Urteilskopf

105 Ib 187

30. Extrait de l'arrêt de la Ire Cour de droit public du 11 juillet 1979 dans la cause Javner contre Entreprise des PTT (recours de droit administratif)
Regeste (de):
Voraussetzungen und Gegenstand der Enteignung (Art. 1 Abs. 1 und 5 Abs. 1 EntG); Sachleistung (Art. 18 Abs. 2 EntG).

1. Als Einsprachegrund kann nicht lediglich vorgebracht werden, für das im öffentlichen Interesse liegende Werk könnten ebenso gut andere Grundstücke enteignet werden (E. 3).

2. Nur die im Privatrecht vorgesehenen dinglichen Rechte an Grundstücken können Gegenstand der Enteignung sein. Der Enteignete kann im Einspracheverfahren geltend machen, dass die Bestellung der vom Enteigner beanspruchten Rechte auf Grund des Privatrechtes ausgeschlossen sei (E. 4a).

3. Wann stellt die horizontale Aufteilung eines Gebäudes mittels Einräumung von Überbaurechten im Sinne von Art. 674 ZGB sowie von dinglich gesicherten, gegenseitigen Durchgangs- und Benutzungsrechten eine Umgehung des in Art. 675 Abs. 2 ZGB enthaltenen Verbotes dar? Frage offen gelassen (E. 5).

4. Gutheissung der Einsprache, weil die von der Enteignerin verlangte horizontale Aufteilung des Gebäudes nicht im öffentlichen Interesse liegt (E. 6a).

5. Voraussetzungen, unter denen die Zulässigkeit einer Sachleistung schon im Einsprache- und nicht erst im Schätzungsverfahren geprüft werden kann. Im vorliegenden Fall ist der Enteignete nicht zur Annahme der von der Enteignerin angebotenen Sachleistung verpflichtet (E. 6b).

Regeste (fr):
Conditions et objet de l'expropriation (art. 1 al. 1er et 5 al. 1er LEx); réparation en nature (art. 18 al. 2 LEx).

1. Le simple fait que d'autres immeubles auraient pu être expropriés pour permettre la réalisation d'un ouvrage d'intérêt public ne saurait constituer un motif d'opposition (consid. 3).

2. Seuls peuvent être expropriés les droits réels immobiliers prévus par le droit privé. L'exproprié peut dès lors faire valoir, par voie d'opposition, que celui-ci exclut la constitution des droits sur lesquels on entend faire porter l'expropriation (consid. 4a).

3. Division horizontale d'un bâtiment par le biais de servitudes d'empiètement au sens de l'art. 674 CC et de servitudes foncières réciproques de passage et d'usage; quand doit-on considérer qu'une telle solution tend à éluder l'interdiction contenue à l'art. 675 CC? Question laissée ouverte (consid. 5).

4. Admission de l'opposition pour le motif que l'intérêt public ne commande pas la division horizontale du bâtiment, telle que prévue par l'expropriante (consid. 6a).

5. Conditions auxquelles l'admissibilité d'une réparation en nature peut déjà être examinée dans le cadre de la procédure d'opposition, sans attendre celle d'estimation. En l'espèce, l'exproprié ne saurait se voir imposer la prestation en nature envisagée par l'expropriante (consid. 6b).

Regesto (it):
Condizioni e oggetto dell'espropriazione (art. 1 cpv. 1, 5 cpv. 1 LEspr); indennità in forma di prestazione in

natura (art. 18 cpv. 2 LEspr).

1. Il solo fatto che altri fondi potrebbero essere espropriati per realizzare l'opera di utilità pubblica non costituisce un motivo d'opposizione (consid. 3).

2. Possono essere espropriati soltanto i diritti reali immobiliari previsti dal diritto privato. L'espropriato può quindi far valere in sede d'opposizione che il diritto privato esclude la costituzione dei diritti ai quali si riferisce l'espropriazione prevista (consid. 4a).

3. Divisione orizzontale di un edificio mediante servitù di sporgenza ai sensi dell'art. 674 CC e mediante servitù fondiarie reciproche di passaggio e di uso; quando deve ritenersi che tale soluzione tenda ad eludere il divieto contenuto nell'art. 675 CC? Questione lasciata indecisa (consid. 5).

