

*Essais trimestriels (en français et en anglais) sur le thème
"Penser autrement l'économie"*

No. 61 – septembre 2013

Le droit de chacun à la propriété

ANGUS SIBLEY

Tous les hommes sont par nature libres et indépendants, et possèdent certains droits inhérents... soit la jouissance de la vie et de la liberté, avec les moyens d'acquérir et de posséder la propriété, et de rechercher et obtenir le bonheur et la sécurité.

Constitution de l'Etat de Virginie (1776).

Le bonheur et la propriété

On croît d'habitude que la conception américaine des droits humains repose sur le droit à la vie, à la liberté, et à la recherche du bonheur. Ainsi s'exprime la Déclaration de l'Indépendance (1776), rédigée pour la plupart par Thomas Jefferson. Pourtant, dans les constitutions de certains états, nous trouvons une expression plutôt différente. La constitution virginienne de la même année, rédigée par George Mason, substitue la possession de la propriété à la recherche du bonheur, reléguée au bout de la phrase.

En effet, la Déclaration de l'Indépendance elle-même aurait ressemblé au texte virginien, n'eût pas demandé Jefferson l'écart des mots portant sur la propriété. Il semble qu'il a ainsi fait parce que, bien qu'il soutenait fermement la possession populaire et répandue des biens immobiliers, il ne croyait pas que les droits de propriété fussent absolus.¹

Depuis les débats de la République, la culture politique américaine a été dominée par la croyance en la possession individuelle de la propriété. Et cette croyance demeure, ce qui explique la haine, parfois paranoïde, de tout ce qui sent, même faiblement, le socialisme.

Le rêve de Jefferson

Thomas Jefferson avait un rêve: d'une société modelée sur le bon vieux mode de vie anglais des « yeomen », c'est-à-dire des paysans exploitant leur propre terrain. Convaincu que *celui qui manque de ressources économiques n'est pas libre*,² il croyait que la propriété terrienne devrait être largement répandue. Il travailla avec succès sur la suppression, dans son propre état de Virginie, des lois du bien privé inaliénable et de la primogéniture; ces lois d'héritage avaient pour but de conserver entières les successions, défavorisant ainsi la distribution des biens.

Jefferson souhaitait d'ailleurs que les états octroyassent cinquante *acres* (soit vingt hectares) de terrain à chaque personne majeure qui n'en possédait déjà pas. Cette idée présagea des expériences modernes telles le 'child trust fund'³ britannique ou le 'permanent fund dividend' de l'état d'Alaska⁴.

Bien que la vision jeffersonienne de 'vingt hectares pour tous' n'a jamais été réalisée, l'Amérique a en effet atteint 'seize hectares pour bien des gens', grâce à une procédure remarquable que l'on a appelé 'la plus grande vente de terrains de l'Histoire'. *Les Etats-Unis ont insisté sur leur droit de préemption sur les terrains indiens; aucune cession de terrain [par des Indiens] n'était valide à moins que le terrain ne fût vendu au gouvernement fédéral sous traité public*.⁵ La *Land Ordinance* (arrêté terrien) de 1785 prévoyait un relèvement continu de tous ces terrains au fur et à mesure qu'ils fussent acquis. Les géomètres ont commencé leur travail sur les rives de l'Ohio River, sous la direction de Thomas Hutchins, premier géomètre des Etats-Unis, le 30 septembre 1785.⁶

Ils ont créé une grille, enrobant la plupart des Etats-Unis, d'un petit million de carrés (*townships*), chacun de trente-six miles carrés; ces townships sont devenus les circonscriptions de base de l'administration locale. Les townships furent divisés, chacun en 36 *sections* d'un mile carré (2,6 kilomètres carrés), qui elles-mêmes furent divisées, chacune en 16 carrés de 40 acres (16 hectares). Ces carrés s'appellent *forties* (forty = quarante).

Ainsi, le grand relèvement a facilité la revente des terrains publics en petits lots aux particuliers, souvent au prix assez abordable de \$3 l'hectare. Même quelques forties ont été octroyés gracieusement aux anciens combattants, tandis que bien des autres ont été acquis à titre gracieux selon la loi de 1862 (*Homesteaders' Act*): un colon qui avait habité et amélioré un terrain de

jusqu'à 64 hectares pendant cinq années, et qui avait construit une cabine là-dessus, pourrait en devenir propriétaire sans paiement.

