Urteilskopf

93 I 97

13. Arrêt du 3 février 1967 dans la cause Domaine de Finges SA contre Valais, Grand Conseil.
Regeste (de):
Art. 4 BV. Beitrag an die Kosten einer Gewässerkorrektion.

Es ist nicht willkürlich, den Eigentümer eines Ufergrundstücks auf Grund kantonalen Rechts zu verpflichten, einen Beitrag an die Kosten der Erstellung eines Damms zu leisten, der sein Grundstück vor Überschwemmungen schützt und ihm so einen Sondervorteil verschafft. Der Beitrag darf indes den Mehrwert nicht übersteigen, den das Werk dem Grundstück verschafft.

Regeste (fr):
Art. 4 Cst. Contribution de tiers auxfrais de correction d'un cours d'eau.

Il n'est pas arbitraire d'astreindre, en vertu de droit cantonal, un propriétaire riverain à contribuer aux frais de la construction d'une digue qui protège son fonds contre les inondations et lui procure ainsi un avantage spécial. La contribution ne doit cependant pas dépasser la plus-value que les travaux confèrent à l'immeuble.

Regesto (it):
Art. 4 CF. Contributo di terzi alle spese per la correzione d'un corso d'acqua.

Non è arbitrario costringere, sulla base del diritto cantonale, il proprietario d'un fondo situato sulla riva a contribuire alle spese di costruzione d'una diga che protegge il suo fondo contro le inondazioni e gli procura così un vantaggio speciale. Il contributo non deve tuttavia superare il maggior valore che i lavori conferiscono all'immobile.

Sachverhalt ab Seite 97

BGE 93 I 97 S. 97

A.- La loi valaisanne du 6 juillet 1932 sur les cours d'eau traite à son chapitre IV des travaux de correction et de cons truction. L'art. 19 met en principe à la charge des communes les travaux exécutés sur leur territoire. Les art. 20 et 21 prévoient le versement d'une subvention cantonale. L'art. 22 fixe en ces termes les conditions auxquelles des tiers peuvent être obligés de participer aux dépenses:

BGE 93 I 97 S. 98

"Les consortages d'irrigation et propriétaires de bisses exceptés, les personnes morales de droit public ou privées, les industries qui retirent un avantage direct des travaux seront appelés à contribuer aux frais de la construction ou correction, si elles se trouvent dans le périmètre de l'action des eaux ou ont des droits sur les cours d'eau." En vertu de l'art. 23, le périmètre comprend notamment l'ensemble des terrains submersibles, soit

le cône formé par les alluvions des torrents. Selon l'art. 24, le Grand Conseil détermine par décret les personnes tenues à contribution pour les travaux qu'il a lui-même décidés, conformément à l'art. 17. L'art. 25 charge le Conseil d'Etat de fixer, sur préavis de la commission rhodanique, "la quote-part des intéressés en tenant compte de la force contributive et du degré d'intérêt de chacun". Les art. 26 ss. confèrent aux communes, lors de la construction d'un canal collecteur d'assainissement, la faculté d'appeler les propriétaires fonciers qui retirent un avantage des travaux à verser une contribution proportionnelle à la plus-value acquise par leurs immeubles. La loi règle les modalités de la fixation de cette contribution, qui ne peut excéder le 50% des frais supportés par la commune, ni le 60% de la plus-value des terrains (art. 27).

B.- La Société anonyme Domaine de Finges, dont le siège est à Brigue, a été fondée par Karl Weber, à Zurich, qui avait acheté en 1941 un domaine agricole de 316 hectares sis sur la rive gauche du Rhône, entre La Souste et Sierre, sur le territoire de la commune de Loèche. Elle exploite ce domaine, dont la culture principale est le blé, mais qui comprend aussi des plantations de pommes de terre et des vergers. Sa propriété borde le Rhône sur une longueur de plusieurs kilomètres. En amont, à La Souste, la Société pour l'industrie de l'aluminium A.I.AG a installé pour son usine de Chippis un barrage et une prise d'eau sur le Rhône. En vertu de la concession que l'Etat du Valais lui a accordée, elle est chargée de l'entretien du lit du fleuve entre le barrage et l'arrivée de l'Illgraben, où coule l'Illbach qui se jette dans le Rhône sur sa rive gauche. En aval du confluent, l'entretien du lit fluvial incombe à l'Etat du Valais. Le long du Bois de Finges, le Rhône a formé naturellement un bassin de rétention où il dépose des matériaux charriés dans son cours supérieur ou reçus de l'Illgraben; les blocs de roche friable sont cassés, usés

et réduits en gravier par l'action des eaux, puis entraînés par le courant en aval et déposés sous forme d'alluvions dans le Lac Léman. L'atterrissement naturel des matières sablonneuses en suspension crée un fond étanche qui retient les infiltrations d'eau. En revanche, le dépôt de matériaux et de sables exhausse peu à peu le lit du fleuve. Celui-ci a tendance, lors des crues de juin, à déborder sur ses rives. Pour remédier à ces débordements et préserver les terrains voisins des inondations, le canton du Valais a construit des digues, avec des subventions de la Confédération. Les travaux ont été exécutés par étapes successives.

