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

Herausgeber: Société de communication de l'habitat social

Band: 38 (1966)

Heft: 4

Artikel: Un préalable à la planification territoriale : la municipalisation des sols à bâtir

Autor: Messin, Georges

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-125998

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: 07.01.2026

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

Un préalable à la planification territoriale: la municipalisation des sols à bâtir

Par Georges Messin,
ingénieur civil AIBr., licencié en sciences commerciales ISCB, Bruxelles

Le statut de la propriété, plus spécialement de la propriété foncière, varie considérablement suivant les localisations géographiques, les traditions, le milieu sociologique. Dans une même région, il a évolué dans le temps en oscillant entre le principe individualiste et le principe communautaire. C'est vraiment une catégorie historique selon Lassalle et, à chaque moment, «l'ouvrage de la loi», comme disait Bentham. Il est donc primordial de l'aborder sans préjugés, en dehors de toute doctrine politique ou philosophique, avec le seul souci de l'intérêt collectif. Ce qui va suivre ne vise que ces pôles de développement que sont nos pays en croissance démographique et en expansion industrielle accélérée, où les activités secondaires et tertiaires de même que les infrastructures de tous genres consomment de plus en plus d'espace.

On nous promet au cours des prochaines décennies des taux d'urbanisation tels que les surfaces occupées par les agglomérations doubleront et même tripleront.
On a pu établir que chaque année dans notre pays 10 000 hectares de terres étaient soustraites aux activités agricoles.
Les ligues pour la protection de la nature poussent des cris d'alarme devant l'envahissement de nos sites les plus réputés par le phénomène de la seconde résidence.
Les spécialistes recommandent en vain des mesures de contrôle des densités d'occupation dans les centres urbains qui ne cessent de s'engorger et évoluent vers une totale paralysie de la circulation, etc.
Tous ces éléments se conjuguent pour alimenter la hausse spéculative du prix des sols en tant que support des activités humaines, emplacements plus ou moins privilégiés qui n'ont rien de commun avec la terre agricole ou forestière. La conviction s'est répandue que les 30 000 km² du territoire belge sont des terrains à bâtir à l'état potentiel et qui tôt ou tard trouveront amateurs à prix d'or.

Une première réflexion s'impose d'ores et déjà, à savoir qu'il est inévitable que les valorisations s'opèrent d'une manière fort inégale en fonction de quantité de facteurs locaux, des points chauds de l'activité privée, de la répartition des investissements publics, en bref d'après des circonstances sur lesquelles le propriétaire terrien n'a pas la moindre action et dont il n'est en aucune façon responsable. Ce qui fait apparaître aux yeux les moins avertis l'immoralité (à défaut de l'illégalité) du profit enregistré sans cause, surtout acquis sans travail et quasi toujours sans risques.

Les expériences faites çà et là à l'étranger par le truchement de moyens fiscaux tendant à rétablir certains équilibres, à opérer d'équitables compensations n'ont guère donné de résultats probants. Des textes nouveaux et parfois hardis introduits dans l'arsenal des lois, comme c'est le cas en France depuis quelques années, apparaissent comme des tentatives pleines d'intérêt mais ne constituent néanmoins que des palliatifs dont il est prématuré de tirer des enseignements.

Certes les phénomènes ci-dessus rappelés sont vieux comme le monde. Mais dans une économie stationnaire ou à taux de croissance relativement faible, les mécanismes du marché ont pu jouer un rôle régulateur en présence d'une demande modérée et d'une offre abondante, comme c'est encore le cas en de vastes régions du globe.

La poussée démographique, essentiellement «urbaine» au sens le plus large, l'accroissement des besoins individuels et collectifs, le mythe de l'expansion continue et accélérée, sont autant de facteurs qui sont venus aggraver l'intensité du phénomène en exacerbant la demande en sols à bâtir alors que l'offre s'avère chaque jour plus réduite. Point n'est besoin d'être versé dans les sciences économiques pour en tirer une conclusion pessimiste. Si l'économie libre a pu longtemps revendiquer l'avantage d'aboutir à certaines harmonies et que l'ordre naturel des choses s'en trouvait finalement rétabli, il en est tout autrement depuis que les législations dites d'urbanisme, timides et d'application restreinte à l'origine quand elles se préoccupaient surtout d'architecture, sont progressivement devenues des lois sur l'aménagement et le développement, à portée infiniment plus vaste, englobant tous les aspects économiques, sociaux et esthétiques comme le proclame notre loi organique du 29 mars 1962, aux objectifs infiniment plus ambitieux que ceux contenus dans l'arrêté-loi de 1946.

Il s'agit effectivement d'une orientation décisive et sans doute irréversible vers la planification dite physique ou territoriale, condition préalable d'ailleurs de la planification tout court.

