

Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'initiative populaire contre la spéculation foncière

(Du 31 mai 1966)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous adresser notre rapport sur l'initiative populaire contre la spéculation foncière. Appuyée par 131 152 signatures valables, cette initiative a été déposée à la chancellerie fédérale le 10 juillet 1963 par le parti socialiste suisse et l'union syndicale suisse. Elle a la teneur suivante (le texte allemand étant déterminant):

Art. 31 sexies

¹ La Confédération prend, avec le concours des cantons, des mesures pour empêcher une hausse injustifiée des prix des immeubles, pour prévenir la pénurie de logements et pour favoriser l'aménagement du territoire sur le plan national, régional et local, dans l'intérêt de la santé publique et de l'économie du pays.

² Pour atteindre ces buts, la Confédération et les cantons peuvent exercer un droit de préemption en cas de vente d'immeuble entre particuliers, ainsi qu'exproprier des immeubles moyennant indemnité.

³ La loi, qui devra être édictée dans les trois ans dès l'adoption du présent article, réglera les détails.

L'initiative contient une clause en vertu de laquelle elle peut être retirée en faveur d'un contre-projet de l'Assemblée fédérale ou purement et simplement.

Nous avons constaté l'aboutissement de l'initiative par notre arrêté du 1^{er} août 1963 (FF 1963, II, 249).

S'agissant d'un projet rédigé de toutes pièces, les chambres doivent, conformément à l'article 27, 1^{er} alinéa, de la loi du 23 mars 1962 sur les rapports entre les conseils (RO 1962, 811), décider dans les trois ans si elles approuvent ou non l'initiative. Le Conseil fédéral est tenu de présenter son rapport à l'Assemblée fédérale une année avant l'expiration de ce délai de trois ans (art. 29, 1^{er} al., de la loi susmentionnée), soit pour le 9 juillet 1965. Mais les chambres ont prolongé d'une année les deux délais.

I

Remarques préliminaires

Conformément à l'article 24, 1^{er} alinéa, de la loi susmentionnée et à l'article 3 de celle du 23 mars 1962 sur les initiatives populaires, l'Assemblée fédérale doit déclarer une initiative nulle lorsqu'elle constate que les exigences de l'article 121, 3^e ou 4^e alinéa, de la constitution ne sont pas remplies. Ces exigences se rapportent à l'unité de la matière et à l'unité de la forme.

1. La dernière de ces conditions est manifestement remplie, l'initiative revêtant exclusivement la forme d'un projet rédigé de toutes pièces.

2. L'unité de la matière est respectée lorsqu'il existe un rapport intrinsèque entre les différents points de l'initiative (art. 3, 2^e al., de la loi sur les initiatives populaires). Mais cette définition légale ne contribue pas beaucoup à l'interprétation de l'article 121, 3^e alinéa, de la constitution (Bull. stén. CN, 1961, 310), comme l'a constaté devant le Conseil national le porte-parole du Conseil fédéral.

La présente initiative poursuit trois buts différents:

- a. Empêcher une hausse injustifiée des prix des immeubles;
- b. Prévenir la pénurie de logements;
- c. Favoriser l'aménagement du territoire sur le plan national, régional et local, dans l'intérêt de la santé publique et de l'économie du pays.

On prétend, en doctrine, que l'uniformité du but est déterminante pour juger de l'unité de la matière, ce but devant être suffisamment circonscrit et concrétisé (Manfred-Beat Kuhn, *Das Prinzip der Einheit der Materie bei Volksinitiativen auf Partialrevision der Bundesverfassung*, thèse Zurich 1956). Comme l'initiative poursuit trois buts, on pourrait se demander, selon cette théorie, si l'unité de la matière est observée. Même si l'on admet que cette unité résulte du fait que l'initiative vise un but de droit foncier, il faut reconnaître que les mesures touchant l'aménagement du territoire au point de vue national, régional et local semblent aller au-delà des autres fins de l'initiative.

Selon Fleiner-Giacometti (*Bundesstaatsrecht*, 732), le rapport intrinsèque existe lorsque les mesures proposées ont une relation logique entre elles, c'est-à-dire lorsque l'une est la conséquence logique de l'autre ou qu'une des mesures envisagées est indispensable à l'application de l'autre. On peut se demander si l'initiative remplit ces conditions. Mais cette opinion, défendue par Giacometti déjà dans la *Revue suisse de jurisprudence*, 32 (1935) 93, a été jugée trop étroite par le Conseil fédéral en 1939 (FF 1939, I, 545): elle restreindrait sensiblement le droit d'initiative et empêcherait les citoyens de présenter des propositions complètes et d'envergure. Le Conseil fédéral a attiré l'attention sur le fait que des propositions contenant un seul principe et prévoyant un seul mode d'exé-

cution peuvent aussi placer le citoyen qui approuve une partie de l'initiative, et non pas l'autre, devant l'alternative de se prononcer pour ou contre l'initiative après en avoir pesé les avantages et les inconvénients.

L'Assemblée fédérale a en général tendance à admettre un «rapport intrinsèque», même pour les initiatives poursuivant plusieurs buts, et à admettre ainsi l'unité de la matière. Dans son rapport sur l'initiative dite «de Rheinau», le Conseil fédéral a rappelé qu'aucune initiative n'avait encore été déclarée nulle parce qu'elle n'aurait pas respecté le principe de l'unité de la matière (FF 1954, I, 713); une seule fois, les chambres ont scindé une initiative en deux (FF 1921, III, 572). Il est vrai que, de l'avis du Conseil fédéral (message du 25 avril 1960 à l'appui d'un projet de refonte de la loi sur les initiatives), quatre initiatives auraient pu être déclarées nulles pour violation du principe de l'unité de la matière (FF 1960, I, 1499); mais les chambres avaient préféré interpréter extensivement la notion de l'unité de la matière, afin d'éviter les inconvénients d'une annulation d'initiatives populaires, notamment de devoir désavouer leurs auteurs. Il s'agit donc d'un argument purement politique.

En l'espèce, un rapport intrinsèque entre les divers buts et moyens énumérés par l'initiative peut être admis tout au plus dans la mesure où les auteurs de l'initiative entendent conférer à la Confédération des attributions plus étendues en matière de droit foncier.

Certes, l'initiative vise plusieurs buts. Mais les deux mesures principales qu'elle propose — institution d'un droit de préemption légal et extension du droit d'expropriation — sont étroitement liées et pourraient effectivement être mises au service des trois buts envisagés.

Eu égard à la pratique des autorités fédérales, les hésitations qu'on pourrait avoir ici quant à l'unité de la matière ne sont pas insurmontables. Même si un rapport intrinsèque entre l'aménagement du territoire sur les plans national, régional et local et les autres buts de l'initiative n'apparaît pas de prime abord, il n'en résulte pas nécessairement que l'initiative devrait être déclarée nulle pour violation du principe de l'unité de la matière. Il est loisible aux chambres fédérales de saisir l'occasion d'une initiative populaire pour proposer d'elles-mêmes une révision de la constitution afin d'atteindre les buts visés par l'initiative. Elles poursuivent le même but que l'initiative en élaborant un contre-projet, même sous une forme peut-être différente.

Ces remarques nous amènent à admettre l'unité de la matière, principalement en raison de la pratique actuelle. Nous rappelons d'ailleurs qu'une présomption légale existe en faveur de cette unité du fait que, selon l'article 24, 2^e alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils, une initiative est considérée comme valable lorsqu'en cas de divergences le conseil qui a constaté la validité maintient sa décision. Il appartient à l'Assemblée fédérale de trancher cette question en dernier ressort.

II

Introduction

1. L'enchérissement du sol, en constante progression depuis le milieu du siècle, entraîne une sensible augmentation du prix des immeubles dans les villes et leurs agglomérations et un malaise croissant chez les gens soucieux du bien futur du peuple suisse. L'extension de ce phénomène à d'autres régions du pays a fait naître dans des couches toujours plus larges de la population le souci de se protéger contre ses suites néfastes. Ce souci a trouvé un écho aux chambres fédérales et dans les parlements cantonaux.

La spéculation foncière étant toujours plus manifeste par suite de l'augmentation des prix des biens-fonds, deux postulats du Conseil national (les postulats Spühler du 25 mars 1955 et Freimüller du 3 octobre 1956) invitèrent le Conseil fédéral à étudier les mesures propres à empêcher tant cette fâcheuse spéculation sur les biens-fonds et les maisons qu'un enchérissement exagéré dans les transactions immobilières et les manœuvres pour faire monter les prix. Le département de justice et police chargea une commission d'étude, composée des professeurs Franz Jenny (Lucerne), Hugo Sieber (Muri près Berne) et Max Weber (Wabern), de définir la spéculation foncière, d'en étudier les effets et de proposer, dans les limites de la constitution, des mesures propres à l'empêcher ou à la limiter. Cette commission résuma le résultat de ses recherches dans un rapport du 11 décembre 1958. Une de ses propositions — étendre aux terrains à bâtir le délai d'interdiction de revendre applicable aux immeubles agricoles — fut reprise dans le projet de loi modifiant les dispositions du code civil et du code des obligations sur le droit de superficie et le transfert des immeubles (cf. message du 9 avril 1963, FF 1963, I, 993). Ce projet fut adopté par les chambres, mais sans le délai d'interdiction de revendre les terrains à bâtir (RO 1965, 449).

