Urteilskopf

106 Ia 65

15. Extrait de l'arrêt de la Ire Cour de droit public du 5 mars 1980 dans la cause Joseph Dumas contre Conseil d'Etat du canton du Valais (recours de droit public)
Regeste (de):
Art. 4 BV; formelle Rechtsverweigerung begangen durch die Qualifizierung einer kantonalen öffentlich-rechtlichen Streitigkeit als zivilrechtliche.

1. Rechtsnatur der enteigneten Restteile und Grenzparzellen i.S. von Art. 53 des Walliser Strassengesetzes vom 3. September 1965 (E. 2).

2. Begriff der Entscheidung im öffentlich-rechtlichen Sprachgebrauch. Die Bewilligung oder Verweigerung eines Abtretungsgesuchs gemäss Art. 53 Strassengesetz ist eine Verwaltungsverfügung i.S. von Art. 5 des Walliser Gesetzes über das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungsrechtspflege (E. 3).

Regeste (fr):
Art. 4 Cst.; déni de justice consistant à qualifier de litige civil un différend relevant du droit public cantonal.

1. Nature juridique des excédents et parcelles attenants expropriés selon l'art. 53 de la loi valaisanne sur les routes du 3 septembre 1965 (consid. 2).

2. Notion de décision dans le langage du droit public. L'admission ou le refus d'une demande de cession fondée sur l'art. 53 de la loi précitée constitue une décision administrative au sens de l'art. 5 de la loi valaisanne sur la procédure et la juridiction administratives (consid. 3).

Regesto (it):
Art. 4 Cost.; diniego di giustizia consistente nel qualificare come civile una controversia retta dal diritto pubblico cantonale.

1. Natura giuridica, ai sensi dell'art. 53 della legge vallesana sulle strade, del 3 settembre 1965, delle eccedenze e delle particelle confinanti espropriate (consid. 2).

2. Nozione di decisione nella terminologia del diritto pubblico. L'accoglimento o la reiezione di una domanda di cessione fondata sull'art. 53 della legge menzionata costituisce una decisione amministrativa ai sensi dell'art. 5 della legge vallesana sulla procedura e la giurisdizione amministrative (consid. 3).

Sachverhalt ab Seite 65

Aux termes de l'art. 53 de la loi valaisanne sur les routes du 3 septembre 1965 (LR), les excédents et parcelles attenants expropriés peuvent, si l'autorité compétente ne juge pas nécessaire

de les incorporer au domaine public, être rétrocédés à des tiers par le Département des travaux publics ou le conseil communal soit dans le cadre de la procédure d'abornement, soit après l'achèvement de cette procédure. Par décisions des 12 septembre et 27 octobre 1977, le Chef du Département cantonal des travaux publics a rejeté une demande de Joseph Dumas, à Salins, fondée sur la disposition précitée et visant à obtenir l'attribution du solde d'une parcelle (no 8 a4) qui avait été expropriée à un voisin, Robert Beytrison, dans le cadre des travaux de correction de la route Salins-Les Agettes. Le Chef du Département s'était référé notamment à un rapport du Service cantonal des ponts et chaussées du 20 octobre 1977, qui soulignait l'intérêt public important à maintenir dans le domaine public la parcelle en question.
C'est sur la base de ce même rapport que le Conseil d'Etat valaisan a rejeté, le 15 juin 1978, deux recours formés par le requérant à l'encontre des décisions prises par le Chef du Département des travaux publics. Dumas a recouru au Tribunal administratif cantonal contre la décision du Conseil d'Etat, mais son recours a été déclaré irrecevable par arrêt du 1er mai 1979, en bref pour les motifs suivants: les excédents de parcelles expropriés, mais non utilisés pour les travaux routiers, appartiennent au patrimoine financier de l'Etat, pour autant qu'ils ne sont pas incorporés au domaine public de celui-ci. Dès lors, les actes de disposition dont ils sont l'objet restent soumis au régime du droit civil fédéral, même si la constitution cantonale les subordonne à l'approbation du Grand Conseil (art. 44 ch. 13). Etant de droit privé, la contestation qu'élève Dumas dans le cas particulier doit par conséquent être tranchée par les tribunaux civils. Contre l'arrêt du Tribunal administratif, Dumas a interjeté un recours de droit public, dans lequel il fait notamment valoir que c'est à tort que l'autorité cantonale n'est pas entrée en matière sur son recours et a renvoyé les parties devant les tribunaux civils. Le Tribunal fédéral a admis le recours de droit public, dans la mesure où il était recevable, et a annulé l'arrêt attaqué.

