



Publication bimensuelle

Ville-campagne et l'héritage

S'EN TIRER PAR UNE PIROUETTE !

Ville-campagne pose deux conditions pour devenir propriétaire :

- 1) faire un usage personnel de l'immeuble dont le besoin doit être prouvé;
- 2) aménager l'immeuble en logements à des prix avantageux. En cas d'acquisition d'un immeuble par héritage, la question se pose de savoir si un héritier qui ne remplirait pas l'une des deux conditions pourrait demeurer propriétaire de l'immeuble ? Dans un document intitulé "Initiative Ville-campagne, le sol à ceux qui en ont l'usage", les partisans de l'initiative se déterminent dans les termes suivants : "Reste à savoir si l'héritage est une opération à classer sous rubrique "acquisition". L'initiative ne tranche pas. Ici, les experts qui rédigeront la loi d'application devront soit décider de créer une exception pour les héritiers, soit de prévoir des dispositions spéciales". Les promoteurs de l'initiative justifient leur position en évoquant la législation sur l'acquisition d'immeubles par les étrangers. A son article 4, la loi définit l'acquisition d'immeubles. Et les partisans de conclure : "Ici aussi, la question de l'héritage n'est pas explicitement mentionnée".

Ces explications sont-elles convaincantes ? Il est permis d'en douter. L'allusion à l'article 4 de la loi sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger est sans valeur. Si cet article définit ce qu'il faut entendre par acquisition d'immeubles, il ne traite pas du mode d'acquisition d'un immeuble. Il n'y a pas lieu de le faire dans aucune loi spéciale d'ailleurs puisque le code civil a réglé la question d'une manière complète. Dans le message relatif à l'initiative, le Conseil fédéral aborde

lui aussi la question : "Par "acquisition d'immeubles" l'on comprend en principe tout changement de mains : vente, donation, établissement d'un rapport de copropriété, apport dans une société, succession. L'héritier qui ne remplit pas les conditions disposera d'un délai raisonnable pour aliéner l'immeuble. Les auteurs de l'initiative espèrent ainsi obtenir que la propriété coïncide avec l'usage personnel en l'espace d'une génération". Le Conseil fédéral va encore plus loin puisqu'il précise que "Toutes les opérations élusives possibles devraient être assimilées à l'acquisition; il en irait ainsi, par exemple, de l'acquisition de droits de superficie, de l'usufruit, des droits d'habitation, des droits d'emption, de préemption ou de réméré, ou encore de la détention de parts assurant une position dominante dans des sociétés immobilières. Le contrôle s'effectuerait par le biais d'une procédure d'opposition ou d'autorisation". C'est donc l'évidence même : l'acquisition d'un immeuble par héritage est soumise aux deux conditions que pose l'initiative : on doit constater que l'initiative compromet très gravement l'acquisition d'un immeuble par héritage. Elle la rend même impossible dans certains cas : que l'on songe par exemple à un immeuble locatif et commercial. L'héritier qui n'en a pas besoin personnellement et qui ne peut pas l'aménager en logements à des prix avantageux sera contraint de s'en séparer. Si parmi les héritiers d'un agriculteur aucun n'exerce la profession de paysan, le domaine ne pourra pas rester propriété d'un membre de l'hoirie et affermé !

Les auteurs de l'initiative sont conscients que sur l'héritage, Ville-campagne fait problème. Alors, ils s'en tirent par une pirouette, c'est-à-dire en laissant au législateur le soin de régler cette question délicate. Agir de la sorte, c'est faire preuve de peu de sérieux et d'irresponsabilité. Qu'il le veuille ou non, les partisans de Ville-campagne participent à cette préoccupation permanente qui consiste à rendre toujours plus difficile la transmission des patrimoines, au nom de l'égalitarisme et d'une meilleure répartition des richesses. Ces vains prétextes n'empêchent pas que les richesses ne se créent plus et que la société se désagrège chaque jour davantage.

* * * * *

Rédacteur responsable : Jean-Pierre Ding

Lausanne, le 8 novembre 1988 D/mps



Revue des faits de la semaine

I. INITIATIVE VILLE-CAMPAGNE : DERRIERE UN TITRE TROMPEUR. DES MENACES TRES REELLES (R.F.S. No 40 - 4.X.1988)

1. Historique

1.1. Rappel

La spéculation foncière a déjà servi plusieurs fois de thème à des initiatives constitutionnelles. L'initiative des "jeunes paysans", lancée en 1943, s'intitulait "**pour une protection du sol et du travail par des mesures contre la spéculation**". Elle réclamait déjà une application rigoureuse du principe "la terre aux paysans" (Bauernland in Bauerhand), en exigeant que seul celui qui exploitait un terrain agricole pour subvenir à ses besoins pouvait en devenir propriétaire. L'initiative fut rejetée en votation populaire par 429'091 voix contre 158'885 et par tous les cantons.