Car La Palisse eût découvert que pour implanter habitations, bureaux, usines, espaces verts, routes, etc., il faut de l'espace. Encore cet espace doit-il être obtenu à des conditions qui ne soient pas prohibitives.

Est-il admissible, par exemple, que tous les efforts techniques déployés aux fins d'abaisser le coût des construc-

tions et de leurs équipements de desserte soient annihilés par la hausse échevelée du prix des emplacements. Sans doute, les juristes nous diront leur admiration et d'autres leur épouvante, pour cette notion, extraordinairement généralisée aujourd'hui, de l'expropriation pour cause d'utilité publique qui permet à n'importe quelle autorité administrative, pour pratiquement n'importe quel motif, de s'emparer par la contrainte judiciaire de n'importe quelle portion du territoire.

Mais pour les responsables de l'exécution des plans et des programmes, les choses se présentent tout autrement.

Il est de l'essence même du plan d'aménagement de déterminer l'affectation du sol, ce qui entraîne par voie de conséquence directe des différenciations considérables dans les valeurs: stabilisation et souvent dépréciation dans le cas de zones protégées ou vouées aux espaces libres, hausse spectaculaire là où sont tolérées de fortes densités de construction.

La «spéculation foncière» n'est plus seulement une résultante de la loi du marché, on peut dire qu'elle est aujourd'hui encouragée par la structure même du plan d'aménagement.

Cette distorsion, génératrice de criantes inégalités, justifie à elle seule la mise en commun (le pooling) de la totalité des superficies incluses dans le plan. Mais le plan lui-même, d'étendue forcément limitée, ne manque pas d'exercer des répercussions bien au-delà de ses frontières. Le cas classique est celui d'un zoning industriel qui provoque une demande d'emplacements pour le logement. Des mesures comme la délimitation de «périmètres d'agglomération» constituent plutôt une arme à deux tranchants si l'on ne prend garde de stériliser simultanément par interdiction de bâtir les parties rurales sises en dehors de ces périmètres.

D'où des initiatives plus ou moins efficaces comme l'instauration des zones d'aménagement différé chez nos voisins du sud. Ce qui peut entraîner un nouveau déplacement des zones favorisées: c'est le cercle infernal dans toute l'acception du terme.

On est ainsi conduit tout naturellement à œuvrer sur un territoire plus étendu, englobant plusieurs quartiers, pour aboutir finalement à l'échelon de la commune tout entière, dans certains cas à l'échelon d'un groupe plus ou moins nombreux de communes réunies par des affinités naturelles ou des intérêts économiques.

Nous avons l'impression qu'il ne faut pas aller plus loin et que les problèmes pratiques seront toujours plus efficacement résolus par un pouvoir local largement décentralisé dans l'exécution. Nous n'excluons pas pour autant une éventuelle entité régionale dont le rôle serait d'impulsion et de coordination.

La mise en pool des sols, que d'aucuns recommandent au niveau de l'îlot ou du plan de surface réduite, de manière à réaliser des compensations financières souhaitables entre propriétaires concernés, pourquoi ne la ferait-on pas à un niveau plus élevé, celui de la Municipalité qui apparaît comme la cellule naturelle historiquement la plus ancienne et généralement la plus accessible, au contact du citoyen ainsi mieux à même de faire entendre sa voix et en mesure d'exercer un contrôle direct sur ses représentants élus.

Si nous éprouvons une sympathie, que nous ne songeons pas à dissimuler pour le procédé de la municipalisation (car elle est justifiée par les résultats de notre propre expérience), nous rejetons à priori toute idée de nationalisation qui, si elle peut se concevoir et même s'imposer dans d'autres secteurs de la vie économique, ne cadre pas avec les particularités qui prévalent en matière d'aménagement du territoire. Ce dernier ne pouvant jamais que constituer la somme des micro-aménagements conçus suivant des directives d'ensemble certes, mais réalisés par des organes adéquats, de taille raisonnable, dotés du maximum d'autonomie et de responsabilité, conditions sine qua non du succès et de la rentabilité financière. L'argument accuse une pertinence plus grande encore quand il s'agit de manier les délicats problèmes fonciers. Que l'on nous comprenne bien. Par ce vocable très général de «municipalisation» nous entendons toutes les modalités qui visent à assurer à l'autorité locale la maîtrise du sol. C'est un terme qui semble ne plus faire peur car la formule est envisagée par maints spécialistes et récemment par Alphandéry dans son plaidoyer «Pour une Politique de Logement». C'est aussi une forme de municipalisation que le projet de création dans chaque agglomération urbaine d'un «Foncier urbain» présenté par Alfred Sauvy au Conseil économique et social de France. Nous pensons qu'il ne peut être question de mesures uniformes et draconiennes qui heurteraient trop d'intérêts, mais d'une adaptation nuancée à des nécessités bien définies, limitée dans le temps et dans l'espace à des secteurs opérationnels prédéterminés.

