Le renchérissement du sol et le droit

Autor(en): **Aubert, J.-F.**

Objekttyp: **Article**

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

Band (Jahr): **37 (1965)**

Heft 11

PDF erstellt am: **28.04.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-125888

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

Le renchérissement du sol et le droit*

par J.-F. Aubert, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel, Corcelles

Mon propos, aujourd'hui, est extrêmement modeste; j'aimerais vous dire comment, en tant que juriste, je crois que se pose le problème du renchérissement foncier. Je ne vous apporterai aucune solution, j'allais dire que je m'en excusais, mais j'ai vu tout à l'heure que votre président ne proposait non plus aucune solution immédiate pour l'aménagement du territoire. Nous sommes encore en train de tâtonner.

1. Causes du renchérissement foncier

Le renchérissement foncier, pour commencer, nous en apprenons les causes et les conséquences des économistes eux-mêmes. Ce ne sont pas les juristes qui ont dégagé cette théorie. Les économistes ont un langage souvent difficile, mais je crois qu'à travers leurs obscurités, volontaires ou inconscientes, on retrouve toujours une même idée, d'une grande simplicité: que si le sol renchérit, c'est parce que la demande s'accroît plus rapidement que l'offre. Je regrette de n'avoir rien de mieux à vous proposer, mais je suis convaincu pour ma part que là est la vraie raison. Si, par exemple, vous lisez le 72e supplément à la «Vie économique» – c'est un rapport sur le marché locatif et la politique des logements, élaboré par la Commission fédérale pour la construction de logements – vous verrez que certaines pages, rédigées en un style d'économiste, sont consacrées à cette question. Elles ne vous diront peut-être pas les choses comme je vous les dis maintenant, mais je crois véritablement que l'explication de ces pages du rapport, c'est bien la simple loi de l'offre et de la demande.

a) Demande. Or il est évident que la demande de sol croît rapidement à l'heure actuelle. Les causes en sont les suivantes: tout d'abord, l'augmentation de la population; il y a une augmentation de la natalité, c'est heureux; il y a aussi une augmentation de l'immigration, vous le savez tous. Cette augmentation de la population s'accroît également d'une élévation du niveau de vie et d'une amélioration du genre de vie. Qu'est-ce que cela signifie? Tout simplement qu'une personne célibataire qui atteint l'âge de 20 ans loue plus volontiers un appartement qu'elle ne l'aurait fait il y a quarante ou cinquante ans. Les chiffres sont là, extrêmement révélateurs: on construit beaucoup de logements, on en construit dans une mesure qui paraît supérieure au taux d'occupation actuelle des logements, et néanmoins la pénurie subsiste. La démonstration a été faite pour Bâle et pour l'ensemble de la Confédération. Si je ne me trompe pas, depuis environ trois ou quatre ans, nous construisons environ 50 000 appartements par année. L'accroissement de la population, comparé à ce chiffre de 50 000, donne un taux d'occupation bien inférieur au taux moyen, et la pénurie subsiste, c'est vous dire que véritablement nous nous étendons.

De même, nos contemporains achètent volontiers des automobiles; quelle en est la conséquence? Ils sollicitent davantage l'infrastructure routière, les parcs de véhicules, et je trouve que c'est très bien ainsi. Nous sommes très heureux que le genre de vie s'améliore, mais je pense que toute liberté doit se payer.

Une autre cause de l'augmentation de la demande, c'est que le placement immobilier devient plus intéressant, à mesure que la valeur de la monnaie diminue. Je pense que tout le monde l'a remarqué, la dépréciation monétaire est une des raisons principales qui font que l'immeuble est devenu une valeur refuge. Enfin, nous pourrons signaler encore que les immeubles bénéficient, à tort ou à raison, d'un traitement fiscal qui est presque une faveur, de sorte que les différentes raisons qui pourraient amener un capitaliste à placer de l'argent sur les terrains s'augmentent encore de ce dernier motif. Voilà, si vous voulez, un certain nombre de causes qui font que la demande de sol augmente.

b) Offre. Parallèlement, l'offre de terre ne s'accroît pas dans la même mesure. L'offre de terre s'accroît lorsque le sol est mis en état de satisfaire à des demandes plus variées, c'est-à-dire lorsqu'on augmente l'utilité du sol, c'est-à-dire encore lorsqu'on équipe le sol pour la construction, puisqu'il s'agit surtout aujourd'hui de construction. L'équipement du sol, nous devons le reconnaître aujourd'hui, ne permet pas de satisfaire à la demande croissante.

Lors même que nous arriverions à équiper des surfaces suffisantes, il est encore une seconde raison qui fait que l'offre ne suit pas la demande, c'est ce phénomène que l'on appelle volontiers du nom de thésaurisation du sol. Il y a bien des propriétaires qui ont des terrains qui se prêtent à la construction. Ces terrains, par hypothèse, sont équipés, et pourtant leurs propriétaires trouvent un avantage à attendre; ils attendent parce qu'ils savent que les prix montent, mais les prix montent aussi parce qu'ils attendent, c'est un cercle assez souvent dénoncé. Les

* Exposé présenté au groupe suisse occidental de l'ASPAN, le 23 octobre 1964 (reproduction d'un enregistrement sur bande magnétique).