C.- Le 23 mai 1953, le Grand Conseil valaisan a pris en application de la loi sur les cours d'eau un décret qui déclare d'utilité publique les travaux de correction du Rhône entre Loèche-Souste et le pont du Rhône, à Sierre (art. 1er), impose aux communes de Loèche, Salquenen et Sierre le paiement des dépenses évaluées à 1100 000 fr. (art. 2), arrête à 330 000 fr. au maximum la subvention de l'Etat (art. 3) et requiert une contribution de la Société pour l'industrie de l'aluminium A.I.AG, à Chippis (art. 6), en précisant qu'elle sera payée annuellement aux communes de Loèche, Salquenen et Sierre (art. 8). Le 22 décembre 1953, le Conseil fédéral, se fondant sur la loi fédérale concernant la police des eaux dans les régions élevées du 22 juin 1877 (LPE), a approuvé le projet présenté par le Département cantonal des travaux publics et alloué une subvention à l'Etat du Valais pour son exécution. Des digues ont été construites le long de la propriété de la Société anonyme Domaine de Finges. Par lettre du 16 décembre 1954, l'ingénieur du Service cantonal des eaux a invité ladite société à traiter avec la commune de Loèche la question de sa participation aux frais. Le 21 mars 1955, la société s'est engagée à rembourser à la commune, selon certaines modalités, une partie des frais laissés à la charge de celle-ci. Le 23 mars, la commune a déclaré qu'elle acceptait les conditions énoncées, sous une réserve de détail. Le même jour, elle a prié le Conseil d'Etat d'appeler à contribuer aux frais la société A.I.AG et les propriétaires des lignes à haute tension qui passent à cet endroit, comme cela avait été envisagé d'emblée.

D.- En 1961, à la suite d'un éboulement survenu dans la région de l'Illgraben, des matériaux s'amassèrent dans le lit

du Rhône. Les eaux du fleuve franchirent les digues établies et envahirent partiellement le Domaine de Finges. Le 7 juillet 1962, le Grand Conseil valaisan a pris un nouveau décret par lequel il décidait de compléter les travaux déjà entrepris, en corrigeant le cours de l'Illgraben et du Rhône. Le canton et la Confédération ont subventionné les ouvrages projetés, dont le coût était supputé à 7 millions de francs. Le Grand Conseil a appelé plusieurs entreprises privées à participer, à côté des collectivités publiques, au règlement des dépenses prévues. Il n'a réclamé aucune contribution à la Société anonyme Domaine de Finges.

E.- En 1965, une crue du Rhône, aggravée par l'exhaussement de son lit, exposa le Domaine de Finges à de nouvelles inondations. Pour en prévenir le retour, le Département cantonal des travaux publics a envisagé la construction d'une digue d'environ 2,6 km sur cette propriété, en retrait de la rive. Le 3 juin 1966, le Conseil fédéral a approuvé ce projet et accordé une subvention en vertu de la LPE. L'ouvrage a été édifié en 1966. La Société anonyme Domaine de Finges a présenté des objections au projet du département et suggéré de confier au Professeur Schnitter, de l'Ecole polytechnique fédérale à Zurich, une expertise sur l'endiguement du Rhône. L'Etat du Valais lui a répondu que la modification ou l'extension du projet, approuvé par l'autorité fédérale compétente, n'entrait pas en ligne de compte. La société a alors déclaré qu'elle ne s'opposerait pas à la construction de la digue prévue, mais qu'elle ne pourrait pas participer aux frais, du moment qu'elle n'avait pas été appelée à donner son avis préalable. Le chef du Département cantonal des travaux publics lui a rappelé que les travaux d'endiguement du Rhône exécutés en application de la législation fédérale et cantonale sur la police des eaux n'étaient pas subordonnés au consentement des tiers intéressés; il a précisé que ceux-ci étaient tenus, d'une part, de se soumettre à l'expropriation des droits réels riverains et, d'autre part, de contribuer aux frais dans les conditions prévues par la loi. Le 8 juillet 1966, le Grand Conseil valaisan a voté un décret dont l'art. 1er dispose: "Le décret du 23 mai 1953 concernant la correction du Rhône à Finges, du pont de Loèche-Souste au pont de Sierre, est modifié comme suit:

Le texte de l'article 6 est remplacé par le suivant:
a) La Société pour l'industrie de l'aluminium A.I.AG, à Chippis, est appelée à participer aux frais de cette correction en tant que concessionnaire des eaux dans cette section et se trouvant dans la périmètre de l'action des eaux; b) La Société Domaine de Finges SA, à Loèche-Souste, est appelée à contribuer aux frais de cette correction comme retirant un avantage direct et se trouvant dans le périmètre de l'action des eaux."

F.- Agissant par la voie du recours de droit public pour violation de l'art. 4 Cst., la Société anonyme Domaine de Finges requiert le Tribunal fédéral d'annuler le nouvel art. 6 lit. b du décret, pris en application de l'art. 22 de la loi sur les cours d'eau. Elle se plaint d'arbitraire et de déni de justice. Elle a requis une inspection locale et une expertise afin de prouver que les travaux d'endiguement exécutés par l'Etat du Valais ne lui procurent aucun avantage.

G.- Le Grand Conseil valaisan conclut au rejet du recours.

H.- Une délégation du Tribunal fédéral s'est rendue sur les lieux le 20 décembre 1966.

Erwägungen

Considérant en droit:

1. La recourante estime qu'en exigeant une contribution des personnes morales de droit privé, à l'exclusion des personnes physiques, l'art. 22 de la loi sur les cours d'eau crée une distinction contraire au principe d'égalité. Le délai légal étant expiré, la disposition légale ne peut plus être attaquée comme telle. Mais son inconstitutionnalité peut être invoquée dans un recours formé contre une décision d'application. La recourante use de cette faculté en critiquant l'art. 6 lit. b du décret du 23 mai 1953, complété le 8 juillet 1966, qui applique à son égard la disposition qu'elle tient pour contraire à la constitution (RO 90 I 80). La loi valaisanne sur les cours d'eau règle différemment la contribution de tiers aux travaux de correction ou de construction, selon qu'il s'agit de personnes morales de droit privé ou de personnes physiques. Seules les personnes morales de droit privé (à côté des corporations de droit public qui ne sont pas en cause ici) peuvent être appelées par le Grand Conseil, en vertu de l'art. 22, à contribuer aux frais de la construction ou de la correction qui leur procure un avantage direct, si elles se trouvent dans le périmètre de l'action des eaux. Les personnes physiques ne peuvent être appelées à verser une contribution

que par les communes, dans le cas de la construction d'un canal collecteur d'assainissement, en vertu des art. 26 ss. Selon la réponse au recours, le Iégislateur cantonal aurait voulu distinguer ainsi les principaux bénéficiaires dont les intérêts sont déterminants pour l'exécution des travaux, d'une part, et la masse des propriétaires riverains dont les biens-fonds n'acquièrent une plus-value que par contre-coup, d'autre part. Il aurait rangé les personnes morales de droit privé dans la première catégorie, à côté des collectivités de droit public et des industries, parce qu'elles représentent généralement des intérêts importants. Admissible pour les charges fiscales, la distinction le serait aussi pour les charges de préférence. Pour la recourante, au contraire, les travaux préparatoires attesteraient que le législateur avait pour souci majeur, lors de l'élaboration de la loi, l'égalité totale entre toutes les personnes qui pouvaient tirer un avantage direct de la correction d'un cours d'eau. L'avantage en question ne saurait dépendre du fait que le propriétaire intéressé est une personne morale ou une personne physique. Il n'est pas nécessaire de décider si l'art. 22 de la loi sur les cours d'eau est compatible ou non avec le principe de l'égalité devant la loi inscrit à l'art. 4 Cst. En effet, la recourante ne saurait se borner à démontrer d'une manière abstraite que la discrimination opérée par le législateur valaisan serait insoutenable. Elle doit bien plutôt établir qu'elle est victime d'une inégalité dans le cas particulier, c'est-à-dire qu'en sa qualité de personne morale, elle est traitée par le décret moins favorablement que telle personne physique déterminée. Or elle ne le prétend nullement. D'ailleurs, si la digue érigée en 1966 est de nature à profiter à un propriétaire, c'est avant tout à la recourante sur le territoire de laquelle l'ouvrage a été construit. Il n'apparaît pas qu'une personne physique en bénéficie directement et, partant, puisse être astreinte à contribution.

