

Literaturanzeigen

Fritschi Ernst, Dr. med. vet. und *Riedi Franz*, Dr. iur.: *Kommentar zur Eidgenössischen Fleischschauverordnung* vom 11. Oktober 1957/26. Mai 1959. 239 Seiten. Druck von Huber & Co. AG, Frauenfeld 1960.

Die leichte Verderblichkeit des zum Konsum bestimmten Fleisches und die schwerwiegenden Folgen, die der Genuß verdorbenen Fleisches nach sich zieht, haben einer umfangreichen Gesetzgebung geführt. Gestützt auf das BG vom 8. Dezember 1905 betreffend den Verkehr mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen hat der Bundesrat insbesondere die Eidgenössische Fleischschauverordnung vom 11. Oktober 1957 erlassen. Ihre Bestimmungen erfassen eigenartige Grenzgebiete der Veterinärmedizin und der Jurisprudenz. Der Zugang zu dieser wichtigen Verordnung ist daher nicht leicht. Für den Juristen setzt das Verständnis das Bekanntsein mit mannigfaltigen Grundelementen der Veterinärmedizin voraus; der Tierarzt dürfte Schwierigkeiten haben, sich in vielerlei Rechtsbegriffen zurechtzufinden. Da anderseits der Eidgenössischen Fleischschauverordnung eine eminent praktische Bedeutung zukommt, entspricht ihre Kommentierung durch den Direktor des Eidgenössischen Veterinäramtes und seinen juristischen Adjunkten einem wirklichen Bedürfnis.

Von anderen Kommentaren unterscheidet sich der vorliegende naturgemäß schon in der Methode. Da kaum zugängliche Entscheide von Gerichten oder Verwaltungsbehörden vorhanden sind, müssen sich die Bearbeiter, sofern sie nicht auf Gutachten zurückgreifen können, mit ihrem Wissen und ihrer Erfahrung behelfen, so daß die Arbeit auf weite Strecken eher einer Einführungsvorlesung gleicht. Das ist verdienstvoll; denn nur auf diesem Weg gelingt es, Übersicht in die reichlich komplexe Materie zu bringen.

In bedeutenden aktuellen – und umstrittenen – Hauptfragen wird sorgfältig Stellung bezogen, etwa zur Zulässigkeit der Abgabe von Fleisch und Fleischwaren durch Automaten oder zur Rechtmäßigkeit der Erhebung von Nachfleischschaugebühren. Daneben ist der Jurist besonders dankbar für die Erläuterung der zahlreichen Begriffe, deren exakte Umschreibung die

Handhabung der Verordnung erleichtert. Durch unzählige Beispiele wird verdeutlicht, was unter Fleisch, frischem Fleisch, Gefrierfleisch, tiefgekühlten Fleischwaren, Dauerfleischwaren, begrenzt haltbaren Fleischwaren, leicht verderblichen Fleischwaren, tischfertigen Fleischwaren, Vollkonserven, Halbkonserven, verkaufsfertigen Kleinpackungen usw. zu verstehen ist. Dem Laien, was in diesen Belangen auch der Jurist ist, wird gesagt, worin sich Schlachtplanzen, Schlachtlöcher, Schlachthäuser und Schlachthöfe unterscheiden, wozu Gesundheits- und Begleitscheine dienen, welches Fleisch als bankwürdig, bedingt bankwürdig oder ungenießbar erklärt wird, welche Arten der Kältekonserverung es auseinanderzuhalten gilt. Schließlich wird auch manches wissenschaftliche Detail gepflegt. Man lernt, daß von Bundes wegen keine Möglichkeit besteht, das Ausreißen der Froschschenkel ohne vorherige Tötung der Tiere zu verbieten, daß das Pferdefleisch in Belgien, Dänemark und Finnland sehr geschätzt wird, daß das Inverkehrbringen von Hunde- und Katzenfleisch und daraus hergestellter Fleischwaren untersagt oder der Vertrieb der Käsewurst in der Schweiz verboten ist. Auch daran, daß der Walfisch zoologisch zu den Säugetieren gehört und deshalb nicht als Fisch im Sinne der Verordnung gelten kann, wird man erinnert.