4. Opposizione accolta per il motivo che l'interesse pubblico non esige la divisione orizzontale dell'edificio, quale prevista dall'espropriante (consid. 6a).

5. Condizioni alle quali l'ammissibilità di una indennità in forma di prestazione in natura può essere esaminata nel quadro della procedura d'opposizione, senza attendere quella di stima. Nella fattispecie non può essere imposta all'espropriato la prestazione in natura prevista dall'espropriante (consid. 6b).

Sachverhalt ab Seite 188

BGE 105 Ib 187 S. 188

Le bureau postal du Sépey est installé dans l'immeuble de l'Hôtel du Mont-d'Or. Ce bâtiment est édifié sur une partie de la parcelle no 86, folios 1 et 6, de la commune d'Ormont-Dessous, qui appartient au recourant

BGE 105 Ib 187 S. 189

Joël Javner; il est sis à proximité immédiate de la gare du chemin de fer Aigle-Sépey-Diablerets. Le contrat de bail liant l'Entreprise des postes, téléphones et télégraphes suisses (ci-après: l'Entreprise des PTT) au propriétaire de l'Hôtel du Mont-d'Or étant arrivé à échéance, des pourparlers ont été engagés entre parties pour le reconduire ou négocier le rachat des locaux postaux par la locataire. Ils n'ont cependant pas abouti; au surplus, l'Entreprise des PTT n'a pas trouvé une solution de rechange satisfaisante. Aussi a-t-elle sollicité l'autorisation d'ouvrir une procédure d'expropriation à l'encontre de Joël Javner. Par décision du 8 janvier 1975, le Conseil fédéral a reconnu à la Confédération un droit d'expropriation pour une partie de la parcelle no 86 et autorisé la Direction générale de l'Entreprise des PTT à introduire la procédure. Le président de la Commission fédérale d'estimation du IIIe arrondissement (ci-après: la commission d'estimation) a autorisé l'Entreprise des PTT à agir selon la procédure sommaire prévue à l'art. 33 de la loi fédérale du 20 juin 1930 sur l'expropriation (LEx). Un avis personnel fut par conséquent notifié à l'exproprié et des plans de situation et d'expropriation furent déposés auprès du greffe municipal d'Ormont-Dessous. Joël Javner a formé opposition contre l'expropriation. Une audience de conciliation a eu lieu le 24 mars 1975; elle n'a toutefois abouti qu'à un accord concernant l'utilisation des locaux par l'Entreprise des PTT en dépit de l'expiration du contrat de bail. Le président de la commission d'estimation a par conséquent transmis le dossier au Département fédéral des transports, des

communications et de l'énergie (DFTCE), pour décision sur l'opposition. En cours d'instruction, le DFTCE a invité l'Entreprise des PTT à compléter le dossier en faisant dresser un tableau des droits expropriés et de ceux à constituer au profit de l'exproprié et en définissant les formes et textes des inscriptions à porter au registre foncier. Aussi l'ingénieur Cherbuin a-t-il établi le 28 janvier 1976 un "dossier pour le transfert de propriété au registre foncier", qui contient notamment de nouveaux plans d'expropriation et la liste des servitudes à constituer. Ces documents, qui ont été soumis à l'examen préalable de la direction du cadastre du canton de Vaud, prévoient une division de la parcelle en cause,

de même que l'établissement de diverses servitudes foncières réciproques, destinées à régler la division matérielle de la construction et aménager les rapports de voisinage entre les deux biens-fonds ainsi déterminés. Le DFTCE a soumis à Joël Javner ce dossier, ainsi que d'autres documents annexés s'y rapportant, et lui a fixé un délai pour présenter des observations. L'exproprié a fait à nouveau valoir que la solution retenue était irréalisable, tant sur le plan juridique que pratique, et que les servitudes prévues constituaient au surplus une réparation en nature inadmissible. Le DFTCE a levé l'opposition par décision du 15 juillet 1976; celle-ci stipulait en outre que l'expropriation aurait lieu selon les documents mis au point par l'ingénieur Cherbuin avec la collaboration du directeur du cadastre du canton de Vaud et le conservateur du registre foncier d'Aigle, certaines questions accessoires relatives aux rapports de voisinage pouvant en outre être précisées, sur demande de l'exproprié, dans un règlement à soumettre au président de la commission d'estimation et à inscrire au registre foncier. Joël Javner a formé un recours de droit administratif à l'encontre de la décision rendue par le DFTCE. Le Tribunal fédéral a admis le recours.

