Urteilskopf

115 Ia 66

11. Extrait de l'arrêt de la Ire Cour de droit public du 24 mai 1989 dans la cause X. contre Conseil d'Etat du canton de Vaud et Syndicat intercommunal d'amenée d'eau du cercle de Coppet (recours de droit public)
Regeste (de):
Kantonales Enteignungsverfahren; Garantie des unabhängigen und unparteiischen Richters; Art. 6 Ziff. 1 EMRK.

Eine Streitigkeit über die Ausübung des Enteignungsrechts gilt als eine solche "über zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen" i.S. von Art. 6 Ziff. 1 EMRK. Der durch eine derartige Massnahme Betroffene hat Anspruch darauf, dass seine Einsprache von einem unabhängigen und unparteiischen Gericht beurteilt wird. Diese Voraussetzung ist nicht erfüllt, wenn eine kantonale Regierung als einzige Instanz im gleichen Zug sowohl über die Zweckmässigkeit der Enteignung an und für sich als auch über die Notwendigkeit der Inanspruchnahme der konkreten Liegenschaft entscheidet. Im übrigen genügt die gestützt auf Art. 22ter BV gegebene Anfechtungsmöglichkeit nicht, den Mangel des kantonalen Verfahrens zu heilen, denn das Bundesgericht überprüft die Feststellung des Sachverhalts im Rahmen einer staatsrechtlichen Beschwerde nur unter dem Gesichtspunkt des Willkürverbots (E. 2).

Der Kanton Waadt hat ausdrücklich darauf verzichtet, sich auf die neue auslegende Erklärung zu berufen, die der Bundesrat im Anschluss an das Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte i.S. Belilos (vom 29. April 1988) abgegeben hat. Keine Bestimmung des waadtländischen Rechtes wird somit vom Anwendungsbereich des Art. 6 Ziff. 1 EMRK ausgenommen (E. 3).

Regeste (fr):
Procédure cantonale en matière d'expropriation; exigence d'un juge indépendant et impartial; art. 6 par. 1 CEDH.

Une contestation relative à l'exercice du droit d'expropriation porte sur des droits et obligations de caractère civil au sens de l'art. 6 par. 1 CEDH. La personne touchée par une telle mesure a droit à ce que sa cause soit entendue par un tribunal indépendant et impartial. Cette exigence n'est pas respectée dans le cas où le gouvernement cantonal statue en instance unique à la fois sur l'utilité publique de l'expropriation et sur la nécessité de mettre à contribution un immeuble déterminé. Au surplus, la voie du recours de droit public pour violation de l'art. 22ter Cst. ne suffit pas pour remédier au défaut de la procédure cantonale, car le Tribunal fédéral ne revoit dans ce cas les questions de fait que sous l'angle de l'arbitraire (consid. 2).

Le canton de Vaud a renoncé à se prévaloir de la nouvelle déclaration interprétative faite par le Conseil fédéral à la suite de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 29 avril 1988 dans la cause Belilos. Aucune disposition du droit cantonal vaudois n'est donc écartée du champ d'application de l'art. 6 par. 1 CEDH (consid. 3).

Regesto (it):
Procedura cantonale in materia di espropriazione; esigenza di un giudice indipendente e imparziale; art. 6 n. 1 CEDU.

Una controversia relativa all'esercizio del diritto di espropriazione concerne diritti e doveri di carattere civile, ai sensi dell'art. 6 n. 1 CEDU. La persona toccata da tale misura ha diritto a che la sua causa sia decisa da un tribunale indipendente e imparziale. Tale requisito non è rispettato laddove il governo cantonale decida quale istanza unica sia sull'utilità pubblica dell'espropriazione, sia sulla necessità di colpire con una misura espropriativa un determinato immobile. Il rimedio giuridico del ricorso di diritto pubblico per violazione dell'art. 22ter Cost. non basta per ovviare al vizio della procedura cantonale, dato che il Tribunale federale riesamina in

tali casi le questioni di fatto soltanto sotto il profilo dell'arbitrio (consid. 2).

Il Cantone di Vaud ha rinunciato a prevalersi della nuova dichiarazione interpretativa effettuata dal Consiglio federale in seguito alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 29 aprile 1988 nella causa Belilos. Nessuna disposizione del diritto cantonale vodese è stata quindi esclusa dall'ambito di applicazione dell'art. 6 n. 1 CEDU (consid. 3).

