut actuel de la propriété foncière est-il un frein pour l'aménagement du territoire

Autor: Flattet, Guy

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-136604>

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: 19.11.2024

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

Le statut actuel de la propriété foncière est-il un frein pour l'aménagement du territoire ?

Guy Flattet
professeur à la Faculté de droit,
Université de Lausanne

Comme toute activité de l'homme dans la société, l'aménagement du territoire se déploie nécessairement dans un cadre juridique (*ubi societas, ibi jus*). L'utilisation rationnelle du sol en fonction de facteurs nombreux et divers (démographie, industrialisation, agriculture, transports, progrès scientifiques, etc...) fait non seulement appel à la technique, mais elle met aussi en jeu les règles de droit, notamment du droit foncier. Lorsque l'autorité qui procède à l'aménagement ne se confond pas avec l'ayant droit à l'utilisation du sol, des divergences, voire des antagonismes peuvent surgir, que le terrain appartienne à un particulier ou à une personne publique, les intérêts publics n'étant pas nécessairement convergents. Sur ses propres terres, l'auteur de l'aménagement peut rencontrer de sérieux obstacles, que lui oppose le public utilisateur, en désaccord avec le plan. Qui veut abattre des arbres sur une promenade publique, faire passer une autoroute à proximité ou à l'écart de telle localité, construire un aéroport peut susciter des oppositions d'autant plus vives qu'elles débouchent souvent du domaine juridique sur le plan politique, au risque de provoquer des répercussions nationales. L'aménagement peut être une source de conflits, du moment qu'il n'est pas réalisé par son auteur sur son propre terrain et dans son intérêt exclusif. Et cela est dans la nature des choses.

L'intervention de la puissance publique dans l'utilisation du sol n'est pas nouvelle. De tout temps ont été édictées des mesures particulières pour des motifs de salubrité et de sécurité, contre le feu en particulier. Ces mesures se sont multipliées au point de constituer des règlements de police. L'objet de ces règlements s'est étendu et diversifié pour constituer la police des constructions. L'évolution se poursuivant, une science a vu le jour, l'urbanisme, qui a pour but d'assurer le développement harmonieux des villes. Mais le monde moderne n'est plus à l'échelle des agglomérations urbaines: l'explosion démographique et industrielle avec toutes ses conséquences a nécessité un effort d'organisation sur le plan national, extrapolant l'urbanisme en aménagement du territoire.

Juridiquement, l'aménagement se traduit par des mesures de nature positive ou négative. Positives, elles consistent en travaux, constructions, ce qui implique l'obligation de laisser faire pour l'ayant droit à l'utilisation du terrain et, par voie de conséquence, de renoncer lui-même à certaines utilisations. Négatives, elles se réalisent par des interdictions ou des restrictions d'usage. De toute manière, le droit de l'utilisateur est plus ou moins limité; il peut, dans les cas extrêmes, être vidé de

sa substance. Menacé de limitations de son droit, l'utilisateur peut tenter d'y échapper en s'opposant à la réalisation du projet d'aménagement en ce qui le concerne. Et s'il échoue dans sa tentative, il demandera à être indemnisé de la privation éprouvée du fait des mesures d'aménagement. C'est maintenant que l'on peut examiner si le statut actuel de la propriété foncière est un frein à l'aménagement du territoire.

La conception actuelle de la propriété foncière date de la Révolution française, qui a aboli le régime féodal. La Déclaration des droits de l'homme de 1789 proclamait par son article 17 la propriété privée « inviolable et sacrée ». Quelques années plus tard, le Code Napoléon donnait de la propriété la fameuse définition: « La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue... », mais il en limitait déjà la portée: « ... pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois et par les règlements » (art. 544, Code civil français). Le caractère « absolu » du droit de propriété, que lui reprochent tant ses contempteurs, a été plutôt une affirmation de nature historique pour trancher avec le régime de la propriété féodale qu'un principe passé dans la réalité de fait et de droit. Sans doute, les contemporains voulaient que « charbonnier soit maître chez soi » et que Jacques Bonhomme n'eût plus à supporter les chasses à courre ni le droit de parcours sur la terre qu'il cultivait, en un mot qu'il puisse se clore; mais la disposition même qui déclarait absolu le droit de propriété posait aussitôt le principe des limitations. Un siècle plus tard, le Code civil suisse formulait simplement: « Le propriétaire d'une chose a le droit d'en disposer librement, dans les limites de la loi... » (art. 641, Code civil suisse), sans plus mentionner son caractère absolu. Entre-temps, les limites de la loi et des règlements s'étaient multipliées, depuis lors le mouvement s'est accéléré constamment. Dans ces conditions, l'aménagement du territoire peut toujours se réaliser: l'intérêt public l'emporte sur l'intérêt privé, qui n'a pas et qui n'a jamais eu la protection d'un droit « absolu » pour tenir celui-là en échec.