Dem Kommentar sind die Texte des Bundesgesetzes betreffend den Verkehr mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen, der Verordnung betreffend die Untersuchung der Einfuhrsendungen von Fleisch und Fleischwaren sowie der wichtigsten Kreisschreiben des Eidgenössischen Veterinäramtes beigelegt. Ein umfangreiches Sachregister beschließt den handlichen Band.
Dr. J. Vontobel

Schweizerische Juristische Kartothek: Karten 1962.
2. Lieferung: 13 Karten = 96 Seiten.

Inhalt: 2 Karten zur AHV (P. Binswanger und A. Granacher), 2 Karten zum Steuerrecht des Kantons Solothurn (Fr. Reinhardt), 2 Karten zum Steuerrecht des Kantons Waadt (J. W. Brack) und 3 Karten zum Steuerrecht des Kantons Wallis (E. Taugwalder), ferner Einzelkarten über die Eigentumsbeschränkungen des kantonalen öffentlichen Rechts (E. Thilo), über das Grundbuchrecht (H. Deschenaux) und über den Grundbuchgeometer (E. Thilo).

Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung

Band 63 Jahr 1962 Nr. 24 Zürich, 15. Dezember 1962

Le prix de l'urbanisme et la propriété privée

Par *Jean-François Aubert*, Professeur à la Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel

Allez, achetez une terre et prenez-en possession. Vous pouvez vous asseoir et fumer votre pipe . . . Dans dix ans, vous serez riche.
Henry George

1. L'accroissement de la population est, chez nous comme ailleurs, l'un des principaux soucis des autorités civiles. Et, quand un tel accroissement coïncide avec une période de prospérité, le besoin de terrains augmente si fort que l'aire du pays paraît se rétrécir. Pour loger tant de monde, il faut beaucoup de maisons nouvelles, surtout si l'on veut bien considérer que les habitants n'acceptent plus de vivre, comme ils le faisaient trop souvent autrefois, entassés dans une même chambre. Ensuite, toutes ces personnes sont autant d'administrés, qu'il convient de doter de services publics. Ce qui nécessite la construction de collèges, l'agrandissement de postes et de gares, et de toutes sortes d'autres bâtiments. En outre, les gens de notre époque aiment à se déplacer; il y en a toujours davantage qui circulent en automobile. Ce qui suppose des routes plus nombreuses et plus larges, et des emplacements pour garer les voitures. Enfin, les citoyens d'aujourd'hui s'inquiètent de leur santé. Ils demandent des parcs et des zones de verdure.

Tous ces besoins, nous venons de le rappeler, ont deux points communs. D'une part, ce sont des besoins de terrains. D'autre part, leur satisfaction relève, d'une manière plus ou moins directe, des autorités civiles. Ce sont ces autorités, principalement cantonales et communales, qui affectent certaines parties du sol au domaine public, et qui en destinent d'autres à des utilisations privées bien précises. L'ensemble des règles et des mesures qui servent à ce double propos s'appelle l'urbanisme.

2. Chaque année, l'urbanisme coûte plus cher. Il occupe un personnel toujours plus nombreux. Le prix des machines et des matériaux augmente. Mais ce ne sont pas ces postes qui retiendront notre attention. Ils intéressent les ingénieurs plutôt

que les juristes. C'est d'une troisième rubrique que nous voudrions dire ici quelques mots: les indemnités que l'Etat doit verser aux particuliers. Ces indemnités tiennent à la propriété privée des terres. L'Etat ne peut, en général, disposer du sol d'autrui sans en dédommager les propriétaires. Et les sommes qu'il doit ainsi payer occupent, dans les comptes de l'urbanisme, une place importante. Une place même dont l'importance croît en termes relatifs aussi bien qu'absolus, parce que les terres, demandées plus qu'offertes, bénéficient d'une constante plus-value, et que cette augmentation est plus rapide que celle des traitements, des salaires et du prix des matériaux et des machines.