Sachverhalt ab Seite 67

BGE 115 Ia 66 S. 67

Le Syndicat intercommunal d'adduction d'eau du cercle de Coppet a établi un plan directeur prévoyant de construire deux nouveaux réservoirs d'eau sur le territoire de la commune de Founex, afin de répondre aux besoins croissants d'une région en forte expansion démographique. X. ayant refusé de vendre la parcelle sur laquelle ces nouvelles installations devaient être aménagées, le Conseil d'Etat du canton de Vaud a autorisé le Syndicat à l'exproprier. Il a levé l'opposition de X. et l'a renvoyé devant le tribunal d'expropriation compétent pour la fixation des indemnités. Agissant par la voie du recours de droit public, X. demande au Tribunal fédéral d'annuler la décision du Conseil d'Etat. Il invoque la violation des art. 22ter Cst. et 6 par. 1 CEDH. Le Tribunal fédéral a admis le recours.

Erwägungen

Considérant en droit:

2. Aux termes de l'art. 6 par. 1 CEDH, toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le recourant estime que la procédure portant sur le principe même d'une expropriation serait une contestation sur des droits et obligations de caractère civil et que les règles du droit cantonal ne répondraient pas aux exigences de la Convention, le Conseil d'Etat n'étant manifestement pas un tribunal indépendant et impartial. a) La Cour européenne des droits de l'homme n'a pas défini d'une manière générale et abstraite ce qu'il faut entendre par "des

BGE 115 Ia 66 S. 68

contestations sur des droits et obligations de caractère civil" au sens de l'art. 6 par. 1 CEDH. Elle s'est refusée à prendre le terme de contestation dans une acception trop technique et lui donne une définition matérielle plutôt que formelle (arrêt Le Compte et consid. du 23 juin 1981, série A No 43 p. 20 § 45). La contestation peut porter aussi bien sur l'existence d'un droit que sur son étendue ou sur les modalités de son exercice; elle peut concerner tant des points de fait que des questions juridiques (arrêt Albert et Le Compte du 10 février 1983, série A No 58 p. 16 § 29 in fine). Elle doit être dans tous les cas réelle et sérieuse et son issue directement déterminante pour les droits et obligations des parties (arrêts Bodén du 27 octobre 1987, série A No 125-B, p.

40 § 29; Sporrong et Lönnroth du 23 septembre 1982, série A No 52 p. 30 § 81; Le Compte, précité, p. 21 § 47; Ringeisen du 16 juillet 1971, série A No 13 p. 39 § 94). Il y a contestation alors même qu'une procédure n'a pas été entamée, quand le requérant se plaint par exemple de n'avoir pas eu l'occasion de soumettre son différend à un tribunal répondant aux exigences de l'art. 6 par. 1 CEDH (arrêt Le Compte, précité, p. 20 § 44, avec renvoi à l'arrêt Golder du 21 février 1975, série A No 18 p. 13 § 26, p. 17 § 34, p. 18 § 36). Quant au concept de "droits et obligations de caractère civil" sur lequel doit porter une contestation ainsi définie pour tomber sous le coup de l'art. 6 par. 1 CEDH, il ne peut s'interpréter par une simple référence au droit interne de l'Etat défendeur (arrêt König du 28 juin 1978, série A No 27, p. 29-30 § 88-89). Le caractère civil des droits et obligations en jeu ne se détermine pas d'après la nature de la loi suivant laquelle la contestation doit être tranchée ou d'après l'identité de l'autorité compétente en la matière en vertu de l'organisation des pouvoirs de l'Etat défendeur, et qui peut être soit une juridiction de droit commun soit un organe administratif. L'art. 6 par. 1 CEDH ne vise donc pas seulement les contestations qui surgissent entre des particuliers, ou entre un particulier et l'Etat agissant comme personne privée soumise au droit privé. Il peut s'agir aussi d'un acte administratif pris par l'autorité compétente en vertu des prérogatives de l'Etat détenteur de la puissance publique (arrêts König, précité, p. 30 § 90 et p. 32 § 94; Ringeisen, précité, p. 39 § 94; arrêt Benthem du 23 octobre 1985, série A No 91 p. 16 § 34).
Cette définition large de la notion de "contestation sur des droits et des obligations de caractère civil" a conduit la Cour européenne des droits de l'homme à y faire entrer le permis d'exproprier des

