Urteilskopf

89 I 381

55. Arrêt du 6 novembre 1963 dans la cause Chappuis contre Conseil d'Etat du Canton de Vaud.
Regeste (de):
Eigentumsgarantie. Materielle Enteignung.

Kantonaler Überbauungsplan, welcher aus Gründen des Landschaftsschutzes eine Bauverbotszone um einen See vorsieht. Abweisung des von einem betroffenen Grundeigentümer gestellten Entschädigungsbegehrens durch die kantonale Behörde.

1. Das Bundesgericht prüft frei, ob gegenüber einem Grundeigentümer eine materielle Enteignung vorliegt (Erw. 1).

2. Begriff der materiellen Enteignung. Ist, wenn bloss ein Teil einer Parzelle von einem totalen Bauverbot betroffen wird, die Frage, ob eine materielle Enteignung vorliege, im Hinblick auf das ganze Grundstück oder nur im Hinblick auf den mit dem Bauverbot belasteten Teil zu beurteilen? (Erw. 2).

3. Prüfung eines Falles mit dem Ergebnis, dass eine materielle Enteignung anzunehmen ist. Pflicht des Staates, den betroffenen Grundeigentümer in irgend einer Form zu entschädigen (Erw. 3 und 4).

Regeste (fr):
Garantie de la propriété. Expropriation matérielle.

Plan d'extension cantonal créant une zone d'interdiction de construire autour d'un lac en vue de protéger le site. Décision de l'autorité cantonale rejetant une demande d'indemnité présentée par un propriétaire.

1. Le Tribunal fédéral recherche librement si un propriétaire est l'objet d'une expropriation matérielle (consid. 1).

2. Notion de l'expropriation matérielle. Lorsqu'une parcelle n'est frappée qu'en partie d'une interdiction totale de bâtir, faut-il examiner la question d'une éventuelle expropriation matérielle au regard de la seule zone grevée de la défense absolue de construire ou en prenant en considération le fonds tout entier (consid. 2)?

3. Examen d'un cas particulier où un propriétaire est victime d'une expropriation matérielle. Obligation pour l'Etat de dédommager sous une forme ou sous une autre le propriétaire ainsi atteint (consid. 3 et 4).

Regesto (it):
Garanzia della proprietà. Espropriazione materiale.

Piano regolatore cantonale che istituisce un divieto di costruzione in una zona lacuale a scopo di protezione del paesaggio. Decisione dell'autorità cantonale di reiezione di una domanda di indennità presentata da un proprietario interessato.

1. Il Tribunale federale esamina liberamente se un proprietario è oggetto di un'espropriazione materiale (consid. 1).

2. Nozione di espropriazione materiale. Qualora una particella sia gravata solo parzialmente da un divieto assoluto di costruire, la questione di un'eventuale espropriazione materiale deve essere risolta tenendo conto solo della parte gravata dal divieto assoluto di costruire oppure prendendo in considerazione l'intero fondo

(consid. 2)?

3. Esame di un caso particolare in cui un proprietario è vittima di un'espropriazione materiale. Obbligo per lo Stato di risarcire, in una forma o nell'altra, il proprietario in tal modo leso (consid. 3 e 4).

Sachverhalt ab Seite 382

BGE 89 I 381 S. 382

A.- La loi vaudoise du 5 février 1941 sur la police des constructions (LPC) prévoit des plans d'extension communaux et des plans d'extension cantonaux. L'art. 53 LPC autorise l'Etat à établir des plans d'extension cantonaux pour diverses régions du territoire vaudois, notamment pour les rives du lac de Bret. Un certain nombre de règles concernant les plans communaux sont applicables par analogie aux plans cantonaux. Ainsi en va-t-il de l'art. 30 al. 1 LPC, aux termes duquel "la commune peut être tenue d'exproprier sitôt après l'approbation du plan toute parcelle non bâtie dont la valeur dépend principalement de la possibilité d'y construire, lorsque l'utilisation en est rendue impossible ou gênée dans une trop large mesure par l'interdiction de construire".

