Urteilskopf

99 Ia 364

41. Extrait de l'arrêt du 21 mars 1973 dans la cause Hoirs Chapallaz contre Commune de Nyon et Tribunal cantonal vaudois
Regeste (de):
Öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen. Bebauungsplan für Arkaden. Art. 4 und 22ter BV.

Städtischer Bebauungsplan, der für die Anlage eines Trottoirs für Fussgänger den Bau von Arkaden auf privatem Grundeigentum und den Erwerb der hiefür erforderlichen Rechte durch die Gemeinde vorsieht. Entschädigungsfrage. Materielle oder formelle Enteignung?

Regeste (fr):
Restrictions de droit public à la propriété privée. Plan d'alignement pour arcades. Art. 4 et 22ter Cst.

Plan d'alignement urbain prévoyant, en vue de l'aménagement d'un trottoir pour piétons, la construction d'arcades sur domaine privé et l'acquisition des droits nécessaires à cet effet par la commune. Indemnisation. Expropriation matérielle ou formelle?

Regesto (it):
Restrizioni di diritto pubblico alla proprietà privata. Piano di allineamento per portici. Art. 4 e 22ter CF.

Piano di allineamento urbano che, per agevolare il transito pedonale, prevede la costruzione di portici su suolo privato e l'acquisto dei diritti all'uopo necessari da parte del comune. Indennità. Espropriazione materiale o formale?

Sachverhalt ab Seite 364

BGE 99 Ia 364 S. 364

A.- Les hoirs d'Henri Chapallaz sont propriétaires, au

BGE 99 Ia 364 S. 365

centre de la ville de Nyon, de l'immeuble bâti no 96, situé à l'angle de la Grand-Rue et de la rue de la Gare, sur une parcelle de 140 m2. Le bâtiment abrite au rez-de-chaussée une librairiepapeterie et un service de reliure (exploités par des membres de l'hoirie), avec trois vitrines, dont une donne sur la rue de la Gare et les deux autres sur la Grand-Rue; il comprend en outre trois étages occupés par des appartements. Cinq bâtiments (nos 97 à 101) lui font suite le long de la Grand-Rue au nord-est, en direction de la place Bel-Air.

B.- Un plan d'extension partiel, mis à l'enquête publique le 13 avril 1968 par la Municipalité de Nyon, prévoit l'aménagement d'arcades au rez-de-chaussée des bâtiments nos 96 à 100; il fixe à cet effet un alignement en retrait de 3 mètres et prévoit la constitution d'une servitude de passage à pied en faveur du public, au für et à mesure de la réalisation du passage sous les arcades par la commune de Nyon. Les hoirs Chapallaz ont fait opposition à ce plan. Le Conseil communal de Nyon l'a néanmoins adopté le 9 septembre 1968 et le Conseil d'Etat l'a approuvé le 1er novembre 1968, après avoir rejeté l'opposition des hoirs Chapallaz. Saisi d'un recours de droit public des hoirs Chapallaz, le Tribunal fédéral l'a rejeté par arrêt du 26 novembre 1969; il a notamment retenu que les griefs de défaut de base légale et d'absence d'intérêt public n'étaient pas fondés; quant à l'indemnisation, il a relevé que la possibilité de faire valoir une prétention à indemnité, tant pour expropriation matérielle que pour expropriation formelle, existait selon le droit cantonal, de sorte que l'exigence posée par la jurisprudence était satisfaite et que le grief souleve sur ce point était mal fondé.

C.- Par requête du 23 novembre 1970, les hoirs Chapallaz ont demandé au Président du Tribunal du district de Nyon de constituer, conformément à l'art. 30 de la loi cantonale sur les constructions et l'aménagement du territoire (LCAT), le tribunal arbitral chargé de fixer l'indemnité qu'ils entendaient réclamer pour les conséquences dommageables du plan d'extension. Dans leur mémoire-demande adressé au Tribunal arbitral le 10 mai 1971, ils ont conclu à ce que la commune de Nyon soit condamnée à leur payer une indemnité de 581 500 fr. La commune de Nyon a conclu, à titre préjudiciel, au rejet de l'action pour cause de tardiveté. Statuant le 25 août 1971, le Tribunal arbitral a admis cette exception et rejeté les conclusions des demandeurs pour tardiveté.

Saisi d'un recours des hoirs Chapallaz, le Tribunal cantonal vaudois l'a rejeté et a maintenu le jugement attaqué par arrêt du 14 juin 1972, communiqué le 20 septembre 1972.