Le 10 juillet 1963, le parti socialiste suisse et l'union syndicale suisse déposaient leur initiative "**contre la spéculation foncière**" appuyée par 131'152 signatures valables. Pour combattre l'augmentation des prix des immeubles et pour lutter contre la pénurie de logements, l'initiative préconisait principalement d'accorder à la Confédération et aux cantons un droit de préemption en cas de vente d'immeubles entre particuliers ainsi que le droit d'exproprier des immeubles moyennant indemnité. L'initiative fut rejetée le 2 juillet 1967 par 397'300 contre 192'900 et par 21 cantons contre 1.

Le 11 janvier 1976, Olivier Delafontaine et ses amis lançaient une initiative intitulée "**pour une propriété non spéculative du sol**". Parmi ses points essentiels, l'initiative préconisait que le prix de vente du sol agricole ne pouvait être supérieur à sa valeur agricole, que le prix de vente des bâtiments agricoles et des habitations intéressant l'économie d'une région rurale ou d'un village ne peut être supérieur à la valeur de rendement. Le prix du terrain à bâtir est fixé en prenant pour base sa valeur agricole à laquelle on ajoute les frais d'étude et d'équipement ainsi que le montant des taxes et impôts éventuels. Lors d'une vente immobilière, les terrains agricoles seront attribués aux agriculteurs exploitant et habitant la région; s'ils sont bâtis, aux habitants qui y logeront toute l'année. L'initiative ne devait pas aboutir. A l'échéance des dix-huit mois fixés pour la récolte des signatures, elle avait recueilli 80'000 signatures.

En mars 1976, le PSS revient à la charge avec une nouvelle initiative intitulée "**pour un droit foncier moderne**". Il s'agit de transformer radicalement le droit de la propriété et du même coup l'article 22ter. "La propriété est garantie dans le cadre des devoirs face à l'individu, à la société et à l'environnement", proclame le 1er alinéa. La Confédération veille à une large répartition de la propriété foncière en vue d'un usage personnel. Des restrictions sont posées à propos de l'acquisition de biens immobiliers par les personnes morales de droit privé. "La propriété foncière astreint à une utilisation conforme aux intérêts de la communauté", déclare le début de l'alinéa 3. La Confédération et les cantons sont autorisés à prélever des plus-values. Ils peuvent recourir à l'expropriation ou à des restrictions à la propriété, lorsque l'intérêt public l'exige. Au printemps 1978, l'initiative avait recueilli moins de 30'000 signatures, de sorte que lors d'un congrès tenu du 19 au 21 mai 1978, décision fut prise de la retirer.

Le 22 mars 1983, un comité formé de 8 personnes lançait une initiative intitulée "**propriété pour tous**". L'article 22ter deviendrait un délicieux patchwork dans lequel on distinguerait plusieurs propriétés allant du logement à la propriété des associations, en passant par la propriété des moyens de production. Le 9 octobre 1984, la Chancellerie fédérale constatait que le délai imparti pour la récolte des signatures n'avait pas été utilisé. De ce fait l'initiative devenait caduque.

1.2 L'initiative "Ville-campagne contre la spéculation foncière"

C'est le 24 novembre 1981 qu'un comité formé de 46 personnes lance l'initiative "Ville-campagne contre la spéculation foncière". Elle est déposée le 24 mai 1983. Le 21 juillet 1983, la Chancellerie fédérale constate que l'initiative est appuyée par 112'340 signatures valables. Les cantons qui fournissent le plus grand nombre de signatures sont respectivement Berne (30'304), Zurich (24'596), Bâle-Ville (8'299) et Bâle-Campagne (7'412). Les cantons romands apportent leur soutien à l'initiative dans la mesure suivante: Fribourg: 5'187, Genève: 4'187, Vaud: 3'029, Neuchâtel: 1'738, Jura: 1'162, Valais: 307, soit le 14%.

Par son message du 16 décembre 1985, le Conseil fédéral a proposé de rejeter l'initiative sans contre-projet. Le Conseil fédéral résume ainsi les motifs qui fondent sa décision:

- D'importants objectifs de l'initiative pouvant également être atteints au niveau de la loi, nous avons renoncé à élaborer un contre-projet du degré constitutionnel.
- Le régime proposé, qui est axé sur l'usage personnel, est trop absolu, pas assez souple, voire contradictoire.
- Certaines exigences posées par l'initiative sont déjà satisfaites par des lois en vigueur ou sur le point de l'être par les révisions en cours.

C'est principalement par l'intermédiaire d'une future loi sur le droit foncier rural que le Conseil fédéral estime pouvoir réaliser plusieurs objectifs importants contenus dans l'initiative.

Le débat aux Chambres s'est déroulé entre septembre 1986 et mars 1987.