BGE 89 I 381 S. 383

B.- François Chappuis est propriétaire d'un domaine agricole formé, pour l'essentiel, d'une vaste parcelle sise le long de la rive est du lac de Bret, et qui n'est séparée de celui-ci que par une bande de terrain très étroite, appartenant à la commune de Lausanne. Cette parcelle comprend deux zones séparées par une crête, l'une inclinée vers l'est, l'autre vers l'ouest, c'est-à-dire en direction du lac. A la fin de 1960, Chappuis décida de vendre un morceau de son fonds regardant le lac, soit 13 000 m2 environ. Il fit établir un projet de lotissement prévoyant la construction de plusieurs maisons de week-end. Au début de 1961, il offrit le terrain à vendre par des annonces publiées dans la presse. Plusieurs amateurs s'intéressèrent à l'affaire. Le projet souleva cependant des oppositions, notamment de la part du Département des travaux publics du canton de Vaud. Ce dernier décida de préparer un plan d'extension, qui fut adopté par le Conseil d'Etat vaudois le 11 décembre 1961. Ce plan interdit ou restreint les constructions dans toute la région entourant le lac de Bret. Il divise la parcelle du recourant en deux parties. L'une comprend précisément la zone pour laquelle Chappuis avait fait un projet de lotissement. Elle englobe les pentes inclinées vers le lac, ainsi que la crête et une petite bande de terrain à l'est de celle-ci. Elle est une zone de non bâtir. L'autre, qui s'étend à tout le solde du fonds (incliné vers l'est), ne peut recevoir que des constructions en rez-de-chaussée. L'espace actuellement occupé par la ferme du domaine pourrait recevoir un bâtiment d'un étage sur rez-de-chaussée.

C.- Le 5 octobre 1962, Chappuis, qui ne s'était pas opposé au plan d'extension, s'adressa au Conseil d'Etat du canton de Vaud en lui demandant d'exproprier, conformément à l'art. 30 LPC, la portion de son terrain frappée d'une interdiction totale de construire. Le 28 novembre 1962, le Conseil d'Etat écarta cette requête. Il considéra que les conditions de l'art. 30 LPC n'étaient

BGE 89 I 381 S. 384

pas remplies, que la parcelle était dans une zone agricole où la valeur des fonds ne dépendait pas principalement de la possibilité d'y construire, que les avantages du plan pour l'ensemble du domaine en compensaient les inconvénients et que d'ailleurs une partie importante de ce dernier demeurait constructible.

D.- Agissant par la voie du recours de droit public, Chappuis requiert le Tribunal fédéral d'annuler la décision du Conseil d'Etat. Il se plaint d'un acte arbitraire et d'une atteinte à la garantie de la propriété. Il avait également déféré cette décision à la Commission cantonale de recours en matière de police des constructions, qui a déclaré son recours irrecevable. Le Conseil d'Etat conclut au rejet du recours de droit public. Une délégation du Tribunal fédéral a procédé à une inspection locale.

Erwägungen

Considérant en droit:

1. Le plan d'extension relatif aux rives du lac de Bret constitue une restriction de droit public à la propriété foncière au sens de l'art. 702 CC. Les restrictions de ce genre sont admissibles à la condition qu'elles reposent sur une base légale, qu'elles soient dans l'intérêt public et que, lorsqu'elles équivalent à une véritable expropriation, elles donnent lieu au paiement d'une indemnité (RO 89 I 104, 88 I 83/84, 175). Ni la base légale ni l'intérêt public du plan ne sont en cause ici. La question de l'indemnité est seule litigieuse. Sur ce point, le recourant ne pouvait attaquer le plan directement. Conformément à la jurisprudence, il devait au préalable demander l'expropriation prévue par l'art. 30 LPC (RO 84 I 176/177). C'est aussi bien ce qu'il a fait. Toutefois, il a été débouté par une décision du Conseil d'Etat, qui est sans recours et, partant, épuise les instances cantonales. Il s'agit de savoir s'il est victime d'une expropriation matérielle sans indemnité. Le Tribunal fédéral peut juger cette question

avec un plein pouvoir d'examen. Pour la trancher, il n'a besoin de savoir ni si l'art. 30 LPC -est en soi conforme à la garantie de la propriété ni s'il a été appliqué en l'espèce de façon arbitraire.

