Urteilskopf

111 Ib 81

20. Extrait de l'arrêt de la Ire Cour de droit public du 26 juin 1985 dans la cause Etat de Neuchâtel contre hoirs de X. et Tribunal administratif du canton de Neuchâtel (recours de droit administratif)
Regeste (de):
Materielle Enteignung; für die Entschädigungsbemessung massgebender Stichtag.

Der für die Festsetzung der Entschädigung massgebende Zeitpunkt ist jener der Inkraftsetzung der Eigentumsbeschränkung. Werden die dadurch betroffenen Grundeigentümer ohne ihr Verschulden daran gehindert, ihre Entschädigungsansprüche von Anfang an geltend zu machen, so hat dies nicht zur Folge, dass der Stichtag zeitlich später festgesetzt wird, sondern dass von diesem Zeitpunkt an Zinsen geschuldet werden (Änderung der Rechtsprechung). Wirkung der Hinderung hinsichtlich des Beginns der Verjährungsfrist? Frage offen gelassen.

Regeste (fr):
Expropriation matérielle; dies aestimandi.

Le moment déterminant pour le calcul de l'indemnité est celui de l'entrée en vigueur de la restriction de propriété. Un empêchement non fautif des propriétaires touchés à faire valoir dès le début leurs prétentions à indemnité ne justifie pas un report du dies aestimandi mais l'allocation d'intérêts à partir de ce moment (changement de jurisprudence). Incidence d'un tel empêchement sur le point de départ du délai de prescription? Question laissée ouverte.

Regesto (it):
Espropriazione materiale; dies aestimandi.

Il momento determinante per il computo dell'indennità è quello dell'entrata in vigore della restrizione della proprietà. Ove i proprietari fondiari colpiti siano impediti senza loro colpa di far valere sin dall'inizio le loro pretese d'indennità, ciò non dà luogo ad un differimento del dies aestimandi, bensì all'attribuzione d'interessi a partire da quel momento (cambiamento della giurisprudenza). Incidenza dell'impedimento sul momento in cui comincia a correre il termine di prescrizione? Questione lasciata indecisa.

Sachverhalt ab Seite 81

BGE 111 Ib 81 S. 81

Le 14 février 1966, le Grand Conseil du canton de Neuchâtel a adopté un décret concernant la protection des sites naturels du canton, qui est entré en vigueur le 1er avril de la même année. Une zone de vignes et de grèves a ainsi été créée sur le territoire

BGE 111 Ib 81 S. 82

de la commune de Cortaillod, ce qui entraîna, pour les propriétaires fonciers de l'endroit, d'importantes restrictions à leur droit d'y ériger des constructions. Peu après l'adoption du décret, un certain nombre d'entre eux ont demandé que le classement de leurs vignes dans la zone protégée soit revu. Le 17 novembre 1967, la commune de Cortaillod s'est adressée au Conseil d'Etat neuchâtelois pour le solliciter de soustraire à la réglementation du décret les quelques parcelles que X. possédait sur le territoire communal, au lieu dit "En Vesin". Il s'ensuivit un échange de déclarations plus ou moins contradictoires entre autorités cantonales et communales compétentes. Finalement, par décision du 20 août 1971, le Conseil d'Etat a confirmé le maintien des parcelles en cause dans la zone de protection soumise au décret cantonal. Le 20 octobre 1971, X. a ouvert action contre le canton de Neuchâtel pour expropriation matérielle, concluant au paiement d'une indemnité de 104'880 francs (76 fr./m2), plus intérêts. Par décision du 12 septembre 1983, la Commission cantonale d'estimation a alloué aux héritiers de X. - décédé entre-temps - une indemnité de 35'880 francs (26 fr./m2), plus intérêts. Sur recours de l'Etat de Neuchâtel et des hoirs de X., le Tribunal administratif cantonal a annulé cette décision. Contrairement à l'autorité inférieure, qui avait tenu compte de la situation existant en 1966, date de l'entrée en vigueur du décret, pour déterminer le montant de l'indemnité, le Tribunal administratif a estimé que, pour ce calcul, il fallait se référer à la situation de 1971, moment auquel feu X. avait été définitivement fixé sur le sort de ses terrains. Contre cet arrêt, rendu le 11 juillet 1984, l'Etat de Neuchâtel a formé un recours de droit administratif, que le Tribunal fédéral a admis au sens des considérants suivants.