D.- Agissant par la voie du recours de droit public, les hoirs Chapallaz requièrent le Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt du Tribunal cantonal et de renvoyer l'affaire à l'autorité cantonale pour une nouvelle décision dans le sens des considérants; ils prennent également des conclusions subsidiaires pour le cas où leurs conclusions principales seraient rejetées. Ils allèguent la violation des art. 4 et 22 ter Cst. Ils reprochent au Tribunal cantonal d'avoir interprété la loi d'une façon étroite et restrictive, alors qu'elle devrait l'être de façon large et extensive en faveur du droit de propriété. La commune de Nyon conclut au rejet pur et simple du recours de droit public. Le Tribunal cantonal se réfère aux considérants de l'arrêt attaqué. Ayant demandé - et obtenu - la faculté de présenter un mémoire complétif, conformément à l'art. 93 al. 2 OJ, les recourants y ont pris des conclusions subsidiaires complémentaires.

Erwägungen

Considérant en droit:

1. Le recours de droit public ne peut tendre en principe qu'à l'annulation de la décision attaquée. Certains cas exceptionnels sont cependant réservés, notamment en matière d'expropriation matérielle, lorsque le recourant soutient que l'autorité cantonale a estimé à tort qu'il n'était pas touché par une expropriation matérielle; dans ce cas, le Tribunal fédéral, s'il admet le recours, peut inviter l'autorité cantonale à fixer l'indemnité (RO 96 I 355). Mais on ne se trouve pas ici en présence d'un tel cas. Les autorités cantonales ont simplement déclaré tardive l'action des hoirs Chapallaz en paiement d'une indemnité pour expropriation matérielle, sans se prononcer sur le bien-fondé d'une telle action. Le présent recours ne peut donc avoir qu'un caractère cassatoire, de sorte que sont irrecevables les conclusions qui tendent à autre chose qu'à l'annulation de la décision attaquée. Sont également irrecevables pour tardiveté (cf. BIRCHMEIER, Bundesrechtspflege, ad art. 93 p. 400) les conclusions subsidiaires formulées dans le mémoire de réplique, dans la mesure où elles ne seraient pas déjà

contenues dans l'acte de recours luimême.

BGE 99 Ia 364 S. 367

2. Les autorités cantonales ont déclaré l'action tardive en application de l'art. 30 al. 3 LCAT, selon lequel "le propriétaire doit requérir la constitution du Tribunal arbitral dans un délai de péremption d'un an, dès le moment où la restriction de droit public a pris définitivement effet". Les recourants ne prétendent pas que cette disposition soit contraire, en elle-même, à la garantie constitutionnelle de la propriété; ils se bornent à soutenir qu'est inconstitutionnelle la manière dont les autorités cantonales ont interprété cette disposition, ainsi que d'autres de la LCAT. S'agissant de l'interprétation et de l'application d'une disposition légale cantonale par les autorités cantonales, le Tribunal fédéral n'examine le grief d'inconstitutionnalité fondé sur une telle interprétation et une telle application que sous l'angle restreint de l'arbitraire (RO 97 I 626 consid. 6).

3. (Il n'était pas arbitraire de fixer le point de départ du délai à la date de l'approbation du plan par le Conseil d'Etat, et non à la date de l'arrêt du Tribunal fédéral.)

4. Les recourants fondent principalement leur recours sur la différence à faire entre dommage virtuel et dommage actuel. Ils soutiennent que le point de départ du délai de l'art. 30 al. 3 LCAT doit être fixé, non pas au moment où le dommage est seulement virtuel (ce qui serait le cas lors de l'approbation du plan par le Conseil d'Etat), mais au moment où le dommage devient actuel. Ils invoquent à l'appui de leur interprétation le jugement rendu par le Tribunal arbitral de Payerne le 5 mai 1969 (RDAF 1970 p. 212 ss.).
a) Le Tribunal cantonal, devant lequel cet argument avait également été présenté, a déclaré que si l'on devait admettre l'interprétation donnée par le Tribunal arbitral de Payerne - qui prête à discussion, selon lui -, on devrait alors reconnaître "que rien ne permet de dire que le dommage dont font état les recourants s'est "actualisé" depuis l'approbation du plan par le Conseil d'Etat". Une telle opinion est tout à fait soutenable. En effet, ou bien le dommage est déjà réel dès que le plan est définitivement sanctionné par une décision de l'autorité cantonale et qu'il entre en vigueur: dans ce cas-là, c'est la décision d'approbation du Conseil d'Etat qui est déterminante, comme le Tribunal cantonal - on l'a vu ci-dessus - pouvait le retenir sans arbitraire; ou bien une décision de l'autorité cantonale ne suffit pas à elle seule à actualiser le dommage, qui ne peut l'être que par la survenance d'autres événements, notamment par la

