



85.073

**Message
concernant l'initiative populaire
«ville-campagne contre la spéculation foncière»**

du 16 décembre 1985

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous proposons de soumettre l'initiative populaire «ville-campagne contre la spéculation foncière» au vote du peuple et des cantons, en leur recommandant de la rejeter et sans opposer de contre-projet.

Vous trouverez ci-joint un projet d'arrêté fédéral y relatif.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

16 décembre 1985

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Furgler
Le chancelier de la Confédération, Buser

Vue d'ensemble

L'initiative «ville-campagne contre la spéculation foncière» tend à instaurer un nouveau droit foncier qui lie la propriété du sol à son usage. Selon sa disposition principale, les biens-fonds 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. La même norme interdit en outre d'acquérir des immeubles en vue de placer des capitaux ou d'aliéner des bâtiments à court terme. Les biens-fonds ruraux non équipés en terrains à bâtir sont, de plus, soumis à un contrôle des prix, le prix ne devant pas dépasser le double de la valeur de rendement. Enfin, la législation devrait être adaptée aux exigences de l'initiative dans un délai de six ans.

Promouvoir un régime plus personnalisé de la propriété foncière en n'autorisant l'acquisition de biens-fonds qu'en vue d'un usage personnel et à un prix abordable représente, en soi, un objectif louable. Toutefois, en énumérant de manière détaillée et exhaustive les conditions d'acquisition, l'initiative aurait pour effet de limiter considérablement l'achat et la vente de biens-fonds, la capacité d'en disposer ainsi que leur affectation. La propriété foncière des personnes physiques devrait s'adapter aux exigences de l'initiative en l'espace d'une génération, alors que celle des personnes morales serait davantage susceptible d'y échapper. La majeure partie des prescriptions de l'initiative s'appliquant uniquement aux cas de nouvelles acquisitions, il en résulterait des inégalités et une scission du marché foncier. Les conditions d'acquisition énoncées par l'initiative sont d'une rigidité telle qu'il deviendrait de plus en plus difficile d'acquérir des biens-fonds dans l'intention d'y construire ou d'y louer des bâtiments commerciaux. Il en irait de même des appartements qui n'appartiennent pas à la catégorie des logements aménagés à des prix avantageux. L'initiative rendrait aussi plus difficile la conclusion de baux à ferme. La construction de maisons familiales, qui est controversée sur le plan de la politique d'urbanisme, serait stimulée puisqu'il est facile de démontrer que ce type de logement répond à un usage personnel. Les entreprises privées se désintéresseraient notablement du marché du logement. La liberté de placement des investisseurs institutionnels serait gravement entravée. Le droit foncier proposé par l'initiative apparaît ainsi trop rigide et irréaliste, surtout en ce qui concerne les zones urbanisées. Il aurait des conséquences fâcheuses, dont certaines n'iraient même pas dans le sens voulu par l'initiative.

Le versement de la contre-valeur réelle de l'immeuble agricole, en cas d'expropriation, pourrait, parfois, se révéler impossible.

Le projet de révision du droit foncier rural, qui sera bientôt soumis à la procédure de consultation, coïncide néanmoins sur certains points avec l'initiative, en particulier lorsqu'il propose d'accorder la préférence à l'acquéreur qui exploite lui-même le bien-fonds agricole. Mais ce projet tient également compte de certains aspects de la politique familiale, et il présente

plus de souplesse en matière de fixation des prix. En outre, l'ordonnance sur l'aménagement du territoire doit être complétée en vue de préserver les terres destinées à l'agriculture et les surfaces d'assolement. La procédure de consultation relative à ce projet d'ordonnance s'est achevée à la fin octobre 1985.

Il vaut donc mieux poursuivre ces travaux de révision qu'accepter l'initiative.

En résumé, nous proposons le rejet de l'initiative et renonçons à lui opposer un contre-projet, pour les motifs suivants:

- 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.*

Message

1 Aspects formels

11 Teneur

L'initiative populaire «ville-campagne contre la spéculation foncière» (ci-après initiative ville-campagne ou initiative) a été déposée le 24 mai 1983 auprès de la Chancellerie fédérale. Présentée sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, elle a la teneur suivante:

I

L'article 22^{ter} 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 2^e alinéa actuel.

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 22^{ter} 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.

L'initiative est munie d'une clause de retrait.

12 Aboutissement

Par décision du 21 juillet 1983, la Chancellerie fédérale a constaté que

l'initiative avait formellement abouti, 112 340 signatures valables ayant été recueillies (FF 1983 II 1518).

13 Délai

Le délai imparti à l'Assemblée fédérale pour traiter de l'initiative (art. 27, 1^{er} al., LF sur les rapports entre les conseils) expire le 24 mai 1987.

2 Validité

21 Unité de la forme

Aux termes de l'article 121, 4^e alinéa, de la constitution, une initiative peut revêtir la forme d'une proposition conçue en termes généraux ou celle d'un projet rédigé de toutes pièces. Les formes hybrides ne sont pas admises (art. 75, 3^e al., de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques; RS 161.1). La présente initiative revêt uniquement la forme du projet rédigé de toutes pièces. L'unité de la forme est ainsi respectée.

22 Unité de la matière

Une initiative ne doit avoir pour objet qu'une seule matière. L'unité de la matière est respectée lorsqu'il existe un rapport intrinsèque entre les différentes parties de l'initiative (art. 121, 3^e al., cst., art. 75, 2^e al., LF sur les droits politiques).

L'initiative vise une réforme du régime foncier. Cette refonte a pour but de resserrer les liens entre le propriétaire, en tant que personne physique, et l'utilisation du sol, que ce soit dans les zones construites ou dans les zones agricoles. L'initiative vise également à endiguer la demande de terrain et à soustraire les biens-fonds ruraux à la spéculation. Différentes mesures devraient concourir à atteindre ces objectifs sous-jacents au texte de l'initiative.

L'initiative ville-campagne vise à instaurer une certaine politique dans un domaine précis comme le faisait l'initiative «pour un approvisionnement en énergie sûr, économique et respectueux de l'environnement» (FF 1983 II 1447), texte pour lequel l'unité de la matière avait été admise. L'initiative concerne en outre les articles 22^{ter} et 22^{quater} de la constitution, articles qui avaient été soumis en une seule question au vote du peuple et des cantons, et dont l'unité de la matière avait donc été préalablement admise (FF 1967 II 137, 1969 II 1105). Dans l'initiative populaire de 1963 contre la spéculation foncière, qui posait également plusieurs exigences, l'unité de la matière avait été considérée comme respectée en dépit de quelques doutes (FF 1966 I 899).

L'unité de la matière est également respectée dans le cas présent.

23 Réalisation

Le droit fédéral ne comporte aucune disposition déclarant irrecevable une initiative irréalisable. Toutefois, comme on ne saurait attendre des collectivités publiques qu'elles s'acquittent de tâches irréalisables, il n'y a pas lieu de soumettre au scrutin populaire des initiatives imposant de telles tâches (FF 1983 II 1454).

Selon la doctrine et la pratique, pour qu'une initiative soit irréalisable, il faut que son exécution soit manifestement impossible dans les faits, et non pas seulement sur le plan juridique ou pour des raisons de temps.

L'initiative ville-campagne propose des mesures dont certaines semblent difficiles à exécuter. Leur mise en œuvre pourrait avoir des conséquences économiques et juridiques difficilement prévisibles en tous points. Toutefois, l'initiative n'est irréalisable ni en droit ni en fait.

Il en va autrement du délai de six ans imparti pour adapter la législation. Les autorités fédérales n'ont pas pouvoir de modifier ce délai. Elles devraient cependant tout mettre en œuvre pour ne le dépasser que dans la moindre mesure possible (BO N 1977 31; E 1977 85 ss).

3 L'initiative ville-campagne

31 Historique et genèse

L'initiative ville-campagne vise des buts analogues à ceux d'initiatives populaires antérieures n'ayant pas abouti, soit qu'elles n'aient pas réuni le nombre de signatures requis, soit qu'elles aient été rejetées par le peuple et les cantons.