2. En règle générale, la jurisprudence admet l'existence d'une expropriation matérielle lorsque le propriétaire se voit interdire l'usage qu'il était en droit de faire jusqu'alors de sa chose ou l'utilité économique qu'il avait le pouvoir d'en tirer; l'expropriation matérielle est aussi réalisée quand l'interdiction restreint l'utilisation de la chose d'une manière particulièrement sensible et qu'elle frappe un propriétaire unique ou quelques propriétaires seulement, et cela dans une mesure telle que, s'ils ne recevaient pas d'indemnité, ils devraient supporter un sacrifice par trop considérable en faveur de la collectivité (RO 82 I 164, 81 I 346, 69 I 241/242). Dans la première éventualité, la jurisprudence protège surtout l'utilisation actuelle du bien. Dans la seconde, elle vise à sauvegarder également l'utilisation possible de l'immeuble à l'avenir. Lorsqu'une parcelle n'est frappée qu'en partie d'une interdiction totale de bâtir, le Tribunal fédéral considère qu'il faut examiner la question d'une éventuelle expropriation matérielle au regard non seulement de la zone frappée de la défense absolue de construire, mais du fonds tout entier (RO 82 I 165). Dans de nombreux cas, cette règle est justifiée par le motif notamment que lorsqu'une partie d'un terrain est inconstructible, le solde de la parcelle peut souvent encore être utilisé pour y bâtir dans des conditions assez voisines. Toutefois, le principe posé par la jurisprudence ne saurait être absolu. Il convient de réserver les situations particulières. Ainsi, il arrive qu'en raison des circonstances, par exemple de la configuration des lieux, un terrain ne puisse être utilisé à des fins de construction que sur la

partie frappée de l'interdiction. En pareille hypothèse, le propriétaire grevé est entièrement privé des avantages - généralement très appréciables - qu'offre la possession d'un terrain à bâtir.

BGE 89 I 381 S. 386

C'est uniquement la surface frappée de l'interdiction totale qu'il faut alors prendre en considération pour décider si, du fait de la mesure prise, le propriétaire est victime d'une expropriation matérielle.

3. Jusqu'à l'adoption du plan d'extension relatif aux rives du lac de Bret, le recourant a constamment utilisé son terrain à des fins agricoles. Le plan ne l'empêche pas de continuer à en faire cet usage. La première hypothèse envisagée par la jurisprudence n'est donc pas réalisée. Quant à la seconde, il s'agit de rechercher d'abord si elle doit être examinée en ne tenant compte que du fonds grevé de la défense absolue de construire. Il n'est pas douteux à cet égard que l'espace dont le recourant envisageait le lotissement et qui est frappé par l'interdiction, constitue une parcelle à bâtir. Le terrain est incliné vers l'ouest. Si une villa y était construite, elle jouirait d'une vue imprenable sur le site - d'une grande beauté - que constitue la nappe d'eau et son cadre de prairies et de forêts. La zone qui offre cet attrait particulier est d'ailleurs située dans une région encore tranquille et à faible distance de l'agglomération lausannoise, à laquelle elle est reliée par d'excellentes routes. Elle est ainsi un emplacement particulièrement approprié à la construction de maisons de week-end. Le plan de lotissement établi par le recourant et le succès des annonces qu'il a publiées dans la presse montrent que ses projets eussent été rapidement réalisables. En revanche, le reste du domaine n'offre pas pour la construction un attrait comparable à celui de la zone d'où tout bâtiment est proscrit. Il est incliné vers l'est, soit dans une direction opposée à celle du lac, dont il est séparé par une crête. Les paysages n'y sont guère différents de ceux de toute la région. C'est dès lors de la seule surface grevée d'une interdiction totale qu'il faut tenir compte pour rechercher si le recourant est victime d'une expropriation matérielle. A cet égard, l'interdiction de construire décrétée par le Conseil d'Etat a mis les projets du recourant à néant.