Ainsi, depuis 1785...sur 930 millions d'hectares, soit la superficie totale des Etats-Unis, quelques 730 millions d'hectares dans 32 états se sont trouvés jadis dans la domaine publique. Plus que 400 millions d'hectares (soit plus que 25 millions de forties) ont été transferts aux particuliers...c'est le plus grand transfert ordonné de l'Histoire des ressources publiques au secteur privé.⁷

Des propriétaires terriens indépendants

La volonté de Jefferson de créer une démocratie de propriétaires terriens reflétait l'opinion, largement reçue dans l'Amérique du 18^e siècle, que l'emploi fût une espèce d'esclavage: *le travail salarié était largement considéré comme déshonorant...l'idée qu'un tel travail pût être compatible avec la vraie liberté prendrait bien des années de trouver l'acceptation générale publique.*⁸ Donc le citoyen libre, à moins qu'il ne fût un riche propriétaire terrien avec assez de rentes pour vivre oisivement, devait travailler à son compte.⁹ Avant l'âge industriel, cela impliquerait généralement de disposer d'un lopin de terre où l'on pouvait cultiver des produits agricoles, élever du bétail ou extraire des minéraux.

Pourtant, celui qui possède des terres en propriété libre a la possibilité d'emprunter sur hypothèque, et ainsi de s'établir en commerçant ou en entrepreneur. La terre devient source de capital. Ainsi la création fondatrice d'une démocratie de propriétaires terriens a fondé aussi la culture américaine moderne de l'entreprise.

Une loi peu bavarde

Le *cinquième amendement* (1791) de la Constitution des Etats-Unis est un exemple notable de comment dire beaucoup en très peu de mots. Ce document célèbre ne contient que 108 mots, dont la plupart relèvent des poursuites en droit pénal. Les clauses (pas même une phrase séparée) qui relèvent de la propriété ne contiennent que 25 mots dans le texte anglais; traduits en français, ils sont un tout petit peu plus nombreux:

[nul ne sera] privé de sa vie, de sa liberté ou de ses biens sans procédure légale régulière; nulle propriété privée ne pourra être réquisitionnée dans l'intérêt public sans une juste indemnité.

Pourtant, ces quelques mots portent des implications vastes et ont provoqué une infinité de discussions et de litiges. Ils sont censés autoriser l'Etat, dans certaines circonstances, d'obliger des propriétaires de lui vendre leurs biens. Mais les mots finaux obligent l'Etat de verser une indemnité adéquate.

Ce pouvoir, appelé en Amérique *eminent domain* et en français *expropriation pour cause d'utilité publique*, existe dans la plupart des juridictions, mais dans quelques pays, tel le Japon, il est sévèrement restreint.

Bien que cela peut paraître étrange, étant donné la conception américaine des droits quasi sacrés de propriété, au 18^e siècle les gouvernements des états américains pourraient exproprier sans indemnité. On tolérait cela, là où un gouvernement réclamait des terrains pour la construction des routes ou autres projets publics, en partie parce que la terre était alors tellement abondante et bon marché, que l'on pourrait facilement remplacer celle qui avait été réquisitionnée.

Il y avait pourtant une explication plus profonde. *En s'abstenant de sauvegarder les droits de propriété, le droit de cette ère harmonisait avec les principes centraux du républicanisme, l'idéologie régnante en 1776. Au centre de la pensée républicaine se trouvait une croyance dans un bien commun et une conception de la société comme entité organique...comme l'a noté un historien, « le sacrifice des intérêts individuels au plus grand bien de l'entité était de l'essence du républicanisme ».*¹⁰

Ce 'républicanisme' d'antan était nettement différent de celui que nous connaissons aujourd'hui, avec un R majuscule. Depuis ses origines, l'Amérique s'est éloignée de la pensée du 'bien commun', chère aux fondateurs, vers une emphase bien plus lourde sur les droits privés individuels.

Le cinquième amendement reconnaît le pouvoir d'expropriation, tout en lui imposant deux restraints. Primo, le gouvernement (fédéral ou étatique) ne peut réquisitionner de la propriété que *pour cause de l'utilité publique*, et ils y ont eu plein de disputations sur la signification de ces mots. Secundo, le pouvoir est limité par la volonté et la possibilité du gouvernement de compenser le propriétaire.