Au vote final qui s'est déroulé le 20 mars 1987, la proposition du Conseil fédéral - rejet de l'initiative sans contre-projet - fut acceptée par 100 voix contre 48 au Conseil National et par 37 voix contre 2 au Conseil des Etats.

1.3 Arrêté fédéral sur l'initiative

L'arrêté fédéral du 20 mars 1987 concernant l'initiative populaire "Ville-campagne contre la spéculation foncière" a la teneur suivante:

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse, vu l'initiative populaire du 24 mai 1983, "Ville-campagne contre la spéculation foncière" (FF 1983 II 1518);
vu le message du Conseil fédéral du 16 décembre 1985 (FF 1986 I 137);*

arrête:

Article premier

¹ L'initiative populaire du 24 mai 1983 "Ville-campagne contre la spéculation foncière" est soumise au vote du peuple et des cantons.

² L'initiative a la teneur suivante:

I

L'article 22ter de la Constitution fédérale est modifié comme il suit:

¹ La propriété est garantie.

² Des immeubles ne peuvent être acquis que pour un usage personnel dont le besoin doit être prouvé, ou en vue de l'aménagement de logements à des prix avantageux. L'acquisition d'immeubles en vue de placer des capitaux ou d'aliéner les bâtiments à court terme est interdite. Tout changement de propriétaire doit être signalé officiellement.

³ Les biens-fonds ruraux non équipés en terrains à bâtir sont soumis à un contrôle des prix. le prix ne doit pas dépasser le double de la valeur de rendement. Seul peut faire valoir un usage personnel de ces biens-fonds celui qui offre la garantie qu'il les exploitera lui-même à des fins agricoles.

⁴ 2e alinéa actuel (de l'article 22ter)

⁵ En cas d'expropriation et de limitations à la propriété équivalant à une expropriation, il y a lieu de verser une indemnité si la jouissance déjà réalisée de l'objet est supprimée ou limitée. En cas d'expropriation d'immeubles agricoles, il y a lieu de verser la contre-valeur réelle de ceux-ci.

II

L'article 22 quater de la Constitution fédérale est complété comme il suit:

⁴ Les plus-values d'immeubles découlant de mesures prises en vue de l'aménagement du territoire ou de prestations d'équipement offertes par les pouvoirs publics sont prélevées par les cantons.

III

Disposition transitoire

Si la législation n'est pas adaptée à ces dispositions dans les six ans suivant l'acceptation de l'article 22ter par le peuple et par les cantons, les tribunaux civils ordinaires sont autorisés à les appliquer immédiatement sur plainte. Dans ce cas, le préposé au registre foncier et la commune, à l'endroit où se trouve l'objet, ont aussi qualité pour déposer plainte.

Art. 2

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative .

Conseil national,
20 mars 1987
Le président : Cevey
Le secrétaire : Koehler

Conseil des Etats,
20 mars 1987
Le président : Dobler
La secrétaire : Huber

1.4 Qui sont les auteurs de l'initiative ?

L'initiative a été lancée par un comité se dénommant "comité pour une propriété non spéculative du sol".

L'initiative est officiellement soutenue par un comité d'initiative (Secrétariat : L. Theiler, cp 2368, 3001 Berne), Union des producteurs suisses, Association pour la protection de la petite et moyenne paysannerie, Fédération suisse des locataires, PSS, POCH, Pdt, PSA, divers groupements écologistes, Déclaration de Berne, WWF, Association suisse des fermiers.

2. Confiscation du sol et du logement

2.1 Salariés floués

Les **bonnes performances de notre économie** ont permis l'instauration d'une protection sociale efficace pour tous les salariés suisses. Cette protection sociale a encore été renforcée par la généralisation de la prévoyance professionnelle pour l'ensemble des salariés de notre pays.

Une partie très importante des fonds du deuxième et du troisième piliers sont investis dans l'immobilier. Le système est finalement simple: une partie des cotisations s'investit dans des immeubles, et les loyers retirés de ces immeubles constituent les rentes d'aujourd'hui et de demain des anciens ou actuels cotisants.

Si les caisses de retraite accordent une importante confiance aux placements immobiliers, c'est pour deux raisons. Premièrement, la législation sur le deuxième pilier les contraint à placer une partie importante des primes dans l'immobilier. Mais plus fondamentalement, on peut affirmer que la **Pierre constitue un excellent placement** pour ce genre d'opération. Les **revenus des placements immobiliers** ont pour caractéristique d'être très **stables**; ils ne connaissent ni hausse fulgurante, ni baisse spectaculaire et suivent régulièrement l'évolution du coût de la vie. Ils constituent donc une excellente garantie pour les rentiers de demain.