En 1943 déjà, *l'initiative lancée par les jeunes agriculteurs «pour une protection du sol et du travail par des mesures contre la spéculation»* réclamait, entre autres choses, que seul pût être acquéreur d'un terrain agricole celui qui l'exploitait lui-même pour subvenir à ses besoins. Cette initiative fut rejetée le 1^{er} octobre 1950 par le peuple (429 000 voix contre 158 700) et par tous les cantons. En 1951 furent édictées une nouvelle loi fédérale sur l'agriculture et la loi fédérale sur le maintien de la propriété foncière rurale, qui remplacèrent aussi certaines mesures relevant du droit de nécessité.

20 ans plus tard, en 1963, *l'initiative contre la spéculation foncière, lancée par le Parti socialiste suisse*, tentait de combattre la flambée des prix des immeubles et la pénurie de logements. Elle visait aussi à favoriser l'aménagement du territoire sur le plan national, régional et local en accordant à la Confédération et aux cantons un droit de préemption et d'expropriation contre le versement d'indemnités. Le Conseil fédéral proposa le rejet de cette initiative sans lui opposer de contre-projet (FF 1966 I 898). Les Chambres se rallièrent à cette proposition. Le 2 juillet 1967, l'initiative contre la spéculation foncière fut rejetée par 397 300 voix contre 192 900 et par 21 cantons contre 1.

Comme il avait promis de le faire en analysant l'initiative contre la spéculation foncière, le Conseil fédéral présenta, le 15 août 1967, un *message concernant les dispositions constitutionnelles sur le droit foncier*; il y proposait d'introduire dans la constitution deux nouveaux articles, à savoir l'article 22^{ter} (garantie de la propriété) et l'article 22^{quater} (aménagement du territoire) (FF 1967 II 137). Du même coup, il apportait une réponse à de nombreuses interventions parlementaires¹⁾.

L'article 22^{ter} visait à établir dans la constitution le principe de la garantie de la propriété, jusqu'alors non écrite, et les limites de cette garantie, ainsi que le principe de l'indemnisation lors d'expropriation, comme l'admettait la jurisprudence du Tribunal fédéral. Quant à l'article 22^{quater}, il habilitait la Confédération à édicter par la voie législative des principes sur l'équipement, l'occupation du territoire et l'utilisation du sol. Le nouvel article était censé constituer le fondement juridique d'une distinction ayant force obligatoire entre zones à bâtir et zones agricoles. Un avis du Professeur Hans Huber avait en effet démontré que les projets de lois élaborés à cette fin au cours de la première moitié des années soixante et relevant du droit foncier rural n'avaient pas de base constitutionnelle suffisante, ce qui avait justifié leur abandon.

Les articles 22^{ter} et 22^{quater} sur le droit foncier furent acceptés le 14 septembre 1969 par 286 200 voix contre 225 550 ainsi que par 17 cantons et 5 demi-cantons contre 2 cantons et demi.

Le débat relatif au droit foncier, qui a eu lieu dans les années soixante, a essentiellement mis en évidence la nécessité de *l'aménagement du territoire*, ce qui conduisit à l'inscrire dans la constitution en tant que tâche de la Confédération et des cantons. Tout en continuant de protéger la liberté de disposer du sol, le droit constitutionnel soumettait désormais son utilisation à de plus sévères restrictions, dans l'intérêt public.

Mais la création des articles sur le droit foncier s'est aussi faite en liaison avec la conception de la politique du logement et de la politique structurelle en faveur des régions de montagne, cette dernière visant, notamment, à promouvoir une occupation décentralisée du territoire. Il en résulta, d'une part, l'adoption de la loi fédérale de 1974 sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne (RS 901.1) et, d'autre part, l'introduction dans la constitution, en 1972, de l'article 34^{sexies} sur l'encouragement à la construction de logements; celui-ci fut concrétisé, en 1974, par la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (RS 843). Bien que cette dernière loi ait eu sa propre genèse, influencée elle aussi par des initiatives, elle contient des éléments de droit foncier pour ce qui a trait à l'équipement.

Au cours des années septante, l'élaboration de la législation d'exécution des articles sur le droit foncier de 1969 se concentra sur la *loi fédérale sur l'aménagement du territoire*. Le référendum lancé contre le texte qui avait

¹⁾ Dokumentation Bodenrecht, Teil I Parlamentarische Vorstösse in den Bereichen «Boden» und «Bodenrecht» (1941–1981), Berne 1982.

été adopté le 4 octobre 1974 aboutit, le nombre de signatures requis ayant été réuni. Lors du scrutin du 13 juin 1976, la loi fut rejetée de justesse par 654 200 voix contre 626 100. La seconde tentative réussit: la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (RS 700) est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1980.

Les travaux préparatoires de la loi sur l'aménagement du territoire n'empêchèrent pas, au moins dans la première moitié des années septante, les discussions sur le droit foncier de se poursuivre. Le Parti radical-démocratique, le Parti démocrate chrétien, l'Union démocratique du centre, l'Alliance des indépendants esquissèrent des programmes, voire des propositions concrètes de réforme du droit foncier. Certains de ces projets s'étant heurtés à des critiques au sein même des partis dont ils émanaient, ils furent peu à peu abandonnés. C'est à cette époque que le conseiller national Grünig déposa une motion visant à compléter l'article 22^{ter} de la constitution. Cette intervention, transformée en postulat, fut acceptée par le Conseil national le 1^{er} octobre 1975. Elle proposait en particulier une large diffusion de la propriété foncière individuelle acquise en vue d'un usage personnel.

Bien que de nombreuses interventions parlementaires relatives au sol et au droit foncier aient été déposées depuis lors¹⁾, le vaste débat public sur le droit foncier s'enlisa vers le milieu des années septante. L'attention se tourna vers l'initiative pour une protection efficace des locataires, du 30 juin 1973, et le contre-projet de l'Assemblée fédérale, tous deux rejetés le 25 septembre 1977.

Lors de son Congrès des 21 et 22 mars 1975, le Parti socialiste décida, après de longs travaux préparatoires, de lancer l'initiative «pour un droit foncier moderne» (*seconde initiative contre la spéculation foncière*), afin de modifier l'article 22^{ter} de la constitution. Le texte de l'initiative mettait clairement en évidence le fait que la propriété engendrait aussi une responsabilité sociale et il imposait à la Confédération de veiller à répartir largement la propriété foncière en vue d'un usage personnel. Les personnes morales de droit privé n'auraient pu devenir propriétaires d'un bien-fonds que dans la mesure où elles en auraient eu besoin pour sauvegarder des intérêts publics, atteindre des objectifs d'utilité publique ou comme base de leur entreprise de production ou de services. La Confédération et les cantons étaient autorisés à prélever des redevances correspondant au rendement de l'exploitation. Il était prévu de verser une juste indemnité en cas d'expropriation. L'initiative, lancée en mars 1976, n'était appuyée, à la fin 1977, que par 35 000 signatures. La récolte des signatures fut abandonnée en 1978.

Le 11 janvier 1976, une *initiative populaire «pour une propriété non spéculative du sol»* fut lancée sous l'égide d'un paysan vaudois, Olivier Delafontaine (initiative Delafontaine). Elle concernait principalement les terres exploitées à des fins agricoles. Par là, l'initiative entendait toutes les surfaces

¹⁾ Dokumentation Bodenrecht, Teil II Parlamentarische Vorstösse im Bereich Raumordnungspolitik 1970–1981, Berne 1982.

susceptibles d'être utilisées pour l'agriculture. En cas de vente d'un terrain agricole, la préférence devait être donnée à celui qui l'exploitait lui-même. Le prix n'aurait pas dû dépasser la valeur de rendement. L'initiative demandait en outre que l'on entreprenne une action en faveur du désendettement: sous la surveillance des cantons, le sol aurait dû être affranchi de la dette hypothécaire dans un délai de dix ans. L'initiative échoua, n'ayant recueilli que 80 000 signatures à la fin de 1979.

Le sort subi par l'initiative Delafontaine fut le point de départ de l'*initiative ville-campagne*. Cette dernière reprend l'idée de réserver l'acquisition de terrain agricole à celui qui l'exploite lui-même. Les deux initiatives ont ceci en commun qu'elles limitent le prix de vente: à la valeur de rendement, dans l'initiative Delafontaine, et au double de cette valeur, dans l'initiative ville-campagne. Cette dernière initiative reprend aussi l'idée d'étendre la zone agricole par rapport à la zone à bâtir (art. 22^{ter}, 3^e al.).