Erwägungen

Extrait des considérants:

2. Pour justifier sa décision d'irrecevabilité, le Tribunal administratif cantonal a considéré tout d'abord que le bien-fonds

convoité par Joseph Dumas, soit le solde de la parcelle no 8 a4, n'avait fait l'objet d'aucun acte formel ou matériel d'affectation à l'accomplissement d'une tâche publique. Cela étant, ce terrain devait appartenir au patrimoine financier de l'Etat, nonobstant le fait que la parcelle en question avait été acquise par expropriation. On ne saurait suivre la juridiction cantonale dans ce raisonnement. a) L'expropriation constitue un acte de droit public dont la finalité tend à remettre à l'expropriant la pleine disposition des droits existant sur un fonds et qui lui sont nécessaires pour la réalisation de l'ouvrage projeté, tel que la construction de bâtiments publics, de routes, d'hôpitaux, etc. L'expropriation a donc pour but de transférer à l'expropriant la propriété d'un bien ou d'un fonds, naturellement contre paiement d'une indemnité pleine et entière, sur la base d'une procédure fixée par la loi. C'est plus précisément un acte étatique destiné à permettre la réalisation d'une entreprise de caractère public. De plus, l'expropriation est un mode d'acquisition originaire de la propriété, dont le transfert à l'expropriant s'opère avant l'inscription au registre foncier et est indépendant de cette inscription (art. 656 al. 2 CC). Par ailleurs, ce n'est pas le Code civil qui détermine le moment où l'objet de l'expropriation passe

à l'expropriant, mais le droit d'expropriation fédéral et cantonal. A cet égard, on admet généralement que le transfert de propriété s'effectue juridiquement au moment du paiement de l'indemnité, sans inscription au registre foncier. Dans le cas d'envoi en possession anticipé, le transfert peut déjà intervenir au moment de l'envoi en possession, sous réserve de dispositions légales particulières (IMBODEN/RHINOW, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, II, no 126, B VI). Sur ce point, la loi valaisanne du 1er décembre 1887 concernant les expropriations pour cause d'utilité publique (LEx) dispose, à son art. 25 al. 1, que la prise de possession a lieu de plein droit dès que le paiement de l'indemnité a été effectué à l'intéressé. b) En l'espèce, la parcelle no 8 a4, qui appartenait à Robert Beytrison, a fait l'objet d'une expropriation totale par l'Etat du Valais dans le cadre des travaux de correction et d'agrandissement de la route Salins-Les Agettes. Elle a donc été expropriée pour cause d'utilité publique au sens des art. 1er et 3 LEx. Selon cette dernière disposition, sont en effet considérés comme d'utilité publique tous les travaux d'un intérêt général, tels que

BGE 106 Ia 65 S. 68

l'établissement et les corrections de routes classées. De plus, conformément à ce qui a été exposé ci-dessus, c'est au moment de l'envoi en possession, en tout cas au moment du paiement de l'indemnité (art. 25 al. 1 LEx), que le transfert de propriété, de Beytrison à l'Etat du Valais, a été réalisé. La parcelle ainsi expropriée n'a cependant pas été entièrement utilisée pour la correction de la route précitée. Est resté un excédent d'environ 300 m2 que le Département des travaux publics a envisagé tout d'abord de rétrocéder à un tiers ou à son ancien propriétaire. Toutefois, constatant par la suite qu'il s'agissait d'un excédent pouvant servir non seulement à un élargissement futur de la route, avec possibilité d'aménager une place d'arrêt pour le car postal, mais également, pour l'immédiat, à entreposer des machines et du matériel d'entretien de la route, le Chef du Département décida, sur la base d'un rapport du 20 octobre 1977 du Service des ponts et chaussées, de refuser la rétrocession de l'excédent en question et de le maintenir dans le domaine public. Il faut reconnaître en fait que non seulement la route comme telle, à partir de sa mise en service, a été incorporée au domaine public, mais aussi les terrains qui ont été expropriés pour permettre sa transformation et sa correction. Ces terrains ont servi exclusivement et directement à l'exécution d'une tâche de droit public. Par l'expropriation, ils ont été mis à la pleine disposition de l'expropriant, qui en avait besoin pour la correction et l'exploitation de l'ouvrage public projeté. Ces fonds ont donc été soustraits à l'empire du droit privé et sont devenus des biens du patrimoine administratif de l'Etat, dès le moment où a commencé leur destination publique. L'excédent litigieux fait partie de ces fonds; étroitement lié à la route, il doit servir à la réalisation des tâches d'entretien qui incombent à l'Etat du fait de cet ouvrage. C'est dès lors à tort que le Tribunal administratif cantonal soutient une opinion contraire et prétend que ce solde de parcelle n'a pas fait l'objet d'un acte d'affectation au domaine public et appartiendrait ainsi au patrimoine financier de l'Etat.