2. Entre-temps, les prix du sol continuèrent à monter, ce qui incita à étudier de façon plus approfondie les mesures de défense. C'est ainsi que, dans son assemblée annuelle des 1^{er} et 2 juin 1962, la société suisse de statistique et d'économie politique (cf. *Revue suisse d'économie politique et de statistique*, fasc. 2, juin 1962, p. 121 s) et la société suisse des juristes, dans son assemblée des 12 au 14 septembre 1964 à Zermatt, s'occupèrent du problème (cf. les deux rapports de Jean-François Aubert, Du renchérissement foncier et de certaines questions qu'il pose au juriste, et Alfred Kuttler, Die Bodenverteuerung als Rechtsproblem, dans la *Revue de droit suisse*, 1964, II, pages 1 et 139). Des initiatives populaires furent lancées dans les cantons de Bâle-Ville, Genève et Zurich. Le Grand conseil du canton de Bâle-Campagne adopta le 27 septembre 1962 une initiative visant à créer la base constitutionnelle en vertu de laquelle la Confédération et, au besoin, les cantons pourraient combattre les inconvénients de la spéculation foncière des points de vue social et économique. De 1960 à 1963, les chambres fédérales ont adopté toute une série de

motions et postulats concernant tant la lutte contre la spéculation foncière et l'augmentation du prix des biens-fonds et immeubles que la politique foncière à longue échéance:

- postulat du conseiller national Welter, du 21 septembre 1960, sur la lutte contre la spéculation foncière;
- postulat de la commission du Conseil national, du 8 décembre 1960, visant à empêcher la hausse du prix des immeubles;
- postulat du conseiller national Raissig, du 19 juin 1963, sur une statistique des prix du sol;
- postulat du conseiller national Steinmann, du 6 mars 1962, sur les effets de la montée continue des prix du sol;
- postulat de M. Dietschi, député au Conseil des Etats, du 10 juin 1963, sur l'encouragement de l'aménagement du territoire et le maintien de la propriété privée;
- postulat du conseiller national Debétaz, du 11 décembre 1963, sur la lutte contre la spéculation foncière;
- postulat du conseiller national Leber, du 18 septembre 1963, ayant la même teneur que le postulat Dietschi;
- postulat du conseiller national Schmid, du 19 décembre 1963, sur le droit foncier et l'aménagement du territoire.

Le département de justice et police chargea en juillet 1963 la commission Jenny-Sieber-Weber de 1957, complétée par deux nouveaux membres, le professeur Otto Kaufmann (Saint-Gall), actuellement juge fédéral, et M^e Edouard Morand, notaire, président de la commune de Martigny, d'examiner les questions soulevées par ces postulats et par l'initiative du canton de Bâle-Campagne. M. Gerhard Eggen représentait la division de la justice dans la commission en tant que spécialiste du droit foncier. La commission devait examiner les problèmes qui se posent en matière de droit foncier et de lutte contre l'enchérissement du sol et, suivant le résultat de ses travaux, présenter des propositions concrètes quant aux règles de droit à édicter. Lorsque, le 1^{er} août 1963, le Conseil fédéral eut constaté que l'initiative populaire du parti socialiste suisse et de l'union syndicale suisse du 10 juillet 1963 avait abouti, la commission fut également chargée d'examiner les problèmes soulevés par cette initiative.

3. Après avoir établi son plan de travail, la commission examina, dans ses premières séances, les aspects généraux de l'enchérissement du sol. A défaut de données statistiques détaillées sur l'évolution du prix des terrains, elle demanda au bureau fédéral de statistique s'il serait possible de procéder à bref délai à une enquête, même limitée à quelques régions économiquement importantes. Assistant à deux séances, M. A. Meli, directeur du bureau fédéral de statistique, exposa les difficultés d'une telle entreprise, mais se déclara disposé à y faire procéder dans la mesure du possible. Dans sa séance des

7 et 8 septembre 1961 à Soleure, l'association suisse pour le plan d'aménagement national s'était penchée sur les problèmes du droit foncier (cf. les exposés réunis sous le titre «Der Boden, Schicksalsfragen unserer Zeit» et la publication «Gedanken zum Bodenrecht und zur Bodenpolitik», suite de publications n° 7, automne 1963). Aussi la commission jugea-t-elle utile de donner à M. R. Stüdeli, de Zurich, secrétaire central de l'association, l'occasion de lui exposer les vues de celle-ci.

Au début de 1964, la commission s'occupa principalement du contenu et des buts de l'initiative populaire contre la spéculation foncière; elle analysa l'initiative et examina les conséquences possibles de la revision constitutionnelle envisagée, après avoir entendu des exposés des professeurs Weber et Sieber (celui-ci a publié en 1963 une étude «Die Bodenrechtsinitiative»). Par la suite, M. Waldemar Jucker, secrétaire de l'union syndicale suisse, à Berne, l'un des rédacteurs de l'initiative, fut invité à en exposer à la commission la raison d'être et les motifs. La commission d'étude prit aussi connaissance du rapport du 23 octobre 1963, établi par une commission spéciale de l'association «Rechtsstaat und Individualrechte», sur l'initiative contre la spéculation foncière et fit l'inventaire des mesures de politique foncière qui pourraient être prises en vertu du droit constitutionnel en vigueur (cf. H.-F. Friedrich, *Zur sozialdemokratischen Verfassungsinitiative betreffend Bekämpfung der Bodenspekulation*, dans la revue *Wirtschaft und Recht*, Zurich 1964, p. 85 ss). Bien que le droit positif permette de prendre diverses mesures pour limiter l'enchérissement du sol et atteindre d'autres buts de politique foncière, la commission d'étude estima que le cadre de ces mesures devrait être élargi au moyen d'une revision constitutionnelle, ce qui l'amena finalement à proposer un contre-projet à l'initiative.

Le département de l'intérieur ayant chargé une commission spéciale d'examiner les questions d'aménagement du territoire, la commission d'étude du département de justice et police se borna à mentionner dans son rapport les mesures d'aménagement du territoire qui pourraient servir à combattre ou freiner l'augmentation du prix des terres. Le contre-projet qu'elle propose contient une disposition sur l'aménagement du territoire sur les plans national, régional et local. Elle estima opportun d'inclure cette disposition dans son contre-projet parce qu'une disposition analogue figure dans l'initiative populaire du 10 juillet 1963.

La commission d'étude présenta son rapport circonstancié au département de justice et police le 15 février 1965. Notre rapport se fonde largement sur celui de la commission.

III

Le problème de l'enchérissement du sol

1. Au cours de la dernière décennie, les prix du sol en Suisse ont suivi une évolution alarmante. On a constaté une montée constante des prix dans maintes régions du pays. Les mesures prises par la Confédération pour freiner la

surexpansion économique, notamment dans le domaine du crédit, ont pu ralentir, voire arrêter cette évolution. Mais on ne peut pas encore parler d'un revirement, ni d'une baisse sensible des prix. D'ailleurs, divers facteurs provoquent, à longue échéance, une augmentation des prix du sol.

2. Les inconvénients de cette situation sont évidents. Le rapport de la commission d'étude du 11 décembre 1958 en énumère une série: hausse des loyers des logements et des locaux commerciaux, qui entraîne, à son tour, une augmentation des frais de production et du coût de la vie. L'augmentation des prix du sol est un élément de trouble dans la formation générale des prix et l'ordre social. Finalement, la spirale des prix et des salaires, avec ses répercussions d'ordre social, provient pour une bonne part de la montée des prix du sol, même s'il n'est pas possible d'en indiquer l'influence par des chiffres. Le terrain cher doit être utilisé rationnellement au moyen de constructions plus hautes. Or plus les constructions sont hautes et serrées plus est élevé en général le prix du terrain. Les prescriptions de la police des constructions qui autorisent l'érection de maisons-tours ne permettent donc pas toujours ou ne permettent qu'en partie de compenser l'augmentation des prix du terrain. La concentration de la propriété en mains de personnes morales et de trusts d'investissement, au détriment de la propriété des particuliers, conduit à la «dépersonnalisation» de la propriété du sol. A cet égard, la maison-tour peut être considérée comme le symbole de l'élimination de la propriété foncière urbaine individuelle et de son éviction par des capitaux anonymes et collectifs. Dans la périphérie des villes, les maisons familiales pour ouvriers et employés deviendront une chose du passé, ce qui est regrettable des points de vue politique et démographique. Quant aux effets de la propriété d'étage sur la formation des prix du sol, ils sont problématiques. Comme l'a démontré le parcellement de la propriété foncière, cette forme de dispersion verticale de la propriété fera plutôt monter que baisser les prix. Il n'est pas erroné de dire que les moyennes et petites entreprises pâtissent, elles aussi, de la montée du prix des immeubles et sont évincées par les grandes entreprises financières. Cette «dépersonnalisation» de la propriété foncière dans notre ordre juridique, qui devrait assurer l'épanouissement de l'individu, est l'un des éléments qui confèrent au problème des prix et de l'utilisation du sol une importance politique de premier ordre (cf. Arthur Meyer-Hayoz, *Zum Bodenproblem*, dans la *Revue suisse pour le notariat et le registre foncier*, 1964, p. 21 s).

3. Le prix des terrains à bâtir et des immeubles à démolir a augmenté continuellement. La statistique ne donne malheureusement qu'une image incomplète de l'évolution du prix du sol en Suisse (cf. Kuttler, *op. cit.*, p. 141). Actuellement, seuls les cantons de Zurich et de Bâle-Ville et la ville de Berne possèdent une bonne statistique des mutations de la propriété foncière renseignant sur le prix des terrains non bâtis et, en partie, des immeubles à démolir.

A Zurich, les prix ne cessèrent de monter depuis la fin de la seconde guerre mondiale jusqu'en 1951, puis ils restèrent stables jusqu'en 1953. L'augmentation

constante du prix moyen reprit alors et s'accroît dès 1959. En 1959, le prix moyen était encore peu supérieur à six fois le prix d'avant-guerre, qui était d'un peu plus de 13 francs. Quatre ans plus tard, il se montait à 170 francs, soit presque treize fois le prix d'avant-guerre. A Bâle, les prix restèrent stables jusqu'en 1949. Alors commença un mouvement ascensionnel qui se ralentit en 1953, puis de 1956 à 1958, pour s'accroître dès 1959. En 1959, le prix moyen représentait huit fois le prix d'avant-guerre; en 1962, il était, avec 145 francs, de quatorze à quinze fois plus élevé qu'avant la guerre. A Berne, l'augmentation commença dès la fin de la guerre. Mais dès 1959 elle fut beaucoup plus faible que dans les deux autres villes.

D'une façon générale, on peut dire que la qualité des terrains disponibles diminue au fur et à mesure de l'extension des constructions dans chaque région considérée, ces terrains étant situés à la périphérie, se prêtant mal à la construction, etc. Comme la statistique des mutations de la propriété indique non pas l'évolution de la valeur absolue du sol, mais uniquement celle de la valeur des terrains encore disponibles sur le marché, il résulte de la qualité toujours moins bonne des surfaces vendues un ralentissement apparent de la montée des prix démontrée par la statistique. Aussi cette statistique ne reflète-t-elle qu'insuffisamment l'augmentation des prix du sol. En outre, dans les villes, la surface totale des terrains à bâtir vendus s'amenuise chaque année, en raison non seulement de la diminution des réserves de terrains, mais aussi de la tendance à constituer des droits de superficie sur les terrains de grande valeur.