Au début, 'réquisitionner' une propriété signifiait tout simplement l'approprier physiquement, comme dans le cas d'une acquisition pour

construire une route. Peu à peu, la signification s'est étendue. La réglementation de l'utilisation d'un terrain peut en réduire la valeur. On raisonne donc, pas toujours avec succès, qu'une telle réglementation soustrait au propriétaire quelque valeur, qui devrait être recompensée.

L'affaire de la Grand Central Station

Vers la fin des années 1970, la compagnie ferroviaire Penn Central voulut construire un immeuble de 53 étages au-dessus de son terminus imposant, Grand Central Station à Manhattan. Mais la ville de New York, qui souhaitait préserver ce repère historique, y opposa son refus. Alors Penn Central se plaignit qu'en ce faisant, la ville avait 'réquisitionné de la propriété privée', puisque l'ordonnance de préservation avait lésé la valeur de l'emplacement. La ville devrait ainsi verser une 'indemnité juste' considérable. Mais la Cour suprême¹¹ débouta cette demande, en raisonnant que l'ordonnance entraînerait des importants bénéfices publics, sans pénaliser gravement Penn Central.

Cet arrêt vint renforcer le principe qu'un gouvernement peut, dans certaines circonstances, restreindre ou réguler l'utilisation d'un bien immobilier dans l'intérêt public, sans en devoir indemniser le propriétaire. Ce fut un pas en arrière vers la philosophie des premiers républicains.

Le cochon dans le salon

Une affaire célèbre des années 1920 a approuvé une nouvelle forme de la planification urbaine qui allait bouleverser le paysage américain.¹² Un promoteur immobilier, Ambler Realty, avait acheté un terrain dans le village d'Euclid (près de Cleveland en Ohio) pour développement industriel. Plus tard, avant tout développement, le village adopta une ordonnance qui divisa son territoire en six zones; or une grande partie du terrain d'Ambler se trouva dans une zone consacrée aux pavillons. Même les appartements y furent exclus; ceux-ci avaient alors mauvaise réputation; *en pensant d'un immeuble d'appartements...les Américains envisageaient un taudis du Lower East Side, pas...les immeubles élégants des boulevards parisiens.*¹³ Pour Ambler, ce fut un choc inattendu, puisque le zonage était bien rare dans les premières années 1920. On estima que quelques parties du terrain d'Ambler avait perdu 75% de leur valeur.

Ambler saisit donc la Cour locale, en réclamant une injonction pour invalider l'ordonnance, en tant qu'entrave inconstitutionnelle aux droits de propriété. La Cour locale lui donna raison; mais la Cour suprême¹⁴ cassa l'arrêt, en approuvant l'ordonnance villageoise sans récompense pour Ambler. Ainsi *le zonage moderne naquit constitutionnellement*.¹⁵

Le juge Sutherland, qui écrivit l'opinion de la Cour suprême, expliqua qu'*avec la grande croissance et la concentration de la population, des problèmes se sont développés...qui exigent, et vont continuer d'exiger, des restrictions additionnelles* sur l'utilisation des terrains. Il remarqua que, dans certains emplacements, le développement industriel pourrait constituer une nuisance *comme un cochon dans le salon plutôt que dans de la basse-cour*.

Du paysage à la banlieue feuillue

Aux débuts du 20^e siècle, les citadins étaient déjà majoritaires en Amérique, et il n'y avait plus de terrains à coloniser au-delà des frontières de l'ouest. Le rêve jeffersonien d'une nation de *yeomen* (paysans propriétaires) n'était plus réaliste. Pourtant, le feu vert de la Cour suprême au zonage a signifié que le projet d'un petit lopin de terre pour tous restait, en principe, praticable. Le zonage protège certains terrains du développement intensif. La Cour *fit basculer l'emphase des droits de propriété – au moins dans le secteur résidentiel – du développement vers la sécurité tranquille*,¹⁶ ouvrant ainsi la porte à l'évolution de la banlieue feuillue et paisible; *le paysan s'est mué en banlieusard*.¹⁷

L'idéologie du marché libre soutient la notion que les propriétaires terriens ou immobiliers devraient pouvoir en faire tout ce qu'ils veulent, sans considérer les intérêts de la société. Ainsi que, selon les idéologues, les propriétaires d'entreprises seraient en droit de les gérer à volonté, sans considérer le bien-être des employés, ou les intérêts de la communauté ambiante, ou la santé de l'environnement.