3. Ce sont les contribuables qui financent l'urbanisme. Ce sont donc eux qui supportent le poids des indemnités servies aux propriétaires. Or, pour des raisons faciles à comprendre, ces dépenses ne sont pas très populaires. La légitimité de la plus-value foncière¹ n'est pas contestée. Bien entendu, il n'est pas question ici de mettre en cause la propriété privée des terres qui, sous une forme ou sous une autre, doit rester l'un des garants de notre sécurité et, par conséquent, de notre liberté. Mais on peut, et, dans l'intérêt de cette propriété, on doit même se demander s'il n'existe pas des moyens de diminuer la charge qu'elle fait peser sur les contribuables.

4. A première vue, il semble qu'il y ait quatre façons de réduire, en matière d'urbanisme, la part des frais qui résulte de la propriété privée, tout en respectant l'existence même de cette institution, et le principe d'égalité:

a) Le nombre des cas où une indemnité est due n'étant pas clairement établi, on pourrait tendre à le limiter.

b) Lorsqu'une indemnité est due, on pourrait la calculer de la manière la plus stricte.

c) Puisque les dommages causés à la propriété privée doivent être réparés, on pourrait, inversement, lui faire payer les avantages qu'elle tire de l'urbanisme; en d'autres termes, on pourrait lui imposer des contributions spéciales.

d) Enfin, quand de telles contributions seraient dues, on pourrait chercher à les mesurer largement.

A. De l'expropriation matérielle

5. Lorsque les autorités cantonales ou communales ont besoin d'un terrain, pour atteindre un but d'utilité publique, elles l'achètent à l'amiable, ou elles entament la procédure d'expropriation formelle. Dans les deux hypothèses, qu'elles versent un prix d'achat ou une indemnité, la situation est claire: elles paient le sol qu'elles acquièrent.

Mais ces autorités peuvent parfois réaliser leurs fins d'une autre manière, sans acquérir la propriété d'autrui. Il leur suffira peut-être de diminuer les droits du propriétaire. Par exemple, de limiter sa faculté de bâtir sur son fonds. Mais chacun sait qu'il y a deux sortes de restrictions. Il y en a, si l'on peut dire, qui sont nor-

¹ Dont, aujourd'hui, l'élément prépondérant est la «rente de situation». Et l'on se souviendra que «de progrès technique n'a pas d'action, ou presque aucune, sur les rentes de situation» (J. Fourastié, *Le Grand Espoir du XXe siècle*, 3e éd., Paris, 1952, p. 137).

males. Il y en a d'autres qui sont d'une gravité particulière. Exemple: Si vous interdisez à un propriétaire foncier d'édifier une maison de plus de trois étages, vous lui imposez une restriction tout à fait supportable. Si, au même propriétaire, vous interdisez toute construction sur un terrain qui, par ailleurs, s'y prêterait, vous lui infligez une limitation extrêmement sensible. Juridiquement, la différence s'exprime de la façon suivante: dans le premier cas, aucune indemnité n'est due; dans l'autre cas, la justice veut qu'il en soit payé une. Les restrictions du deuxième type s'appellent des «expropriations matérielles»².

6. Entre les restrictions ordinaires et les expropriations matérielles, la frontière est des plus imprécises. Il n'est pas toujours possible à un juriste de répondre clairement à cette question, qu'un profane jugerait élémentaire: telle mesure est-elle gratuite ou onéreuse pour la collectivité?

Assurément, la notion d'expropriation matérielle est de droit fédéral, comme la garantie de la propriété dont elle dérive³. Elle ne dépend pas du bon vouloir des cantons. C'est le Tribunal fédéral qui l'a créée. Mais la définition «officielle» qu'il en a donnée, il y a une vingtaine d'années, est vague⁴, et la jurisprudence qui devrait servir à l'illustrer est maigre⁵. C'est dire qu'en pratique nous disposons ici d'une certaine latitude, et que nous pourrions chercher à étendre les cas de simple restriction, et à réduire dans la même mesure ceux d'expropriation.