Il serait souhaitable d'étendre la statistique aux variations des prix du sol sur les plans communal, cantonal et fédéral (cf. Sieber, *Das Bodenpreisproblem*, Zurich 1962, n° 6, p. 3). Une bonne statistique des mutations de la propriété foncière pourrait servir à diverses fins. Elle pourrait notamment renseigner sur les prix du sol. Dans les discussions actuelles sur la politique foncière, on se plaint constamment du manque de données statistiques sûres. C'est ainsi que dans un postulat du 19 juin 1963, le conseiller national Raissig a demandé qu'une enquête soit faite sur l'évolution du prix des biens-fonds depuis la fin de la dernière guerre. Mais une telle enquête rétrospective est presque impossible, car elle occasionnerait un surcroît de travail excessif aux bureaux du registre foncier, déjà surchargés. Il ne peut guère s'agir que de recueillir à plus ou moins brève échéance des données statistiques régulières plus complètes qu'actuellement sur le prix des biens-fonds.

4. Ainsi que la commission d'étude l'a constaté dans son rapport de 1958, une enquête sur l'augmentation du prix des biens-fonds doit reposer sur la constatation que le sol n'est pas multipliable. Dans notre pays à forte densité démographique, le terrain est plutôt rare. En outre, les terrains à bâtir sont souvent insuffisamment équipés. A elles seules, ces circonstances ne suffisent pas pour provoquer la hausse des prix, qui a pour cause l'offre limitée de terrains, combinée avec un accroissement de la demande dû en premier lieu à la forte augmentation de la population. Cette augmentation provoquerait

une hausse des prix du sol même si, par ailleurs, les prix et la demande moyenne par tête de population restaient stationnaires. L'augmentation de la population fait naturellement monter les prix, surtout là où elle est la plus forte. C'est le cas dans les villes et dans d'autres régions économiques où se produit une concentration de la population (cf. Sieber, *Das Bodenpreisproblem*, p. 6), mais aussi dans les centres touristiques. Dans les années qui suivirent la seconde guerre mondiale, le processus d'urbanisation s'est accéléré fortement en Suisse. Depuis 1945, l'augmentation de la population des villes a été en moyenne de 50 000 habitants par an. Simultanément les régions agricoles se sont dépeuplées. Sur quelque 5,3 millions d'habitants, plus de 3,2 millions vivent dans les villes, les communes suburbaines et les villages industriels de plus de 5000 habitants (cf. Marti, *Probleme des schweizerischen Städtebaues*, dans *Archiv für Kommunalwissenschaften*, Stuttgart 1964, p. 103). Il en résulte une demande accrue de terrains pour construire et agrandir des fabriques, des immeubles commerciaux et administratifs, des écoles, des routes, etc., qui entraîne aussi la hausse des prix.

Outre les causes déjà mentionnées de la hausse des prix du sol, il faut signaler un autre fait important de nature particulière : la constante dévaluation de la monnaie. Nous sommes ici en présence d'un facteur dû à la haute conjoncture, qui a provoqué l'investissement de capitaux dans les immeubles et autres valeurs réelles. La peur d'une inflation encore plus prononcée a accentué le phénomène. Cette chasse aux valeurs immobilières a pour conséquence fatale d'accentuer la montée des prix ; ce qui était primitivement une conséquence de l'inflation en devient ainsi une cause (cf. Sieber, *Was sagt der Nationalökonomie dazu?* Berne 1964, p. 31). Si l'on pouvait rétablir la stabilité de la monnaie, la chasse aux valeurs réelles se modérerait et disparaîtrait peu à peu.

5. Le concours des divers éléments qui viennent d'être rappelés provoque la hausse des prix du sol au-delà du niveau général des prix. Cette hausse est encore renforcée par la spéculation foncière, qui, on le sait, se développe particulièrement en période de surchauffe économique. Son influence, parfois surestimée, a été examinée dans le rapport de la commission d'étude du 11 décembre 1958. Nous rappelons que la commission avait alors défini la spéculation comme « l'achat et la revente à titre lucratif de terrains ou de droits translatifs de la propriété, soit pour bénéficier de la hausse des prix survenue ou escomptée entre ces deux opérations, soit pour en céder l'usage dans un but lucratif, dans la mesure où le gain ne consiste pas seulement dans la marge commerciale normale ou dans la compensation de la diminution du pouvoir d'achat de l'argent ».

IV

L'initiative populaire contre la spéculation foncière

1. Par son contenu, l'initiative populaire du 10 juillet 1963 concorde largement avec la motion Freimüller que le Conseil national a adoptée le 3 octobre 1956 sous forme de postulat et qui a ensuite été l'objet du rapport

de la commission d'étude du 11 décembre 1958. Seul le délai d'interdiction de revendre les terrains à bâtir n'est pas traité dans ce rapport, son institution ayant été proposée par le Conseil fédéral, en vertu de l'article 64 de la constitution, dans le projet de revision des dispositions sur le droit de superficie. Ainsi qu'on l'a déjà rappelé, les chambres refusèrent par la suite de prévoir un délai d'interdiction de revendre les terrains à bâtir.

L'initiative vise à créer une base constitutionnelle permettant d'assainir la politique foncière au sens le plus large, d'utiliser le sol plus judicieusement et de combattre l'augmentation des prix du sol.

Le 1^{er} alinéa énumère les buts de l'initiative, tandis que le 2^e alinéa indique les moyens jugés appropriés pour les atteindre. Conformément au 3^e alinéa, une loi, édictée dans les trois ans dès l'adoption de la nouvelle disposition constitutionnelle, réglerait les détails; les auteurs de l'initiative sont donc eux-mêmes d'avis que son adoption n'aurait pas pour effet d'engendrer des normes constitutionnelles directement applicables; en particulier, tant le droit de préemption de la Confédération et des cantons que l'extension du droit d'expropriation n'auraient effet qu'à l'entrée en vigueur de la loi d'exécution.

En principe, le texte d'une initiative doit être apprécié uniquement d'après sa teneur; l'exposé de W. Jucker, *Unsere Bodeninitiative*, paru dans la *Gewerkschaftliche Rundschau* 55 (1963), 65, donne cependant quelques indications sur les intentions des auteurs de l'initiative: Ceux-ci sont convaincus qu'on ne saurait résoudre le problème de la hausse des prix du sol par le seul moyen de mesures de lutte contre la spéculation; ce problème doit, au contraire, être examiné dans le cadre plus vaste de la politique de la colonisation intérieure et de l'habitat. Pour eux, l'élément primordial d'une nouvelle orientation de la politique foncière réside dans l'offre accrue de terrains équipés, prêts à être bâtis (*loc. cit.*, 69). Les mesures propres à atteindre ces buts consisteraient en règles de droit, mais aussi en une aide financière (*loc. cit.*, 67). Les pouvoirs publics devraient être mis en mesure de s'assurer une part suffisante des terrains à équiper pour recevoir des constructions; s'ils y réussissaient, la montée des prix pourrait être maintenue dans des limites étroites. De l'avis des auteurs de l'initiative, les deux moyens mentionnés au 2^e alinéa — expropriation et droit de préemption — comptent au nombre des mesures usuelles de la politique de colonisation intérieure de la plupart des pays européens. Le texte proposé n'accorderait pas de compétence pour édicter des prescriptions sur le contrôle des prix.

On peut tenir compte de ces considérations pour apprécier le mérite de l'initiative, quand bien même elles ne lieraient pas les autorités appelées à interpréter et à appliquer le nouveau texte constitutionnel.

2. L'initiative populaire a été intitulée «initiative contre la spéculation foncière». Ce titre est trop étroit. L'initiative a des buts sensiblement plus larges; ainsi que nous l'avons mentionné au chapitre premier, le premier alinéa énumère trois objectifs importants que le futur droit foncier devrait réaliser.

Le Conseil fédéral approuve les buts visés par les auteurs de l'initiative. Les autorités responsables s'efforcent déjà de les atteindre. Mais les auteurs de l'initiative estiment que les moyens actuels sont insuffisants.

L'arrêté fédéral du 23 mars 1961/30 septembre 1965 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger (RO 1961, 209; 1965, 1252) tend, même si ce n'est pas en premier lieu, à ralentir la montée des prix du sol (cf. message du Conseil fédéral du 27 novembre 1964 sur la prorogation du régime de l'autorisation, FF 1964, II, 1293). Le délai d'interdiction de revendre les terrains à bâtir, que nous avons proposé, visait indirectement le même but. Nous avons estimé que cette mesure pouvait être fondée sur l'article 64 de la constitution.

L'arrêté fédéral du 31 janvier 1958/2 octobre 1964 concernant l'encouragement à la construction de logements à caractère social tend à diminuer la pénurie de logements; entre-temps, il a été remplacé par la loi du 19 mars 1965 concernant l'encouragement à la construction de logements (RO 1966, 449). Dans le message à l'appui de cette loi (FF 1964, II, 649), le Conseil fédéral donnait largement suite aux recommandations de la commission fédérale pour la construction de logements (cf. le rapport intitulé «Le marché locatif et la politique en matière de logements», Berne, 1963). Ces mesures reposent sur l'article 34^{quinièmes}, 3^e alinéa, de la constitution (protection de la famille).

La commission d'experts mentionnée plus haut a passé en revue les dispositions de droit fédéral déjà applicables en matière d'aménagement du territoire sur les plans fédéral, régional et local. On peut d'ores et déjà affirmer que ces dispositions sont nombreuses et, dans l'ensemble, efficaces. Cette commission examine aussi quelles mesures supplémentaires de droit fédéral sont encore nécessaires.

3. Les avis sont divisés surtout sur le point de savoir quels sont les moyens appropriés pour atteindre les buts mentionnés au premier alinéa de l'initiative.

L'initiative ne les énumère pas exhaustivement. Par «mesures» au sens du premier alinéa, il faut entendre, selon le commentaire de W. Jucker signalé plus haut, tant des règles de droit qu'une aide financière. Le premier alinéa n'est donc pas une disposition purement déclarative; il est une véritable norme attributive de compétence; le 2^e alinéa se borne à mentionner spécialement deux moyens: le droit de préemption *ex lege* et l'extension du droit d'expropriation. Pour les auteurs de l'initiative ces deux moyens seraient particulièrement adéquats, voire indispensables, pour atteindre les trois buts visés. Il convient d'examiner si tel est bien le cas.