Le titre même de l'initiative dont il est question aujourd'hui semble indiquer que les auteurs entendent aborder l'ensemble du problème et instaurer un nouveau droit foncier valable pour la ville et la campagne. L'acquisition de la propriété en vue d'un usage personnel figure aussi bien dans l'initiative ville-campagne que dans la deuxième initiative contre la spéculation foncière lancée par le Parti socialiste, qui n'avait pas abouti. L'initiative ville-campagne va même plus loin: elle renonce à établir des normes limitées aux buts et à conférer des mandats législatifs généraux au profit d'une liste exhaustive des motifs autorisant ou interdisant l'acquisition d'immeubles (art. 22^{ter}, 2^e al.). L'initiative contre la spéculation foncière ne procédait à une telle énumération que pour les personnes morales. L'initiative ville-campagne tente d'englober tous les acquéreurs privés. Elle propose, comme le faisait la deuxième initiative contre la spéculation foncière, mais avec quelques différences d'agencement, une nouvelle formule pour l'indemnité en cas d'expropriation (art. 22^{ter}, 5^e al.). L'initiative ville-campagne se distingue d'autres interventions par la manière dont elle formule le principe de la garantie de la propriété (art. 22^{ter}, 1^{er} al.) et parce qu'elle prévoit expressément que les cantons prélèveront les plus-values d'immeubles découlant de mesures prises en vue de l'aménagement du territoire (art. 22^{quater}, 4^e al.).

L'initiative ville-campagne ne reprend pas le droit de préemption des collectivités publiques prévu dans l'initiative contre la spéculation foncière de 1963, ni l'action en faveur du désendettement exigée par l'initiative Delafontaine.

La subdivision des droits réels sur le sol en un droit de propriété réservé à la collectivité publique, d'une part, et en un droit de disposer du sol attribué au particulier, d'autre part, fut discutée lors des travaux préparatoires concernant la deuxième initiative lancée par le Parti socialiste; toutefois, elle n'a pas été reprise dans le texte de l'initiative. Par contre, le projet de réforme du droit foncier de 1978 qui émanait de la Société suisse pour un nouveau droit foncier, fondée en 1974, demandait la création d'une régle du sol en faveur de la collectivité publique, ainsi que l'institution de droits acquis de nature publique et privée concernant l'utilisation du sol. Ces

droits auraient été attribués par des conseils fonciers élus démocratiquement. L'initiative ville-campagne, en revanche, ne prévoit pas de transférer le droit de disposer du sol aux collectivités publiques, c'est-à-dire essentiellement aux communes.

32 Buts de l'initiative

L'initiative ville-campagne ne contient pas à proprement parler de normes énonçant les buts d'une politique foncière ou d'une politique de la propriété. Sur ce point, elle se différencie du projet de révision totale de la constitution de 1977 (art. 30, politique de la propriété) et de la loi sur l'aménagement du territoire (art. 1^{er}).

L'initiative vise à combattre la spéculation foncière et l'augmentation des prix du sol (Die Stadt-Land-Initiative, Texte/Argumente, Berne 1982). Elle traite de manière différente la propriété mobilière et la propriété immobilière, dans la mesure où elle limite, pour cette dernière, le droit de disposer de la propriété ainsi que le marché. Il s'agit de «décommercialiser» le sol agricole de manière à enrayer la disparition de terres cultivables. L'initiative tend à instaurer une nouvelle délimitation entre zone à bâtir et zone agricole. Partant du fait que la proportion des locataires s'élève, en Suisse, à environ 70 pour cent et qu'une part considérable du sol agricole est affermé, les auteurs de l'initiative entendent faciliter l'accès à la propriété d'immeubles à ceux qui en useront personnellement ou qui les exploiteront eux-mêmes, et ils espèrent endiguer simultanément la demande d'autres acquéreurs de terrains. L'initiative vise encore à encourager la construction de logements à des prix avantageux.

33 L'initiative vue par ses auteurs

331 Article 22^{ter}, 1^{er} alinéa

¹ La propriété est garantie.

Alors que dans le texte français ce 1^{er} alinéa ne diffère pas de celui de l'actuel article 22^{ter} de la constitution, il subit une modification en allemand. Le texte ne dit plus «das Eigentum ist gewährleistet», mais «Eigentum ist gewährleistet». Les auteurs de l'initiative souhaitent donner ainsi une nouvelle orientation au régime de la propriété. L'initiative reconnaît l'existence et la répartition de la propriété foncière, telles qu'elles se présentent aujourd'hui. Si personne ne doit être exproprié, les auteurs de l'initiative espèrent toutefois que la valeur transactionnelle des propriétés foncières se rapprochera de plus en plus de leur valeur de rendement.

332 Article 22^{ter}, 2^e alinéa

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.

L'initiative n'admet l'acquisition d'immeubles qu'à deux conditions positives:

- pour un usage personnel dont le besoin doit être prouvé ou
- en vue de l'aménagement de logements à des prix avantageux.

Le texte de l'initiative pose encore deux conditions négatives, auxquelles il est interdit d'acquérir des immeubles:

- en vue de placer des capitaux ou
- en vue d'aliéner les bâtiments à court terme.

Tant les personnes physiques que les personnes morales doivent pouvoir invoquer «l'usage personnel». Il convient d'établir les distinctions suivantes entre les divers modes d'utilisation à des fins personnelles: Fait usage personnel d'un logement celui qui utilise les locaux à titre d'habitation principale ou secondaire. C'est ainsi que l'acquisition de maisons familiales et de propriétés par étage ne nécessite pas de plus amples précisions. Concernant les maisons locatives, leur acquisition demeure pratiquement réservée à des coopératives de locataires, dans la mesure où il ne s'agit pas de logements à loyer modéré. Fait un usage personnel d'un immeuble commercial celui qui l'utilise comme local d'entreprise (c'est-à-dire comme installation permanente et nécessaire à l'entreprise). Quant au bien-fonds agricole, il est utilisé à des fins personnelles, en vertu d'une disposition constitutionnelle expresse, par celui qui en garantit lui-même l'exploitation (art. 22^{ter}, 3^e al., troisième phrase).

Toutefois, l'usage personnel doit répondre à un «besoin prouvé», afin que du terrain de réserve ne puisse être acquis sous prétexte d'un usage personnel. La preuve du besoin exige de l'acquéreur qu'il expose ses intentions d'utilisation immédiate et ses projets de développement ultérieur.

Le second motif justifiant l'acquisition qui est prévu par l'initiative, mais qui s'écarte du critère de l'usage personnel, est celui de l'aménagement de logements à des prix avantageux. La notion de prix avantageux correspond à celle valable en matière d'encouragement à la construction de logements. Elle implique un contrôle des loyers.

L'acquisition de la propriété «en vue de placer des capitaux» est exclue. Est réputé placer des capitaux celui qui n'est ni l'usager direct de l'immeuble acquis (en tant qu'occupant, commerçant ou exploitant), ni l'usager indirect qui aménage des logements à des prix avantageux. Ainsi, celui qui n'exploite pas lui-même un immeuble, mais qui souhaite le louer ou l'affermier, fait un placement de capitaux.

L'acquisition de la propriété «en vue d'aliéner les bâtiments à court terme» est également exclue. Cette interdiction est un moyen d'action contre le marché intermédiaire de type spéculatif. Les auteurs de l'initiative entendent fixer le délai pendant lequel l'aliénation est prohibée sur le modèle de la législation sur l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger.

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.

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.

333 Article 22^{ter}, 3^e alinéa

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 un usage personnel de ces biens-fonds celui qui offre la garantie qu'il les exploitera lui-même à des fins agricoles.

Cette règle

- délimite la zone agricole et
- soumet les biens-fonds de cette zone à un contrôle des prix.