L'initiative "Ville-campagne" menace très sérieusement les intérêts des salariés d'aujourd'hui et de demain. De plus, l'initiative créerait deux marchés bien distincts. Le message du Conseil fédéral stipule en effet que, en ce qui concerne la propriété foncière déjà acquise, l'initiative toucherait les personnes physiques avant les personnes morales. En effet, pour les personnes physiques, le changement de propriétaire aurait lieu au plus tard lors du changement de génération. L'on appliquerait alors les critères de l'usage personnel, de l'aménagement de logements à des prix avantageux et de la preuve du besoin. Les rapports de propriété seraient mis ainsi en accord avec le nouveau droit.

En revanche, les personnes morales pouvant durer un temps indéterminé, la propriété foncière acquise par elles avant l'entrée en vigueur du nouveau droit ne devrait pas être adaptée à celui-ci. L'initiative aurait donc des incidences très inégales selon qu'il s'agit d'une personne physique ou d'une personne morale. Il suffit pour s'en convaincre de songer que les motifs justifiant ou interdisant l'acquisition d'une propriété seraient applicables aux personnes physiques même en cas de succession. Par conséquent, si l'initiative était acceptée, la Suisse serait dotée, pendant une période très longue, d'un droit et d'un marché foncier scindés en deux. Les personnes morales seraient privilégiées par rapport à la propriété déjà acquise et elles auraient le moyen de se soustraire aux effets de l'initiative, de manière parfaitement légale et pendant longtemps.

On voit donc bien le danger: les cotisants aux caisses de pension d'avant l'initiative pourraient envisager de voir leurs droits maintenus. Mais pour **l'ensemble des jeunes** qui, chaque année, arrivent sur le marché du travail et donc sont affiliés à des caisses de pension, **l'avenir serait très incertain**, puisque les fonds qu'ils épargnent pour leur retraite ne pourraient plus être placés dans des immeubles. Ils devraient l'être à la bourse, dans des obligations, des actions, etc. Ils mettraient ainsi **tous leurs oeufs dans le même panier**, ce qui n'est pas sans danger si l'on considère ce qui s'est passé le 19 octobre 1987.

Tout le monde l'admet clairement, et des efforts ont été entrepris ces dernières années pour y parvenir: **l'accession à la propriété individuelle doit être favorisée**. L'initiative "Ville-campagne" va clairement à **l'encontre de cet objectif**. Il faut en effet savoir que la notion de propriété telle que nous la connaissons aujourd'hui volerait en éclats. La forme qui succéderait, celle de la coopérative d'habitation, requerrait une bureaucratie importante et imposerait quasiment au locataire de devenir "propriétaire-coopérateur" d'un logement dont il n'a peut-être pas envie. La propriété traditionnelle, certes toujours possible avec le texte de l'initiative, deviendrait très aléatoire pour les jeunes et les salariés. En effet, la **mobilité professionnelle** est une réalité économique et sociale vécue par de nombreux salariés. Avec le principe "le logement à celui qui l'occupe", le propriétaire potentiel hésitera avant de procéder à l'achat d'un appartement ou d'une maison familiale s'il sait d'ores et déjà qu'il connaîtra quantité de problèmes lorsqu'il devra quitter, pour des raisons professionnelles, son logement ou sa maison qu'il entend tout de même conserver.

Dans une société économiquement et socialement évoluée, l'ensemble de la propriété, qu'elle soit immobilière ou mobilière, doit être répartie au maximum. L'initiative "Ville-campagne" fait fi de ce principe et nous propose un retour en arrière considérable. En effet, le principe de "**la terre aux exploitants**" signifierait le retour au **régime des grands propriétaires terriens**. L'ensemble du sol suisse serait alors uniquement aux **maines de la minorité d'agriculteurs** qui composent notre pays.

2.2 Locataires bernés

L'acceptation de l'initiative "Ville-campagne" entraînerait pour les locataires toute une série de conséquences très dommageables.

Ainsi, les investisseurs qui traditionnellement alimentent le marché ne pourraient plus acquérir ou construire des immeubles dans le but de placer leurs capitaux, sauf pour les logements à loyers modérés, donc au **rendement très aléatoire**.

Cela aurait les conséquences suivantes:

L'offre de logements se réduirait de manière considérable, d'où une **aggravation** très marquée **de la pénurie**, comme le relève avec pertinence le message du Conseil fédéral:

"De telles pénuries seraient dues, une fois encore, à la rigidité de l'initiative, qui n'admet que deux conditions justifiant l'acquisition d'immeubles, à savoir "l'usage personnel" et "l'aménagement de logements à des prix avantageux". **A l'heure actuelle, 90 pour cent environ de logements mis en location sont construits par des entreprises privées et des particuliers, ainsi que par les investisseurs du deuxième pilier**. Comme la plupart d'entre eux ne satisfont pas à la condition de l'usage personnel, ils seraient largement évincés du cercle des acquéreurs de terrains et devraient se retirer du marché de la construction, à moins qu'ils n'aménagent des logements à des prix avantageux. Il en résulterait une entrave certaine du marché locatif dans des secteurs importants, puisque la catégorie des logements à prix avantageux ne représente qu'une part minime des investissements réalisés par les entreprises privées et les investisseurs du deuxième pilier.