Elle est d'ailleurs susceptible d'être mise en œuvre suivant des mécanismes diversifiés, pouvant aller jusqu'à l'association avec des intérêts particuliers. Des expériences sont en cours qui réalisent une heureuse conjonction des initiatives privées et publiques.

L'une de ces modalités qui se traduit par une municipalisation passagère, transitoire, est celle que l'on pratique dans quelques communes belges à l'exemple d'Anderlecht, qui fut pilote en cette circonstance. Couramment dénommée «politique foncière», elle consiste en des achats systématiques de parcelles de manière à constituer des réserves devançant les besoins, achats suivis de revente des terrains correctement lotis et parfaitement équipés. La méthode assure à la collectivité, mieux que

par des moyens fiscaux, l'attribution de la plus-value qui accompagne la mutation d'une terre de culture en emplacement à bâtir, mais n'atteint pas les plus-values ultérieures et ne résout pas le problème des rénovations futures. La création des régies foncières communales et intercommunales est certes à encourager dans la conjoncture présente. Extrêmement féconde en possibilités d'action, la régie constitue toujours, moyennant certaines précautions de gestion, une solution financièrement avantageuse. Mais, ce n'est qu'une solution de compromis et d'opportunité qui a toutefois fait merveille dans la création de quartiers nouveaux résidentiels convenablement équipés et largement verdurés.

Un pas de plus est franchi dans le cas d'une municipalisation définitive, à l'instar de certaines villes nordiques, ce qui présente le gros avantage de sauvegarder l'avenir et surtout de garantir à la collectivité des rentrées régulières sous forme de loyers indexés qui assurent ainsi la mise en commun des plus-values d'origine monétaire.

Contrairement à notre traditionnel impôt basé sur un «revenu cadastral» qui n'est revisé qu'à de longs intervalles, un tel loyer indexé constituerait une redevance sans cesse réadaptée et permettrait aux villes, comme c'est le cas aux Etats-Unis, de puiser en elles-mêmes les ressources nécessaires à leur développement au lieu de quémander les subsides étatiques destructeurs de leur autonomie.

Précisons avec netteté qu'il ne s'agit pas de transformer le citoyen en locataire à la merci de l'autorité communale, ce qui serait la pire des choses et, dans bien des cas, le chemin de la servitude, mais de concéder le droit de bâtir pour une période plus ou moins longue (bail emphytéotique), qui donne au promoteur de la construction d'appartements, d'usines ou d'autres bâtiments tout le temps nécessaire à l'amortissement du capital investi suivant une procédure et des garanties analogues à celles prévues dans une récente législation française sur le bail à construction[1], à cela près que le bailleur (pour le fonds seulement) serait la commune ou une entité mixte éventuellement constituée en association avec la propriété privée.

Les industriels paraissent s'accommoder de ces modalités qui réduisent l'investissement initial, permettent l'imputation des charges locatives aux frais généraux et cadrent avec la notion de l'amortissement.

Le problème est moins simple quand il s'agit de la construction d'immeubles d'habitation, traditionnellement considérés chez nous comme objets de placements et non comme biens de consommation. Il y aurait lieu d'entreprendre à ce sujet l'éducation du public et sans doute procéder à certains aménagements de notre régime hypothécaire. Cette concession du droit de construire des bâtiments privés sur des terrains publics, suivant l'expression de Hans Bernouilli, ne nous paraît pas plus révolutionnaire que la concession du droit d'établir sur le domaine public une voie ferrée, d'aménager une chute d'eau ou de poser une conduite gazière, droit d'usage dont s'est parfaitement accommodé le système libéral du siècle dernier.

Il se pose bien sûr, dans nos pays de petits propriétaires aux parcellaires extrêmement morcelés, un problème qu'il serait malséant d'escamoter, c'est celui de l'indemnisation. Faisons remarquer à ce propos que les juristes qui ont l'imagination fertile ont su mettre en place, sans trop de réactions, dans des pays voisins aussi respectueux que le nôtre du droit de propriété, les mécanismes qui ont transformé en simples créanciers les actionnaires des nombreuses entreprises nationalisées pour raison d'intérêt public, au surplus dédommagés à posteriori et non préalablement à la prise de possession.