Selon le droit de l'aménagement du territoire en vigueur, les zones à bâtir comprennent les terrains propres à la construction qui sont déjà largement bâtis ou qui seront probablement utilisés et équipés à cette fin dans les quinze ans à venir (art. 15 LAT). Les zones agricoles comprennent les terrains qui se prêtent à l'exploitation agricole ou horticole, et les terrains qui, dans l'intérêt général, doivent être utilisés par l'agriculture (art. 16 LAT). Contrairement à ces dispositions, les auteurs de l'initiative entendent prendre directement comme critère l'état effectif des équipements, dans le but de protéger l'agriculture. Ainsi, le terrain non équipé serait considéré, en vertu du droit constitutionnel, comme terrain agricole même s'il se trouve en zone à bâtir.

Le contrôle des prix devrait permettre à celui qui entend exploiter son terrain lui-même (en particulier celui qui jouit d'un droit de préemption) d'acquiescer celui-ci à un prix adapté aux conditions de production.

Les auteurs de l'initiative estiment que le double de la valeur de rendement est une limite maximale équitable.

334 Article 22^{ter}, 5^e alinéa

⁵ En cas d'expropriation et de limitation à la propriété équivalant à une expropriation, il y 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.

Cet alinéa

- traite de l'indemnité en cas d'expropriation et
- oblige à verser la contre-valeur réelle en cas d'expropriation d'immeubles agricoles.

A l'avenir, une indemnité en cas d'expropriation ne serait versée qu'au propriétaire qui ne pourra plus continuer d'utiliser son immeuble ou qui ne pourra la faire que dans une mesure restreinte. Ainsi, il ne serait plus possible – contrairement à ce qui se produit aujourd'hui – d'indemniser un propriétaire de la privation d'un usage futur et prévisible de l'objet. Toutefois, les indemnités dues en vertu de l'article 4 de la constitution demeurent réservées. En outre, il n'est plus question de juste indemnité mais uniquement d'indemnité. Par le biais de la réglementation proposée, les auteurs de l'initiative espèrent faciliter les déclassements de zones.

Les biens-fonds agricoles ne peuvent plus être expropriés formellement sans offre de la contre-valeur réelle. Par conséquent, il sera aussi plus difficile d'implanter en terre agricole des ouvrages publics exigeant de grandes surfaces comme les autoroutes et les places d'armes. Cette règle vise enfin à inciter l'autorité qui exproprie à mener une politique foncière active.

335 Article 22^{quater}, 4^e alinéa

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.

Cette disposition directement injonctive exige des cantons qu'ils introduisent un prélèvement des plus-values. Le système doit être combiné avec le régime cantonal des impôts et redevances. Pour des raisons d'ordre fédéraliste, les cantons conservent cependant le droit d'affecter librement ces recettes.

336 Disposition transitoire

Si la législation n'est pas adaptée à ces dispositions dans les six ans suivant l'acceptation de l'article 22^{ter} 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 trouvent l'objet, ont aussi qualité pour déposer plainte.

La voie ordinaire pour réaliser l'initiative passe, de l'avis de ses auteurs, par la législation. Toutefois, si les lois d'exécution ne sont pas édictées dans les six ans suivant l'acceptation de l'initiative, les tribunaux civils seraient autorisés, en vertu de la disposition transitoire, à appliquer immédiatement les règles de l'initiative à la suite d'une action (les conservateurs des registres fonciers et les communes où se trouve l'objet auraient également qualité pour introduire une telle action). La disposition transitoire est manifestement destinée à exercer une pression sur le législateur fédéral.

34 **Appréciation de l'initiative**

341 **Appréciation générale**

L'initiative ne se fonde plus sur la notion traditionnelle de la propriété telle qu'elle est définie dans le chapitre consacré aux droits réels (art. 641 CC). La maîtrise effective du sol serait limitée à certaines fonctions selon l'emplacement du bien-fonds. La propriété ne pourrait désormais être acquise ou utilisée que par des personnes physiques ou morales qui rempliraient les conditions personnelles requises.

Dans le but de réformer le droit foncier, l'initiative va plus avant sur la voie suivie jusqu'à présent, qui consiste à limiter la propriété en premier lieu par des moyens de droit public. Toutefois, les interventions qu'elle propose sont d'une ampleur telle qu'elles exigeraient une révision du droit privé, en particulier des droits réels. Par-delà les réglementations sur l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger et sur le marché foncier rural, c'est l'ensemble du marché foncier qui serait de plus en plus régi par des instruments de droit public. Outre la mise en place des restrictions prévues à la liberté de disposer des biens-fonds, il faudrait examiner la nécessité de créer de nouveaux instruments juridiques, en particulier pour garantir encore au non-propriétaire des possibilités d'utiliser le sol, cela pour autant que l'initiative le permette.

Bien que par rapport au droit actuel elle restreigne le contenu de la propriété et le champ d'application de la garantie de la propriété, l'initiative est encore plus axée sur la propriété que ce droit; en effet – sauf en ce qui concerne les logements à prix avantageux –, elle tend à réserver la propriété du sol aux seules personnes qui en font un usage personnel ou qui l'exploitent elles-mêmes, c'est-à-dire aux propriétaires en tant que personnes physiques. Le droit en vigueur laisse en principe aux particuliers et au jeu de l'offre et de la demande le soin de choisir parmi les différentes formes d'utilisation du sol prévues par les droits réels et le droit des obligations. L'initiative, par contre, donne la priorité à la propriété du sol, tout en réduisant le nombre des participants au marché qui pourraient y accéder. Elle restreint en outre le liberté de disposer du sol telle qu'on la connaît aujourd'hui.

Bien qu'il soit souhaitable d'augmenter la proportion de propriétaires en Suisse, cette façon radicale de vouloir répartir la propriété va au-delà de l'effet recherché et elle entraîne de graves inconvénients. L'initiative limite de manière excessive l'utilisation du sol par les non-propriétaires (cf. ch. 343.2 et 343.3).

Les auteurs de l'initiative tiennent au respect de la propriété en tant que droit individuel acquis, puisque le nouveau droit foncier serait appliqué principalement aux cas d'acquisition future de biens-fonds. Seuls les nouveaux alinéas 1 (garantie de la propriété) et 5 (indemnité) de l'article 22^{ter} seraient applicables, dès leur entrée en vigueur, à tous les rapports de propriété. Par contre, la validité des 2^e et 3^e alinéas est liée à l'acquisition d'un bien-fonds. En ce qui concerne la propriété foncière déjà acquise, l'ini-

tiative 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 par être adaptée à celui-ci. L'initiative aurait donc des incidences 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 relativement longue, d'un droit et d'un marché fonciers 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.

C'est à juste titre que l'initiative soulève le problème du maintien des terres affectées à l'agriculture et celui de la thésaurisation du terrain à bâtir. Par contre, il ne semble pas opportun de vouloir remédier aux lacunes actuelles de l'aménagement du territoire, même si elles sont liées à la propriété, en édictant une nouvelle norme constitutionnelle sur la propriété. D'une part, l'initiative ignore les possibilités du droit en vigueur. Il ne faut pas oublier que la loi fédérale sur l'aménagement du territoire n'est entrée en force qu'en 1980, et que les faiblesses constatées dans l'organisation actuelle du territoire sont dues, avant tout, à une exécution encore peu satisfaisante du droit à tous les niveaux de l'Etat. D'autre part, l'initiative sous-estime l'influence que peuvent exercer l'aménagement du territoire ainsi que d'autres tâches de l'Etat sur le régime de la propriété. La jurisprudence du Tribunal fédéral fournit la preuve que les mandats constitutionnels censés avoir des effets sur l'organisation du territoire, tels que l'aménagement du territoire, la protection des eaux et la police des forêts, ont modifié le régime de la propriété plus profondément que le texte constitutionnel relatif à la garantie de la propriété ne le laisse supposer (cf. ATF 105 Ia 336 cons. 3c; 99 Ia 617 cons. 4c).

342 Structure du texte de l'initiative

L'initiative entend compléter ou modifier sur certains points les articles 22^{ter} et 22^{quater} de la constitution. Elle contient des normes qui ont un caractère de droits fondamentaux (modification de l'art. 22^{ter}, 1^{er} et 5^e al.), des mandats législatifs qui concrétisent des compétences existantes (complément de l'art. 22^{quater} par un 4^e al.), et des normes qui, tout en nécessitant encore des dispositions d'exécution, sont tellement détaillées qu'elles se rapprochent des dispositions du degré des lois (art. 22^{ter}, 2^e et 3^e al.).