Dans les limites du texte constitutionnel proposé, le législateur pourrait régler le droit de préemption et le droit d'expropriation de plusieurs façons différentes.

a. Compte tenu des trois buts envisagés, la portée du droit de préemption pourrait être délimitée très diversement. Le droit de préemption de la Confédération et des cantons (les cantons pourraient sans doute l'accorder aux

communes) est général ou spécial selon qu'il peut être exercé en principe pour toutes les ventes immobilières ou seulement pour la vente d'immeubles déterminés par la loi, le cas échéant désignés d'avance. D'autre part, le droit de préemption est illimité ou limité, suivant que la collectivité qui l'exerce doit payer le prix convenu avec l'acheteur primitif ou un prix objectif, déterminé, le cas échéant, par une commission d'estimation et peut-être inférieur au prix convenu avec l'acheteur. Le droit de préemption illimité ne restreint la liberté du vendeur que dans le choix de l'acquéreur; le vendeur doit accepter de traiter avec la collectivité qui entend acheter; en cas de droit de préemption limité, le vendeur doit souvent accepter une réduction du prix de vente primitif. Le vendeur ne reçoit pas ce qui, à son avis, représenterait la pleine valeur vénale de l'immeuble.

b. Pour l'expropriation, il faut distinguer suivant qu'elle a lieu moyennant juste indemnité, c'est-à-dire contre paiement de la valeur vénale entière au moment de l'expropriation, ou moyennant une indemnité équitable, inférieure à la valeur vénale, qui a beaucoup augmenté. Actuellement, l'expropriation moyennant juste indemnité est un principe fondamental découlant de la garantie de la propriété en droit suisse; ce principe est d'ailleurs consacré par l'article 23 de la constitution. Une loi future qui, en vertu de l'article constitutionnel proposé, ne prévoirait plus qu'une «indemnité équitable» en cas d'expropriation porterait atteinte à un droit fondamental actuellement reconnu en Suisse.

c. Il est enfin très important de savoir si le législateur entend conférer les droits de préemption et d'expropriation aux collectivités publiques seulement pour acquérir des immeubles à affecter aux besoins de l'administration (les normes constitutionnelles et légales sur les dépenses administratives, y compris le referendum financier, devant alors être observées) ou aussi pour en acquérir à titre de placement de capitaux, c'est-à-dire pour des achats que, dans maints cantons, le pouvoir exécutif peut conclure de sa propre compétence.

Sur tous ces points, le texte constitutionnel proposé laisse une grande liberté de mouvement au législateur. C'est pourquoi il est difficile de prévoir comment se présenterait une loi fondée sur un tel texte. Le législateur serait placé devant l'alternative suivante:

Ou bien ne faire qu'un usage relativement modéré des attributions que lui accorde le nouvel article constitutionnel et ne s'éloigner que peu du régime actuel de la propriété foncière, l'efficacité de la loi quant à la lutte contre la hausse des prix du sol étant alors limitée. Ce serait le cas notamment si la loi prévoyait un droit de préemption illimité et un droit d'expropriation moyennant une indemnité équivalente à la valeur vénale entière.

Ou bien édicter des mesures plus énergiques pour combattre la hausse des prix du sol et intervenir dans toutes les ventes favorisant une «hausse injustifiée des prix des immeubles», les collectivités publiques devant alors disposer d'un droit de préemption limité et du droit d'exproprier moyennant une «indemnité équitable».

Il est difficile de déterminer les intentions des auteurs de l'initiative quant à l'application de l'article constitutionnel proposé; cela n'est d'ailleurs pas décisif pour apprécier le mérite de l'initiative. Une interprétation objective doit considérer la double fonction que doit en principe remplir une telle disposition constitutionnelle: d'une part, modifier en faveur de la Confédération la répartition des attributions entre celle-ci et les cantons; d'autre part, mieux délimiter le domaine de l'intervention de l'Etat et celui qui échappe à cette intervention (ici la garantie de la propriété).

Pour ce qui est de la répartition des attributions entre la Confédération et les cantons, on peut admettre d'emblée que le législateur fédéral ferait un usage raisonnable de la nouvelle compétence qui lui serait accordée. Même si la disposition attributive de compétence est conçue en termes très généraux, le referendum facultatif empêche d'adopter des innovations révolutionnaires contre la volonté du peuple. Si l'initiative était adoptée, le législateur serait seulement chargé d'élaborer dans les trois ans une solution politiquement supportable pour atteindre les trois buts mentionnés au premier alinéa. Les groupements qui ont lancé l'initiative reconnaissent aujourd'hui les avantages d'une propriété privée bien comprise; ils entendent combattre les abus et les excès du régime actuel de la propriété.

La situation est quelque peu différente en ce qui concerne la délimitation de la sphère d'intervention de l'Etat et celle de la liberté individuelle. Les libertés constitutionnelles sont des droits fondamentaux qui lient aussi le législateur. Or, la garantie de la propriété est une de ces libertés. Un nouvel article constitutionnel qui y porterait atteinte pourrait facilement susciter des appréhensions du fait que les nouvelles attributions du législateur fédéral ne seraient pas délimitées clairement ou pas assez clairement. On ne verrait pas nettement, en particulier, si la garantie de la propriété, reconnue aujourd'hui comme principe constitutionnel non écrit, subsisterait à l'avenir. Le rapport entre les articles 31 *sexies* et 23 de la constitution ne serait pas clair non plus. Si les possibilités d'intervention de la Confédération devaient figurer dans la constitution, il serait juste d'y insérer également, en contre-partie, la garantie de la propriété.

Si le législateur n'était plus lié par cette garantie, la Confédération pourrait effectivement édicter, en vertu du nouvel article constitutionnel, des dispositions légales d'une très grande portée. Les trois buts visés au premier alinéa sont en effet si vastes que très souvent le droit de préemption ou le droit d'expropriation pourrait être exercé pour les atteindre.

Ces considérations nous ont amenés à la conclusion que la Confédération devrait tenir compte de ces objections. Le texte constitutionnel proposé offre, par son manque de précision, trop de points faibles pour pouvoir être recommandé à l'adoption du peuple et des cantons. Certes, il s'agit pour les auteurs de l'initiative d'une affaire sérieuse qui ne saurait être simplement classée si l'initiative était rejetée. Il est notoire qu'on fait actuellement trop peu en Suisse

- pour combattre la hausse des prix des immeubles,
- pour prévenir la pénurie de logements,
- pour favoriser l'aménagement du territoire sur le plan national, régional et local.

Cela étant, il pourrait paraître justifié d'opposer à l'initiative un contre-projet montrant par quels moyens les trois buts qu'elle vise pourraient être mieux atteints que par les mesures qu'elle indique. Parmi ces moyens, il faut aussi reconnaître une certaine importance à un droit de préemption limité en faveur des collectivités publiques et à une certaine extension du droit d'expropriation. Mais ces moyens devraient être coordonnés avec d'autres mesures que la Confédération, les cantons et les communes pourraient appliquer pour atteindre les trois buts visés par l'initiative.

V

La question d'un contre-projet

1. Les réflexions qui précèdent nous ont amenés à examiner avec une attention particulière s'il y a lieu d'opposer un contre-projet à l'initiative populaire du parti socialiste suisse et de l'union syndicale suisse. Etant donnés les buts de l'initiative, il faut examiner les voies et moyens permettant de combattre la hausse des prix des immeubles. Il s'agit par conséquent de déterminer si des mesures adéquates peuvent être prises en vertu de la constitution actuelle ou s'il est nécessaire ou du moins indiqué de créer d'abord une nouvelle base constitutionnelle.

L'inventaire des mesures de politique foncière applicables en vertu de la constitution, publié par H. P. Friedrich, à Bâle, («Zur sozialdemokratischen Verfassungsinitiative betreffend Bekämpfung der Bodenspekulation»), mentionne les mesures destinées à freiner la hausse des prix du sol, à régler les transactions immobilières, à répartir la plus-value (participation au bénéfice, impôts sur les gains immobiliers, compensation des avantages en cas de plus-value), à améliorer l'utilisation du sol et à favoriser le perfectionnement du droit foncier par la réforme de la politique foncière et fiscale.

La commission d'étude de l'association «für Rechtsstaat und Individualrechte», dont les travaux sont aussi mentionnés dans la publication de Friedrich, insiste sur la nécessité d'une politique foncière consistant à pourvoir à ce que des terrains appropriés soient équipés et utilisés rapidement et rationnellement à des fins de constructions.

Les propositions d'une commission d'étude de l'association suisse pour le plan d'aménagement national, publiées en automne 1963 sous le titre «Gedanken zum Bodenrecht und zur Bodenpolitik», vont dans le même sens. Pour cette commission aussi, le moyen le plus efficace de ralentir la montée des prix du sol consiste dans l'équipement de terrains à bâtir (p. 28). Elle signale en outre qu'en Suisse des terrains à bâtir ne sont souvent pas mis en vente parce

que leur possession est privilégiée par le fisc et que, pour l'impôt sur la fortune, ils sont estimés très au-dessous de la valeur vénale. La suppression de ce «privilège fiscal» en faveur des terrains à bâtir équipés aurait pour effet d'accroître l'offre de ces terrains. L'impôt sur les plus-values immobilières devrait aussi être réglé à nouveau, en ce sens qu'il serait perçu des propriétaires fonciers immédiatement après l'achèvement des travaux d'équipement, afin de les inciter à construire. Cette commission signale enfin que l'amélioration des voies de communication entre les lieux d'habitation et de travail pourrait entraîner une décentralisation des zones d'habitation et, indirectement, une stabilisation des prix du sol.

Il y a une différence importante entre les propositions de l'association «für Rechtsstaat und Individualrechte» et celles de l'association suisse pour le plan d'aménagement national. Les premières envisagent une politique foncière sans modifier la constitution, alors que les secondes recommandent de mentionner dans la constitution la garantie de la propriété avec certaines restrictions. Une réforme du droit d'expropriation est jugée nécessaire, tandis que l'octroi aux collectivités publiques d'un droit de préemption limité est jugé utile.