3. La juridiction cantonale soutient en outre que, dans le cas particulier, le Département des travaux publics n'aurait pas pu rendre une décision au sens des art. 1er de l'arrêté du 11 octobre 1966 concernant la procédure administrative par-devant le Conseil d'Etat et ses départements (APA) ou 5 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA).

BGE 106 Ia 65 S. 69

Dans le langage du droit public, le mot "décision" au sens large vise habituellement toute résolution que prend une autorité et qui est destinée à produire un certain effet juridique ou à constater l'existence ou l'inexistence d'un droit ou d'une obligation; au sens étroit, c'est un acte qui, tout en répondant à cette définition, intervient dans un cas individuel et concret (ATF 99 Ia 520). Selon le Tribunal administratif, le Département aurait tout au plus fait part à Dumas, au nom de l'Etat, d'une manifestation de volonté au sens de l'art. 1er CO. Cette opinion

pourrait à la rigueur se défendre si la parcelle en cause était un bien du patrimoine financier ou privé de l'Etat, comme le prétend la juridiction cantonale. Mais, même dans ce cas, il ne s'agirait pas d'une manifestation de volonté au sens du droit civil, car, en vertu de la jurisprudence, la déclaration de volonté de l'autorité qui entraîne la conclusion d'un contrat de droit privé est un acte administratif au sens large du terme et appartient au droit public, dans la mesure où celui-ci détermine l'autorité compétente pour faire la déclaration (ATF 89 I 258). En réalité, la disposition de l'art. 53 LR ici en cause, qui permet au Département de céder les excédents de terrains expropriés, implique, semble-t-il, de manière sous-entendue, une désaffectation préalable de ceux-ci, acte qui relève sans aucun doute du droit public (cf. GRISEL, Droit administratif suisse, p. 292). Il en va de même du refus de céder signifié en vertu de cette même disposition, l'autorité compétente estimant justifié dans ce cas de maintenir l'affectation des excédents au domaine public. Dans sa décision du 27 octobre 1977, le Chef du Département des travaux publics s'est référé expressément à l'art. 53 LR pour refuser de céder la parcelle litigieuse au recourant. Il était au demeurant compétent pour prendre une telle décision, puisqu'en vertu des art. 228 al. 2 et 229 LR, le Département cantonal des travaux publics est autorité de surveillance des voies publiques cantonales. C'est donc exclusivement en vertu du droit public cantonal que le Chef du Département a procédé à l'examen de la requête de Dumas, pour aboutir à la conclusion que l'intérêt public impliquait le refus de "rétrocéder" la parcelle réclamée et, partant, le rejet de ladite requête. Ainsi, ce n'est pas en tant que sujet de droit privé, mais bien comme détenteur de la puissance publique qu'il a signifié ce refus au recourant dans sa décision du 27 octobre 1977. Cette dernière constitue sans aucun doute

une décision administrative au sens des art. 1er APA et 5 LPJA et, comme telle, elle a pour objet le rejet d'une demande tendant à créer des droits ou des obligations (art. 5 al. 1 lettre c LPJA, qui n'est d'ailleurs que la transcription de l'art. 5 al. 1 lettre c PA). Il en est rigoureusement de même de la décision du Conseil d'Etat rendue le 15 juin 1978, ce dernier agissant comme autorité administrative de recours au sens de l'art. 233 LR. On constate en conséquence que toute la procédure ayant opposé le recourant à l'Etat du Valais s'est déroulée dans le cadre du droit administratif cantonal. Fondée sur l'art. 53 LR, cette procédure devait aboutir à une décision qui statue de manière définitive sur la question de savoir si l'excédent de terrain litigieux devait ou non être désaffecté au profit du recourant. Ce dernier pouvait donc prétendre à ce que cette question soit définitivement tranchée au sein d'une même procédure. A cet égard, on ne voit d'ailleurs pas bien quelles prétentions pourrait faire valoir le recourant dans le cadre d'une action civile, ni quel serait le fondement d'une telle action. Il faut dès lors admettre qu'en se déclarant incompétent et en renvoyant les parties à agir devant les tribunaux civils, le Tribunal administratif cantonal a commis un déni de justice et a violé de ce fait l'art. 4 Cst. Sa décision d'irrecevabilité doit par conséquent être annulée, le dossier étant renvoyé à la juridiction cantonale afin qu'elle entre en matière sur le recours de Dumas du 7 juillet 1978 dirigé contre la décision du Conseil d'Etat du 15 juin 1978.