L'initiative ne contient pas de norme énonçant des buts. Ceux-ci ressortent plutôt de l'interprétation du texte.

L'initiative n'est pas axée principalement sur la création de compétences législatives pour la Confédération; elle donne plutôt des indications au législateur sur la manière de régler le droit foncier. C'est le cas, en particulier, pour ce qui concerne l'acquisition de terrains agricoles, le droit foncier rural en général, la publication officielle de tout changement de propriétaire et le prélèvement des plus-values découlant de mesures prises en vue de l'aménagement du territoire. Le texte proposé pour la garantie de la propriété et pour les principes de l'indemnité en cas d'expropriation renferme, par contre, des normes de droit constitutionnel matériel. En outre, le texte de l'initiative lèverait tous les doutes quant à la constitutionnalité d'un régime d'autorisation auquel serait soumise toute acquisition de biens-fonds.

343 Les diverses dispositions

343.1 Article 22^{ter}, 1^{er} alinéa

A la lecture du nouveau texte allemand de l'article 22^{ter}, 1^{er} alinéa («Eigentum ist gewährleistet»), une question se pose: Ce changement n'est-il pas de nature à entraîner l'abandon de la garantie de la propriété en tant qu'institution? Etant donné qu'il appartient au Tribunal fédéral d'interpréter les droits fondamentaux, le Conseil fédéral ne peut répondre de manière définitive à cette question. Replacée dans le contexte global de l'initiative, la nouvelle norme met l'accent sur la priorité accordée au nouveau droit foncier par rapport à la garantie actuelle de la propriété.

Alors qu'aujourd'hui, en vertu de l'article 22^{ter}, la compétence de la Confédération et des cantons de restreindre la propriété dans l'intérêt public est limitée par la garantie de la propriété et celle d'une juste indemnité en cas d'expropriation, le texte de l'initiative met davantage l'accent sur l'aménagement du droit foncier par l'Etat et sur un contrôle de l'ensemble du marché foncier.

343.2 Article 22^{ter}, 2^e alinéa

343.21 Aspects juridiques

Le 2^e alinéa énonce la règle selon laquelle les biens immobiliers 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. Pour exécuter ces normes constitutionnelles, le législateur n'est pas lié par ce qui a déjà été réalisé au niveau des lois, mais tout laisse penser qu'il ne s'éloignera pas complètement des modèles existants. Ainsi, il pourrait s'inspirer de l'article 4 de la loi fédérale du 16 décembre 1983 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger (RS 211.412.41) pour ce qui est de la notion d'«acquisition».

Quant à la notion «d'usage personnel», elle ne laisse pas une grande latitude

de au législateur, car elle parle d'elle-même. De plus, les deux seules conditions auxquelles l'acquisition d'immeubles serait autorisée ne peuvent guère faire l'objet d'une interprétation libérale, car celle-ci se heurterait à l'interdiction explicite d'acquérir des immeubles en vue de placer des capitaux.

Ce manque de souplesse du régime que l'initiative vise à instaurer n'est pas seulement théorique; il aurait aussi des conséquences pratiques inacceptables, qui ne permettraient guère d'atteindre les objectifs fixés. Il ne serait ainsi plus possible d'acquérir des immeubles commerciaux et de les louer. Les promoteurs immobiliers ne pourraient plus acquérir du terrain non bâti qu'à la condition d'en faire un usage personnel ou d'y construire des logements à des prix avantageux. L'initiative imposerait ainsi un régime de propriété par étage ou sous la forme de coopératives. Favoriser cette tendance pourrait être judicieux dans une certaine mesure. Toutefois, la contrainte exercée par l'initiative restreint la liberté contractuelle de manière disproportionnée, et elle ne se justifie pas dans tous les cas. Des immeubles comprenant des logements de niveau moyen ou supérieur ne pourraient être acquis que pour un usage personnel ou pour être reloués à un prix avantageux, c'est-à-dire à perte. L'application des deux critères, usage personnel et interdiction d'acquérir des immeubles en vue de placer des capitaux, empêcherait pratiquement toute acquisition d'immeubles par des investisseurs institutionnels ou, du moins, restreindrait les possibilités d'opérer de tels placements dans une mesure qu'il est difficile d'évaluer (cf. à ce propos ch. 343.25). Non seulement l'initiative interdirait de reconduire le bail des immeubles commerciaux – car ce type de location ne remplit ni la condition de l'usage personnel ni celle de la mise à disposition de logements à des prix avantageux – mais encore elle empêcherait ou, du moins, restreindrait considérablement l'affermage de terres agricoles (cf. à ce propos ch. 343.31, appréciation de l'initiative à la lumière du droit foncier rural).

Un autre point n'est pas sans poser quelques problèmes: Qu'advierait-il d'un immeuble acquis, si après coup l'acquéreur ne remplissait plus les conditions requises? L'on pourrait se référer ici aux solutions applicables à l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger (révocation de l'autorisation, obligation d'aliéner l'immeuble dans un certain délai, annulabilité et nullité d'un contrat de droit privé). L'initiative entraînerait donc, sur ce point également, un contrôle étatique étendu.

En ce qui concerne la publication des changements de propriétaires, il faut relever que ce type de contrôle, étant donné les nombreux moyens d'y échapper (droit d'emption et de réméré, servitudes), n'aurait qu'une efficacité restreinte. Il incomberait encore au législateur de déterminer quels renseignements devraient être fournis. Toutefois, il faut admettre qu'une telle réglementation serait de nature à dissuader les propriétaires d'aliéner leurs immeubles à court terme. Même s'il n'était pas possible d'éviter la hausse des prix, cette publication permettrait néanmoins de réduire les gains provenant de la spéculation à court terme.

343.22 A la lumière de l'aménagement du territoire

L'initiative n'admet que l'usage personnel et la construction de logements à des prix avantageux. Toute autre affectation des immeubles dans les zones urbanisées, de même que la construction de logements de niveau moyen ou supérieur ne pourraient plus être le fait que des propriétaires eux-mêmes. Cette solution risquerait de favoriser la construction – par ailleurs controversée – de maisons familiales, puisque ce type de construction répond le plus directement au critère de l'usage personnel. En outre, il serait plus difficile de recourir à l'habitat groupé et d'économiser ainsi de l'espace. Quant aux petites entreprises de services, de production ou de commerce, contraintes d'acquérir l'immeuble, elles seraient – nous l'avons déjà vu – obligées, par exemple, de se transformer en coopératives ou de s'installer, soit dans des «locaux à entreprise unique», soit dans des centres regroupant ce type d'exploitations. De cette manière, l'on diminuerait les chances de réunir localement des immeubles à vocation multiple, ce qui pourrait même entraîner la disparition d'une partie de l'offre des prestations de service. Enfin, l'effet modérateur qu'exerce l'aménagement du territoire sur la demande croissante de terrains s'estomperait, puisque l'aménagement du territoire devrait céder le pas au régime de la propriété à usage personnel avec les inconvénients qu'il peut présenter.

343.23 Sous l'angle de la protection de la nature et du paysage

Le fait que l'initiative tende à limiter les possibilités d'acquérir des terrains aurait certainement pour effet de freiner l'exécution de travaux qui altèrent le paysage. La construction ne serait plus possible que si elle répond à des besoins réels et non en vue d'un placement de capitaux. Cette restriction permettrait de lutter contre le «grignotement» des surfaces agricoles et son corollaire: l'intensification de l'agriculture aux dépens de régions et d'éléments du paysage encore proches de l'état naturel. A ce propos relevons que pour assurer la protection des zones particulièrement proches d'un état naturel, zones relativement rares et donc importantes du point de vue biologique (zones humides, prairies sèches), nous avons envisagé l'adjonction de dispositions à la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451).

Il est aussi évident que la publication des changements de propriétaires renforcerait le contrôle de la collectivité sur les activités individuelles qui ont des incidences sur le paysage; cette mesure aurait un effet de frein supplémentaire sur les modifications du paysage et ce, avant même l'élaboration de projets concrets. Cette entrave aux modifications de toutes sortes pourrait avoir une incidence positive en particulier dans les sites construits à protéger.