Enfin, lors de son assemblée de 1964 à Zermatt, la société suisse des juristes s'est occupée «du renchérissement foncier et de certaines questions qu'il pose au juriste». Les propositions déjà mentionnées des deux rapporteurs, MM. Alfred Kuttler et Jean-François Aubert, concordent en principe avec celles des deux commissions susdites: Les deux rapporteurs considèrent eux aussi, l'amélioration du rapport entre l'offre et la demande sur le marché des terrains à bâtir comme un but politique de première importance. Pour tous les deux, le moyen le plus efficace de combattre la hausse du prix des immeubles consiste dans un meilleur équipement des terrains à bâtir et une meilleure utilisation du sol. La création de zones comportant une délimitation judicieuse des régions à bâtir constituerait le meilleur moyen d'atténuer la hausse des prix. Les deux rapporteurs se prononcent aussi sur la possibilité de freiner cette hausse, par des droits de préemption et l'extension du droit d'expropriation. Mais ils ne précisent pas s'il est désirable de reviser la constitution pour réaliser ces objectifs de politique foncière.

2. La constitution permet déjà de prendre des mesures pour limiter la hausse des prix du sol. Diverses possibilités s'offrent aux cantons et aux communes. Ces mesures pourraient peut-être suffire si elles étaient coordonnées avec une stabilisation de la valeur de l'argent. En plus des efforts tendant à stabiliser celle-ci, il paraît cependant nécessaire de compléter la législation cantonale et en partie la législation fédérale dans les limites de la constitution actuelle, comme aussi de préciser dans la constitution les principes à la base de notre régime de la propriété, notamment de la propriété foncière. C'est pourquoi nous sommes d'avis qu'il serait en principe indiqué de soumettre au peuple et aux cantons un contre-projet qui reprendrait les éléments positifs de l'initiative, mais maintiendrait la garantie de la propriété en fixant certaines limites à l'intervention de l'Etat.

Une certaine insécurité règne aujourd'hui dans l'opinion publique sur toutes les questions essentielles du régime de la propriété et cette circonstance dispose aussi en faveur d'un contre-projet. D'une part, de nombreux propriétaires d'immeubles prétendent que les lois foncières modernes violent la garantie de la propriété; d'autre part, la constitutionnalité des initiatives législatives lancées dans quelques cantons est controversée (cf. l'initiative législative genevoise de 1960 dont le Tribunal fédéral avait admis la constitutionnalité mais qui fut ensuite rejetée [ATF 88, I, 248]; l'initiative législative zurichoise de 1962 — également rejetée — dont A. Meyer-Hayoz a contesté la constitutionnalité [*Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung* 65, 1964, p. 1 s.]).

Dans ces conditions, il serait souhaitable que la constitution fixe au moins les grandes lignes du régime de la propriété, en s'inspirant largement des principes que le Tribunal fédéral a développés dans sa jurisprudence de droit public à propos de la garantie de la propriété.

Une nouvelle disposition constitutionnelle devrait apporter certains éclaircissements avant tout sur la question de l'indemnité en matière d'opérations comparables à l'expropriation, mais aussi sur le droit de préemption des collectivités publiques et sur les bases juridiques de l'aménagement du territoire. Un contre-projet devrait naturellement aussi se limiter à énoncer quelques principes, tous les détails étant réservés à la loi, à la pratique administrative et à la jurisprudence. Il pourrait cependant contenir des précisions importantes par rapport au texte de l'initiative.

On attribue beaucoup d'importance à la question de l'indemnité due pour les immeubles situés dans la zone agricole. Certes, la zone agricole n'est pas mentionnée dans l'initiative, mais elle est réclamée par les spécialistes de l'aménagement du territoire et de la politique agraire en tant que mesure destinée à combattre les constructions en ordre dispersé et la pollution des eaux et à maintenir l'estimation successorale et contractuelle des biens-fonds agricoles d'après la valeur de rendement. Pour le Conseil fédéral, une base constitutionnelle permettant de créer des zones agricoles est l'un des éléments d'un (contre-) projet éventuel.

VI

La proposition de la commission d'étude du département de justice et police

La commission d'étude a présenté le contre-projet suivant:

Art. 31 *sexies*

¹ La Confédération garantit la propriété privée.

² La Confédération et les cantons peuvent, par la voie législative, restreindre dans l'intérêt public la liberté de la propriété. En règle générale, ces restrictions de la propriété n'obligent pas la collectivité publique à allouer une indemnité. Cependant, lorsque les restrictions frappent certains propriétaires d'une manière extraordinairement dure, une indemnité équitable doit leur être versée.

³ Des expropriations dans l'intérêt public ne sont licites que dans les limites de la législation fédérale et cantonale, moyennant juste indemnité à fixer par les autorités indépendantes, et si le but de l'expropriation ne peut pas être suffisamment atteint d'une autre manière.

Art. 31 septies

¹ Dans les limites de ses attributions constitutionnelles et en collaboration avec les cantons, la Confédération favorise le développement harmonieux de l'habitat et une bonne utilisation du sol.

² La Confédération soutient les efforts en matière d'aménagement du territoire sur le plan national et peut favoriser les plans d'aménagement du territoire sur le plan régional et local.

³ Dans ce but, pour combattre une hausse économiquement nuisible des prix du sol et pour favoriser des conditions de logement avantageuses, la Confédération peut édicter des restrictions légales en matière de transfert des immeubles.

1. Le principe de la garantie de la propriété

La protection de la propriété privée est un des fondements de notre ordre juridique et économique. Bien que la garantie de la propriété ne soit prévue expressément que dans les constitutions des cantons (à l'exception du Tessin), elle est considérée depuis longtemps comme un principe non écrit du droit constitutionnel fédéral (ATF 35, I, 571; 89, I, 98). Les théoriciens du droit public suisse se préoccupent beaucoup du contenu et de la portée de ce principe de droit constitutionnel non écrit.

Malgré certaines différences dans la délimitation de la garantie de la propriété, la constitution accorde en principe à la propriété la même protection en droit fédéral et cantonal; tous les droits acquis sont protégés, qu'ils découlent du droit privé ou du droit public (ATF 37, I, 503; 74, I, 470, cons. 3a).

La garantie constitutionnelle de la propriété signifie en premier lieu que le législateur ne peut pas abolir l'institution de la propriété privée; un régime juridique sans propriété privée serait contraire à nos conceptions. Mais cette propriété ne doit pas non plus être convertie en propriété collective au moyen de droits de préemption et d'expropriation conférés à la collectivité publique, ni indirectement par des impôts confiscatoires (cf. Giacometti: «Die Sicherung des Privateigentums gegenüber dem Staat», etc., dans «Allgemeine Lehren des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts, 1960, p. 508; Imboden, «Die verfassungsmässige Gewährleistung des Privateigentums als Schranke der Besteuerung», dans *Archives de droit fiscal suisse*, 29 (1960), p. 2 ss).

La garantie de la propriété comprend également une certaine liberté d'utilisation et de disposition, mais seulement dans les limites de l'ordre juridique (cf. art. 641, 1^{er} al., CC). En doctrine et en jurisprudence, toute atteinte de l'Etat à la propriété privée doit reposer sur une base légale (ATF 85, I, 231; 88, I, 84; 89, I, 104, et Imboden dans les mélanges Fritzsche; Bagi, «La garantie constitutionnelle de la propriété» (doctrine et jurisprudence), thèse Lausanne 1956, p. 166 s).

On entend en premier lieu par garantie de la propriété le droit à une indemnité pleine et entière en cas d'expropriation dite formelle. Le droit à une indemnité pleine et entière est donc reconnu en cas de transfert forcé de la propriété d'un particulier à des personnes de droit public ou à des entreprises d'économie mixte. En revanche, les simples restrictions de la propriété notamment de la liberté de bâtir, par exemple les prescriptions sur la police des constructions, ne créent pas en général une obligation de verser une indemnité, même si elles causent des désavantages aux propriétaires et, le cas échéant, entraînent une certaine diminution de la valeur de l'immeuble. «La garantie de la propriété ne protège à la vérité les droits acquis que selon leur consistance d'après la législation en vigueur qui leur est applicable» (ATF 42, I, 204; 69, I, 241; 74, I, 45 et 245; 82, I, 106; 83, I, 249).

Mais il existe des opérations intermédiaires entre l'expropriation formelle et les restrictions ordinaires de la propriété: on parle alors d'opérations analogues à l'expropriation ou d'expropriations matérielles. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, une indemnité est généralement due dans ces cas:

Lorsque le propriétaire se voit interdire une utilisation de sa chose qu'il pratiquait jusqu'alors à bon droit ou qu'il exploitait économiquement; ou encore lorsque l'interdiction apporte à l'usage de la chose une restriction extraordinairement grave et qu'elle n'atteint qu'un seul propriétaire ou seulement quelques propriétaires; et cela dans une mesure telle que si ces propriétaires ne recevaient aucune indemnité, ils consentiraient par là un sacrifice par trop considérable en faveur de la communauté (ATF 69, I, 242; 81, I, 346; 89, I, 385).

L'article 31^{sexies} proposé par la commission d'étude entend consacrer cette jurisprudence; c'est pourquoi il prévoit que «lorsque les restrictions frappent certains propriétaires d'une manière extraordinairement dure, une indemnité équitable doit leur être versée».

2. *L'intérêt public en cas de restriction de la propriété et d'expropriation*

Doctrine et jurisprudence s'accordent pour admettre que la notion de l'intérêt public est très large; il appartient en principe au législateur de déterminer ce qu'est l'intérêt public en un lieu et à un moment donnés (ATF 57, I, 387; 88, I, 252). Il faut notamment retenir que l'Etat moderne n'a pas que des tâches de police, mais qu'il doit se vouer de multiples façons au bien-être des habitants. Ce qui est déterminant, c'est que l'Etat n'intervienne pas dans un but principalement privé ou fiscal (ATF 57, I, 387); mais le fait qu'une restriction de la propriété ou une expropriation favorise peut-être aussi des intérêts privés n'est pas un motif de lui dénier un caractère d'intérêt public. Selon la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, des motifs découlant de l'aménagement du territoire ou de la conservation des sites peuvent justifier des restrictions de la propriété ou des expropriations.