Erwägungen

Extrait des motifs:

2. (Insuffisance des plans initiaux.)

3. S'il ne conteste pas que la tâche d'intérêt public impartie à l'Entreprise des PTT puisse justifier qu'il soit procédé à une expropriation au Sépey, le recourant soutient que celle-ci ne saurait porter sur l'immeuble de l'Hôtel du Mont-d'Or, dès lors que d'autres solutions auraient pu entrer en ligne de compte. Ce motif d'opposition ne saurait cependant être pris en considération. En effet, ainsi que le relève la décision attaquée, admettre l'opposition pour une telle raison conduirait à rendre impossible dans la plupart des cas l'exécution d'ouvrages d'intérêt public, car tout propriétaire pourrait soulever une telle objection (HESS, op.cit., n. 5 ad art. 35 LEx). Au surplus, il résulte clairement du dossier que le choix est judicieux, voire nécessaire, compte tenu de la facilité d'accès et de la proximité de la gare, alors que l'existence d'autres possibilités d'implantation

paraît à tout le moins douteuse. D'ailleurs, l'exproprié lui-même ne conteste pas sérieusement l'opportunité

de la solution retenue, puisqu'il est disposé à vendre l'immeuble entier à l'Entreprise des PTT, de gré à gré, et qu'il conclut, même si ce n'est qu'à titre subsidiaire, à ce que l'expropriation s'étende à tout le bâtiment.

4. a) Le recourant conteste que les servitudes dont la constitution est prévue soient conformes au droit civil fédéral. Il en conclut que l'expropriation, telle qu'elle est prévue, est impossible. Il résulte de l'art. 5 al. 1 LEx qu'à part les droits personnels des locataires ou des fermiers de l'immeuble à exproprier - dont il n'est pas question en l'espèce - seuls peuvent faire l'objet d'une expropriation les droits réels immobiliers et ceux qui résultent des dispositions sur la propriété foncière en matière de rapports de voisinage. On ne saurait créer par voie d'expropriation des droits réels dont le droit privé interdit la constitution (ATF 101 Ib 59 consid. 3). Ce moyen peut donc être invoqué.
b) Il en va de même de celui par lequel Joël Javner prétend que, quand bien même l'expropriation envisagée serait possible, l'Entreprise des PTT ne saurait se prévaloir d'un intérêt public tel qu'il l'emporte sur l'intérêt privé du propriétaire. L'art. 1er al. 2 LEx prévoit en effet que le droit d'expropriation ne peut s'exercer que dans la mesure nécessaire pour atteindre le but poursuivi. Or, la violation du principe constitutionnel de la proportionnalité ainsi énoncé (ATF 104 Ib 31 consid. 3a) peut résulter tant de la forme que des modalités de l'expropriation (HESS, op.cit., n. 5 ad art. 1 LEx).

5. a) L'art. 674 al. 1 et 2 CC autorise la constitution de servitudes foncières ayant pour effet que des constructions et autres ouvrages qui empiètent sur un fonds voisin restent partie intégrante de celui dont elles débordent. L'importance de l'empiétement n'est nullement déterminante (HAAB, n. 2 ad art. 674 CC; LEEMANN, n. 7 ad art. 674 CC; MEIER-HAYOZ, n. 11 ad art. 674 CC; BÜRGISSER, Das Überbaurecht des ZGB und des BGB, thèse Zurich 1978, p. 99) et les servitudes prévues à l'art. 674 al. 2 CC peuvent parfaitement concerner des locaux d'une construction qui débordent sur un fonds voisin (ATF 78 II 134 consid. 3; cf. concernant la cave, LIVER, note critique à propos d'un arrêt tessinois, in Revue suisse du notariat et du