343.24 A la lumière de la politique du logement

Sous l'angle de la propriété de logements et de la politique du logement, l'initiative a des aspects positifs dans la mesure où elle met l'accent sur l'usage personnel et sur la mise à disposition de logements à des prix avantageux. Mais elle présente aussi des inconvénients. Si elle était acceptée, il se pourrait que, durant une assez longue période de transition, la demande de logements ne soit pas entièrement satisfaite dans des secteurs importants. 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.

Quant à l'exigence des prix avantageux, elle nécessiterait la mise sur pied d'un contrôle des prix et des loyers, propre à décourager les investisseurs potentiels restants. Comme l'expérience l'a montré, l'entretien courant des immeubles soumis à un tel contrôle est moins bien assuré. Une telle situation aboutirait à scinder le marché en deux catégories de logements: les appartements bon marché, mais mal entretenus, et les appartements chers, mais bien entretenus. Par ailleurs, il n'est pas du tout sûr qu'un contrôle des prix et des loyers permette d'atteindre l'objectif visé. Dans son ensemble, l'initiative ne semble donc pas propre à satisfaire aux multiples exigences, souvent contradictoires, émises en matière de politique du logement, car elle propose une stratégie du «tout ou rien».

343.25 Du point de vue des investisseurs

Selon l'interprétation que l'on ferait de son texte, l'initiative, si elle était mise en œuvre, aurait des conséquences plus ou moins fâcheuses pour les caisses de pension et les assurances privées. Tant les unes que les autres sont obligées aujourd'hui de diversifier leurs placements de capitaux. Le placement direct de capitaux dans l'immobilier présente un intérêt certain en ce sens qu'il s'agit, du moins à notre époque, d'un placement sûr, offrant

une bonne protection contre les pertes découlant de l'inflation. Les investisseurs privés, en particulier les entreprises, sont également intéressés à trouver des placements sûrs pour leurs capitaux, de façon à constituer des réserves occultes pour assurer leurs investissements ou procéder aux restructurations devenues nécessaires.

Le libellé de l'initiative et l'argumentation de ses auteurs incitent à interpréter restrictivement la notion de l'usage personnel. Ainsi, les personnes morales ne pourraient acquérir que les immeubles qu'elles utiliseraient elles-mêmes. Elles seraient donc obligées d'investir davantage dans des secteurs autres que l'immobilier. Cela est certes souhaitable jusqu'à un certain point, mais la contrainte qu'exerce l'initiative est exagérée. Il est difficile de prévoir quels effets ces fonds en quête de placement produiraient sur le marché des capitaux, bien que la possibilité de placer des capitaux à l'étranger puisse constituer à cet égard un facteur de détente.

Il est fort douteux que le législateur chargé d'appliquer le texte constitutionnel puisse interpréter la notion d'usage personnel de manière suffisamment extensive pour permettre aux caisses de pension et aux institutions d'assurances de continuer à investir une partie de leurs capitaux dans l'immobilier, au titre d'une répartition des risques de placement. On peut se demander si le législateur respecterait ainsi l'esprit de l'initiative. Le même raisonnement peut être tenu à l'égard des autres investisseurs privés.

Les institutions du deuxième pilier et les assurances privées qui n'offriraient pas la garantie requise quant à l'usage personnel d'un bien-fonds ne pourraient l'acquérir qu'à la condition d'y aménager des logements à des prix avantageux ou seraient contraintes de placer leurs capitaux en titres de gages immobiliers.

Si l'on appliquait aussi le critère de l'usage personnel à l'exécution forcée, tous les investisseurs pourraient se trouver confrontés à des problèmes de réalisation. La sécurité liée actuellement à la propriété foncière, en particulier celle qui émane du gage immobilier lors d'un prêt hypothécaire, cette sécurité pourrait perdre de sa substance en raison de la dévaluation des immeubles. Les taux hypothécaires auraient-ils alors tendance à monter? La réponse est incertaine. Il faudrait s'attendre à une forte chute du prix des immeubles dont le type de construction ne permettrait pas aux propriétaires d'en faire personnellement usage. De nouveaux moyens devraient être mis à disposition pour garantir les hypothèques. Une grave menace pèserait en particulier sur l'existence des petites entreprises.

Dans le secteur des assurances, le rendement moyen de placements de capitaux doit atteindre au moins le taux d'intérêt technique, qui sert de base de calcul pour la fixation de primes. Si tel n'est pas le cas, les institutions d'assurances subissent des pertes, puisque les primes ne peuvent pas être augmentées après coup, du moins celles qui sont fixées dans les contrats d'assurance en cours.

343.26 A la lumière de la législation sur l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger

La loi fédérale du 16 décembre 1983 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger (LFAIE; RS 211.412.41) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1985. Le 2^e alinéa de l'initiative pourrait avoir des conséquences assez importantes dans ce domaine aussi. Plusieurs motifs d'autorisation prévus par cette loi devraient être supprimés ou revus dans le sens voulu par l'initiative.

Aujourd'hui, on admet les placements de capitaux provenant de l'activité d'une institution d'assurance étrangère ou sous domination étrangère autorisée à pratiquer en Suisse (art. 8, 1^{er} al., let. b, LFAIE). De tels placements ne seraient pratiquement plus autorisés, comme d'ailleurs la plupart des placements d'assureurs suisses, ou alors ces institutions devraient se limiter à investir dans la construction de logements à des prix avantageux (cf. ch. 341, 343.21, 343.24, 343.25). Le même sort serait réservé aux placements immobiliers affectés à un but de prévoyance en faveur du personnel d'établissements sous domination étrangère, mais dont le siège est en Suisse (art. 8, 1^{er} al., let. c, LFAIE).

L'initiative pourrait exercer, de surcroît, des effets non négligeables sur l'acquisition de logements dans des appartements (art. 9, 2^e al., LFAIE). De tels appartements sont essentiellement exploités en la forme hôtelière. L'acquéreur étranger est obligé de tolérer l'utilisation de son appartement par des tiers. Il ne l'acquiert pas, en premier lieu, pour en faire usage personnellement, mais en vue de placer des capitaux. Le droit en vigueur ne le contraint même pas à utiliser partiellement l'appartement. Interdire l'acquisition d'unités de logements dans des appartements, ou la limiter à l'usage personnel, porterait surtout atteinte à l'hôtellerie des régions de montagne, qui a besoin de se moderniser.

Dans certains cas, la loi sur l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger autorise l'acquéreur à aliéner l'immeuble après un bref délai. Cela concerne en particulier l'acquisition par des banques ou les institutions d'assurances étrangères d'immeubles affectés à la couverture de créances garanties par gages (art. 8, 1^{er} al., let. d, LFAIE). L'acquéreur est tenu d'aliéner l'immeuble acquis lors d'une liquidation forcée dans les deux ans à compter de l'acquisition. Cette nouvelle condition d'autorisation met les banques et assurances étrangères, dont le siège est en Suisse, pratiquement sur le même pied que les sociétés suisses, pour ce qui a trait aux hypothèques. On peut se demander si l'initiative admettrait encore un tel motif d'autorisation. De toute évidence, elle n'est pas conçue pour répondre aux exigences de ces modes d'acquisition.

343.3 Article 22^{ter}, 3^e alinéa

343.31 A la lumière du droit foncier rural

Le droit foncier rural en vigueur présente certains défauts et lacunes. Un

projet de révision fera l'objet d'une procédure de consultation d'ici peu. Tant l'initiative que la révision en cours du droit foncier rural ont pour but de remédier à ces défauts et lacunes. Toutes deux visent notamment à renforcer le statut juridique de celui qui exploite lui-même l'entreprise et le bien-fonds agricoles. Toutefois, les mesures proposées à cette fin divergent considérablement.

Sous l'angle du droit foncier rural, les solutions préconisées par l'initiative ne sont pas satisfaisantes à plusieurs égards. L'initiative donne de manière schématique la préférence à celui qui exploite lui-même le bien-fonds et ne fait aucune place à des considérations de politique familiale. La commission d'experts pour la révision du droit foncier rural propose à ce sujet des solutions plus nuancées.