Récemment encore, on se demandait si le manque de terrain à bâtir pour des habitations à loyer modéré pouvait donner lieu à une expropriation dans

l'intérêt public. Or, le Tribunal fédéral l'a admis dans un arrêt rendu dans la cause Dafflon contre le Grand conseil du canton de Genève (ATF 88, I, 248). Il était appelé à statuer sur la constitutionnalité d'une initiative tendant à accorder au canton de Genève un droit de préemption sur les terrains déclassés du fait de la modification des limites de zones de construction et, le cas échéant, le droit de les exproprier afin d'y construire ou d'y faire construire des logements à loyer modéré. Le Grand conseil avait estimé que l'initiative violait la garantie de la propriété; mais le Tribunal fédéral admit le recours de droit public des auteurs de l'initiative et déclara que construire des logements à loyer modéré afin de diminuer la pénurie de logements pouvait parfaitement constituer un «intérêt public» au sens de la constitution et justifier une expropriation; le législateur doit toutefois délimiter exactement les terrains sur lesquels l'Etat peut exercer son droit de préemption ou qu'il peut exproprier. Cette condition était réalisée par l'initiative législative, qui fut rejetée par la suite.

Il n'est pas nécessaire de définir l'«intérêt public» dans la nouvelle disposition constitutionnelle. La notion est suffisamment large pour tenir compte de toutes les considérations d'intérêt général. Suivant notre régime juridique, qui entend protéger la propriété privée, l'expropriation doit être limitée aux cas dans lesquels le but visé ne peut pas être atteint sans restreindre la propriété privée; en d'autres termes, tout atteinte de l'Etat à la propriété privée doit respecter le principe de la proportionnalité. L'atteinte ne doit pas dépasser le but visé. Ce principe est exprimé au 3^e alinéa de l'article 31 *sexies* proposé.

Il n'est pas superflu de rappeler que les cantons ne sont en rien limités dans la réglementation de leur droit d'expropriation. L'interprétation extensive de la notion de l'intérêt public dans la jurisprudence récente du Tribunal fédéral laisse au législateur cantonal la possibilité de prévoir l'expropriation lorsque d'autres intérêts publics et privés sont en jeu, par exemple lorsqu'il s'agit de créer une zone industrielle ou de faciliter l'extension d'entreprises existantes.

3. L'indemnité en cas d'expropriation et d'opérations analogues

Toutes les lois suisses d'expropriation partent du principe que l'expropriation ne peut avoir lieu que contre une indemnité pleine et entière (art. 16 de la loi sur l'expropriation et commentaire Hess ad art. 16), ce que l'article 23 de la constitution prévoit aussi pour les expropriations en faveur de travaux publics. La valeur entière de la chose expropriée doit être payée, c'est-à-dire sa valeur vénale au moment de l'expropriation. Avec l'indemnité, l'exproprié doit pouvoir acheter un immeuble de même valeur. Lorsque le prix des terrains change rapidement, la fixation du moment déterminant cause quelques difficultés. Faut-il se fonder sur le moment où le propriétaire a rejeté l'offre équitable d'échange ou d'achat qui aurait évité l'expropriation, sur le moment du dépôt des plans, de la décision d'estimation de première instance, de l'envoi en posses-

sion ou même de la fin de la procédure d'expropriation ? Dans son arrêt ATF 88, I, 346, le Tribunal fédéral a statué que, pour le droit fédéral, la valeur au moment de la décision d'estimation de première instance est déterminante. La collectivité publique doit payer les plus-values intervenues jusqu'à ce moment-là, alors que les augmentations ultérieures n'entrent plus en ligne de compte.

D'autre part, le constituant ne saurait ignorer les efforts de ceux qui, dans l'intérêt des finances publiques, proposent de verser, même dans les cas d'expropriations formelles, non la valeur vénale entière, qui a fortement augmenté, mais une indemnité équitable. Cette solution permettrait de fixer une indemnité tenant équitablement compte des intérêts de la collectivité et de ceux des intéressés. A une époque où la Confédération et les cantons doivent dépenser des sommes très élevées pour exproprier le terrain nécessaire aux routes nationales et à d'autres travaux publics, l'idée d'assouplir l'obligation de payer une indemnité peut paraître compréhensible. Mais son adoption reviendrait à abandonner le principe de la garantie de la propriété, ce à quoi la commission d'étude n'a pas pu se résoudre. L'expropriation moyennant versement d'une indemnité inférieure à la valeur vénale ne serait concevable que dans les limites d'un contrôle général du prix des immeubles, qui, en temps normal, constituerait un corps étranger dans notre régime économique.

La situation est quelque peu différente en matière d'opérations analogues aux expropriations. Ici, le propriétaire n'est pas privé de la propriété mais il est empêché d'en faire un emploi peut-être plus rentable (p. ex. en construisant sur le terrain). Il peut arriver que la restriction de la propriété soit non seulement une opération « analogue à une expropriation », mais ait en fait les effets d'une expropriation, par exemple lorsqu'un terrain à bâtir bien situé et complètement équipé est frappé d'une interdiction de bâtir, ce qui diminue sensiblement sa valeur ou la lui enlève complètement. Dans ce dernier cas, une indemnité égale à la pleine valeur vénale est parfaitement justifiée (ATF 89, I, 382).

Il est plus difficile de régler les cas dans lesquels des terrains à bâtir virtuels, c'est-à-dire des terrains à bâtir non encore équipés, sont frappés d'une interdiction de bâtir pour protéger et conserver des zones de verdure et de délaissement dans l'intérêt général de la population. Mais comme ces terrains sont souvent l'objet de spéculation, le versement d'une indemnité non pas pleine et entière, mais équitable devrait, de l'avis de la commission d'étude, constituer une solution acceptable. Si aucune indemnité n'était versée, l'interdiction de bâtir serait une mesure trop dure; si en revanche, une indemnité pleine et entière était due, de telles interdiction de bâtir seraient trop onéreuses pour la collectivité publique et par conséquent souvent chose impossible (cf. Kuttler, *op. cit.*, p. 161).

A défaut de principes suffisamment établis, il n'est pas possible de donner une définition légale exacte de l'« indemnité équitable ». Le cas échéant, il faudra en laisser le soin à la jurisprudence, ce qui n'a rien d'extraordinaire.

En effet, il appartient souvent au juge de fixer, en droit privé, le montant de dommages-intérêts d'après les circonstances (art. 42, 2^e al. CO). A côté du prix de vente possible dans la situation donnée, le juge tiendra compte également du prix d'acquisition, des difficultés d'équipement du terrain, de l'intérêt du propriétaire, etc.

Il n'y a pas de contradiction entre l'article 31 *sexies*, 3^e alinéa, proposé par la commission d'étude et l'article 23, 2^e alinéa, de la constitution. On peut considérer cet article 23, 2^e alinéa, comme un cas spécial d'expropriation.

4. Concours d'attributions de la Confédération et des cantons en matière de restrictions à la propriété

L'article 31 *sexies*, 2^e alinéa, 1^{re} phrase, du contre-projet de la commission d'étude confère une compétence législative à la fois à la Confédération et aux cantons en matière de restrictions de la propriété. Ni les autorités fédérales, ni les autorités cantonales ne peuvent invoquer l'article 702 du code civil pour instaurer des restrictions de la propriété. En tant que la constitution n'accorde pas à la Confédération une telle compétence dans des domaines déterminés (cf. l'énumération dans Haab, commentaire de l'art. 702 CC, note 5), les cantons ont le pouvoir d'édicter des restrictions de droit public à la propriété (cf. art. 6 CC).

5. Attributions de la Confédération en matière d'aménagement du territoire sur les plans national, régional et local

Dans de très nombreux domaines, la Confédération doit tenir compte, actuellement déjà, des nécessités de l'aménagement du territoire dans l'application des lois (cf. le rapport provisoire du comité juridique de la commission fédérale d'experts pour les questions d'aménagement du territoire, du 17 septembre 1964). Cette obligation existe même si elle n'est pas expressément prévue par la constitution; elle ressort en effet de la rédaction des textes légaux ou répond aux règles d'une pratique administrative rationnelle. Mais l'occupation judicieuse du territoire et l'utilisation optimum du sol ont une telle importance dans un pays aussi peuplé que la Suisse qu'il se justifie d'insérer expressément cet élément dans la constitution. Aussi les 1^{er} et 2^e alinéas de l'article 31 *septies* proposés par la commission d'étude contiennent-ils une norme d'interprétation et d'application pour la législation fédérale, tout comme l'article 34 *quinquies* de la constitution oblige la Confédération à tenir compte des besoins de la famille «dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés et dans les limites de la constitution».

Si le contre-projet de la commission était accepté, l'article 31 *sexies*, qui accorde à la Confédération le droit de restreindre la propriété privée dans l'intérêt public (cf. ch. 4 ci-dessus), ferait aussi partie de dispositions qui lui confèrent ses attributions en matière d'aménagement du territoire «dans les limites de la constitution».

En plus de cette norme d'interprétation de l'article 31 *septies*, 1^{er} alinéa, il convient cependant de conférer à la Confédération une compétence propre pour favoriser et soutenir les efforts en matière d'aménagement du territoire sur les plans national, régional et local (art. 31 *septies*, 2^e al.); en effet, ses attributions constitutionnelles actuelles ne suffisent guère pour lui permettre d'encourager l'aménagement du territoire dans son ensemble.

6. *Restrictions au transfert des immeubles, en particulier droit de préemption en faveur de la collectivité publique*

L'article 64 de la constitution autorise la Confédération à restreindre dans l'intérêt public le transfert des immeubles, par la voie législative, sans porter atteinte, selon l'opinion dominante, à la liberté du commerce et de l'industrie. On ne saurait empêcher le législateur civil d'édicter lui-même des prescriptions de droit public lorsqu'elles sont nécessaires pour réaliser le régime qu'il entend instituer (cf. Burkhardt, *Kommentar*, p. 588 en bas). C'est ainsi que la constitutionnalité des dispositions sur le régime de l'autorisation pour l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger et sur l'interdiction de revendre les terrains à bâtir pendant trois ans a été admise, bien qu'avec des réserves (cf. messages du Conseil fédéral: FF 1960, II, 1253; 1963, I, 993; 1964, II, 1293).