économistes pourraient vous proposer encore d'autres raisons qui font que l'offre ne s'accroît pas aussi rapidement que la demande; mais je ne suis pas ici pour vous faire un cours d'économie, je suis en présence de personnes qui connaissent mieux que moi cette question.

2. Conséquences du renchérissement foncier

Si nous savons maintenant quelles sont les causes du renchérissement foncier, nous pourrions nous interroger rapidement sur les conséquences de ce renchérissement. Les conséquences en sont d'autant plus désagréables qu'il existe souvent un décalage pénible entre l'usage actuel du sol et l'utilité virtuelle du même terrain. Parce que vous paierez l'usage actuel du sol à la valeur qui correspond à son utilité virtuelle; et je pense que c'est la source de bien des maux. Pensez à l'agriculture. Lorsqu'un agriculteur achète un fonds, lui-même l'achète pour l'exploiter de manière agricole, mais celui qui le lui vend pense plutôt aux maisons locatives ou aux villas qu'il pourrait édifier sur ce fonds. Et l'agriculteur risque de payer une valeur bien supérieure à la valeur de rendement agricole. C'est cela, le décalage. Ce décalage, vous le rencontrez aussi dans le logement. Dans le loyer d'une maison locative, même modeste, rentre souvent, à défaut d'interventions des pouvoirs publics, une partie qui correspond à la meilleure location qu'on pourrait obtenir de ce fonds s'il avait été utilisé, disons, pour la construction de bâtiments industriels. Et voyez encore les travaux de l'Etat. Lorsque l'Etat construit une route, c'est l'or du commerce et de l'industrie qu'il ensevelit sous une couche de goudron. Mais il doit payer le sol qu'il achète à une valeur qui peut paraître extrêmement considérable.

Si les mécanismes de l'économie étaient parfaitement huilés, je crois que le renchérissement foncier soulèverait moins l'indignation générale. Il arriverait ceci, qu'à mesure qu'un centre se développe, les bureaux, les établissements commerciaux, se grouperaient autour du noyau; puis plus loin nous aurions une zone industrielle, puis nous aurions très naturellement des zones de maisons locatives, plus loin encore des zones résidentielles, et l'agriculture dans la périphérie: tout s'ordonnerait somme toute assez normalement.

Mais il y a des périodes de décalage qui peuvent s'étendre sur cinq, dix ou quinze ans, où une personne paie pour un usage actuel de faible rendement une rémunération qui correspond à une utilité virtuelle beaucoup plus grande. Cela vous explique l'endettement agricole, en partie je le veux bien, puisque vous savez que l'endettement agricole est dû aussi à des circonstances historiques, au fait des deux guerres mondiales, qui ont trompé bien des agriculteurs sur le rendement possible de leurs terres. Cela vous explique également la hausse des loyers; cela vous explique aussi les postes importants des budgets des collectivités publiques pour la construction de voies de communication.

Enfin, il y a une dernière conséquence du renchérissement foncier, qui ne serait pas éliminé, même si nous n'avions pas le décalage dont je parlais tout à l'heure, donc même si nous avions un mécanisme bien huilé. Cette dernière conséquence – je n'aimerais pas ici me transformer en prédicant – mais je crois que c'est la démoralisation. La démoralisation qui résulte des gains faciles, parce que ces gains faciles, même si vous imaginez une économie où l'usage actuel correspond à l'utilité virtuelle, vous aurez, dans une période d'expansion économique, beaucoup de peine à les éliminer. Vous me direz que c'est la même chose dans le marché des valeurs mobilières, et c'est vrai qu'il y a des gains spectaculaires en bourse. Seulement, comme on le répond assez souvent, les personnes qui enregistrent des gains en bourse courent le danger de subir des pertes qui ne sont pas moins lourdes, tandis que celui qui a un immeuble, celui-là, à notre époque tout au moins, ne court pas de grands dangers. C'est-à-dire que son profit n'est même pas compensé par le risque.

3. Rôle possible des juristes

J'aimerais maintenant vous montrer l'intervention des juristes. Je suis un peu gêné de m'exprimer ainsi quand j'ai en face de moi l'un des meilleurs connaisseurs du droit de l'aménagement du territoire, M. Studeli, qui me pardonnera si je soutiens parfois des thèses qui ne sont pas les siennes. Je crois que les juristes peuvent jouer deux rôles dans le problème du renchérissement foncier. D'abord un rôle modeste, puis un rôle qui pourrait être plus important. Le premier rôle, je dis qu'il est modeste parce qu'il ne faut pas se faire beaucoup d'illusions sur son efficacité; le premier rôle, c'est d'essayer de freiner le renchérissement du sol. Le deuxième rôle, une fois qu'on s'aperçoit qu'il est difficile de freiner le renchérissement du sol en période d'expansion économique, pourrait être de répartir la plus-value foncière qui résulte de ce renchérissement. Si vous le permettez, nous pourrions voir, pour commencer, le premier rôle des juristes.