Le même intérêt public ne commande-t-il pas que notre régime foncier soit adapté aux impératifs de notre temps? Et notamment que notre législation sur l'expropriation soit hardiment rénovée et les critères d'indemnisation plus objectivement définis. Pourquoi ne pas s'orienter vers de nouveaux systèmes comme le paiement échelonné en bons gagés sur les revenus des propriétés expropriées et dont le taux d'intérêt varierait en fonction de ces revenus[2]? Cela à titre purement exemplatif car d'autres modalités sont possibles en vue de concilier l'intérêt du propriétaire avec les exigences des finances publiques.

---

[1] Destinée à faciliter la mobilisation du sol au profit des propriétaires en place obligatoirement associés dans une entité juridique louant l'emplacement à des constructeurs, cette loi se situe, comme le précise l'exposé des motifs, dans un cadre libéraliste mais amélioré. C'est une variante du remembrement ou encore un terme d'alternative à l'expropriation.

[2] Idée développée par M. J. Fleury dans le «Bulletin des Ingénieurs des Villes de France», février 1961: «L'urbanisme devant le problème foncier».

Habitations individuelles

Dans la nébuleuse ouest-européenne, à l'instar de la mégalopolis américaine, le sol n'est-il pas devenu une marchandise qui n'obéit plus à la loi classique du marché, marchandise caractérisée par sa rareté au sens des économistes et à ce point précieuse qu'une refonte de son statut est préconisée par nombre d'esprits indépendants et souhaitée par tous les techniciens de l'aménagement? Si plus personne ne conteste la nécessité d'une appropriation collective de certaines richesses naturelles, comme par exemple les réserves aquifères, ne peut-il en être de même dans nos régions surpeuplées et superindustrialisées pour les réserves en sols à bâtir et en zones de délassement?

Et le droit au logement ne serait-il pas aussi impérieux que le droit à l'éducation ou le droit au travail?

C'est avec l'espoir d'amorcer un débat que nous livrons au lecteur ces quelques réflexions, au soir d'une carrière qui nous a sans cesse confronté avec les réalités quotidiennes dans une commune dont on veut bien reconnaître qu'elle a apporté une première contribution valable à la solution du problème foncier sanctionnée par des résultats positifs qui entraînent l'adhésion générale.

En abordant une réforme d'une telle envergure, il faut savoir raison garder, car il s'agira d'opérer une difficile conciliation entre l'individualisme et l'esprit communautaire. Nous faisons nôtre la conclusion de l'Espagnol Miguel Fisac reprise d'une excellente note, en réponse à un questionnaire élaboré par la revue «Architecture d'aujourd'hui» (numéro de mars 1965).

«Tant à l'Est qu'à l'Ouest, l'urbanisme de notre époque est victime d'idées et de réalités politiques erronées. Sans une nécessaire socialisation des terrains à bâtir, un urbanisme cohérent et harmonieux se révèle impossible. Mais sans liberté individuelle, un urbanisme humain n'est pas possible non plus. La vie en communauté est le résultat d'un concept collectif et socialisé de biens communs ainsi que du respect singulier envers la personne humaine.

»Les pays socialistes à l'Est et les pays capitalistes à l'Ouest ne présentent chacun qu'une seule de ces deux composantes, alors que les deux réunies sont indispensables à un bon urbanisme. L'urbanisme est l'expression de la réalité sociale et politique d'un pays et nous n'aurons pas d'urbanisme valable tant que les peuples ne jouiront pas d'une politique sociale et humaine à la fois.»

«Revue de l'Institut belge de Science politique»

Nous consacrons aujourd'hui nos pages illustrées à quelques habitations individuelles, bien que la tradition bien établie de notre revue la conduise nettement vers les réalisations sociales de l'habitation.
Les constructions individuelles sont pourtant à certains égards le banc d'essai des nouvelles formes de l'habitation, car le programme est le même. Si les conditions de liberté sont très différentes, l'imagination des architectes les amène à suggérer des solutions qu'on voit souvent s'imposer quelques années plus tard dans les habitations collectives.
Il faut aussi relever que cette imagination lâche quelquefois la bride et fait surgir des formes gratuites, agressives, n'ayant plus rien de commun avec l'esprit des lieux.
C'est parce qu'elles échappent entièrement à cette critique que ces maisons nous ont paru mériter l'intérêt de nos lecteurs.
Ces habitations sont toutes en Pays vaudois. La première est à Daillens, là où les douceurs du bassin lémanique vont bientôt s'effacer devant un climat plus rude. Les suivantes sont à Epalinges ou dans les hauteurs de Lausanne. Elles sont d'une civilité à la mesure de leurs habitants. La dernière est à Etoy, dans cette Côte toute en nuances. Tout en étant résolument d'aujourd'hui, cette maison respecte non seulement le site, mais encore les maisons qui l'y ont précédée.

Voir croquis et illustrations dès la page 40.