registre foncier - RNRF - 1967, p. 87 ss., notamment p. 88). Même, Liver va jusqu'à considérer que l'on peut construire un bâtiment dont un ou plusieurs étages reposeraient en partie sur un édifice situé sur un fonds contigu et constituer à propos des parties ainsi débordantes des servitudes d'empiétement au sens de l'art. 674 CC (LIVER, Zulässigkeit der Erstellung eines Gebäudes unter teilweiser Einbeziehung des Nachbargrundstückes aufgrund einer Dienstbarkeit, in RNRF 1973, p. 193 ss.). La licéité de telles servitudes suppose toutefois que les empiétements qui en font l'objet forment une entité avec le bâtiment dont ils font partie, tant d'un point de vue fonctionnel que de celui de la construction: il faut notamment qu'ils soient nettement distincts de l'édifice qui les supporte et que leur accès soit séparé (LIVER, op. et loc.cit., p. 202/203). En revanche, l'art. 675 al. 2 CC interdit de constituer par voie de servitude personnelle des droits de superficie ayant pour objet les divers étages d'une maison. C'est à dessein que le législateur a maintenu cette règle lorsqu'il a introduit les art. 712a ss. CC, relatifs à la propriété par étages. Ces dispositions, tout en tempérant l'interdiction contenue à l'art. 675 al. 2 CC, évitent en fait, par le biais d'une réglementation précise, les inconvénients liés à la division horizontale de la propriété. Or, la suppression de l'art. 675 al. 2 CC rendrait possible l'accession à la propriété par étages en ayant recours au droit de superficie, soit en éludant les exigences posées par les art. 712a ss. CC. Cela créerait des difficultés, notamment en ce qui concerne l'usage et l'entretien des parties communes (ATF 99 Ia 142 / ATF 99 Ia 143). Certes, Liver propose de faire exception à l'interdiction sanctionnée par l'art. 675 al. 2 CC, lorsqu'il s'agit de locaux édifiés sur des bâtiments ou des ouvrages préexistants; il admet qu'il est possible en pareil cas de constituer des droits de superficie, à la condition toutefois que, là aussi, les locaux en question soient nettement séparés et que leur accès soit distinct (LIVER, Erstellung von Pavillonbauten im Baurecht auf der Perronplatte des Bahnhofes Bern, in RNRF 1973, p. 204 ss.; ATF 99 Ia 143 consid. 1 "in fine"; LIVER, note à propos de cet arrêt, in RJB 1975, p. 70/71). b) L'Entreprise des PTT envisage de constituer des servitudes

d'empiétement à propos de certains locaux situés aux premier et deuxième étages de l'Hôtel du Mont-d'Or, afin qu'ils restent partie intégrante du fonds dominant, alors même qu'ils débordent sur le fonds qu'elle entend exproprier

BGE 105 Ib 187 S. 193

à son profit. Or, les locaux en question ne sont pas nettement séparés de ce qui est par ailleurs construit sur la partie expropriée; le fait qu'il a fallu grever celle-ci de diverses servitudes de passage pour les rendre accessibles au propriétaire de la partie restante suffit à le prouver. En réalité, la construction juridique en cause tend à une division horizontale de la propriété, dont on peut douter qu'elle soit susceptible de constituer une servitude au sens de l'art. 674 al. 2 CC ou d'entrer dans le cadre des dispositions relatives à la propriété par étages (art. 712a ss. CC); la situation à laquelle conduit cette solution semble au contraire devoir réaliser les inconvénients pratiques que le législateur a voulu éviter en maintenant l'interdiction du droit de superficie sur les divers étages d'une maison (cf. à propos de ces questions et des controverses de doctrine y relatives, BÜRGISSER, op.cit., p. 139 à 262, passim). c) L'expropriation projetée implique également la constitution, au profit de la partie restante, d'une servitude d'usage exclusif de la terrasse qui constitue le toit du bâtiment sis sur la partie expropriée; l'entretien et le nouvel aménagement éventuel de cette surface incombent au propriétaire du fonds dominant. Le droit réel ainsi prévu tend à assurer au propriétaire de l'hôtel l'usage entier et exclusif du dernier étage de la poste. Or, il est contesté en doctrine que de telles servitudes, qui vont au-delà du droit d'habitation et qui vident de son contenu le droit de propriété, soient conformes au droit privé (LIVER, Zulässigkeit..., loc.cit., p. 197/198). De même avait-on fait valoir des critiques à l'égard de la combinaison de ces servitudes avec la copropriété, lorsque ce système avait été envisagé pour rendre possible la propriété par étages, avant l'introduction des art. 712a ss. CC (SATTIVA, Recherches sur la propriété par étages, thèse Lausanne 1954, p. 97 ss. et 107 ss.; FLATTET, La propriété par étages et par appartements, in JdT 1952 I 130ss.; cf. également, à propos de ces questions, FRIEDRICH, Zum Inhalte der Nutzungsdienstbarkeiten, in Festgabe zum schweizerischen Juristentag 1963 p. 51 ss.). Ces critiques paraissent du reste encore plus fondées après l'adoption d'une réglementation précise en la matière. En effet, le souci du législateur d'empêcher que soient contournées les prescriptions en cause (ATF 99 Ia 143) semble impliquer que tout autre