Pourtant, les arrêts cités ont fait jurisprudence, en affirmant que les biens fonciers appartiennent, en partie, à tous; leurs propriétaires ne sont pas en droit de les exploiter tout simplement pour maximaliser leur propre avantage. La Cour suprême a clairement statué que la société possède des droits inhérents de réglementer l'utilisation de la propriété privée; elle n'a pas à acheter ces droits aux propriétaires.

Une tradition immémoriale de gouvernance saine

Cette doctrine fait partie d'une longue tradition qui remonte à Aristote: *il est donc évidemment préférable que la propriété soit particulière et que l'usage seul le rende commune. Amener les esprits à ce point de bienveillance regarde spécialement le législateur.*¹⁸ Ainsi, un gouvernement est en droit, et même obligé, de réglementer l'utilisation des biens fonciers dans l'intérêt général.

Jadis, le gouvernement fédéral des Etats-Unis a fait valoir ce droit en 'nationalisant' le terrain américain pour le revendre ou donner en petits lots aux colons individus. Aujourd'hui, les gouvernements locaux désignent certains terrains pour la construction des maisons de famille. Sans ces interventions, beaucoup plus de terrains seraient très probablement tombés dans les mains des corporations ou des individus nantis; ce qui aurait contrecarré la création d'une démocratie de propriétaires.

Jefferson a-t-il eu raison de penser qu'un peu de propriété pour tous promeut la liberté? Si la réponse est oui, alors il s'ensuit que, pour être libres, nous avons besoin de certaines réglementations.

* * * * *

ANGUS SIBLEY (postmaster@equilibrium-economicum.net) est l'auteur de *The 'poisoned spring' of economic libertarianism* (PAX ROMANA, 2011).

¹ William M. Treanor, *The Origins and Original Significance of the Just Compensation Clause of the Fifth Amendment* dans *Yale Law Journal*, vol. 94 (1985), page 700.

² Eric Foner, *The Story of American Freedom* (Norton, New York, 1999), chap. 1.

³ Le 'child trust fund' (fonds d'investissement pour enfants) fut lancé par le gouvernement de Tony Blair en 2005 et aboli par celui de David Cameron en 2010. Sous ce système, le gouvernement versait dans un fonds £250 pour chaque enfant à son naissance, avec l'intention de faire des versements supplémentaires à des âges supérieurs. Les parents ou proches pourraient contribuer au fonds. L'intention fut de bâtir un fonds de capital pour chaque enfant, disponible dès l'âge de majorité (18 ans).

⁴ L'Alaska Permanent Fund, établi en 1976, est un fonds d'investissement, géré par l'état d'Alaska, qui verse un dividende annuel aux résidents de l'état. Les dividendes récents ont été d'environ \$1.000 par personne et par an.

⁵ Francis P Prucha, *Indian Relations* dans vol. II of *Encyclopedia of American Political History* (Scribner's Sons, New York, 1984).

⁶ Andro Linklater, *Life, liberty, property* dans *Prospect* (London), August 2002.

⁷ Andro Linklater, *Measuring America* (Walker, New York, 2002), page 234.

⁸ Eric Foner, *The Story of American Freedom* (Norton, New York, 1999), chap. 1.

⁹ Au fil des décennies récentes, on a observé une recrudescence de cette attitude chez divers économistes et conseillers en gestion, qui glorifient le travail pour son propre compte et semblent souhaiter la disparition de l'emploi normal.

¹⁰ William M. Treanor, loc. cit. supra, page 699. L'historien cité est Gordon S Wood, *The Creation of the American Republic* (University of North Carolina Press, Chapel Woods, 1969), page 53.

¹¹ Dans *Penn Central Transportation Co. et al. v. New York City et al.* (1978).

¹² Nadav Shoked, *The Reinvention of Ownership* dans *Yale Journal on Regulation*, vol. 28 (2011), page 95.

¹³ Ibid., page 126. Le *Lower East Side* est un quartier new-yorkais, vers le sud-est du Manhattan, autrefois tristement célèbre pour ses immeubles locatifs sordides et surpeuplés.

¹⁴ Dans *Village of Euclid v. Ambler Realty Co.* (1926).

¹⁵ Shoked, loc. cit. supra, page 95.

¹⁶ Ibid., page 99.

¹⁷ Ibid., page 91.

¹⁸ Aristote, *Politique* (trad. Barthélemy Saint-Hilaire), 1263b.