2. Subsidiairement, la recourante se prétend victime d'une application arbitraire des art. 22 et 23 de la loi sur les cours d'eau. Elle estime que la digue construite en 1966 ne lui procure aucun avantage, mais lui fait perdre une quinzaine d'hectares sans mettre à l'abri les quelque cent autres qui sont directement menacés par les crues du Rhône. Pour protéger efficacement son domaine, il faudrait à son avis creuser un chenal pour le fleuve et purger le bassin de rétention de Finges.

Sans cela, l'accumulation de matériaux exhaussera constamment le lit fluvial et les eaux seront repoussées vers les digues latérales qu'elles ne tarderont pas à submerger. a) En vertu de l'art. 5 al. 3 LPE, applicable au Rhône et à ses affluents qui sont des torrents au sens de la loi (RO 75 I 132 s. consid. 4 et références citées), les données techniques des travaux pour lesquels un subside fédéral est à prévoir doivent au préalable être soumises, par les gouvernements cantonaux, à l'examen et à l'approbation du Conseil fédéral. En l'espèce, l'approbation requise a été donnée par l'arrêté du Conseil fédéral du 3 juin 1966. L'opportunité de la construction de la digue élevée en 1966 sur le domaine de la recourante ne peut dès lors plus être remise en question du point de vue technique.
b) L'art. 7 al. 2 lit. b LPE laisse au droit cantonal le soin de définir les principes d'après lesquels les frais résultant des travaux de défense, d'endiguement et de correction des torrents exigés par l'intérêt public (cf. art. 5 LPE) seront mis à la charge des intéressés. En plus de la part qu'ils supportent comme contribuables à l'impôt pour la participation de l'Etat à l'entreprise, les propriétaires intéressés peuvent être astreints à verser une contribution spéciale qui trouve sa limite naturelle et constitutionnelle dans la plus-value que les travaux procurent à l'immeuble. La contribution se justifie pour autant que les propriétaires astreints retirent de l'entreprise des avantages spéciaux, ne profitant pas aux autres citoyens. Cet intérêt détermine la mesure de l'obligation à contribuer (RO 16 p. 22 consid. 6). La loi valaisanne sur les cours d'eau ne précise pas la nature de l'avantage requis. Pourvu qu'il soit direct, un avantage quelconque motive l'obligation de contribuer; point n'est besoin qu'il soit absolu et définitif. Parmi les avantages qu'une correction de cours d'eau peut apporter aux immeubles du périmètre de l'action des eaux figure en premier lieu la suppression ou l'atténuation du risque d'inondation (cf. J. TREYVAUD, Les corrections de cours d'eau..., thèse Lausanne 1965, p. 132). Or la digue établie en 1966 est principalement destinée à préserver le Domaine de Finges des inondations. Aux dires du Service cantonal des eaux et forces hydrauliques, le rempart qui se dresse maintenant sur cette propriété dépasse d'un mètre le niveau le plus élevé que les eaux aient atteint jusqu'à présent.

Il résulte de cette déclaration non contestée, comme de l'examen des plans et des lieux, que la digue est en mesure de prévenir les effets des crues habituelles, sinon de résister à tous les événements. Une telle déduction s'impose au point de rendre superflue l'expertise proposée. C'est dire que la recourante tire de la digue un avantage direct qui justifie l'appel d'une contribution. c) Le montant de la contribution n'étant pas encore fixé, il n'y a pas lieu d'examiner s'il correspond à l'avantage obtenu. La recourante conserve du reste le droit d'attaquer la décision qui arrêtera le chiffre de sa participation. d) Peu importe que la digue soit construite sur le domaine de la recourante et qu'elle l'ampute de plusieurs hectares. Si l'Etat du Valais n'obtient pas la cession du terrain par un accord amiable, il devra procéder selon la loi fédérale sur l'expropriation, applicable en vertu de l'art. 8 LPE (cf. la décision du Conseil fédéral du 13 juillet 1962, prise après un échange de vues avec le Tribunal fédéral sur la question de compétence, dans la Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération, 31 (1962/1963) no 170 p. 330 ss.).