Du fait de la garantie de la propriété, un droit de préemption en faveur de la collectivité publique impliquerait en principe le paiement du prix convenu entre les parties, ce qui restreindrait ou empêcherait même toute baisse des prix du sol, mais répondrait aux exigences de l'Etat régi par le droit. Dans les limites de la garantie de la propriété, le législateur fédéral devrait pouvoir, au moyen de restrictions apportées au transfert des immeubles, atteindre tous les buts visés dans l'initiative, c'est-à-dire empêcher une hausse injustifiée des prix des immeubles, ainsi qu'encourager la construction de logements à loyer modéré et la création de réserves de terrains. Il faut, il est vrai, examiner dans chaque cas particulier si les règles juridiques à disposition permettraient d'atteindre les buts susdits. On pourrait songer en premier lieu à un droit de préemption limité en faveur des collectivités publiques; il ne restreindrait pas la liberté de contracter dans le transfert des immeubles, sauf que le vendeur ne serait plus libre dans le choix de son cocontractant. Mais cette liberté de choix n'est pas comprise dans la garantie de la propriété.

En ce qui concerne la base constitutionnelle d'un droit de préemption légal des collectivités publiques, nous renvoyons au chapitre VIII ci-après.

VII

La procédure de consultation

1. Avec notre accord, le département de justice et police soumis, au printemps 1965, le contre-projet de la commission d'étude aux cantons et partis politiques; en raison des prescriptions de la loi sur les rapports entre les

conseils, il ne put leur accorder qu'un délai très court pour présenter leurs observations. Au contre-projet de la commission d'étude il joignit sa propre variante et un texte élaboré par une commission spéciale de l'association suisse pour le plan d'aménagement national.

Ces trois textes furent rejetés entièrement ou partiellement par la majorité des organismes consultés, notamment pour le motif que le temps trop limité à disposition ne permettait pas de présenter des contre-projets bien étudiés, ni de présenter les observations approfondies qu'exigeait l'importance de l'affaire.

Après que les chambres eurent prolongé jusqu'au 10 juillet 1966 le délai imparti au Conseil fédéral pour présenter un rapport et des propositions, un groupe de travail du département de justice et police chercha, avec le concours des professeurs Bäumlin (Berne) et Aubert (Neuchâtel), à mettre sur pied un nouveau contre-projet tenant compte des observations reçues. Le département de justice et police soumit ce nouveau contre-projet d'abord à la commission du département de l'intérieur pour le plan d'aménagement national, qui le compléta. Par la suite, le Conseil fédéral l'autorisa à soumettre ce contre-projet quelque peu modifié aux cantons, partis politiques et associations économiques intéressées, en leur fixant un délai de près de trois mois jusqu'au 24 décembre 1965. Ce contre-projet avait la teneur suivante:

Article 22^{ter} de la constitution

¹ La propriété privée est garantie dans les limites de l'ordre juridique.

² La Confédération et les cantons peuvent, dans les limites de leurs attributions constitutionnelles, restreindre la propriété privée par voie législative et dans l'intérêt public. En règle générale, ces restrictions n'obligent pas la collectivité à verser une indemnité. Toutefois, lorsqu'elles touchent le propriétaire de façon particulièrement grave, une indemnité doit lui être versée, à moins que la législation fédérale ne prévoie une autre réglementation. L'indemnité est déterminée compte tenu des intérêts de la communauté et du propriétaire touché.

³ La Confédération crée les bases d'une colonisation rationnelle du pays et de l'utilisation rationnelle du sol. Elle encourage leur réalisation avec le concours des cantons.

2. Les observations reçues expriment les avis les plus divers. On s'accorde à reconnaître que le texte de l'initiative peut et doit être amélioré. Personne ne propose d'accepter l'initiative. Les propositions sont de trois ordres: rejet de l'initiative sans contre-projet; rejet en faveur d'un contre-projet, rejet et poursuite de l'étude des questions soulevées, indépendamment des délais imposés par la loi sur les rapports entre les conseils (rapport et proposition jusqu'au 10 juillet 1966 au plus tard). Enfin, les auteurs de l'initiative envisagent une quatrième possibilité: retrait de l'initiative en faveur d'un contre-projet satisfaisant.

Le contre-projet du département de justice et police n'est approuvé en principe que par le canton de Lucerne, l'alliance des indépendants, le parti évangélique populaire, le parti libéral-socialiste et la ligue suisse pour la protection de la nature. Seuls quelques organismes consultés, par exemple la «Stiftung für schweiz. Rechtspflege», admettent que la base constitutionnelle

existante suffirait. La grande majorité des réponses reçues critiquent le contre-projet départemental. Elles concluent à la nécessité de modifier la constitution en y insérant des dispositions de droit foncier. Mais on ne saurait parler d'une unité de doctrine sur ce qui devrait être réglé à l'échelon constitutionnel; au contraire, les opinions divergent très fortement, ce qui ressort déjà du fait que le département a reçu vingt propositions différentes de contre-projets.

Les questions soulevées concernent les 1^{er} et 2^e alinéas:

- faut-il renoncer à mentionner la garantie de la propriété dans la constitution, maintenant que, dans un arrêt du 13 octobre 1965 en la cause Pierre Barret et consorts contre le canton de Neuchâtel (ATF 91, I, 329), le Tribunal fédéral a admis qu'une interdiction de bâtir ne donne pas droit à une indemnité lorsque le bien-fonds touché ne peut pas être bâti dans un proche avenir?
- la garantie de la propriété en tant que droit individuel fondamental et le partage des attributions entre la Confédération et les cantons ne devraient-ils pas être réglés dans deux articles distincts?
- ne faudrait-il pas remplacer au 2^e alinéa — le plus critiqué — l'expression trop vague de l'intérêt public par une définition claire et dire par exemple «en faveur de l'aménagement du territoire sur les plans national, régional et local, etc.»?
- ne faudrait-il pas, à l'avenir, distinguer trois catégories de restrictions à la propriété: 1. Les restrictions ne donnant droit à aucune indemnité; 2. Les restrictions qui touchent le propriétaire de façon particulièrement grave et donnent droit à une indemnité déterminée compte tenu de ses intérêts et de ceux de la communauté; 3. Les restrictions qui touchent le propriétaire comme une expropriation (expropriation matérielle) et qui, selon la jurisprudence, donnent droit à une indemnité pleine et entière comme en cas d'expropriation formelle?

En exprimant le désir de maintenir le droit à une indemnité en cas d'expropriation matérielle comme pour l'expropriation formelle, on a surtout reproché au contre-projet du département de justice et police de prévoir que le législateur, suivant les circonstances, pourrait exclure toute indemnité en cas de restrictions à la propriété, même graves, et d'expropriations matérielles.

Au cours des travaux préparatoires pour la revision du droit foncier rural, l'union suisse des paysans a signalé que le maintien de la paysannerie suisse dépendait de ce que les prix du sol et des produits agricoles puissent continuer à être fixés d'après la valeur de rendement. Or l'attribution des immeubles agricoles à leur valeur de rendement (art. 617 CC) ne suffirait pas à cet effet; il faudrait empêcher la transition à la valeur vénale en créant des zones agricoles comportant l'interdiction — sans indemnité — d'ériger des constructions ne servant pas à l'agriculture ou à la sylviculture. Des zones agricoles étaient prévues dans l'avant-projet de revision du droit foncier rural et avaient fait l'objet d'une procédure de consultation. Leur constitutionnalité ayant été

contestée, le professeur Hans Huber, de Berné, exposa, dans un avis de droit adressé au département de justice et police, que ces zones affecteraient la plus grande partie des terres cultivables de la Suisse et constitueraient un sacrifice d'ordre social qui ne pourrait être réalisé que par une modification de la constitution et qui nécessiterait en outre la coopération de la Confédération, des cantons et des communes (coopération fédéraliste). Comme les collectivités publiques ne disposeraient pas, a-t-on assuré, des sommes considérables nécessaires au paiement des indemnités dues en vertu du droit en vigueur, le département de justice et police rédigea son contre-projet de façon qu'il aurait permis au législateur de tenir compte tant de l'avis de l'union suisse des paysans que de la consultation du professeur Huber.

Mais diverses questions ont aussi été soulevées à propos du 3^e alinéa du contre-projet proposé par le département. Cet alinéa avait un double but: donner à la Confédération une compétence financière en matière d'aménagement du territoire et une compétence législative limitée pour coordonner en cette matière les efforts sur le plan fédéral, dans les rapports entre la Confédération et les cantons et entre les cantons, mais aussi pour garantir l'emploi judicieux des deniers fédéraux. Les organismes consultés ont souvent demandé une délimitation plus claire des attributions de la Confédération afin d'éviter que le versement des subventions fédérales n'entraînent une atteinte à la souveraineté cantonale. Ils ont signalé notamment l'absence d'une doctrine en matière de coordination de l'aménagement du territoire.

3. Il ressort clairement des consultations reçues que les questions à résoudre ne sont pas encore élucidées scientifiquement, ni même déterminées dans leur contenu et leurs effets de façon que nous pourrions présenter dans le délai prescrit, soit jusqu'au 10 juillet 1966, un projet bien étudié de modification constitutionnelle. En particulier, on ne voit pas clairement ce qui devrait être réglé à l'échelon de la loi. Ici aussi, les opinions divergent beaucoup. Le pouvoir à déléguer au législateur ne doit pas être vague et la précision est notamment indispensable en tant qu'il s'agit d'édicter des dispositions constitutionnelles applicables directement. Le projet à mettre au point a un caractère à la fois juridique, sociologique et économique, ce qui complique aussi la tâche. Parmi les consultations reçues, nombreuses sont celles qui relèvent que le temps disponible jusqu'au 10 juillet 1966 ne permettrait pas d'établir un contre-projet équilibré. Nous renvoyons aux réponses données par les cantons de Berne, Glaris, Fribourg, Soleure, Appenzell (Rh.-Int.), Saint-Gall et des Grisons, le parti démocratique suisse, la fédération suisse des avocats, l'association «für Rechtsstaat und Individualrechte», la société suisse des juristes, l'association suisse des banquiers, l'association suisse des syndicats évangéliques, l'union suisse des arts et métiers, l'union centrale des sociétés suisses de propriétaires, l'union des banques cantonales suisses, le directoire de l'union suisse du commerce et de l'industrie, l'union centrale des associations patronales suisses, le redressement national et l'union suisse des caisses de crédit mutuel.