7. Tous les auteurs qui ont écrit sur cet objet nous mettent en garde contre le danger des formules absolues. Même si, neuf fois, une restriction d'un type déterminé paraît n'appeler aucune compensation, il peut arriver, la dixième fois, que la justice en commande une. Le sentiment de cette relativité ne doit cependant pas nous empêcher de proposer quelques règles générales, qui exprimeront, si l'on veut, des présomptions.

a) Les alignements

8. Les alignements ont pour but principal de réserver des espaces libres de constructions. Ces espaces, la collectivité en aura probablement besoin plus tard, pour atteindre des fins d'intérêt public. Il s'agira surtout de routes à établir ou à élargir; il pourra s'agir aussi parfois de bâtiments à édifier, de parcs à aménager. Quand elle s'avisera de réaliser ces projets, la collectivité achètera les terrains ainsi grevés, ou elle les expropriera. Alors, le prix qu'elle paiera sera naturellement la

² La littérature relative aux expropriations matérielles est immense, «unübersichtlich», comme disent nos amis de Suisse allemande. On trouvera deux utiles bibliographies chez M. A. Meier-Hayoz, *Commentaire* des art. 641 ss. du Code civil, Partie systématique, Berne, 1958, p. 96, et chez M. W. Schumann, ZBl 1961 103.

³ ZBl 1961 72, Keller, du 11 mai 1960.

⁴ ATF 69 I 234, *Hoirie Müller-Haiber*, du 8 novembre 1943. Voici la fameuse phrase, qui se prête assez difficilement à la traduction française: «En règle générale, la mesure équivaut à une expropriation matérielle lorsque le propriétaire se voit interdire l'usage jusqu'alors licite qu'il faisait de son bien, ou enlever le profit économique qu'il en tirait, ou lorsque l'interdiction limite l'utilité de ce bien d'une manière extraordinairement sensible, et que, ne frappant qu'un ou quelques propriétaires isolés, elle leur imposerait un trop grand sacrifice en faveur de la collectivité, si elle n'était accompagnée d'une indemnité» (p. 241-242). On avouera que cette formule n'a ni le mérite de l'élégance, ni celui de la clarté.

⁵ La plupart des arrêts publiés s'occupent de vérifier si la mesure attaquée a bien une base légale. Cf., tout au plus, ATF 74 I 475, *Société romande d'électricité*, du 22 décembre 1948; 81 I 346, *Spiess*, du 26 octobre 1955; 82 I 164 ss., *Egger*, du 20 juin 1956.

juste contrevaieur des fonds; il ne sera point diminué du fait de l'alignement. Cela est si évident que tout commentaire est superflu⁶. Pour nous, la question est autre: il est demandé si la restriction temporaire du droit de bâtir est elle-même si grave qu'elle appelle une indemnité.

9. Nous croyons qu'en principe la réponse doit être négative⁷. Elle l'est, indiscutablement, lorsque le terrain ne se prête pas à la construction.

Elle le sera également lorsque, sans empêcher la construction d'une maison, l'alignement limite la faculté du propriétaire, d'en choisir l'exact emplacement.

La restriction ne justifiera pas non plus d'indemnité si elle oblige le propriétaire à réduire les dimensions du futur bâtiment. En effet, nous verrons plus loin (n° 21) que le découpage de zones de hauteurs ou longueurs variables n'entraîne, traditionnellement, aucune compensation. Il n'y a pas de raison de proposer une autre solution pour les variations dues à un alignement.

10. Reste l'hypothèse, plus délicate, où l'alignement soustrait à toute construction un fonds qui, normalement, s'y prêterait.