Erwägungen

Extrait des considérants:

3. Le présent recours porte uniquement sur la question du dies aestimandi. a) Ce sont en principe les circonstances qui existaient au moment de l'entrée en vigueur d'une restriction de propriété qui sont déterminantes pour la fixation du montant de l'indemnité due pour expropriation matérielle (ATF 110 Ib 259, ATF 109 Ib 17 consid. 3, ATF 108 Ib 338 /39). Toutefois, dans un arrêt rendu le 15 décembre 1971 (ATF 97 I 809 ss), le Tribunal fédéral a considéré que le choix d'un moment ultérieur pouvait se justifier lorsque les

propriétaires touchés n'avaient pas eu la possibilité de faire valoir dès le début leurs prétentions à indemnité ou si la collectivité publique débitrice de l'indemnité les avait dissuadés, de façon contraire à la bonne foi, d'introduire une procédure d'indemnisation (arrêt cité, p. 816). Dans le cas particulier, cependant, de telles circonstances n'étaient même pas alléguées, et le Tribunal fédéral n'a trouvé de toute façon aucun motif de faire usage de la restriction qu'il venait d'énoncer. Plus tard, dans un arrêt du 3 juin 1977 (ATF 103 Ib 210 ss), la même réserve a été reprise (p. 224/225). Dans cette affaire, le Tribunal administratif du canton de Berne avait estimé, vu la marge d'appréciation conférée par les termes "en règle générale" de l'art. 21 al. 2 LEx. bern. consacré à l'expropriation matérielle, qu'il convenait de s'appuyer sur l'al. 1 de la même disposition, applicable à l'expropriation formelle, et de prendre ainsi comme moment de référence la date de la décision de la Commission cantonale d'estimation. Le Tribunal fédéral s'est borné, in casu, à taxer de soutenable l'opinion de l'autorité cantonale. b) La jurisprudence actuelle (ATF 110 Ib 259, ATF 109 Ib 17 consid. 3, 262/263, ATF 108 Ib 338 /339), établie sous le régime de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT), ne formule plus les exceptions émises dans les ATF 97 I 816 et ATF 103 Ib 224 /225 quant au dies aestimandi. Elle retient simplement que l'expropriation matérielle prenant naissance au moment de l'entrée en vigueur de la restriction, c'est ce moment qui est déterminant pour le calcul de l'indemnité. La seule réserve qu'elle fait encore est que la valeur résiduelle du bien-fonds après l'entrée en vigueur de la restriction participe

à l'évolution de la valeur des terres agricoles (ATF 110 Ib 259, 108 Ib 338/339). La présente espèce qui, à la différence en tout cas de l'arrêt rendu en 1977, traite exclusivement de la question du moment du calcul de l'indemnité, est l'occasion de confirmer le changement de jurisprudence amorcé par la jurisprudence récente, qui fait du dies aestimandi un moment fixé une fois pour toutes, soustrait aux manoeuvres spéculatives. Une telle solution est de nature à garantir l'égalité de traitement entre propriétaires frappés de la même mesure. Cela ne signifie pas qu'il faille ignorer les circonstances particulières évoquées dans la jurisprudence précédente. On doit au contraire tenir compte d'un éventuel empêchement, non fautif, des propriétaires touchés à faire valoir immédiatement leurs

prétentions, non pas toutefois en retardant le moment de la fixation de l'indemnité qui leur est due, mais en leur accordant des intérêts (cf. ATF 108 Ib 344 consid. b).