A. Frein au renchérissement

Essayer de freiner (non pas de supprimer) le renchérissement du sol. Et ici, assez normalement, les efforts pourraient se décomposer en deux fronts. On pourrait tenter de réduire la demande de terre, la décourager. On pourrait tenter d'accroître l'offre de terre, la stimuler.

a) Demande. Quelques mots d'abord sur la réduction de la demande de terre. La cause principale ne peut pas être touchée. C'est l'accroissement de la population. Il n'est pas question, pour résoudre le problème difficile, mais tout de même secondaire, si j'ose dire, qu'est le problème foncier, de mettre en cause la croissance démographique d'un Etat. Il est possible qu'un jour nous nous alarmions du développement de notre population, mais à ce moment-là c'est un problème qui se posera pour lui-même. C'est pour elle-même qu'il faudra examiner la question de la natalité, c'est pour elle-même encore, et nous le faisons d'ailleurs déjà maintenant, qu'il faudra examiner la question de l'immigration étrangère, mais non pas, me semble-t-il, pour apporter une solution au problème du sol. La première cause, qui est la cause principale de l'accroissement de la demande, me paraît donc hors de l'atteinte du juriste. Il y a cependant une remarque qu'on pourrait faire ici, en ce qui concerne la concentration de cette population: sans vouloir chercher à freiner l'accroissement de la population, on pourrait chercher à le disperser. Et le rapport que j'évoquais tout à l'heure propose quelques méthodes de décentralisation ou de déconcentration économique. Le malheur, c'est que jusqu'à maintenant nous n'avons pas encore vu de grands résultats. Chacun est d'avis qu'il faudrait pouvoir disséminer l'industrie dans la campagne, créer de grosses bourgades, plutôt que d'accentuer le déséquilibre dans lequel nous vivons, de villes trop grandes et de villages trop petits. C'est un vœu extrêmement louable, mais je ne suis pas sûr que les méthodes juridiques seules parviennent à le réaliser. Il s'agirait surtout de développer la péréquation financière entre les localités riches et celles qui le sont moins.

Une autre cause de hausse de la demande de terre, c'est, vous vous en souvenez, l'élévation du niveau de vie et l'amélioration du genre de vie. Il est évident que si nous pouvions convaincre les jeunes gens de 20 ans qu'ils doivent rester chez leur père aussi longtemps qu'ils ne sont pas mariés, peut-être que nous décongestionnerions un peu le marché locatif. Mais, je l'ai dit tout à l'heure, cette amélioration du genre de vie, c'est une conquête, c'est une libération de l'individu, et même si elle coûte cher à la collectivité, je ne pense pas qu'il faille la combattre.

On pourrait songer à opérer quelques ponctions sur la demande de terre en éliminant des catégories d'acquéreurs. Et vous savez que c'est une technique qui est utilisée maintenant en droit suisse. On a essayé d'abord de tempérer cette partie de la demande qui venait de personnes domiciliées à l'étranger. Et nous avons eu un arrêté fédéral, dès le mois de mars 1961. Il est difficile de dire si cet arrêté a eu un effet visible sur le marché des immeubles parce qu'il est difficile de dire, sans se livrer à de vastes travaux statistiques, quel en est l'effet de dissuasion. Vous avez une deuxième mesure, très partielle, prétendument destinée à éliminer du marché immobilier ceux qu'on appelle les «spéculateurs à court terme». Et cette mesure, qui n'est d'ailleurs pas encore en vigueur, mais qu'il est question d'introduire dans le Code des obligations à l'article 218, c'est l'institution d'un délai d'inaliénabilité pour les fonds urbains non bâtis. M. Studeli a dit, dans la *Nouvelle Gazette de Zurich,* que c'est une mesure peu indiquée. Il n'est pas du tout certain que les spéculateurs soient découragés simplement parce qu'ils devront garder un terrain pendant trois ans. Simplement, de la patience ils feront une vertu rémunératrice, et au bout de trois ans, ils vendront évidemment plus cher qu'ils n'auraient vendu au bout de deux ou trois mois. Et puis, pendant ce temps, il y a des fonds qui ne peuvent pas être mis sur le marché. C'est donc le type même de la mesure qui ralentit l'expansion de l'offre. Une autre mesure fédérale proposée à l'heure actuelle, et qui se heurte, elle aussi, à des résistances, c'est l'avant-projet de loi sur le maintien de la propriété foncière rurale, qui date du printemps 1963, et qui propose le découpage de véritables zones agricoles; dans ces zones agricoles, non seulement la construction de bâtiments qui n'ont pas de destination agricole serait en principe interdite, mais, et c'est pour cela que j'en parle ici, il y aurait un droit de priorité, d'exclusivité même, en faveur des personnes qui désirent cultiver la terre; c'est-à-dire que les paysans seraient entre eux pour se partager la zone agricole, tandis qu'un citadin serait exclu de ce marché immobilier. Voilà une solution assez sympathique si nous pensons que, pour un agriculteur, le sol n'est pas simplement le support d'une maison, d'une fabrique ou d'une route, mais qu'il est la matière première de son travail, si donc nous nous souvenons que l'agriculteur doit raisonner en hectares, là où même un gros industriel peut se contenter d'argu-