Limiter le prix d'achat au double de la valeur de rendement, comme le prévoit l'initiative, pourrait entraîner de nouvelles injustices, en particulier parce que les investissements ne peuvent pas toujours être pris en considération dans le prix.

Dans le secteur de l'agriculture, l'initiative est axée exclusivement sur le propriétaire qui exploite lui-même son bien-fonds. Les biens-fonds acquis après l'acceptation de l'initiative ne pourraient plus être affermés, même dans les cas où l'affermage se justifie (p. ex. entre agriculteurs). L'initiative s'opposerait ainsi à ce mode très répandu d'utilisation des biens-fonds agricoles et empêcherait la nécessaire adaptation des entreprises à certains changements de structures (p. ex. les développements externes). A notre avis, le libellé de l'article 22^{ter}, 3^e alinéa, ne permet pas d'étendre à des tiers la notion de l'usage personnel qui concerne les propriétaires.

Par ailleurs, il faut noter que la plupart des objectifs visés par l'initiative en matière de droit foncier rural pourraient être atteints à la faveur de révisions législatives. Une révision constitutionnelle ne s'impose donc pas.

343.32 A la lumière de l'aménagement du territoire

L'initiative aurait plusieurs conséquences négatives du point de vue de l'aménagement du territoire. Selon ses termes, tout bien-fonds qui n'est pas équipé en terrain à bâtir appartient à la zone agricole. S'agit-il d'un déclassement à effet immédiat imposé par une règle constitutionnelle, ou ne faut-il y voir qu'un mandat donné à ceux qui établissent les plans d'affectation d'entreprendre la révision de ceux-ci dans ce sens? Quoi qu'il en soit, les moyens actuels de différencier à bon escient l'affectation du sol seraient caducs, puisque l'initiative dispose en même temps que seules les personnes qui exploiteront elles-mêmes le bien-fonds agricole peuvent se porter acquéreurs. Cela aurait par exemple pour conséquence que les terrains nouvellement acquis à l'intérieur d'une zone agricole ne pourraient plus accueillir de constructions ou d'installations qui ne serviraient pas à l'exploitation agricole du sol (constructions et installations dont l'implantation est imposée par leur destination; art. 24, 1^{er} al., LAT). Il convient certes d'agir avec davantage de retenue en ce qui concerne l'implantation de

telles constructions, mais sur ce point aussi l'initiative préconise un régime trop radical.

La construction d'ouvrages publics à l'intérieur d'une zone agricole pourrait être mise en échec par l'impossibilité de s'acquitter du versement de la contre-valeur réelle. Il ne serait pratiquement plus possible de poursuivre la politique menée par les collectivités publiques en matière de zones à bâtir.

Recourir au droit de superficie comme solution de rechange ne suffirait pas non plus à «compenser» l'entrave à l'implantation en zone agricole de constructions et installations imposées par leur destination. Le droit de superficie restreint lui aussi, et à longue échéance, l'utilisation du sol à des fins agricoles. Or le but déclaré de l'initiative consiste précisément à empêcher la diminution des terres agricoles. L'application du droit de superficie serait par conséquent en désaccord avec les dispositions de l'initiative.

L'initiative réduit la zone à bâtir au territoire qui est déjà équipé aujourd'hui. Certes, il est vrai que les zones à bâtir occupent dans leur ensemble une part trop 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 de terrains équipés est largement supérieure à celle de 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.

L'initiative se réfère aux conditions qui prévalaient dans les zones à bâtir de nombreuses régions de Suisse au début de années quatre-vingt, c'est-à-dire immédiatement après l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Ce faisant, elle ne tient pas du tout compte de la délimitation ou de l'adaptation des zones d'affectation qui, selon cette loi, devront être réalisées jusqu'à fin 1987, ni des mesures spéciales prises pour favoriser l'application de ladite loi. Jusqu'à présent, le Conseil fédéral a approuvé quelques plans directeurs cantonaux; dans tous les cas, les cantons ont été priés de délimiter les terres cultivables, en particulier les surfaces d'assolement, et de faire procéder aux adaptations nécessaires des zones à bâtir. Le droit en vigueur donne donc déjà aux pouvoirs publics les moyens d'intervenir en faveur d'une délimitation judicieuse des zones à bâtir et des zones agricoles. Le complément de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire, qui a été soumis à la procédure de consultation en mai 1985, fait ressortir clairement la volonté de préserver les bonnes terres agricoles et de

réduire les zones à bâtir surdimensionnées. Le Conseil fédéral est résolu à intervenir lui-même, au besoin, en délimitant de manière impérative des zones d'affectation de caractère temporaire. Enfin, on constate actuellement qu'un certain nombre de communes s'efforcent d'affecter de nouveau à l'agriculture des terrains à bâtir de réserve, qui ne répondent pas à un impérieux besoin pour le secteur de la construction. De nombreux projets allant dans ce sens ont été approuvés ces derniers temps.

Par ailleurs, il ne faut pas oublier non plus que 80 pour cent des terres qui seraient déclassées, du fait de l'initiative, n'appartiennent pas aux agriculteurs. Le déclassement à lui seul ne permettrait donc pas d'atteindre le but visé par l'initiative dans le secteur de l'agriculture, à savoir réserver la propriété des biens-fonds agricoles à ceux qui les exploitent eux-mêmes.

343.33 Sous l'angle de la protection de la nature et du paysage

Les objectifs de l'initiative et ceux de la protection de la nature et du paysage ne sont pas contradictoires. La limitation des prix des terrains et, par conséquent, la diminution des coûts de production pourraient même atténuer la tendance à intensifier toujours davantage les cultures, intensification souvent discutable du point de vue biologique.

343.4 Article 22^{ter}, 5^e alinéa

L'initiative ne prévoit plus de verser une indemnité pleine et entière en cas d'expropriation, mais d'octroyer une indemnité uniquement si la jouissance déjà réalisée de l'objet est supprimée ou limitée. On ne tiendrait plus compte des possibilités ultérieures d'utiliser le sol avec un meilleur rendement. D'après l'initiative, la valeur des biens-fonds dépend de l'usage présent. Cette conception, elle aussi, permet de passer du régime de la propriété fondé sur la garantie de l'institution à un régime de propriété lié à l'usage personnel.

Une collectivité publique pourrait-elle acquérir du terrain à l'avance, dans le but de verser la contre-valeur réelle lors d'expropriations ultérieures d'immeubles agricoles, et en dérogeant aux conditions exhaustives prévues au 2^e alinéa? On ne saurait l'affirmer avec certitude. Sur ce point, le texte de l'initiative n'apparaît pas exempt de toute contradiction. Dans la pratique, l'obligation de verser la contre-valeur réelle en cas d'expropriation de biens-fonds agricoles pourrait engendrer de graves problèmes. La collectivité publique qui, avant l'entrée en vigueur du nouveau droit, ne serait pas propriétaire de terrains susceptibles d'être échangés ultérieurement, ne pourrait probablement pas en acquérir ensuite à cette fin, puisqu'elle ne remplirait pas la condition de l'exploitation personnelle.

343.5 Article 22^{quater}, 4^e alinéa

Il existe actuellement une base légale suffisante pour compenser les plus-values et les inconvénients découlant de mesures d'aménagement. L'initiati-

ve modifie sur deux points la situation juridique matérielle par rapport au mandat législatif que la loi sur l'aménagement du territoire donne aux cantons: premièrement, elle restreint la marge de manœuvre des cantons en matière de législation, puisqu'elle impose la seule forme de la redevance sur la plus-value à l'exclusion d'autres solutions (p. ex. d'ordre fiscal). Deuxièmement, le prélèvement de la plus-value à l'article 5, 1^{er} alinéa, de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire fait partie d'un ensemble de moyens destinés à compenser les avantages et les inconvénients découlant de mesures d'aménagement.

L'article 5 de la loi sur l'aménagement du territoire n'est encore que rarement appliqué. Certes, l'imposition de la fortune et des gains immobiliers comporte certaines composantes d'un prélèvement de la plus-value. Mais les modalités de ces impôts (estimation, date du prélèvement) ne s'inspirent pas d'objectifs ou de principes relevant de l'aménagement du territoire. En particulier, elles ne contribuent pas à stimuler la mobilisation des terrains à bâtir; au contraire elles favoriseraient dans certaines circonstances, leur thésaurisation (composante dégressive de l'impôt sur les gains immobiliers).