BGE 99 Ia 364 S. 368

réalisation du plan, et la décision du Tribunal fédéral du 26 novembre 1969 n'était pas plus apte à actualiser le dommage que la décision du Conseil d'Etat. Les recourants le reconnaissent d'ailleurs eux-mêmes implicitement lorsqu'ils déclarent, dans leur mémoire complémentaire, que "le dommage, résultant éventuellement d'un plan d'extension, ne devient effectif que lorsque le plan est exécuté et, en attendant son exécution, le dommage est seulement virtuel, sous réserve des cas concrets prévus à l'art. 30 LCAT". Il est vrai qu'ils disent également, dans leur recours, que dès l'arrêt du Tribunal fédéral, leur propriété "était, ipso facto, frappée d'une dévalorisation immédiate et allant toujours en s'aggravant". Si tel est bien le cas, c'est dès l'approbation du plan par le Conseil d'Etat, et non dès l'arrêt du Tribunal fédéral du 26 novembre 1969, qu'un tel effet s'est produit: c'est du moins ce que le Tribunal cantonal pouvait admettre sans arbitraire, comme on l'a vu ci-dessus. b.) Dans leurs conclusions subsidiaires figurant en fin du mémoire de recours, les recourants requièrent l'annulation de l'arrêt attaqué "en tant qu'il n'a pas expressément réservé pour l'hoirie Chapallaz son droit d'obtenir réparation du dommage virtuel résultant d'une interdiction future de transformer librement son immeuble". Mais ils ne prétendent pas - ni ne démontrent - qu'ils aient pris devant l'autorité cantonale une conclusion tendant à

obtenir une telle réserve. Ils ne sauraient donc reprocher au Tribunal cantonal d'avoir agi arbitrairement en ne statuant pas sur une conclusion qui n'a pas été articulée devant lui. Leurs conclusions subsidiaires sont donc mal fondées, sinon même irrecevables. Mais même si les recourants avaient apporté la preuve d'une conclusion prise dans ce sens devant le Tribunal cantonal et que la Cour de céans pût examiner la question au fond, il est fort douteux qu'elle donnât suite à leurs conclusions subsidiaires. En effet, l'objectifvisé par le plan litigieux, à savoir la création d'un passage en arcades pour piétons au rez-de-chaussée de l'immeuble des recourants, implique l'acquisition, par la commune, d'une servitude de passage sur la partie de l'immeuble à aménager en arcades. La commune elle-même ne le conteste pas. Le plan d'extension partiel, tel qu'il a été adopté par la commune, mis à l'enquête publique et approuvé par le Conseil d'Etat, porte la mention suivante: "Une servitude de passage à pied en faveur du public (servitude personnelle) sera inscrite au

registre foncier, au für et à mesure de la réalisation du passage sous les arcades par la commune de Nyon." D'autre part, dans une lettre du 5 avril 1971 adressée au greffe du Tribunal arbitral, la Municipalité a précisé, en confirmation d'un entretien du 2 avril 1971: "En cas de transformation, démolition ou reconstruction de l'immeuble Chapallaz, il devra être prévu un passage pour piétons de 3 mètres, dès la façade, devant être mis à la disposition du domaine public." Ainsi, lorsque les hoirs Chapallaz décideront de transformer leur bâtiment, ils devront se conformer au plan et y prévoir un passage en arcades au rez-de-chaussée. La commune devra alors acquérir, contre indemnité, le droit de passage nécessaire à cet effet. A défaut d'entente entre les parties, c'est dans une procédure d'expropriation formelle que devra être fixée ladite indemnité, en application de la loi cantonale sur l'expropriation, qui prévoit les différents éléments d'évaluation du dommage, notamment la dépréciation des parties restantes en cas d'expropriation partielle, ainsi que les autres préjudices qui sont la conséquence de l'expropriation. Or les éléments du dommage allégués par les hoirs Chapallaz dans leur mémoire-demande au Tribunal arbitral paraissent tous être la conséquence de l'expropriation formelle nécessitée par la réalisation du plan d'extension; on n'en voit point, à première vue du moins, qui soit la conséquence de la seule adoption du plan d'extension partiel et non de la réalisation de ce plan, de sorte qu'on peut se demander si leurs prétentions trouvent leur place dans une demande d'indemnité pour expropriation matérielle. Mais, on l'a vu ci-dessus, la cour de céans n'a pas à trancher ce point. D'autre part, les recourants n'ont pas prouvé avoir demandé au Tribunal cantonal de réserver leur droit d'ouvrir à nouveau la procédure de l'art. 30 LCAT pour le cas où se concrétiseraient d'autres dommages que ceux qu'ils alléguaient dans leur mémoire de demande; ils ne sauraient donc lui reprocher d'avoir agi arbitrairement en ne leur accordant pas une telle réserve.