Urteilskopf

110 Ib 59

10. Arrêt de la Ire Cour de droit public du 4 avril 1984 dans la cause Etat de Neuchâtel c. Jean Zbinden et commune de Fontaines (recours de droit administratif)
Regeste (de):
Art. 30 Abs. 2 GSchG; unzulässiges Abweichen von dieser klaren Bestimmung, wonach eine allfällige Entschädigung zu Lasten des Eigentümers der Grundwasserfassung geht.

Regeste (fr):
Art. 30 al. 2 LPEP; il n'y a pas lieu de déroger à la règle claire posée par cette disposition, selon laquelle le versement éventuel d'une indemnité est à la charge du propriétaire du captage des eaux souterraines.

Regesto (it):
Art. 30 cpv. 2 LCIA; non v'è ragione di derogare alla chiara regola stabilita da questa disposizione, secondo cui il pagamento di un'eventuale indennità incombe al proprietario della captazione d'acqua sotterranea.

BGE 110 Ib 59 S. 59

La commune de Fontaines puise l'eau destinée à l'alimentation de son réseau public de distribution dans une nappe phréatique appartenant à l'Etat de Neuchâtel. Le 25 octobre 1968, au cours d'un contrôle, le chimiste cantonal constata une pollution du réseau, qui fut localisée dans les fermes de Jean Zbinden, sises sur les articles 1036 et 1087 du cadastre de Fontaines. A la suite de longs pourparlers avec la commune, le Conseil d'Etat édicta, le 24 octobre 1972, un arrêté de protection de l'eau de consommation publique de Fontaines. Celui-ci prévoit trois zones, celle de captage interdisant toute activité étrangère à l'exploitation et à l'entretien de la station de pompage, celle de protection rapprochée interdisant notamment toute exploitation agricole et prescrivant la démolition des silos à fourrage et des fosses à purin - les fermes existantes pouvant être transformées en maison d'habitation à certaines conditions - et la zone de protection éloignée fixant des restrictions en matière d'épandage d'engrais et de nouvelles constructions. Une petite partie des articles 1036 et 1087 appartenant à Jean Zbinden, en nature de champs, se trouve

BGE 110 Ib 59 S. 60

dans la zone de captage, tandis que le reste de ces biens-fonds, dont les bâtiments ruraux, sont compris dans la zone de protection rapprochée. S'estimant victime d'une expropriation matérielle, Jean Zbinden s'est adressé,

le 14 août 1973, à la Commission d'estimation en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique qui, par décision du 25 mai 1981, a admis la requête. Le 16 février 1983, la Commission d'estimation a confirmé sa première décision, en précisant que l'Etat avait agi comme propriétaire des eaux souterraines et qu'en l'absence d'un concessionnaire, il répondait du dommage grave, permanent et exceptionnel causé par les mesures ordonnées. Statuant sur le recours formé par l'Etat de Neuchâtel dans son arrêt du 22 juin 1983, le Tribunal administratif a considéré que l'atteinte au droit de propriété de Jean Zbinden était indemnisable pour autant que la valeur de ses biens-fonds fût diminuée par les mesures d'expropriation matérielles prises par le Conseil d'Etat. Dans cette éventualité, qui restait encore à démontrer, il appartiendrait à l'Etat de verser l'indemnité qui serait due à l'intimé. Le Tribunal administratif a donc annulé partiellement la décision de la Commission d'estimation et lui a renvoyé le dossier pour qu'elle statue à nouveau dans le sens des considérants. L'Etat de Neuchâtel a formé auprès du Tribunal fédéral un recours de droit administratif, en concluant à l'annulation de l'arrêt du Tribunal administratif du 22 juin 1983 et au rejet de la demande d'indemnisation. Le Tribunal fédéral a admis le recours, annulé l'arrêt attaqué et rejeté la demande d'expropriation formée le 14 août 1973 par Jean Zbinden.