menter en ares. On comprend dans une certaine mesure le privilège que le projet se propose d'accorder à la paysannerie suisse, mais si vous écartez de ce marché tous les citadins, vous les concentrerez sur les terres qui restent, c'est-à-dire sur les terres urbaines et périphériques. Et il ne faudra pas vous étonner, après avoir établi des zones agricoles, de voir l'accroissement du prix du sol dans les villes et autour des villes prendre une allure encore plus rapide.

Une autre manière de combattre le renchérissement foncier, celle que recommandent tous les économistes parce qu'elle paraît saine, c'est d'essayer d'enrayer la dépréciation monétaire. Mais je ne vois pas ce qu'un juriste peut apporter de nouveau dans la lutte contre l'inflation. Tout au plus les juristes peuvent-ils essayer de mettre en forme certaine politique financière anti-inflationniste, et ici je vous renvoie à un arrêté fédéral urgent du mois de mars 1964, dont il est encore un peu tôt pour dire s'il a rempli les espoirs qu'on fondait sur lui.

Enfin, l'idée pourrait venir, de s'attaquer à une dernière cause du renchérissement foncier, le privilège fiscal. Il s'agirait de réestimer la valeur cadastrale des immeubles. Seulement, la mesure est extrêmement coûteuse. Je le sais par expérience, on ne trouve jamais le personnel suffisant pour procéder à des réestimations cadastrales assez suivies. Et si la mesure est coûteuse, elle est peu rentable du point de vue fiscal, étant donné les taux utilisés en matière d'impôt direct sur la fortune. Autrement dit, ce procédé n'aurait d'autre but que d'essayer d'assainir le marché immobilier, et nullement, à l'exemple des autres impôts, de rapporter quelque chose à l'Etat. Voilà pour le côté de la demande. Tournons-nous maintenant du côté de l'offre.

b) Offre. Ici, nous abordons l'un des domaines où les juristes peuvent faire le plus, à savoir l'équipement du sol. L'équipement du sol, me direz-vous, suppose de l'argent. Mais les juristes pourraient, en proposant certaines règles, rationaliser l'équipement du sol, faire en sorte que la collectivité publique ne soit pas tiraillée entre des demandes contradictoires venant des quatre coins du territoire, qu'elle puisse diriger les efforts, dire: «Nous allons coloniser d'abord cette région du territoire, puis cette autre, nous ne ferons d'abord qu'une route ici, que nous équiperons complètement, et cette autre partie de notre territoire, nous nous en occuperons dans dix ou quinze ans.» Cela suppose un certain nombre d'opérations que les juristes peuvent réglementer. La première opération, c'est la planification, et je n'ai pas besoin, ici, de m'en faire l'apôtre. Je pense que c'est là que les juristes peuvent faire le plus, habituer non pas tellement les municipalités des grandes villes ou des bourgades importantes, qui y sont toutes acquises, mais même les municipalités des villages plus modestes, à cette idée de planification qui doit leur permettre notamment de doser leurs efforts. Après la planification, vous avez encore, pour rendre le sol le plus utile possible, des modifications de frontières, qu'on appelle souvent des remembrements ou des lotissements fonciers. Enfin, vous avez l'équipement proprement dit, c'est-à-dire la construction de routes, les amenées d'eau et d'électricité, les canalisations.

Ici, vous me direz: «Ça regarde les entrepreneurs, c'est de la pure technique.» Mais les juristes peuvent faire quelque chose en réglant avec précision les contributions que les propriétaires pourraient payer à la collectivité. Je parle des contributions d'«équipement», celles de «planification» posant un problème beaucoup plus compliqué. Je pense que les juristes peuvent faciliter l'équipement, je ne pense pas qu'ils facilitent la planification en percevant des contributions sur les propriétaires. S'il y a une question difficile, séduisante mais énervante, c'est d'instituer un système de compensation entre les propriétaires qui bénéficient d'un plan et ceux qui en souffrent. Il est vrai que la justice commanderait que tous ceux qui tirent un profit quelconque d'un plan paient une contribution, et que tous ceux qui subissent un inconvénient du fait de ce même plan reçoivent une indemnité. Mais, sans entrer dans les détails, j'aimerais vous dire, vous le savez probablement, que les juristes allemands ont essayé de mettre sur pied un tel système, lorsqu'ils se sont occupés de l'établissement de la loi fédérale sur les constructions. Il y a eu un projet, en 1956-1957, qui prévoyait ce jeu de compensation. On arrive à des résultats si compliqués, que même le désir de réaliser la justice n'a pas pu conduire le législateur allemand à instituer un tel système. En revanche, les juristes pourraient faire quelque chose dans le domaine de l'équipement.

