

La statut du sol est-il un obstacle à l'aménagement du territoire?

Autor(en): **Wasserfallen, Claude**

Objekttyp: **Article**

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

Band (Jahr): **28 (1970)**

Heft 2

PDF erstellt am: **16.05.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-136605>

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.

Le statut du sol est-il un obstacle à l'aménagement du territoire ?

Claude Wasserfallen
architecte, Lausanne

Il se trouve toujours une juridiction pour dresser des barrières à toute activité collective.

Aussi, le propos d'un technicien, comme l'auteur de ces lignes, n'est-il pas de critiquer ces limites, mais d'apprécier le champ d'action qu'elles circonscrivent.

L'essentiel du texte qui suit tente d'analyser dans quelle mesure l'image que nous avons de l'aménagement du territoire peut se réaliser en admettant que le droit actuel pourrait évoluer sans bouleversement essentiel.

I. BREF RAPPEL HISTORIQUE

Le lecteur ne nous en voudra pas si, avant d'entrer dans le vif du sujet, nous rappelons pour mémoire quelle fut l'évolution idéale de la propriété en Occident.

Dès l'Antiquité déjà, la propriété et les abus qu'elle engendre ont leurs détracteurs: les prophètes israélites, les Esséniens dont s'est inspiré le Christ, Platon, Catilina, etc., suivis au Moyen Age par des moralistes comme Saint-Augustin, à la Renaissance par Thomas More, Campanella et, à l'aube de l'ère industrielle, par John Locke, Bossuet, Rousseau, Robespierre...

Aux mêmes époques, les partisans de la propriété trouvaient de nombreux arguments en sa faveur: Aristote, Cicéron, Saint-Thomas, Bentham, les Physiocrates, Montesquieu, pour ne citer qu'eux ¹.

La cristallisation du droit qui nous touche actuellement a donc été précédée par des avis très divers, oscillant constamment entre deux pôles ²:

- d'une part, que la propriété individuelle établit un régime d'inégalité et d'accaparement;
- d'autre part, qu'elle est un prolongement essentiel à l'exercice des libertés et pourvoit ainsi chaque parcelle d'un responsable autonome.

¹ Informations tirées de l'*Histoire de la propriété* par F. CHALLAYE, coll. « Que sais-je », Presses universitaires de France.

² Voir à ce propos: « Un droit nouveau pour notre sol » Tirage à part de la revue *Habitation*, 1969, par la Fédération des Eglises protestantes de la Suisse.

Le droit romain, d'abord réservé aux seuls citoyens (et non plébéiens) de la capitale, ne fut universalisé qu'un peu moins d'un siècle avant la fin de l'Empire. Notre civilisation l'adopte à son tour à l'aube du XIX^e siècle, après la Révolution française. Au long de l'histoire, une dizaine de générations, tout au plus, a pu expérimenter ce droit si important dans ses conséquences.

Il faut retenir pour l'essentiel que le statut du sol est encore aujourd'hui marqué par les deux tendances évoquées.

D'une part, les Romains définissent avec une précision encore jamais égalée le droit de propriété comme étant celui d'user, de percevoir et garder les fruits, de disposer en maître.

Mais, en contrepartie, la notion d'intérêt public introduite d'emblée, reprise et même accentuée à notre époque, tend aujourd'hui à accroître considérablement son importance au fur et à mesure que se posent des problèmes d'ensemble. Selon cette notion, des restrictions peuvent être apportées au droit de propriété lorsque l'intérêt général l'impose.

II. RESTRICTIONS ADMISSIBLES DANS LE CADRE DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL

Toute restriction grave à l'usage de la propriété justifie une pleine indemnisation.

Mais, on admet difficilement le rachat généralisé des terres frappées de restrictions. L'équilibre financier des collectivités s'en trouverait compromis et la nationalisation qui s'ensuivrait ne leur profiterait guère, puisqu'il s'agirait surtout d'acquisitions sans valeur commerciale.

La jurisprudence et les avis de droit donnent cependant quelques clefs probables pour résoudre ce problème apparemment insoluble.

En premier lieu, de simples limitations au droit de bâtir ne justifieraient, sauf cas exceptionnel, pas une indemnisation. Cela signifie que les autorités compétentes peuvent sans grand risque établir toutes les réglementations limitant la forme, l'usage et même la destination des immeubles actuels ou futurs ¹.

Un second moyen conférerait aux autorités des pouvoirs plus grands encore ². Une commune pourrait exiger, là où les lois cantonales ou fédérales le permettent, un équipement complet et cohérent de tout terrain destiné par son propriétaire à la construction, faute de quoi il n'y serait délivré aucun permis de construire.

Par ce truchement, une collectivité serait en mesure de dimensionner son développement en fonction des investissements possibles, ne rien admettre de plus et en réserver les bénéfices aux seules parcelles qui lui agréent. A condition de respecter une certaine logique, la volonté d'une autorité communale pourrait se traduire dès lors dans les faits d'une manière implacable et sans obligation aucune en contrepartie.