L'initiative aurait des conséquences qui iraient plus loin qu'une simple entrave à la construction de logements locatifs de haut standing. Il serait **de plus en plus difficile de construire des habitations groupées** et des appartements destinés à la vente, étant donné que l'entreprise générale de construction n'aurait plus le droit d'acquérir elle-même le terrain pour le temps nécessaire à la construction.

Les rendements seraient dès lors insuffisants et empêcheraient le bon entretien du parc immobilier.

Il faudrait encore s'attendre à une dégradation importante du parc existant. En effet, l'exigence de prix avantageux nécessiterait la mise sur pied d'un contrôle des prix et des loyers qui découragerait les propriétaires d'entretenir correctement les logements.

Enfin, seul le marché des logements sociaux, certes nécessaires, serait correctement alimenté".

Il faut aussi savoir que le **secteur immobilier échapperait** totalement au **mécanisme d'une économie de marché**, qui est le fondement de notre ordre économique et le gage de prospérité de notre pays.

Là aussi, les retombées très négatives de l'acceptation de cette initiative se feraient rapidement sentir.

L'équilibre déjà précaire entre l'offre et la demande serait définitivement rompu.

L'offre dès lors très insuffisante de logements aurait pour conséquence de créer un marché parallèle des locations où des loyers atteindraient des prix qui échapperaient à tout contrôle contrairement à la situation actuelle où la législation sur les abus s'applique à tous les logements sur l'ensemble du territoire.

Les contrôles et les interventions étatiques seraient multipliés, la bureaucratisation accrue, et le locataire dépendrait de plus en plus étroitement du bon vouloir de l'administration, avec tous les risques d'arbitraire que cela comporte.

La position du locataire à la recherche d'un logement serait très affaiblie.

Enfin, l'acceptation de l'initiative "Ville-campagne" instaurerait un **régime de privilèges**.

Il faut savoir que toutes les expériences faites à l'étranger où l'Etat s'est substitué au régime de marché, se sont traduites par un effondrement de l'offre, une dégradation de la qualité des logements et une aggravation générale des problèmes que l'on cherchait à résoudre.

Enfin, en cas de vente d'un immeuble - volontaire ou en vertu des dispositions contraignantes de l'initiative - les locataires en place pourraient se voir contraints d'acquérir leur logement ou alors d'en perdre la jouissance.

2.3 Héritage impossible

Transmettre son patrimoine immobilier à ses descendants, c'est encore possible aujourd'hui. Une acceptation de l'initiative rendrait cette transmission difficile pour ne pas dire impossible.

L'initiative pose deux conditions en cas d'acquisition d'un immeuble. Il faut que l'acquéreur en fasse un usage personnel et dont le besoin doit être prouvé. L'immeuble - en l'occurrence un terrain ou un bâtiment locatif existant - servira à l'aménagement de logements à des prix avantageux.

Si l'héritier n'a pas besoin personnellement de l'immeuble - parce qu'il est déjà propriétaire, parce qu'il habite dans une autre région que celle où l'immeuble est situé, parce qu'il s'agit d'un immeuble industriel ou commercial -, il ne sera pas en droit de rester propriétaire. Le message du Conseil fédéral déclare que cet héritier "disposera d'un délai raisonnable pour aliéner l'immeuble". Il ajoute que "les auteurs de l'initiative espèrent ainsi obtenir que la propriété coïncide avec l'usage personnel en l'espace d'une génération". Si l'héritier accepte que l'immeuble serve à l'aménagement de logements à des prix avantageux, il devra accepter de se soumettre à un contrôle des loyers, ainsi que le précise le message du Conseil fédéral. S'il refuse cette éventualité, **il sera tenu de se séparer de son bien immobilier**. Il le vendra alors à une coopérative de locataires qui s'occupera de louer les logements à des prix avantageux. Etant donné l'assujettissement de l'immeuble au contrôle des loyers, il se peut que les locataires qui occupent le logement soient contraints de le quitter parce que leur revenu est trop élevé pour qu'ils puissent bénéficier d'un logement à loyer contrôlé. L'héritier pourra aussi vendre chaque appartement à un acquéreur qui sera alors en mesure de faire valoir un usage personnel. Le locataire en place sera alors contraint de laisser le logement au nouvel acquéreur.

Enfin si l'héritier qui ne satisfait à aucune des deux conditions fixées par l'initiative refuse de se séparer à l'amiable de son patrimoine immobilier, l'Etat sera contraint de procéder à une **vente forcée**.