BGE 115 Ia 66 S. 69

immeubles, car une telle mesure touche le droit de propriété qui revêt manifestement un caractère civil (arrêts Bodén, précité, p. 41 § 32 in fine; Sporrong et Lönnroth, précité, p. 28 § 79 et p. 30 § 83; Zimmermann et Steiner, du 13 juillet 1983, série A No 66, p. 10 § 22). La Commission va dans le même sens pour ce qui concerne la décision d'émettre ou de prolonger une interdiction de bâtir (cf. son rapport du 8 octobre 1987 dans la cause Jacobson, p. 31 § 141/142). b) Le Tribunal fédéral s'est fondé sur cette interprétation de l'art. 6 par. 1 CEDH pour admettre qu'une contestation portant sur l'exercice d'un droit de préemption de l'Etat - assimilable en l'espèce à une expropriation - tombait sous le coup de cette disposition (ATF 114 Ia 19 et les arrêts cités). Il a statué dans le même sens à propos d'un plan d'affectation spécial désignant les surfaces nécessaires à l'aménagement d'un stand de tir et dont l'approbation conférait à l'autorité compétente le droit d'exproprier les parcelles visées par ce plan (ATF 114 Ia 127 consid. 4c). La personne concernée par de telles mesures étatiques a donc droit à ce que sa cause soit entendue équitablement par un tribunal indépendant et impartial, compétent pour connaître non seulement de l'indemnisation à payer par l'expropriant mais aussi de la question de savoir si l'expropriation est justifiée. Cette exigence n'est pas satisfaite par la procédure du recours de droit public pour violation de l'art. 4 Cst. Le Tribunal fédéral a d'abord laissé ouverte la question de savoir s'il en va de même du recours pour violation de l'art. 22ter Cst. (ATF 114 Ia 19 consid. 2 in fine). Il a ensuite estimé douteux que la procédure du recours de droit public puisse, quel que soit le grief invoqué, compenser les lacunes de la procédure cantonale au regard de l'art. 6 par. 1 CEDH (ATF 114 Ia 128). c) Les exigences de la Convention n'ont pas été respectées en l'espèce, car la décision attaquée émane non d'un tribunal mais d'un gouvernement cantonal statuant en instance unique à la fois sur l'utilité publique du projet et sur la nécessité de mettre l'immeuble du recourant à contribution pour le réaliser. Saisi d'un recours de droit public pour violation de l'art. 22ter Cst., le Tribunal fédéral examine en principe librement si la mesure attaquée répond à un intérêt public et respecte le principe de la proportionnalité; il s'impose toutefois une certaine retenue lorsqu'il s'agit de tenir compte de circonstances locales ou de trancher de pures questions d'appréciation (ATF 114 Ia 117

BGE 115 Ia 66 S. 70

consid. 3, 18, 113 Ia 448 consid. b)ba), 33 consid. 2, 112 Ia 316/317). En l'occurrence, la voie du recours de droit public ne suffit pas à remédier au défaut constaté de la procédure cantonale, car certains aspects essentiels du litige, comme le choix de l'emplacement des réservoirs ou la nécessité d'utiliser à cette fin la totalité du terrain du recourant, soulèvent des questions de fait que le Tribunal fédéral ne revoit que sous l'angle restreint de l'arbitraire.

3. En déposant son instrument de ratification, le 28 novembre 1974, la Suisse a formulé une déclaration interprétative de l'art. 6 par. 1 CEDH, selon laquelle la garantie d'un procès équitable figurant à l'art. 6 par. 1 de la Convention, en ce qui concerne soit les contestations portant sur des droits et obligations de caractère civil, soit le bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre la personne en cause, vise uniquement à assurer un contrôle judiciaire final des actes ou décisions de l'autorité publique qui touchent à de tels droits ou obligations ou à l'examen du bien-fondé d'une telle accusation. L'objectif de la déclaration interprétative était d'écarter du champ d'application "civil" ou "pénal" de l'art. 6 par. 1 CEDH les procédures qui se déroulent d'abord devant des autorités administratives, de sorte que le ou les tribunaux appelés à intervenir sur recours ne revoient pas ou pas complètement l'état de fait. Les autorités fédérales entendaient ainsi respecter les particularismes cantonaux en matière de procédure et d'administration de la justice (cf. Message du Conseil fédéral du 4 mars 1974, FF 1974 I p. 1030-1033). La Cour européenne des droits de l'homme a jugé que cette déclaration constituait une réserve de caractère général prohibée par l'art. 64 par. 1 in fine CEDH, dès lors que les termes "contrôle judiciaire final" ne permettaient pas de mesurer exactement la portée de l'engagement de la Suisse, en particulier quant au litige visé et quant au point de savoir si ce contrôle s'exerce ou non sur les faits d'une cause. La Cour a jugé en outre que la déclaration était formellement viciée parce qu'elle n'était pas complétée par un "bref exposé de la loi en cause" exigé par l'art. 64 par. 2 CEDH comme un élément de preuve et un facteur de sécurité juridique. En définitive, elle n'était pas valable (arrêt Belilos du 29 avril 1988, série A No 132 p. 23 ss § 52 à 60). Considérant que cet arrêt ne concernait que le domaine pénal et que la déclaration interprétative demeurait applicable en matière