¹ Voir l'article de M. Claude BONNARD: «L'expropriation matérielle», Journal des Tribunaux No 3/1966.

² Voir: Exposé de M^e G. Maurer, conseiller juridique, Neuchâtel, du 3 octobre 1969. Stencil.

Une troisième constatation a été faite à propos des zones agricoles ¹ lorsqu'un plan se bornerait à infléchir le développement sans cela prévisible, les zones de non-bâtir qui en résulteraient ne pourraient valablement prétendre à indemnité. Un exemple montrera à quel point le sort de la propriété dépendrait dans ce cas de l'élaboration technique d'un plan.

Prenons une propriété agricole à proximité d'un centre secondaire. La commune a décidé de la classer en zone agricole. Si elle est la seule à subir cette mesure, car pour les autres on n'est pas certain qu'elles ne pourront pas un jour devenir le support d'un développement souhaitable, le tribunal, considérant la particularité d'une telle atteinte, sera tout naturellement porté à accorder le maximum d'indemnité. Si par contre le plan des zones communal a été étudié consciencieusement en fonction du développement pressenti pour la prochaine génération, en ayant déterminé avec exactitude la surface nécessaire à tout le développement, plusieurs domaines seront vraisemblablement classés en zone agricole en fonction de critères identiques. Le tribunal disposera dès lors d'une image plus nette que précédemment et sera sans doute amené à en tenir compte. Cela aura la conséquence pour le propriétaire d'obtenir une indemnité probablement moins élevée. En revanche, on tiendra compte du fait que la commune est la seule de la région à avoir adopté une telle restriction sur son territoire, alors que d'autres domaines proches dans des situations comparables bénéficient encore de possibilités de bâtir et, bien que réduite, l'indemnité consentie sera selon toute vraisemblance assez élevée encore.

A supposer maintenant que toutes les communes s'entendent, dans l'aire d'attraction du centre régional, pour décréter simultanément, en fonction du développement pressenti de la région entière, toutes les zones agricoles répondant aux mêmes critères, le tribunal disposera alors d'un document beaucoup plus complet et pourra constater que le découpage des zones agricoles se borne à vouloir infléchir le développement futur et ne fait qu'entériner le statu quo. Il sera dans ce cas amené à réduire l'indemnité au minimum, voire à ne pas entrer en matière, bien que le propriétaire subisse pourtant une atteinte particulière tout aussi grave.

En résumé, le montant et même la nature de l'indemnité dépendent, avec cette approche, essentiellement de l'échelle du plan ainsi que du niveau auquel la décision aura été prise.

Une quatrième possibilité consiste à recourir au remaniement parcellaire, attribuant à chaque propriétaire des parts égales du développement escompté dans le cadre d'un quartier ou d'un village. On peut même proposer, comme l'a fait récemment une association privée d'agriculteurs ² de conférer cette tâche à une fondation constituée dans ce but pour l'ensemble d'un canton.

¹ Voir: Prof. FRIEDRICH, *Eigentumsgarantie und landw. Bodenrecht ZBl*, 1968.

² Association pour une zone agricole prospère, p.ad. M. Olivier DELAFONTAINE, agriculteur à Puidoux. Résumé des propositions dans le n° 4/1969 de la *Revue suisse d'agriculture*.

Ce petit tour d'horizon, trop succinct et incomplet, suffit cependant pour laisser croire que le droit et la jurisprudence évoluent en s'adaptant aux besoins de l'aménagement du territoire.

III. L'OBSTACLE AU DÉVELOPPEMENT

Or, les besoins de l'aménagement du territoire ne sont pas faits que de restrictions. Un des obstacles majeurs à la réalisation des plans résulte en effet de l'attentisme des propriétaires, qui thésaurisent des terrains à bâtir dans l'espoir d'en tirer un meilleur bénéfice sous la pression du développement. La spéculation est une traite sur l'avenir effectuée par le propriétaire libre d'acquérir, d'utiliser dans les limites de la loi et de vendre son terrain quand et comme il l'entend. Elle aggrave la pénurie des terrains à bâtir. En outre, dans notre pays, elle a la caractéristique — somme toute assez illogique — d'établir des prix uniformément élevés pour un lieu donné et un site équivalent. Le jeu de l'offre et de la demande est trop désorganisé pour maintenir une authentique concurrence des prix.

Si, par exemple, un propriétaire parvient en période de surchauffe à s'assurer les services privilégiés d'une entreprise pour construire un petit immeuble sur un terrain en plein champ alors que la pénurie de logement règne — faute de moyens de production, mais non de terrain — le sol où il aura édifié sa construction, pour des raisons de facilités bancaires, hypothécaires, fiscales, etc., va décupler de prix. Par mimétisme, l'ensemble des terres du voisinage va fièrement hausser son prix à un égal niveau. Ce phénomène, quelque peu caricaturé ici pour les besoins de la démonstration, se présente journellement partout dans le pays, à des degrés divers.

Aucun économiste ne peut prétendre que ce déroulement obéit aux logiques d'une normalisation du marché.