3. La recourante fait grief à l'Etat du Valais de laisser subsister, près du Domaine de Finges, un bassin de rétention naturel qui profiterait en réalité aux propriétaires d'immeubles sis en aval. Elle estime que le Grand Conseil a violé l'art. 4 Cst. en ne réclamant pas à ces propriétaires la contribution qu'il exige d'elle-même. La question soulevée est cependant étrangère à la présente cause. Selon le sens que lui attribue le Grand Conseil dans sa réponse et qui lie cette autorité, le décret du 8 juillet 1966 a trait uniquement au financement de la digue érigée la même année. Pour que ce texte crée une inégalité, il faudrait donc que la digue procure des avantages à certains propriétaires qui, à la différence de la recourante, ne sont pas tenus à contribution. Or, si d'autres sociétés que la recourante tirent profit de l'existence du bassin de rétention, elles ne le doivent nullement à la construction de la digue. Loin d'avoir étendu les limites du bassin, la digue les a plutôt resserrées, en empêchant

les eaux de se répandre librement sur les rives. L'inégalité alléguée ne résulte donc pas du décret attaqué, dont elle ne peut entraîner l'annulation.

4. Enfin, la recourante reproche au Grand Conseil de

BGE 93 I 97 S. 105

l'avoir obligée à payer une contribution, sans tenir compte de celle qu'elle s'était engagée à verser à la commune de Loèche en vertu d'une convention conclue en mars 1955. En l'astreignant ainsi à une double participation, l'autorité cantonale aurait commis un acte arbitraire et un déni de justice. La convention de mars 1955 liant la recourante à la commune de Loèche se rapportait aux travaux envisagés à l'époque. Elle ne s'applique pas nécessairement à la construction de la digue érigée en 1966, dont on ne savait encore rien lors de la conclusion de l'accord. En revanche, le décret du 8 juillet 1966 vise exclusivement ce dernier ouvrage. En vertu de l'interprétation qui le lie, l'Etat du Valais n'exigera une contribution de la recourante que pour la digue construite en 1966. Cette contribution sera payée à la commune de Loèche, conformément à l'art. 8 du décret du 23 mai 1953 qui n'a pas été modifié, à la différence de l'art. 6, par le décret complémentaire du 8 juillet 1966. La recourante allègue cependant, sans en apporter la preuve, que la commune de Loèche entend invoquer la convention de 1955 pour lui réclamer une participation aux frais des travaux exécutés en 1966. Que l'on regarde l'accord en question comme une convention de droit privé ou comme un contrat de droit administratif, il créait à la charge de la recourante l'obligation de payer à la commune de Loèche une contribution de plus-value (cf. FLEINER, Öffentlich-rechtliche Vorteilsausgleichung, Festgabe für Heusler, Bâle 1904, p. 96 s; IMBODEN, Der verwaltungsrechtliche Vertrag, RDS 77 (1958) II § 167 lit. a p. 175 a s. et § 178 lit. c p. 188 a). Sa conclusion avait été suggérée par un fonctionnaire du Service des eaux de l'Etat du Valais. Même si le canton n'est pas partie à la convention, il ne saurait donc l'ignorer. Sans doute l'existence de ce contrat passé entre une commune et une société privée ne peut-elle pas empêcher le canton d'exercer les droits que lui confère l'art. 22 de la loi sur les cours d'eau. Mais si les autorités valaisannes prétendent appliquer la convention de mars 1955 à la digue construite en 1966, elles devront en tenir compte lorsqu'elles arrêteront le montant de la participation aux frais exigée de la recourante en vertu de l'art. 25 de la loi sur les cours d'eau. Si la contribution totale imposée à la Société anonyme Domaine de Finges dépassait la plus-value que les travaux exécutés en 1966 ont procurée à ses immeubles, elle violerait le principe

BGE 93 I 97 S. 106

d'égalité devant la loi inscrit à l'art. 4 Cst. (cf. RO 16 p. 22 consid. 6, déjà cité). Il résulte d'ailleurs du dossier que c'est à la suite du refus de la recourante de contribuer volontairement au financement de la digue érigée en 1966 que le Conseil d'Etat a proposé au Grand Conseil de prendre le décret du 8 juillet 1966. La question du montant demeurant réservée, il n'était pas arbitraire de contraindre par un décret la Société anonyme Domaine de Finges à fournir la contribution spéciale prévue par la loi. Les art. 26 ss. de la loi sur les cours d'eau autorisent les communes à réclamer une contribution aux propriétaires fonciers intéressés dans le seul cas de la construction d'un canal collecteur d'assainissement. L'application de ces dispositions à la recourante, envisagée dans la réponse au recours qui laisse cependant la question indécise, se heurterait au fait que la digue construite en 1966 pour contenir les eaux du Rhône n'est pas un canal collecteur d'assainissement, mais un ouvrage de défense contre les inondations. Il serait arbitraire d'assimiler un pareil endiguement aux travaux visés par les art. 26 ss. de la loi.

Dispositiv

Par ces motifs, le Tribunal fédéral:
Rejette le recours.