Je disais tout à l'heure qu'il ne suffit pas d'équiper du terrain, il faudrait encore que ce terrain équipé serve à sa destination. Or la destination du terrain équipé, c'est évidemment d'être construit à des fins industrielles, commerciales ou d'habitation. Nous nous heurtons ici au phénomène de la thésaurisation. Comment faire pour pousser les propriétaires à utiliser leurs fonds et à ne pas attendre que tombent les feuillets du calendrier. Les Allemands

ont dit: «Au lieu de procéder à une réestimation générale de la valeur cadastrale des immeubles, ce qui est excessif, nous allons faire porter notre effort fiscal sur un certain nombre de fonds bien définis. Ce sont les fonds équipés, mais non encore bâtis.» «L'impôt foncier C» a été institué en 1960. Mais nous devons constater, je ne crois pas me tromper, qu'au printemps 1964 il était déjà abrogé, parce que c'est une de ces armes à double tranchant. Lorsque nous essayons de stimuler les propriétaires à la vente ou à l'utilisation, il nous faut faire attention de ne pas atteindre ceux que nous ne visions pas, de ne pas frapper les petits propriétaires qui ont acheté en réserve un terrain pour le construire à leur propre fin d'ici dix ou quinze ans, lorsqu'ils en auront les moyens. Il faudrait pouvoir n'atteindre que les grands propriétaires, qui font véritablement de la thésaurisation. Or je ne crois pas que les procédés fiscaux utilisés jusqu'à maintenant permettent ce résultat nuancé.

Il y a une autre méthode, plus brutale qu'un impôt foncier, c'est l'expropriation. On exproprierait les fonds mûrs pour la construction, mais qui ne sont pas encore bâtis. Cette idée qui, il y a quelques années encore, faisait frémir la majorité du peuple suisse, commence à prendre une certaine consistance. Elle a été admise, semble-t-il, par le Tribunal fédéral dans un arrêt que vous connaissez certainement, l'arrêt Dafflon, rendu en 1962. Il était question là d'une initiative populaire genevoise qui avait d'abord été déclarée nulle par les autorités genevoises; les auteurs de l'initiative avaient recouru au Tribunal fédéral, qui avait constaté qu'il n'y avait aucune incompatibilité entre le contenu de l'initiative et le droit fédéral. La fin de l'histoire, vous la connaissez, l'initiative a été rejetée par le corps électoral genevois. Mais cette affaire a tout de même permis au Tribunal fédéral de faire un pas de plus dans sa jurisprudence: il est possible, à certaines conditions bien définies, d'exproprier un fonds qui n'est pas employé à sa destination normale.

Outre ces différents moyens, certains juristes évoquent d'autres techniques terriblement controversées. Je vous citerai simplement pour mémoire la controverse sur la suppression du contrôle du loyer. Certains pensent que la suppression du contrôle des loyers aura pour conséquence une meilleure utilisation des logements anciens, lesquels, paraît-il, n'abriteraient que des vieilles filles. D'autres pensent que, sans être nécessairement très juste, la répartition entre les anciens logements et les nouveaux logements se fait de façon normale; et qu'il y a aussi des pères de familles nombreuses dans les anciens logements; de sorte qu'il est difficile d'assurer qu'une suppression du contrôle conduirait à une meilleure répartition du volume locatif. Ce qui ne signifie pas du tout que ce contrôle soit une institution satisfaisante pour le sentiment de la justice; je crois simplement qu'il ne faut pas attendre de l'abolition du contrôle, qui aura comme première conséquence d'élever les loyers d'une grande partie de la population, une influence lénifiante sur le marché des immeubles.

Ce que je vous dis là est assez décourageant, mais je ne pense pas que les juristes puissent faire beaucoup pour enrayer le renchérissement foncier. Ils ont certains procédés à proposer, mais ils sont de peu de vigueur devant l'expansion économique que nous connaissons aujourd'hui. Et j'en arrive ainsi à la seconde activité possible des juristes.

B. Partage de la plus-value

Si vraiment le sol continue à augmenter de valeur, qui bénéficiera de cette plus-value? Si nous ne faisons rien, ce sera fort probablement le propriétaire. Mais les juristes peuvent proposer un certain nombre de procédés destinés à répartir différemment la plus-value foncière. Je ne donne pas ici mon opinion sur l'opportunité de ces méthodes, mon but est simplement de vous montrer où les juristes peuvent intervenir. Ils peuvent intervenir pour répartir la plus-value foncière. Et cette répartition peut prendre deux formes. D'abord une répartition entre les particuliers, et ensuite une répartition entre les particuliers et l'Etat.

a) Entre les particuliers. La première forme est d'ailleurs très difficilement utilisable. Le Code civil pourrait proposer des systèmes de répartitions, mais la seule tentative qui en a été faite – l'année dernière, l'article 619 du Code civil – est extrêmement combattue, et il est fort peu probable qu'elle réussisse jamais. Elle consiste à faire partager le bénéfice immobilier acquis par un héritier, si la vente a lieu dans un délai de vingt-cinq ans.