343.6 Disposition transitoire

La disposition transitoire autorise les tribunaux civils ordinaires à appliquer directement le nouveau droit à la suite d'actions intentées dans ce domaine, si la législation n'est pas adaptée à l'article 22^{ter} dans les six ans qui suivent son acceptation par le peuple et les cantons.

Certes, il n'est pas absolument exclu que le juge exécute des mandats législatifs à la place du législateur; toutefois, un tel mode de procéder se révélerait problématique pour des raisons tenant à la matière traitée, à la légalité et aux principes régissant notre démocratie. L'initiative délègue à un juge, en l'occurrence le juge civil, le soin d'appliquer des normes constitutionnelles très complexes. Certes, le juge n'aurait pas à mettre en œuvre directement l'ensemble des mesures prévues par l'initiative, en l'absence d'une législation d'exécution, mais il se limiterait à appliquer celles d'entre elles qui sont relativement simples et qui relèvent de sa juridiction.

L'exemple du canton de Genève montre bien quel type de problèmes pourrait surgir. La loi du 26 juin 1983 sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation a été modifiée le 10 mars 1985. La modification est formellement entrée en vigueur le 30 mars 1985. Or, les conservateurs des registres fonciers refusèrent d'inscrire les changements de propriétaires, à défaut d'ordonnances d'exécution. C'est à des difficultés de ce genre que l'on se heurterait si les autorités étaient chargées d'appliquer directement le droit constitutionnel relatif au marché foncier.

La disposition transitoire se révèle ainsi inadéquate. Elle menace la sécurité du droit et pourrait engendrer de graves problèmes d'application du droit.

35 Conclusion: rejet de l'initiative sans contre-projet

Nous fondant sur les considérations qui précèdent, nous concluons au rejet de l'initiative. Les objectifs qu'elle poursuit, notamment favoriser l'usage personnel des biens-fonds, mieux répartir la propriété foncière, sauvegarder les terres agricoles, modérer les prix du terrain, mettre à disposition suffisamment de logements à des prix avantageux, ont moins pesé dans cette décision que le caractère trop rigide de l'initiative.

En définitive, les principaux arguments qui justifient ce rejet sont au nombre de trois:

- en l'espèce les réformes ne doivent pas être introduites par des modifications de la constitution;
- le régime proposé, qui est axé sur l'usage personnel de la propriété, est trop absolu; il manque de souplesse et comporte des contradictions;
- certaines lois en vigueur et des révisions en cours répondent déjà ou répondront à des exigences importantes posées par l'initiative.

La Confédération dispose d'une série de compétences législatives touchant le secteur foncier. Citons d'abord sa compétence en matière de droit privé (art. 64 cst.) et en matière d'aménagement du territoire (art. 22^{quater} cst.). S'y ajoutent la tâche de consolider la propriété foncière rurale, que mentionne le sixième rapport sur l'agriculture (art. 31^{bis}, 3^e al., let. b, cst.) et les mesures visant à encourager la construction de logements y compris les dispositions relatives à l'équipement de terrains (art. 34^{sexies} cst.). La Confédération peut aussi percevoir un impôt fédéral direct (art. 41^{ter}, 1^{er} al., let. c, cst.) et elle dispose d'une compétence limitée pour harmoniser les impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes (art. 42^{quinquies} cst.). Un grand nombre d'autres attributions, notamment en matière de circulation, de police des forêts, de protection de la nature et du paysage, de protection de l'environnement et des eaux (art. 24^{bis}, 24^{sexies}, 24^{septies}, 26, 36^{bis} à 37^{bis} cst.) touchent aussi le droit foncier et l'utilisation du sol. A l'avenir, la compétence qu'a la Confédération de prendre des mesures propres à assurer une prévoyance professionnelle et individuelle (art. 34^{quater} cst.) pourrait avoir des incidences non négligeables sur le régime foncier. Notons que cette énumération de compétences susceptibles d'influer sur le droit foncier n'est pas exhaustive.

Eu égard aux compétences existantes, nous ne voyons pour le moment aucune raison impérative de procéder à une révision partielle de la constitution dans le domaine du droit foncier sauf en ce qui concerne le droit de bail. Dans notre message du 27 mars 1985, nous vous avons proposé, à titre de contre-projet à l'initiative populaire «pour la protection des locataires», de modifier l'article 34^{septies} de la constitution, de réviser le chapitre du code des obligations consacré au droit de bail et d'adopter un projet de loi fédérale instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif (FF 1985 I 1369).

La révision du droit foncier rural n'exige pas de modification préalable de la constitution. Elle touche, certes, des points importants de l'initiative, mais non l'ensemble de la matière traitée par celle-ci. Cette révision n'a

donc pas le caractère d'un contre-projet indirect à l'initiative, d'autant moins qu'il ne nous aurait guère été possible de mettre au point ce projet dans le délai qui nous est imparti pour traiter de l'initiative. En revanche, les dispositions complémentaires de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire, que nous avons prévues, pourront entrer en vigueur au cours de la procédure d'examen de l'initiative par vos deux conseils.

Ajoutons qu'un groupe de travail de l'administration a élaboré un rapport sur des possibilités supplémentaires de développer le droit foncier. Ce document donne un aperçu des perspectives qui s'offrent en matière d'aménagement du territoire, de droit fiscal, de placement de capitaux dans le secteur immobilier par les investisseurs institutionnels et en matière de droit privé relatif à la propriété et à son utilisation.

4 Conséquences pour la Confédération, les cantons et les communes

41 Confédération

L'acceptation de l'initiative 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, du moins temporaire, de personnel supplémentaire.

Le nouveau régime ne procurerait à la Confédération que des recettes supplémentaires minimales; toutefois, il ne lui demanderait pas non plus d'assumer de nouvelles tâches onéreuses. Il n'est pas impossible que quelques économies puissent être réalisées sur les indemnités pour expropriation. Par contre, l'obligation de verser la contre-valeur réelle sous la forme de biens-fonds agricoles en cas d'expropriation pourrait se révéler difficile à remplir et, partant, entraver la réalisation d'ouvrages d'intérêt national.

42 Cantons et communes

Les cantons et les communes seraient chargées d'appliquer la majeure partie du droit foncier. Le passage de biens-fonds agricoles de la zone à bâtir dans la zone réservée à l'agriculture pourrait vraisemblablement s'opérer sans augmentation de personnel. En revanche, le contrôle du marché foncier et le contrôle des prix des terrains agricoles exigeraient du personnel supplémentaire. La charge financière qui en résulterait pourrait être compensée, en partie, par le prélèvement de taxes. Les indemnités à verser en cas d'expropriation diminueraient aussi pour les cantons et les communes.

L'initiative se traduirait par des recettes plus importantes pour les cantons habilités à prélever les plus-values de terrains résultant de mesures d'aménagement du territoire ou de prestations d'équipements. Ces recettes pourraient être affectées librement. Les communes devraient bénéficier d'une part de ces recettes, conformément au système fiscal de leur canton.

**Arrêté fédéral
concernant l'initiative populaire
«ville-campagne contre la spéculation foncière»**

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
après examen de l'initiative, déposée le 24 mai 1983, «ville-campagne
contre la spéculation foncière»¹⁾;
vu le message du Conseil fédéral du 16 décembre 1985²⁾,
arrête:

Article premier

¹ L'initiative «ville-campagne contre la spéculation foncière» du 24 mai 1983 est déclarée valable et soumise au vote du peuple et des cantons.

² L'initiative a la teneur suivante:

I

L'article 22^{ter} 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 2^e alinéa actuel.

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.

¹⁾ FF 1983 II 1518

²⁾ FF 1986 I 137



III

Disposition transitoire

Si la législation n'est pas adaptée à ces dispositions dans les six ans suivant l'acceptation de l'article 22^{ter} 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.

30426

Message concernant l'initiative populaire «ville-campagne contre la spéculation foncière» du 16 décembre 1985

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1986
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	03
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	28.01.1986
Date	
Data	
Seite	137-165
Page	
Pagina	
Ref. No	10 104 621

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.