La thésaurisation outrancière s'en trouve, là encore, encouragée, conduisant à des situations inextricables dans les zones à bâtir décrétées à foison par les collectivités qui désespèrent de les voir jamais totalement et correctement occupées. Les équipements diffusés en tous sens épuisent les finances publiques et les agglomérations s'étendent démesurément.

IV. QUELQUES POSSIBILITÉS ÉVOLUTIVES

La société devrait donc créer des instruments pour débloquer cette situation en visant un double but :

- sur le plan privé, accentuer l'offre et faciliter la demande;
- sur le plan public, augmenter l'efficacité de la gestion publique.

Une première formule pourrait être de créer un bureau auquel seraient obligatoirement inscrits tous les terrains à vendre pour bâtir ou être exploités d'une manière différente de l'utilisation actuelle. Seuls les fonds soumis à des règlements adéquats pourraient être annoncés. Ils subiraient en outre un contrôle serré sur leur aptitude à recevoir la construction ou l'usage auxquels ils sont destinés : servitudes éventuelles, zonage, équipements, etc. Cela constituerait en quelque sorte une bourse des terrains à bâtir et chaque amateur pourrait s'y référer pour comparer, grâce aux prix annoncés, les avantages ou inconvénients des parcelles offertes.

Une deuxième formule s'assimilerait à l'expropriation dans le but d'intérêt privé. Le mécanisme du zonage impliquerait l'obligation pour les propriétaires de réaliser le plan établi par la commune. Mais lorsque celle-ci voudrait promulguer une zone à bâtir ou un plan de quartier, le propriétaire aurait la possibilité de faire opposition, gardant ainsi son droit intrinsèque. Si la majorité le souhaite, et sauf raisons impératives, la collectivité serait alors contrainte de renoncer à la destination envisagée et rechercherait d'autres territoires également propices à un développement identique.

Le propriétaire qui n'aurait pas fait opposition serait en contrepartie tenu de réaliser lui-même dans un délai donné le plan d'aménagement ou de vendre — avec droit de réméré — à l'acquéreur qui prouverait son intention réelle de construire immédiatement.

En cas de désaccord, le prix serait fixé par une mise publique sur demande du vendeur.

Cette formule aurait le très net avantage de permettre aux collectivités le contrôle du développement avec une précision jamais atteinte jusqu'ici. En outre, toutes les cessions obligatoires pour les routes, les zones de verdure et d'équipement pourraient être traitées d'emblée par simple contrat. Les remaniements injustifiés seraient ainsi évités, de même que les aléas de zones inoccupées dont les frais énormes chargent lourdement le budget public.

Une troisième formule consisterait à assimiler — selon une tendance très actuelle — la propriété à la possession. En effet, pour parer à la spéculation sur le sol, un des meilleurs moyens serait d'encourager l'accession à la propriété des usagers eux-mêmes ; l'acquisition, la retenue (l'immobilisation) ou l'utilisation d'un terrain en vue d'y ériger ou d'y faire ériger une construction avant tout utile à l'établissement ou au domicile d'une personne (physique ou morale), de sa famille ou de ses biens devenant légalement réservés à cette personne même. L'exercice de la propriété du sol devrait être attribué en priorité à celui qui la possède. (A noter qu'il ne serait pas nécessaire d'aller aussi loin avec les constructions puisqu'il s'agit là de biens extensibles.)

Cela exigerait probablement une revision fondamentale du code civil et la mise en œuvre d'une série de critères extrêmement complexes dans leur maniement.

Mais les mathématiques appliquées et l'électronique permettent aujourd'hui de disposer de techniques encore inimaginables dans les années écoulées.

D'autres formules pourraient sans doute être proposées, chacune avec ses avantages et ses inconvénients. L'essentiel est de convenir que l'on peut, par des moyens juridiques appropriés, encourager l'évolution de la propriété en permettant la gestion cohérente d'un espace social quantitativement restreint.

Numéro spécial de la «Revue économique et sociale». Séminaire du Mont-Pèlerin 1970

*L'AVENIR DE LA DÉMOCRATIE EN SUISSE:
LE RÔLE DES PARTIS POLITIQUES*

J.-FR. AUBERT, professeur à l'Université de Neuchâtel:

Les Partis politiques

G.-A. CHEVALLAZ, conseiller national, syndic de Lausanne:

Le Parti radical

G. COUTAU, député au Grand Conseil, Genève:

Silhouette du Parti libéral suisse

A. FOREL, conseiller national, médecin, Nyon:

Le Parti suisse du travail

A. GEHRIG, conseiller national, Genève, directeur Migros-Genève:

L'Alliance des indépendants

R. MEYLAN, conseiller d'Etat, Neuchâtel:

Le Parti socialiste

R. MUGNY, conseiller national, municipal, Lausanne:

Le Parti conservateur chrétien-social

Prix du numéro: Fr. 10.— (étranger francs suisses 11.—)

Société d'études économiques et sociales, 5, Place de la Cathédrale, 1005 Lausanne,
Suisse — Tél. (021) 22 11 47 — c.c.p. 10-710 Lausanne.