Il y a, en revanche, un instrument de droit public qui répartit la plus-value entre les particuliers, un instrument qui a eu son temps de célébrité: le contrôle des prix des immeubles. C'est l'instrument typique d'une répartition de plus-value entre particuliers. Pourquoi? Parce que le contrôle des prix n'empêche pas la valeur d'augmenter. Si vous dites que la valeur d'un terrain restera fixée à 100 000 francs, vous vous trompez lourdement. Sa valeur continuera à

croître au gré de l'offre et de la demande. Alors si vous fixez le prix de ce terrain à 100 000 francs, vous aurez pour conséquence, d'ici cinq ou dix ans, que le vendeur devra vendre à 100 000 francs un terrain qui vaut réellement 200 000 francs, de sorte qu'ici, c'est l'acquéreur qui bénéficie de la plus-value foncière par le jeu du contrôle des prix. Si encore l'acquéreur était toujours une personne socialement digne d'intérêt! Mais vous savez que nous ne sommes nullement assurés que l'acquéreur mérite, davantage que le vendeur, la protection de l'Etat. De plus, ce moyen souffre d'un défaut caractéristique: il est très difficile de le faire observer. On n'est pas encore arrivé, à l'heure actuelle, à prévenir les paiements sous la table. Et même l'Allemagne, qui avait institué le contrôle des prix en 1936, sous le IIIe Reich, a dû constater qu'il était absolument illusoire.

b) Entre le particulier et l'Etat. En ce qui concerne la répartition de la plus-value entre les particuliers et l'Etat, nous avons une panoplie plus complète. Le premier système qui vient à l'esprit serait de dire que, puisque les particuliers s'enrichissent avec les immeubles, il vaudrait mieux que ce soit désormais l'Etat qui soit propriétaire de tous les immeubles, et c'est la nationalisation du sol. Dans ma perspective, c'est un procédé très radical, un moyen énergique de répartir la plus-value foncière. Mais, outre qu'elle entraînerait un bouleversement complet de notre système économique, la nationalisation a des inconvénients. D'abord la question de l'indemnité n'est presque jamais résolue de façon satisfaisante. Vous me direz peut-être que, puisque les propriétaires ont profité du système assez longtemps, il n'est pas nécessaire qu'ils soient complètement indemnisés. Il y aurait à ce moment-là une inégalité pénible entre les propriétaires immobiliers et les propriétaires de valeurs mobilières, qui continueraient à être propriétaires privés. De sorte qu'une nationalisation du sol avec une mauvaise indemnité devrait presque, si nous voulons être égalitaires, s'étendre aussi aux objets mobiliers, et il en résulterait des conséquences incroyables. Une autre difficulté, c'est que lors même que l'Etat aurait résolu cette première question, il resterait à savoir selon quels critères il distribuera l'usage du sol. S'il le fait selon le critère de la vraie valeur, les conséquences du renchérissement foncier se feront sentir dans un système d'économie nationalisée aussi bien que dans un système d'économie privée, puisque l'Etat ferait payer aux particuliers l'usage du sol aussi cher que le leur feraient payer des particuliers. Et si l'Etat, conscient de sa mission, commence, pour empêcher une hausse excessive du coût de la vie, à céder l'usage du sol à des prix qui ne correspondent pas à sa vraie valeur, il y aura plus d'amateurs, et on se demande comment l'Etat choisira. Selon quels critères l'Etat accordera-t-il l'usage du sol à telle personne plutôt qu'à telle autre? Nous avons certaines raisons de penser que la faveur personnelle pourrait jouer un rôle dans cette économie.

Après la nationalisation du sol, vous avez un moyen de même nature, partiel au lieu d'être total, la somme des procédés qui donnent à l'Etat un plus grand patrimoine foncier. Parmi eux, je vous signale simplement les propositions qui ont été faites de donner à l'Etat le monopole d'achat du terrain. C'est une proposition faite par un personnage éminent, le professeur Sauvy, de Paris. Ou bien vous avez, au lieu de donner à l'Etat l'exclusivité du sol, les propositions qui tendent à lui en donner la priorité. Et alors ici nous rencontrons le droit de préemption légal de la collectivité publique. Cette question n'est pas académique, il n'y a pas besoin de chercher un professeur de Paris pour nous en parler, puisque nous avons deux initiatives populaires qui sont pendantes actuellement en Suisse. Il y en a même eu trois, jusqu'au moment où celle de Genève a été rejetée par le corps électoral. Il y a maintenant celle du canton de Zurich, de 1962, et il y a l'initiative fédérale de l'été 1963. Je n'entrerai pas en matière sur ces questions-là, qui sont, d'une part, très politisées, et qui, d'autre part, donneront lieu, je suppose, à de nombreux débats au cours des prochains mois. Je voulais simplement vous dire que c'était encore une technique destinée à accroître le patrimoine foncier de l'Etat.