La transmission des patrimoines par succession est combattue par ceux qui revendiquent une société égalitaire. Ils n'admettent pas qu'un patrimoine puisse demeurer dans une même famille au fil des générations. Il faut que l'Etat puisse se substituer à l'héritier. Devenu propriétaire à son tour, il procédera à une redistribution des patrimoines selon des règles et des critères qu'il s'est fixé. A la liberté de disposer, les tenants d'un socialisme égalitaire opposent l'accaparement de l'Etat. En rendant l'héritage difficile, voire impossible, l'initiative vient au secours de leurs utopies.

2.4 Coup de grâce pour les arts et métiers

Les entreprises ont besoin de **locaux commerciaux**: magasins, ateliers, halle de dépôt, bureaux, etc. L'initiative touche toutes les branches des arts et métiers, puisque son acceptation rendrait de plus en plus difficile, voire impossible, aussi bien l'acquisition que la location d'immeubles commerciaux. Les nouvelles entreprises n'auraient plus aucune chance. Le **renouvellement** nécessaire à toute économie dynamique ne **pourrait désormais plus se faire**.

La règle selon laquelle les biens immobiliers ne pourraient être acquis que pour un usage personnel dont le besoin devrait être prouvé s'appliquerait aussi aux entreprises des arts et métiers. La preuve du besoin obligerait le chef d'entreprise à exposer ses projets d'utilisation immédiate et de développement ultérieur. Des concurrents malintentionnés pourraient le contraindre à dévoiler ses intentions au grand jour. Des offices publics détermineraient non seulement si les besoins de l'entreprise justifient l'acquisition de

biens-fonds, mais encore si l'entreprise elle-même est nécessaire à la société dans son ensemble. Il serait exclu d'acheter des terrains de réserve à moins de présenter des projets concrets d'expansion: ainsi ne pourrait-on plus, par exemple, acquérir de parcelles avoisinantes en vue d'agrandissements futurs.

La location d'immeubles commerciaux n'est pas prévue dans l'initiative. Cette négligence impardonnable conduirait à la ruine d'innombrables entreprises, locataires des bâtiments qu'ells occupent. Pourtant, même les propriétaires se voient parfois dans l'obligation de louer à court terme des locaux supplémentaires et seraient donc eux aussi restreints dans leur liberté de mouvement. Quant aux **jeunes chefs d'entreprises**, ils doivent bien commencer par travailler dans des immeubles loués, avant de disposer du capital nécessaire à l'acquisition de biens-fonds propres.

Comme lors du décès d'un particulier, en cas de décès du propriétaire d'une entreprise individuelle ou d'une société de personnes, une liquidation forcée se produirait sur les immeubles que les héritiers n'utiliseraient pas personnellement. Ici, les conséquences se révéleraient bien plus graves puisque l'entreprise, déjà affaiblie par la disparition de son propriétaire, perdrait encore de sa substance. Le successeur ne pourrait plus louer les bâtiments à la communauté d'héritiers.

Les placements dans les **biens-fonds** représentent souvent une part importante de la **fortune d'une entreprise**. Les mesures que propose l'initiative entraîneraient une dévaluation des immeubles et par là même détruiraient les réserves de cette entreprise. La partie non équipée des terrains actuellement en zone à bâtir, par exemple, ne vaudrait du jour au lendemain plus que 1 ou 2 francs le mètre carré. Les placements dans les biens-fonds seraient désormais interdits. Toutefois, nombre d'entreprises n'achètent pas uniquement des terrains dans le but de placer des capitaux, mais afin de disposer de terrains de réserve en cas d'agrandissement. L'**exigence de l'usage personnel** représenterait un **risque incalculable** pour les prêts hypothécaires sur les biens-fonds. Par conséquent, il deviendrait pratiquement impossible de trouver encore des créanciers hypothécaires. On priverait ainsi les entreprises de la possibilité d'emprunter de l'argent à un taux relativement bas. Les hypothèques existantes devraient être remboursées aussi vite que possible.

Qui ne peut habiter que dans son propre logement est forcément condamné à l'immobilité. Alors même que l'on exige de l'économie, de l'artisanat et des PME qu'ils soient aptes à réagir rapidement et à suivre l'évolution constante du marché, l'application rigoureuse du principe de l'utilisation personnelle ferait perdre tout dynamisme aux arts et métiers.

L'initiative provoquerait, comme on l'a déjà constaté, une **baisse considérable dans la construction de logements**. Les appartements en location, tous soumis au contrôle des prix, ne feraient plus l'objet d'aucune rénovation. Comme l'a déclaré la conseillère fédérale Elisabeth Kopp, ces appartements finiraient par tomber en ruine.

L'industrie du bâtiment ne pourrait plus acquérir de biens-fonds en vue de s'assurer la réalisation de travaux futurs.

Ville-campagne, si elle était acceptée, ruinerait les PME: figées au stade actuel de leur développement, elles seraient contraintes de subir l'arrêt brutal de leur expansion.