Erwägungen

Extraits des considérants:

2. Aux termes de l'art. 30 al. 2 de la loi fédérale sur la protection des eaux du 8 octobre 1971 (LPEP; RS 814.20), il incombe aux propriétaires de captage d'eaux souterraines de recueillir les données permettant de délimiter rationnellement les zones de protection, d'acquérir les droits réels nécessaires et de verser éventuellement des indemnités pour les restrictions apportées à l'utilisation de biens-fonds. a) Les installations de pompage de la commune de Fontaines ont été édifiées sur une ancienne source en 1929, sans qu'une

autorisation ou une concession fût nécessaire à l'époque, en vertu de l'ancienne loi sur les cours d'eau et les concessions hydrauliques du 28 novembre 1869. En 1952, la commune a obtenu un subside de l'Etat pour construire une nouvelle station de pompage. Après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi cantonale sur les eaux du 24 mars 1953, une concession était nécessaire, qui ne fut jamais requise, ni accordée. L'Etat n'en a pas moins autorisé tacitement l'utilisation de la nappe phréatique du village. La situation de fait n'a donc pas été modifiée depuis 1953 et la commune a toujours été l'unique bénéficiaire du captage. L'arrêt attaqué relève en outre que l'Etat est intervenu en 1972 non pas en qualité de propriétaire de la nappe phréatique, mais en vertu de la surveillance générale qu'il exerce sur les eaux et des pouvoirs qu'il est seul à détenir pour assurer la délimitation des zones de protection aux captages (art. 7 et 78 de la loi cantonale sur les eaux). Au vu de ces éléments, le Tribunal administratif a considéré, à juste titre, que la commune de Fontaines était propriétaire du captage en cause, même si cette propriété ne résultait pas expressément d'une concession. b) La cour cantonale s'est toutefois écartée du principe de l'art. 30 al. 2 LPEP, selon lequel le versement éventuel d'une indemnité était à la charge du propriétaire du captage des eaux souterraines. Sans invoquer une règle, cantonale ou fédérale, qui fonderait une exception à ce principe, elle a retenu que les mesures prises par le Conseil d'Etat dans son arrêté du 24 octobre 1972 étaient disproportionnées et ne tenaient pas compte des objections de la commune. En effet, l'autorité communale n'a pas précisé l'étendue de la protection qu'elle sollicitait de l'Etat; elle a protesté dès qu'elle a eu connaissance du projet, jugé trop contraignant pour les agriculteurs et trop coûteux au regard de ses moyens financiers. Or, le canton ne pouvait négliger ce second aspect du problème et son intervention - d'ailleurs tardive et restée lettre morte jusqu'à ce jour - allait au-delà de ce qui était nécessaire pour pallier le risque de pollution apparu en 1968, qui ne s'est pas renouvelé depuis. Le Tribunal fédéral ne peut cependant se

rallier à une telle argumentation, qui contredit manifestement le texte clair de l'art. 30 al. 2 LPEP et ne saurait prévaloir contre la règle spéciale que le législateur a voulu introduire (cf. FF 1970 II 466 ad art. 29 du projet; BO CE 1971, p. 146/147). Au demeurant, il faut relever que la commune n'a pas recouru contre l'arrêté du Conseil d'Etat

du 24 octobre 1972, qui est devenu exécutoire. Il n'appartient ainsi pas au Tribunal administratif, lors d'une décision portant sur les effets de cet arrêté, de remettre en cause les mesures qu'il contient. Cette juridiction a donc violé le droit fédéral en déclarant que l'Etat de Neuchâtel était responsable du paiement de l'indemnité qui serait éventuellement due à Jean Zbinden, pour le seul motif que les mesures de protection prises par le canton n'étaient pas adaptées aux circonstances et ne satisfaisaient pas la commune. Demeure naturellement réservée la question de savoir si la commune pourrait recevoir une subvention, voire exercer une action récursoire contre l'Etat, dans l'hypothèse où elle serait effectivement appelée à verser une indemnité.