BGE 89 I 381 S. 387

D'une parcelle à bâtir spécialement bien située, elle a fait un simple fonds agricole. Ce fonds est du reste de faible valeur: en raison de la pente et de l'humidité due à la proximité du lac, il se prête mal à la culture et peut tout au plus être utilisé comme pâturage. Ainsi, le recourant, qui ne s'est pas livré au moindre acte de spéculation, est empêché d'utiliser rationnellement une surface de quelque 13 000 m2, qui, sur le plan agricole, ne représente pour son domaine qu'un maigre avantage. Il est privé de la sorte d'un profit très important et voit son terrain subir une moins-value considérable. Il est dès lors atteint d'une manière particulièrement sensible. Si quelques parcelles voisines de la sienne et se trouvant dans une situation analogue sont peut-être touchées de même façon, il est en tout cas certain qu'un nombre très restreint de propriétaires est lésé aussi gravement que le recourant. Supposé que ce dernier ne soit pas dédommagé sous une forme ou sous une autre, il subirait un sacrifice par trop considérable en faveur de la collectivité. Il s'ensuit qu'il est victime d'une expropriation matérielle. Peu importe que le fonds litigieux soit séparé du lac par une mince bande de terrain appartenant à la commune de Lausanne. En effet, l'attrait de la parcelle pour d'éventuels constructeurs réside dans la vue sur le lac et non dans l'accès à celui-ci. D'ailleurs, selon toute vraisemblance, cet accès aurait pu faire l'objet d'une convention entre les constructeurs et la commune. Rien ne servirait non plus d'objecter que l'interdiction de bâtir est propre à augmenter la valeur du domaine dans son ensemble. En effet, cet avantage, même s'il est incontestable, ne compense de loin pas les inconvénients découlant de la mesure prise. Peut-être en aurait-il été autrement si la configuration des lieux avait été différente et si des constructions avaient pu être élevées ailleurs sur le domaine du recourant dans des conditions à peu près analogues à celles relatives aux bâtiments que le plan entend proscrire. Mais cette condition n'est pas remplie,

ce qui distingue précisément la situation réalisée en l'espèce de celle qui existait dans les affaires Le Fort (arrêt non publié du 3 juin 1946) et Egger (RO 82 I 157 ss.). Comme on l'a dit, la partie du domaine où des maisons pourraient être bâties n'offre nullement un attrait comparable à celui de la zone interdite. L'implantation naturelle de ces maisons serait telle que, de leur logis, les propriétaires ne verraient rien ou presque rien du site très particulier du lac de Bret. C'est pourquoi le recourant ne saurait remédier aux inconvénients du plan en adjoignant à la zone qu'il voulait vendre une bande de terrain prise sur la partie de son domaine où des constructions restent possibles. Les parcelles qu'il aurait pu ainsi constituer auraient eu la forme d'un dos d'âne et n'auraient pu recevoir de constructions qu'à l'endroit sans vue sur le lac. Elles auraient alors perdu l'essentiel de leur attrait.

4. La décision prise équivaut à une expropriation matérielle. Elle n'accorde pas de dédommagement au recourant, sous quelque forme que ce soit. Elle est donc contraire à la garantie de la propriété. Pour ce motif déjà, elle doit être annulée. Il est dès lors inutile de rechercher si l'art. 30 LPC, sur lequel elle est fondée, est conforme à cette garantie, ni s'il a été appliqué en l'espèce d'une manière arbitraire.

Dispositiv

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