civile, le Conseil fédéral a communiqué, le 16 mai 1988, au Secrétaire général du Conseil de l'Europe, en sa qualité de dépositaire de la Convention, une confirmation et une précision de la déclaration interprétative faite par la Suisse à l'art. 6 par. 1 CEDH, dont la teneur est la suivante (RO 1988 II p. 1264): "Modification d'une déclaration
La déclaration interprétative de l'art. 6, par. 1 contenue dans l'instrument de ratification déposé le 28 novembre 1974 par la Suisse, est modifiée et se lit dès lors comme suit, avec effet le 29 avril 1988: Pour le Conseil fédéral suisse, la garantie d'un procès équitable figurant à l'art. 6, par. 1, de la Convention, en ce qui concerne les contestations portant sur des droits et obligations de caractère civil, vise uniquement à assurer un contrôle judiciaire final des actes ou décisions de l'autorité publique qui touchent à de tels droits ou obligations. Par "contrôle judiciaire final", au sens de cette déclaration, il y a lieu d'entendre un contrôle judiciaire limité à l'application de la loi, tel qu'un contrôle de type cassatoire." Le 27 décembre 1988, le Conseil fédéral a communiqué au Secrétaire général du Conseil de l'Europe la liste et un bref exposé des dispositions législatives fédérales et cantonales "couvertes, avec effet au 28 avril 1988, par la déclaration interprétative relative à l'art. 6 par. 1 de la Convention, faite par le Conseil fédéral suisse le 28 novembre 1974 et précisée le 16 mai 1988 à la suite de l'arrêt Belilos rendu le 29 avril 1988 par la Cour européenne des droits de l'homme" (RO 1989 p. 276). Cette liste comporte sept dispositions du droit fédéral, dont quatre se trouvent dans la loi d'organisation judiciaire et trois dans la loi sur la procédure administrative. L'énumération des dispositions annoncées par les différents cantons s'étend sur quarante pages. Le canton de Vaud a pour sa part renoncé à se prévaloir de la déclaration interprétative (Communication, p. 35). Il s'ensuit qu'aucune disposition de sa législation n'est

écartée du champ d'application de l'art. 6 par. 1 CEDH. Cela a notamment pour conséquence que les règles du droit vaudois de procédure administrative doivent répondre en tous points aux exigences de cette disposition si leur application a pour cadre une contestation sur des droits et obligations de caractère civil au sens de la Convention. Il est déjà acquis que le litige qui oppose le recourant à l'association entre dans cette catégorie, que la procédure cantonale ne respecte pas les exigences de l'art. 6 par. 1 CEDH, et que le recours de droit public ne comble pas sur ce point les lacunes du droit cantonal (consid. 2c ci-dessus). La décision attaquée viole par conséquent l'art. 6 par. 1

CEDH. Elle doit être annulée, sans qu'il soit nécessaire d'examiner les autres griefs soulevés par le recourant, et notamment celui tiré du caractère prématuré de la décision du Conseil d'Etat, en raison du défaut de déclassement de la parcelle litigieuse. Il appartiendra au législateur cantonal d'adapter la procédure en matière d'expropriation aux exigences de l'art. 6 par. 1 CEDH et de désigner une juridiction compétente pour se prononcer quant au bien-fondé du prononcé du Conseil d'Etat sur l'utilité publique du projet donnant lieu à l'expropriation.

Dispositiv

Par ces motifs, le Tribunal fédéral:
Admet le recours et annule la décision attaquée.