Si nous avançons, nous trouvons maintenant un procédé extrêmement séduisant, mais extrêmement difficile à réaliser, c'est ce que l'on appelle la nationalisation non pas du sol, mais de la valeur potentielle du sol, procédé institué par le Gouvernement britannique travailliste en 1947, qui semble s'être enlisé, en 1954, parce que sa réalisation était difficile, et que le gouvernement avait changé; il serait intéressant de savoir si le nouveau Gouvernement britannique désire s'inspirer de ses idées de 1947. Il s'agit de ceci, qui doit plaire aux urbanistes: bloquer tous les fonds à leur utilisation actuelle, et faire payer une contribution pour toute utilisation nouvelle. Il faudra acheter, si vous voulez, son permis de construire. Bien entendu, le système, au moment où il est introduit, suppose des pertes de valeurs considérables pour un bon nombre de propriétaires, qui sont indemnisés, avec les contributions

que paient ceux qui décident de faire un usage nouveau de leur sol. C'est en grand ce que les Allemands avaient voulu faire pour la planification. Ce système est d'un maniement difficile. Lorsqu'un propriétaire vend son sol, il demandera néanmoins à l'acquéreur une valeur supérieure à la valeur actuelle. L'acquéreur qui désire construire achètera donc ce fonds à une valeur supérieure à sa valeur actuelle; puis, le jour où il voudra construire, il sera tout étonné d'apprendre de l'Etat qu'il doit encore lui payer la possibilité de construire. Cela aura pour conséquence que le renchérissement ne se ralentira nullement, que les acquéreurs seront peut-être même découragés de construire, et que s'ils construisent néanmoins, ils seront fortement tentés de faire subir par d'autres, éventuellement même par les locataires, le fait qu'ils ont dû payer deux fois l'utilisation du sol. Voilà les inconvénients qui sont apparus lors de l'application de cette loi de 1947.

J'arrive maintenant à un système beaucoup plus rassurant, parce qu'il est conforme à nos habitudes helvétiques. C'est l'imposition spéciale des gains immobiliers. Elle a beaucoup de succès aujourd'hui en Suisse. Il est très facile de faire accepter une pareille loi fiscale, parce que les gains immobiliers sensationnels qui sont réalisés en peu de temps ne font plaisir à personne, sauf peut-être aux bénéficiaires. C'est facile de faire accepter une pareille loi, mais j'aimerais voir si elle apporte un remède au renchérissement. C'est une technique de répartition, c'est vrai, mais elle peut avoir des effets fâcheux sur le prix du sol. Je ne pense pas tellement à la question, longuement controversée, de savoir qui, économiquement, paie l'impôt; si c'est le vendeur ou l'acheteur. Vous savez que les économistes se disputent depuis huitante ans pour savoir s'il y a ou non transfert de la charge; je ne vais pas résoudre ce problème. J'aimerais simplement vous rendre attentifs à une particularité: beaucoup de systèmes utilisent le taux dégressif, c'est-à-dire que le taux est fort pour les ventes qui ont lieu peu de temps après l'achat, et à mesure que s'étend ce que l'on appelle la durée de possession, le taux diminue. Disons qu'il commence à 40% pour finir à 5 ou 10%. Ce procédé, si vous voulez, est conforme à la morale, parce qu'il est plus choquant de gagner beaucoup d'argent en trois ans qu'en dix ans; mais je ne le crois pas conforme à un sain traitement du marché immobilier. En effet, le résultat sera simplement que les fonds qui auraient pu être vendus plus tôt seront vendus plus tard, c'est-à-dire qu'on va ralentir l'offre de terrain, le propriétaire désirant bénéficier d'un taux plus bas. Cela me rappelle un propos tenus par M. Graber, au Grand Conseil vaudois. Vous vous souvenez qu'en 1956 on avait institué un impôt avec un taux dégressif. En 1962, M. Graber a dit qu'il arrivait très rarement que les taux élevés fussent appliqués, d'après son expérience. C'est, me semble-t-il, un indice que les gens attendent, et si les propriétaires attendent pour vendre, cela signifie que l'offre de terrain est ralentie. Enfin, une dernière technique de répartition de la plus-value, je la trouverais dans un développement de l'expropriation préventive. Si la hausse du prix du sol est supérieure à l'accumulation des intérêts composés, il est évident qu'on a intérêt à acheter maintenant un sol qu'on utilisera seulement dans dix ou quinze ans, puisque le capital qu'il aurait fallu mettre d'ici une quinzaine d'années, pour obtenir le même bien, aurait été supérieur au capital actuel augmenté de tous les intérêts composés. Un développement de l'expropriation préventive permettrait à l'Etat de bénéficier, pour sa part, de la plus-value foncière; plus exactement (l'Etat ne faisant pas un véritable bénéfice), de ne pas souffrir de la plus-value foncière, d'en faire l'économie. Mais l'expropriation préventive me paraît supposer un développement de la planification, parce qu'on ne peut autoriser la collectivité publique à exproprier dans un intérêt futur, que s'il existe dans la municipalité considérée un plan convenablement établi. Si vous me le permettez, j'aimerais conclure maintenant en vous disant quels pourraient être les rapports entre l'urbanisme et le prix du sol.