2.5 L'agriculture a besoin du fermage

Le titre de l'initiative Ville-campagne est **trompeur** car il ne s'agit pas d'un rapprochement entre les citadins et les campagnards mais bien plutôt du renforcement des différences; on veut faire des propriétaires de domaines agricoles les détenteurs de privilèges qui risquent de faire d'eux des gens mis à l'écart de la société.

A première vue, on peut penser qu'il s'agit d'une initiative contre les "spéculateurs"; en réalité, à la campagne, ce sont **presque exclusivement des agriculteurs** qui achètent et vendent les terres. Les initiateurs souhaitent éviter l'augmentation des prix des terres et même les faire baisser. Le moyen est mauvais; si ce n'est pas l'argent qui désigne celui qui va obtenir l'objet convoité, c'est le règne de la "**combine**", des dessous de table et des influences, qui va le remplacer. Finalement, c'est à nouveau l'argent, mais par la bande et de **façon occulte**, qui va l'emporter. D'ailleurs, il faut savoir qu'actuellement déjà, l'article 218 CO stipule que "**les immeubles agricoles ne peuvent être aliénés, ni en entier, ni par parcelle pendant dix ans à compter de leur acquisition**".

A l'heure actuelle, le prix des bonnes terres agricoles est de l'ordre de six à quinze francs par mètre carré; l'initiative voudrait ramener ce prix à deux francs au maximum; il y aurait donc beaucoup d'amateurs et il **faudrait trancher** entre ceux-ci; **qui le ferait?** L'initiative n'en dit rien. Notre pays n'est pas extensible; il est donc parfaitement illusoire de croire qu'il y aura plus de terres pour les paysans.

Des immeubles ne pourraient être acquis que pour un "usage personnel dont le besoin doit être prouvé". Il faudrait **instaurer des instances judiciaires ou administratives** pour établir ce "**besoin**"; ce serait le règne de la **bureaucratie**. Puisqu'il faudrait que l'acquéreur offre la garantie qu'il exploite lui-même le bien-fonds à des fins agricoles, en cas de cessation d'exploitation personnelle, il devrait vendre. Est-ce normal? A l'heure où la plupart des cantons ont introduit des mesures d'aménagement du territoire très strictes, ce n'est plus la pression de la construction qui fait augmenter le prix des terres; il ne faut pas poursuivre des buts d'aménagement du territoire en bouleversant complètement le droit foncier.

Dans la réalité, la plupart des transferts de domaines ou de parcelles à la campagne, se font **dans le cadre de la famille**, à la valeur de rendement; le système proposé par l'initiative ne s'appliquerait pas à ce cas. L'obligation de cultiver soi-même les biens-fonds dont on est propriétaire entraînerait automatiquement la **disparition du fermage**, ce qui serait **désastreux pour de nombreux agriculteurs**, dont l'exploitation dépend des terres affermées.

Le contrôle des prix et l'interdiction de dépasser le double de la valeur de rendement lors des transferts interdiraient pratiquement aux paysans de moderniser leurs entreprises et d'investir (achat de machines, transformation de bâtiments etc.) car ils ne pourraient avoir qu'une petite partie du crédit qu'ils obtiennent maintenant.

Le comité de l'Union suisse des paysans s'est prononcé contre l'initiative Ville-campagne avant l'assemblée générale du 15 novembre 1988. Il s'est rendu compte que les moyens proposés aboutiraient en général à fin contraire et gêneraient plus qu'ils ne favoriseraient la grande majorité des paysans suisses, qui acquièrent leur domaine à la valeur de rendement, dans le cadre de la famille.

2.6 Au royaume de la bureaucratie

Dans son message, le Conseil fédéral parle aussi des conséquences de l'initiative pour les collectivités publiques, principalement les communes. Il traite la question avant tout du point de vue administratif et financier. Il n'a pas poussé l'analyse très avant sur les conséquences quant aux développements encore possibles si l'initiative est acceptée. Cette lacune paraît d'autant plus regrettable que de nombreuses communes (Lausanne, par exemple) sont propriétaires de grandes surfaces de forêts, d'importantes surfaces constructibles et de nombreux immeubles, que ces communes ont aussi des **caisses de pension** qui sont aussi propriétaires d'un important parc immobilier.

Quelle que soit la politique pratiquée par ces communes pour les besoins des entreprises ou les habitations (achats de terrains, équipement, puis vente ou mise en droit de superficie, voire construction par elles-mêmes) ou pour leurs propres besoins (achats de terrain ou bâtiments, réserves en prévision de développement d'activités publiques futures), l'initiative poserait de sérieux problèmes. Ils seraient encore plus complexes si les propriétés communales sont des exploitations agricoles.

A l'échelon cantonal ou fédéral, les ouvrages publics (tels que routes, transports publics, bâtiments administratifs, installations pour la protection de l'environnement, place d'armes) ne pourraient pratiquement plus être construits puisque la collectivité devrait restituer en m² agricoles les surfaces qu'elle utilise pour ses propres besoins.