BGE 105 Ib 187 S. 194

autre système tendant à obtenir les mêmes effets économiques que la propriété par étages, et non seulement la constitution d'un droit de superficie sur les étages d'une maison (art. 675 al. 2 CC), est exclu. d) Il paraît ainsi douteux que l'expropriation, dans la forme où elle est prévue, soit conforme au droit civil et, par conséquent, aux exigences de l'art. 5 al. 1 LEx. Le point - controversé en doctrine, ainsi qu'on l'a vu - de savoir si le droit privé permet de constituer des servitudes d'empiétement ou d'usage semblables à celles qui sont envisagées en l'espèce peut toutefois demeurer irrésolu. En effet, telle qu'elle est projetée, l'expropriation ne saurait être imposée au recourant pour des raisons de droit public.

6. L'expropriation envisagée est partielle à un double titre. Elle se limite en premier lieu à une fraction de la parcelle no 86; en outre, par le biais des servitudes prévues, l'exproprié se voit restituer une partie de l'usage économique du fonds exproprié, tout en devant notamment supporter l'entretien exclusif de la terrasse, en sa qualité de propriétaire du fonds dominant. a) A supposer qu'elle soit conforme au droit privé, la solution projetée est des plus inopportunes. Ainsi que cela a déjà été relevé, le système prévu prive l'expropriante comme l'exproprié d'attributs essentiels découlant de la propriété d'un bâtiment. En outre, il risque fort de conduire à

des difficultés et à des différends ultérieurs; il contraint en effet les parties à vivre en communauté indissoluble, sans régler de façon suffisamment claire et satisfaisante les rapports complexes qui en résultent. Enfin, ces divers inconvénients entraînent sans raison une moins-value de l'hôtel, comme du reste de la poste; la valeur économique de l'une et l'autre partie est en effet inférieure à ce qu'elle serait si la division de l'immeuble était conçue de manière simple et précise. Le recourant rappelle qu'en matière de succession, l'autorité qui prête son concours au partage ne saurait imposer à un héritier qui s'y refuse la division d'un immeuble en parts de copropriété constituées en propriété par étages au sens des art. 712a ss. CC (ATF 94 II 240). Le point de savoir si une telle solution peut être imposée par voie d'expropriation pour octroyer à l'expropriant la jouissance exclusive de locaux déterminés n'a cependant pas à être résolu en l'espèce: l'Entreprise des PTT ne demande en effet pas