4. Rapports entre l'urbanisme et le prix du sol

A. Effet de l'urbanisme sur le prix du sol

Très rapidement, d'abord, quel est l'effet de l'urbanisme sur le prix du sol? Est-ce que les mesures d'urbanisme, telles qu'elles nous sont enseignées par les spécialistes, ont pour conséquence un ralentissement du renchérissement foncier, ou au contraire une accélération de ce renchérissement, ou n'ont-elles aucun effet sur l'évolution du prix du sol? J'aimerais simplement dire ici, je crois que cela ressort des quelques propos que j'ai tenus devant vous, qu'il est impossible de donner une réponse certaine. Il y a des mesures d'urbanisme très utiles, c'est entendu, mais qui ont pour conséquence d'accélérer la hausse du prix du sol. Et il y a des mesures d'urbanisme qui ont l'effet contraire. Je m'explique par un exemple: si vous décrétez des zones de verdure (c'est très beau, les zones de verdure), d'abord je dois dire que c'est très cher; et de plus,

vous soustrayez certains terrains à des utilisations différentes, de sorte que la demande de sol à bâtir se concentrera sur des terrains moins nombreux. Je n'ai même pas besoin de prendre l'exemple des zones de verdure; vous n'avez qu'à penser aux différentes densités que vous admettez dans les zones en construction; moins la densité est élevée, plus il faudra de terrains pour satisfaire une certaine demande, par conséquent, plus la demande est accrue, plus l'offre est diminuée. Voilà le résultat de certaines mesures d'urbanisme auxquelles il n'est évidemment pas question de renoncer. Et puis, à l'inverse, vous avez heureusement des mesures d'urbanisme qui non seulement sont raisonnables, mais encore nous permettent d'agir, plus ou moins, sur l'évolution du prix. Je vous rappelle ici les mesures de planification qui permettent d'une part un équipement plus rationnel, et d'autre part, je le disais tout à l'heure, un usage plus judicieux de l'expropriation préventive.

B. Effet du prix du sol sur l'urbanisme

Quel est maintenant l'effet du prix du sol sur l'urbanisme? Il est, évidemment, plutôt négatif. Je pense de nouveau aux zones de verdure. On en parle beaucoup, leur système juridique est assez bien établi, nous savons en tout cas à quelles conditions une zone de verdure peut être instituée; le seul ennui, c'est que les moyens financiers manquent presque toujours pour établir une zone de verdure là où elle est le plus nécessaire, c'est-à-dire à proximité des villes. La zone de verdure coûte si cher qu'on ne peut guère se payer ce luxe qu'en pleine campagne, et c'est beaucoup moins utile.

Je pense encore aux zones agricoles. Une question très importante est de savoir si le renchérissement du sol les rend décidément impossibles. Il y a différents types de zones agricoles. Quelques-uns ne devraient pas entraîner d'indemnité. Ce sont les types policiers, c'est-à-dire ces zones agricoles qu'on obtient par un moyen indirect, en n'admettant la construction que pour les terrains équipés, et en refusant l'équipement de certains terrains. Si, en revanche, vous voulez faire de véritables zones agricoles, vous devriez tout de même tolérer la construction, avec un très faible taux d'occupation du sol, comme le Grand Conseil vaudois l'a fait en 1964, et vous pouvez espérer, par là, échapper à l'obligation de payer des indemnités. Mais le point le plus délicat, c'est de savoir si la pure zone agricole, celle qui ne tolère aucune construction, si faible que soit le taux d'occupation du sol, peut s'instituer sans payer d'indemnité. J'aurais tendance à croire qu'à la différence de la zone de verdure, voulue définitive, et qui entraîne véritablement une perte de valeur pour le fonds qui en est frappé, la zone agricole n'est, par la nature des choses, que provisoire, sujette à revision. Et je dirais même que la probabilité de reviser une zone agricole compense la perte actuelle de valeur pour son propriétaire, ce qui permettrait peut-être la conclusion hardie qu'une zone agricole, telle que la zone agricole fédérale, n'entraîne pas d'indemnités.

Quoi qu'il en soit l'urbanisme est, en général, rendu plus coûteux par le renchérissement foncier, mais – et c'est le «bon» côté – il est aussi rendu plus nécessaire. A mesure que le sol augmente de valeur, il faut que l'urbanisme se développe, non pas seulement pour mieux utiliser le sol, mais encore pour faciliter l'équipement de terrains nouveaux.

Je m'excuse d'avoir été un peu hésitant, mais je pense que mon devoir aujourd'hui n'était pas tant de vous apporter des solutions, que de vous dire comment un juriste se pose les questions. Les juristes ne sont pas toujours là pour essayer de répondre aux questions, mais parfois simplement pour les poser.