En raison des atteintes portées sous l'Ancien Régime aux droits des propriétaires, le Code Napoléon leur accordait la protection de l'article 545: « Nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, et moyennant une juste et préalable indemnité. » C'est le principe de la procédure d'expropriation, que l'on retrouve dans de nombreux pays, dont la Suisse.

Ainsi donc, le statut de la propriété foncière se caractérise par les trois principes suivants:

1. le propriétaire d'une chose en dispose librement;
2. mais il doit observer les limitations que lui trace la loi;
3. il peut en être exproprié pour cause d'utilité publique.

D'emblée, il apparaît que le statut de la propriété foncière n'oppose pas d'obstacle insurmontable à l'aménagement du territoire. L'autorité publique dispose de moyens juridiques adéquats pour imposer sa volonté. Elle peut toujours exproprier le terrain qu'elle veut utiliser. Les réalisations de toutes sortes sont là pour en témoigner: routes et autoroutes, ports, lignes de chemins de fer, barrages, aéroports, etc...

Ce n'est pas la propriété privée qui, par exemple, a fait échouer à deux reprises le projet de doter Lausanne et le canton de Vaud d'un aéroport moderne et de dimensions convenables.

Sans être un obstacle, le statut de la propriété foncière est-il un frein à l'aménagement du territoire ? La question suscite plusieurs remarques.

Il est incontesté — et incontestable — que l'intérêt privé est subordonné à l'intérêt public en matière de propriété foncière. L'autorité publique peut et doit donc faire usage à bon escient des moyens mis à sa disposition pour parvenir à ses fins.

Il est certain que l'exercice de moyens juridiques — quels qu'ils soient — demande nécessairement du temps. Veut-on le supprimer pour compenser le temps employé par les technocrates auxquels est confié l'aménagement du territoire pour établir leurs plans, les discuter, les modifier, s'entendre entre eux avant d'arrêter le plan définitif, ou prétendu tel ? Et ici se découvre un nouvel aspect de la question.

Le statut de la propriété foncière soupçonné être un « frein », n'est-ce pas aussi une protection de l'intérêt individuel, non pas tellement face à l'intérêt public qu'à l'encontre de la puissance indéniable, anonyme et peu contrôlée des technocrates, qui pensent incarner l'intérêt public ? Un Etat de droit s'efforce d'établir l'équilibre entre les intérêts publics et les intérêts privés, dans l'ordre et la paix sociale, pour le bien public. Cela demande un effort, pénible sans aucun doute pour qui n'a qu'une vue unilatérale des choses. Mais c'est le rôle du droit de parvenir à une conciliation des intérêts et de tenir le juste milieu. Cette attitude peut certes être abandonnée. Mais il s'agit alors d'une décision politique à prendre : elle ne relève pas de la science juridique.

Et cela conduit à une dernière remarque : le dilemme posé par la suppression de la propriété privée. Si certains souhaitent cette suppression pour aménager le territoire sans entraves — du moins le pensent-ils — deux voies seulement se présentent pour la réaliser. La première, c'est celle de l'expropriation : elle nécessite une indemnisation du propriétaire. Or la collectivité publique dispose des moyens nécessaires pour les expropriations auxquelles elle procède aujourd'hui, mais elle en est complètement dépourvue pour une expropriation à l'échelle nationale. La deuxième, c'est celle de la nationalisation, sans indemnité pour les propriétaires dépossédés, ou avec une indemnité symbolique. Ici encore, la décision à prendre relève de la politique ; elle échappe à l'ordre juridique. Le maintien ou la suppression de la propriété privée du sol dépasse infiniment les juristes. Mais en l'état actuel des choses, c'est sans doute à cet égard qu'on pourrait dire que le statut de la propriété foncière est un frein pour l'aménagement du territoire par l'obligation de la collectivité publique d'indemniser le propriétaire exproprié. Seulement, il ne s'agit pas du fonctionnement d'une règle de droit, mais bien d'une conception politique. La question liminaire est donc mal posée. Passant du plan juridique — qui n'est pas déterminant — au plan politique, il faut dire : l'aménagement du territoire justifie-t-il le sacrifice de la propriété privée du sol ?