VIII

Conclusions

Avec la majorité des réponses reçues, nous sommes d'avis qu'il est nécessaire d'élaborer un projet utilisable de dispositions constitutionnelles en matière de droit foncier. Nous sommes ainsi placés devant l'alternative suivante: ou bien proposer le rejet de l'initiative par le peuple et les cantons, tout en leur soumettant un contre-projet malgré les conditions défavorables signalées plus haut, ou bien proposer le rejet sans contre-projet, mais en donnant l'assurance que nous poursuivrons sans retard les travaux préparatoires d'un projet indépendant que nous soumettrions aussi rapidement que possible aux chambres.

La décision à prendre dépend des questions suivantes:

1. Est-il véritablement urgent de procéder immédiatement, malgré tout, à une revision constitutionnelle?
2. Quel est le meilleur moyen d'aboutir le plus rapidement possible à une modification constitutionnelle adéquate?

A propos du chiffre 1, nous relevons ce qui suit:

Il faut d'abord reconnaître que notamment les mesures prises pour combattre la surexpansion économique ont ralenti la hausse des prix du sol et la spéculation foncière qui ne présentent actuellement plus un grave danger. En particulier, il ne serait pas nécessaire de modifier la constitution pour permettre aux cantons d'instituer un droit de préemption des collectivités publiques dans l'intérêt général au sens de l'arrêt de principe du Tribunal fédéral en la cause Dafflon (ATF 88, I, 248)¹⁾. Quant à savoir si la Confédération pourrait elle aussi instituer un tel droit de préemption sans revision constitutionnelle, la question est douteuse notamment pour la société suisse des juristes.

Le deuxième but visé par l'initiative, soit la lutte contre la pénurie de logements, peut être réalisé par les mesures destinées à favoriser la construction de logements, fondées sur l'article 34 *quinquies*, 3^e alinéa, de la constitution (FF 1964, II, 649 et loi concernant l'encouragement à la construction de logements, du 19 mars 1965, RO 1966, 449).

Le contre-projet du département de justice et police insiste beaucoup plus que l'initiative sur les restrictions de la propriété et sur le problème de l'indemnité, en raison de l'avis de droit du professeur Huber concernant les zones

¹⁾ Lorsque l'intérêt public, même touché de façon indirecte, est suffisamment important, un canton peut, sans violer la constitution fédérale ni en particulier la garantie de la propriété, décréter par une loi l'expropriation ou des mesures ayant des effets analogues (par exemple le droit de préemption), en faveur de mesures d'intérêt général relevant de la politique sociale ou économique, telles que la construction d'habitations à loyer modéré, pourvu que l'expropriation et le droit de préemption comportent en eux-mêmes certaines limites et que la propriété privée ne soit pas supprimée ou vidée de sa substance.

agricoles. La plus grande partie des terrains cultivables ne sont pas équipés pour être bâtis dans un proche avenir. Or, le Tribunal fédéral a exposé dans son arrêt du 13 octobre 1965 en la cause Barret (ATF 91, I, 329) que les interdictions de construire frappant des terrains non susceptibles d'être bâtis dans un proche avenir ne donnent pas droit à une indemnité. Dès lors, la réglementation constitutionnelle des restrictions de droit public à la propriété et de leur indemnisation est moins urgente, en sorte que la mise sur pied d'un contre-projet à l'initiative d'ici au 10 juillet 1966 ne s'impose pas. Nous signalons à ce propos que certains cantons obtiennent indirectement les effets d'une zone agricole sans interdiction de bâtir, en obligeant les propriétaires à équiper les terrains à leurs frais, ce qui rend la construction trop onéreuse pour être rentable.

Enfin, il n'y a pas lieu de s'étendre plus longuement sur le fait qu'en ce qui concerne l'aménagement du territoire sur le plan national, régional et local on commence seulement à voir clair sur le problème de la coordination tant entre les autorités fédérales qu'avec les cantons et les communes et sur celui des subventions fédérales. La commission du département de l'intérieur pour l'aménagement du territoire a été appelée à collaborer à l'élaboration d'un article constitutionnel en ce domaine à un moment où ses travaux préparatoires ne lui avaient pas encore permis d'élucider les questions à examiner.

Ainsi, la réalisation d'aucun des trois buts visés par l'initiative ne présente un caractère d'urgence tel qu'il nous obligerait à vous présenter immédiatement un contre-projet.

En ce qui concerne le chiffre 2, nous signalons ce qui suit:

L'absence d'un contre-projet rendrait peut-être plus difficile mais non impossible le retrait de l'initiative. Aux auteurs de l'initiative revient le mérite d'avoir accéléré et élargi l'étude de l'extension de notre droit foncier. Par contre, si nous avions établi un contre-projet pour le 10 juillet 1966, on ne manquerait pas de nous reprocher d'avoir présenté à l'Assemblée fédérale des propositions élaborées à la hâte. Les initiatives populaires lancées dans les cantons de Genève et de Zurich en matière de droit foncier ont été rejetées et le même sort pourrait être réservé à un contre-projet de l'Assemblée fédérale qui serait soumis à la votation populaire sans avoir été mûrement étudié et alors qu'il n'y a pas péril en la demeure. Ce serait rendre un bien mauvais service au perfectionnement du droit foncier et par conséquent à ce but de l'initiative. Le rejet de l'initiative et d'un contre-projet par le peuple et les cantons pourrait paralyser pour longtemps les travaux préparatoires d'une réglementation constitutionnelle du droit foncier.

Nous croyons devoir aussi interpréter dans ce sens la plupart des observations reçues des organismes que nous avons consultés. Le 24 mars 1966, M. Dewet Buri a développé au Conseil des Etats une motion qui fait les mêmes constatations.

Toutes ces considérations nous amènent à renoncer à présenter un contre-projet. Mais nous répétons que cela ne signifie pas que les travaux en cours seront suspendus et qu'on en restera à la situation actuelle. Nous sommes convaincus de la nécessité de reviser la constitution dans le domaine du droit foncier rural et non rural et de l'aménagement du territoire, problèmes que nous avons jusqu'à présent traités avec diligence. C'est ainsi qu'avec notre autorisation, le département de justice et police, déjà au printemps 1965, a soumis pour observations aux cantons et partis politiques le contre-projet de sa commission d'étude. Une seconde consultation a eu lieu en automne 1965 sur un nouveau contre-projet. C'est pourquoi nous donnons l'assurance formelle que si, pour les motifs indiqués, nous renonçons aujourd'hui à présenter un contre-projet, nous n'en poursuivrons pas moins sans retard la mise au point d'un projet indépendant. Nous tenons à proposer dès que possible une solution permettant d'établir un régime acceptable de la propriété foncière. Nous nous fonderons à cet effet sur les consultations reçues et sur les études faites ultérieurement. Nous cherchons à faire la synthèse de ces consultations, afin de réaliser une unité de doctrine aussi complète que possible, condition indispensable pour atteindre le but, mais qui, on l'a vu, ne peut pas être accomplie jusqu'au 10 juillet 1966. Quant aux études subséquentes, elles serviront à résoudre certaines questions encore indécises. Nous pensons par exemple aux problèmes délicats de l'unité de la matière, au point de savoir si des dispositions de droit fédéral sont ou non nécessaires pour créer des zones agricoles, à la réglementation du droit à une indemnité, à la question de savoir si, en matière d'aménagement du territoire, il faut conférer à la Confédération une compétence législative ou seulement le pouvoir d'encourager sa réalisation. Nous chargerons donc le département de justice et police de constituer à cet effet un groupe de travail. Notre volonté d'élaborer dès que possible un projet de dispositions constitutionnelles sur le droit foncier devrait aussi rassurer ceux qui croient voir dans notre renonciation à présenter un contre-projet une méconnaissance de l'importance du problème à résoudre et de la nécessité d'une révision constitutionnelle.

Nous signalons en passant que la renonciation à un contre-projet nous permettrait d'inclure dans les travaux préparatoires de dispositions constitutionnelles indépendantes l'examen de l'initiative déposée le 27 septembre 1962 par le canton de Bâle-Campagne et d'éviter ainsi un double travail. Comme on le sait, cette initiative, conçue en termes généraux, demandait à l'Assemblée fédérale de reviser la constitution afin de donner à la Confédération la compétence d'édicter une loi pour combattre les effets socialement et économiquement malsains de la spéculation foncière; cette compétence législative appartiendrait aux cantons dans la mesure où la Confédération n'en ferait pas elle-même usage.

Par ces motifs, nous vous proposons de soumettre l'initiative du 10 juillet 1963 à la votation du peuple et des cantons en recommandant le rejet. Nous donnons toutefois l'assurance formelle de poursuivre sans aucune interruption

les travaux préparatoires d'un projet de revision constitutionnelle concernant le droit foncier, conformément à nos explications ci-dessus, afin de pouvoir le soumettre aux chambres le plus rapidement possible.

Veillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Berne, le 31 mai 1966.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

Schaffner

Le chancelier de la Confédération,

Ch. Oser

(Projet)

Arrêté fédéral concernant l'initiative contre la spéculation foncière

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'initiative populaire du 10 juillet 1963 contre la spéculation foncière;
vu le rapport du Conseil fédéral du 31 mai 1966;

vu les articles 121 et suivants de la constitution et les articles 7 et suivants de la loi du 23 mars 1962 concernant le mode de procéder pour les initiatives populaires relatives à la revision de la constitution,

arrête:

Article premier

L'initiative populaire du 10 juillet 1963 contre la spéculation foncière sera soumise au vote du peuple et des cantons. L'initiative a la teneur suivante:

Art. 31 *sexies*

¹ La Confédération prend, avec le concours des cantons, des mesures pour empêcher une hausse injustifiée des prix des immeubles, pour prévenir la pénurie de logements et pour favoriser l'aménagement du territoire sur le plan national, régional et local, dans l'intérêt de la santé publique et de l'économie du pays.

² Pour atteindre ces buts, la Confédération et les cantons peuvent exercer un droit de préemption en cas de vente d'immeuble entre particuliers, ainsi qu'exproprier des immeubles moyennant indemnité.

³ La loi, qui devra être édictée dans les trois ans dès l'adoption du présent article, réglera les détails.

Art. 2

Le peuple et les cantons sont invités à rejeter l'initiative.

Art. 3

Le Conseil fédéral est chargé d'exécuter le présent arrêté.

Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'initiative populaire contre la spéculation foncière (Du 31 mai 1966)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1966
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	24
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	9473
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	16.06.1966
Date	
Data	
Seite	898-927
Page	
Pagina	
Ref. No	10 098 106

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.