4. a) Le secteur "En Vesin", auquel appartiennent les trois parcelles des intimés, se situe à l'extrémité nord de la zone de vignes et de grèves de la commune de Cortaillod délimitée par le plan annexé au décret du 14 février 1966. La question de savoir si ces terrains étaient ou non inclus dans le périmètre de la zone protégée n'a pu toutefois être résolue d'emblée à la lumière du plan annexé au décret. Les déclarations plus ou moins contradictoires des autorités compétentes entre 1968 et 1971 en font foi et le Conseil d'Etat l'admet clairement dans sa décision du 20 août 1971. En pareil cas, c'est la procédure prévue à l'art. 1er al. 3 du décret qui permet de dire si un immeuble est frappé ou non par les restrictions instituées. Cette disposition charge en effet le gouvernement cantonal de délimiter d'une manière exacte sur un plan cadastral le périmètre de chacune des zones protégées, après avoir pris l'avis des communes intéressées. La décision qu'il rend à ce propos est sans doute, comme le soutient le recourant, une décision de constatation. Elle a, partant, un caractère purement déclaratif, le Conseil d'Etat n'étant pas compétent pour protéger, sur la base du décret, d'autres territoires que ceux qui ont été délimités par le législateur cantonal sur le plan annexé à celui-ci. Les terrains des intimés ont donc été frappés d'une interdiction de bâtir au sens de l'art. 2 du décret, dès l'entrée en vigueur de celui-ci le 1er avril 1966. La décision rendue par le Conseil d'Etat le 20 août 1971 n'a eu d'autre effet que de constater la situation juridique faite par cet acte législatif aux immeubles des intimés. b) En l'espèce, la fixation du dies aestimandi au moment de l'entrée en vigueur du décret en 1966, conformément aux principes posés au consid. 3 ci-dessus, se justifie d'autant plus que le droit cantonal neuchâtelois, à la différence du droit bernois (ATF 103 Ib 225), opte clairement en faveur d'une telle solution (cf. art. 17 al. 2 et 28 al. 2 de la loi sur les constructions du 12 février 1957; art. 17 al. 2 de la loi sur la protection des monuments et des sites du 26 octobre 1964). Il est établi que X. n'a pas eu la possibilité de faire valoir sa prétention à indemnité pour expropriation matérielle lors de l'entrée en vigueur du décret en 1966. S'il avait eu cette possibilité, il ne fait aucun doute qu'il aurait réclamé son dû à ce moment déjà. En réalité, ce n'est que le 16 avril 1970 qu'il a été fixé définitivement

sur le sort de ses terrains, par la lettre de la Communauté de travail pour l'aménagement du territoire l'informant de l'échec des démarches entreprises en vue de sortir les parcelles en cause de la zone de protection instaurée par le décret de 1966. Pour tenir compte de l'incertitude dans laquelle ce propriétaire s'est trouvé, il faut prévoir, conformément au consid. 3b ci-dessus, que l'indemnité pour expropriation matérielle portera intérêt, dans son cas, dès le 1er avril 1966. c) En matière d'expropriation fédérale, le Tribunal fédéral ne peut pas accorder à l'exproprié plus qu'il ne demande, ni fixer une indemnité d'expropriation inférieure à celle que propose

l'expropriant. Mais il n'est pas lié par la motivation du recourant; il applique le droit d'office et examine librement l'arrêt attaqué. Comme l'indemnité d'expropriation forme un tout, même si elle se compose de différents éléments, le Tribunal fédéral peut aussi examiner les éléments de l'indemnité qui ne sont pas contestés en soi par les parties (ATF 109 Ib 31 consid. b et arrêts cités). Au vu de cette jurisprudence rendue à propos de l'art. 114 al. 1 OJ et dont il y a lieu de s'inspirer dans le cas particulier, force est de constater que le présent arrêt ne sort pas du cadre des prétentions émises de part et d'autre.