pas la constitution d'une propriété par étages. Il n'en demeure pas moins que le démembrement des droits réels qu'elle se propose présente les inconvénients mêmes qui ont amené le législateur à interdire la constitution de droits de superficie sur les étages d'une maison. Or, l'expropriante ne saurait raisonnablement se prévaloir d'un intérêt public tel qu'il faille s'accommoder de pareils désagréments; il paraît au contraire que ledit intérêt public est insuffisamment sauvegardé par une solution qui conduirait inévitablement à des tensions et des difficultés ultérieures. Certes, le principe constitutionnel de la proportionnalité ne signifie pas que l'atteinte à la propriété doive se limiter à ce qui est absolument indispensable à la réalisation de l'ouvrage d'intérêt public; elle peut au contraire s'étendre à tout ce qu'exige, tant du point de vue juridique que technique, l'exécution adéquate dudit ouvrage. L'intérêt public commande notamment que les rapports juridiques soient réglés de façon claire, simple et précise, afin d'éviter des difficultés ultérieures, ou des charges et des frais disproportionnés (ATF 99 Ia 477 consid. 4b; consid. 6b non publié aux ATF 104 Ib 337 ss.). Dégagées à propos de cas où l'exproprié faisait valoir que l'expropriation devait se limiter à la constitution d'un droit réel limité, ces règles s'appliquent également lorsque c'est, comme ici, l'expropriante qui cherche à imposer une solution juridique dont l'admissibilité, au regard du droit civil, est à tout le moins douteuse et qui comporte des risques évidents de difficultés ultérieures. L'intérêt public ne commande donc pas une telle solution. L'opposition est dès lors fondée, à raison de ce seul motif déjà, en application de l'art. 1er al. 2 LEx. b) Par l'intermédiaire des servitudes grevant la poste, l'Entreprise des PTT entend limiter l'expropriation, en restituant au recourant l'usage économique d'une partie de ce dont elle lui retire la propriété. Les droits réels ainsi constitués représentent donc bien une prestation en nature, au sens de l'art. 18 LEx, ainsi que le soutient le recourant. La commission d'estimation est compétente pour statuer sur la nature et le montant de l'indemnité, selon les règles disposées aux art. 16 à 18 LEx (art. 64 al. 1 lettre a LEx); il lui appartient donc de décider de l'opportunité d'une réparation en nature (art. 18 LEx), en lieu et place du paiement d'une somme déterminée à titre d'indemnité (art. 17 LEx). Par

conséquent, le Tribunal fédéral ne traite en principe de cette question que s'il est saisi d'un recours de droit administratif dirigé contre une décision de la commission d'estimation (art. 77 al. 1 LEx) et non lorsqu'il est appelé, comme ici, à examiner le bien-fondé d'une opposition, à la suite d'un recours interjeté contre une décision rendue par le département compétent en application de l'art. 55 LEx. En l'espèce toutefois, la situation est particulière: la prestation en nature définie plus haut ne constitue pas une solution de remplacement par rapport à l'indemnité en argent; elle est au contraire indissolublement liée à l'acquisition d'une partie de la parcelle no 86 par voie d'expropriation. L'opération projetée, qui fait l'objet de l'opposition, forme donc un tout; dans ces conditions, on ne saurait refuser d'examiner l'indemnisation en nature qu'elle implique nécessairement, en ar-

guant de ce que cette question serait prématurée. La réparation en nature conformément à l'art. 18 LEx constitue une exception au principe, prévu à l'art. 17 LEx, selon lequel l'indemnité est payable en argent (HESS, op.cit., n. 1 et 2 ad art. 17 LEx). Cela se déduit de l'économie de la loi, comme des travaux législatifs (FF 1926 II 24; Bull.Sten. CN 1928, p. 625-627; Bull.Sten. CE 1929, p. 179). En outre, selon l'art. 18 al. 2 LEx, la réparation en nature n'est admissible sans le consentement de l'intéressé que si les intérêts de celui-ci sont suffisamment sauvegardés. Cela signifie qu'en cette matière la volonté de l'exproprié, si elle n'est pas absolument décisive, a néanmoins une grande importance et que si l'intéressé fait valoir des motifs plausibles contre l'indemnisation en nature, celle-ci ne peut lui être imposée (HESS, op. cit., n. 7 ad art. 18 LEx). Par ailleurs, le Tribunal fédéral a relevé que la possibilité d'imposer une prestation en nature à l'expropriant dépend de la comparaison des intérêts en présence (consid. 1 non publié aux ATF 89 I 343); la règle ainsi dégagée s'applique bien évidemment aussi aux cas où, comme en l'espèce, il convient de déterminer si l'exproprié est tenu d'accepter une telle forme d'indemnisation. Or, il résulte à l'évidence de ce qui a été dit plus haut que l'expropriante ne peut se prévaloir d'un intérêt public qui impose une solution semblable à celle qui est envisagée. En outre, celle-ci lèse l'exproprié dans ses intérêts légitimes, ainsi qu'il ressort des considérants qui précédent.

Les conditions strictes auxquelles est soumise la possibilité d'imposer à l'exproprié des prestations en nature ne sont donc manifestement pas réalisées en l'espèce. L'expropriation ne peut par conséquent pas avoir lieu selon les modalités prévues.