Les communes et le canton devraient remanier fondamentalement les plans d'aménagement et d'affectation pour privilégier les terres agricoles, ce qui n'irait sans conséquences pénibles pour tous ceux qui ne sont pas agriculteurs. L'initiative réduit la zone à bâtir au territoire qui est déjà équipé aujourd'hui, observe le message du Conseil fédéral. "Certes, il est vrai que les zones à bâtir occupent dans leur ensemble une part importante du territoire de la Suisse. Leur emplacement et l'état de l'équipement ne correspondent pas encore, à bien des endroits, aux objectifs visés par la loi sur l'aménagement du territoire. De plus, les terrains à bâtir de réserve sont mal répartis entre les régions et de qualité fort inégale. En général, dans les agglomérations, l'offre des terrains équipés est largement supérieure à celle des terrains non équipés. Par contre, les régions périphériques présentent un excédent de terrains à bâtir de réserve non équipés. L'initiative entraverait le développement souhaitable de milieux bâtis sur le plan local et elle ne favoriserait pas un équipement raisonnable. Les agglomérations continueraient de croître de manière illimitée. En raison du coût moins élevé des terrains, la construction de logements à des prix avantageux refluerait vers les communes moins bien situées. Il s'ensuivrait une extension des agglomérations peu souhaitable sur le plan écologique. D'autre part, l'initiative freinerait le développement des régions rurales. Sur le Plateau suisse, qui présente un intérêt certain pour l'agriculture, les premières sacrifiées seraient les petites communes rurales, qui n'ont pas équipé leurs terrains à l'avance".

Alors que des communes de plus en plus nombreuses cherchent à développer les habitations groupées, on risque de favoriser à nouveau les villas individuelles mangeuses de terres. Les communes devraient aussi subventionner, voire construire elles-mêmes les logements à loyers modérés.

Enfin, l'acceptation de l'initiative, souligne encore le Conseil fédéral, aurait des répercussions considérables sur le droit public et le droit privé. "La législation devrait être adaptée à l'initiative dans les six ans. Ces travaux exigeraient l'engagement de personnel supplémentaire".

Remise en cause des objectifs fondamentaux de l'aménagement du territoire (privilégier l'aire agricole et non plus viser une utilisation judicieuse du sol), bouleverser le développement des régions (densifier les régions bâties et bloquer le développement des autres régions en faveur de l'agriculture), multiplier les nouvelles instances bureaucratiques pour exercer des contrôles à tous les niveaux, les conséquences d'une acceptation de l'initiative seraient lourdes pour les collectivités publiques.

Appréciation

Il n'y a pas d'initiative plus pernicieuse que celle qui, sous un titre trompeur et sous prétexte de lutter contre les abus, cherche à introduire dans la Constitution fédérale des dispositions néfastes pour ceux qu'elle est censée protéger. C'est bien le cas de l'initiative "Ville-campagne contre la spéculation foncière". Loin d'établir un pont entre la

ville et la campagne, elle porte en définitive atteinte tant aux habitants des zones rurales que des zones urbaines. Pour ce qui est des agriculteurs, qui se verraient interdire de facto le fermage, le comité de l'Union suisse des paysans s'est d'ores et déjà prononcé contre cette initiative, estimant qu'elle défavoriserait la grande majorité des paysans suisses.

La pénurie de logements que provoquerait l'initiative ne va pas non plus dans le sens des intérêts des locataires. L'obligation de faire la preuve d'un besoin personnel pour toute acquisition de logement ou d'immeuble paralyserait tout le marché de la location, pour les particuliers et les entreprises. Empêcher la location de locaux commerciaux est à cet égard l'un des points particulièrement dangereux de l'initiative. Toute entreprise n'est en effet pas à même d'acheter les locaux qu'elle désire occuper. C'est le cas notamment des jeunes entreprises. Et qui dit pénurie, dit hausse de loyers... Ne parlons pas non plus de la transmission d'héritage, considérablement entravée par l'initiative pour ce qui est des biens mobiliers. Ce n'est pas sans raison que les initiants ont toujours cherché à minimiser les applications de l'initiative sur ce point précis.

Reste aussi le problème des caisses de pension qui placent une importante partie de leurs fonds sur le marché immobilier. C'est là les salariés en tant qu'assurés qui sont touchés si les institutions du deuxième pilier ne sont plus à même d'assurer des rendements suffisants à leurs fonds ou si elles sont contraintes de faire des placements plus risqués.

La situation est parfaitement claire. Il est important, pour toutes les raisons évoquées ici, que l'initiative soit rejetée le plus nettement possible par le peuple et les cantons.

(Dossiers: Droit foncier P 1a / Initiative "Ville-campagne")