Il ne faut pas oublier ici que ce qui distingue un alignement d'une zone de verdure, par exemple (ci-dessous, n° 13), c'est que, dans le premier cas, le terrain grevé est destiné à être acquis par la collectivité⁸, tandis que, dans le second cas, il restera propriété privée. Dans le premier cas, donc, le propriétaire touchera une indemnité d'expropriation formelle (à moins que l'alignement ne soit abandonné). Dans le second cas, il n'y doit guère compter.

En conséquence, il semblerait que le propriétaire touché par un alignement, ne subissant pas de perte véritable, ne doive pas prétendre de dédommagement pour la durée du ban. Toutefois, il peut aussi n'être pas équitable de lui imposer sans contrepartie une longue immobilisation d'un élément patrimonial important. C'est pourquoi nous suggérerions une solution nuancée:

11. Le propriétaire pourrait choisir entre trois possibilités: exiger de la collectivité qu'elle lui rachète son fonds au prix qu'il avait lorsque l'alignement est passé en force; ou réclamer une indemnité (égale à la différence entre le prix du terrain franc et celui du terrain grevé), tout en conservant le fonds⁹; ou simplement attendre.

S'il choisit la première possibilité, la question est réglée, et il n'a plus de prétention à faire valoir (hormis le cas où la collectivité détournerait le fonds de sa destination publique). S'il choisit la deuxième possibilité, son terrain *se transforme*

⁶ Comp. Obergericht de Zurich, du 12 avril 1957, ZR 1957, n° 122, p. 283, cons. I 6: l'Etat ne doit pas s'enrichir en commençant par diminuer sans compensation la valeur d'un fonds qu'il se propose d'exproprier ensuite. Cf. encore Obergericht de Bâle-Campagne, du 29 juin 1956, BJM 1958 114, et de nombreux arrêts du Tribunal cantonal de Vaud, RDAF, 1947, p. 70, n° 102 (article de M. G. Derron).

⁷ Cf. plusieurs arrêts fédéraux, *Charrière-Buagnat*, du 15 octobre 1903, ATF 29 I 394-395; *Mourlevat*, du 1er juin 1904, JT 1905 I 178; *Karl Zeller*, du 17 juin 1905, ATF 31 II 557-559; *Le Fort*, du 3 juin 1946, RDS 1947 415a (rapport de M. G. Béguin).

⁸ Les alignements qui sont définitifs, c'est-à-dire qui ne préparent pas une expropriation formelle, ont la nature d'une zone de verdure. Pour un exemple, voir ATF 79 I 225, *M. F. Oerlikon AG*, du 21 octobre 1953 - où, toutefois, la question de l'indemnité ne s'est pas posée.

⁹ A vrai dire, le Tribunal fédéral n'a pas tranché la question de savoir si la deuxième possibilité existe à côté de la première (arrêt du 14 décembre 1957, *Solca*, cité par M. P. Zumbach, ZBl 1960 72, n. 54b.) Mais il semble que cette possibilité dérive nécessairement du principe de la *proportionnalité* des mesures étatiques.

juridiquement en sol de culture (en sol qui ne peut être que cultivé, et non bâti), et c'est la qualité qu'il aura lors de la future expropriation. Si, enfin, le propriétaire s'abstient de toute réclamation (troisième possibilité), son fonds reste un terrain à bâtir, et c'est à ce titre qu'il sera exproprié lors de l'exécution du plan d'alignement.

b) Les zones

12. Mais l'urbanisme ne se contente pas d'ouvrir des routes et des places. Il découpe des zones dans le territoire des communes ou du canton, de manière à rendre plus judicieuse l'utilisation du sol. Ici, des usines; plus loin, des maisons locatives; ensuite, des villas; enfin, là-bas, des domaines agricoles. On ne conçoit pas l'urbanisme sans zones. Nous allons considérer quelques-unes d'entre elles.

1. Zone agricole et zone de verdure

13. Pour assurer des terres aux paysans, et surtout des lieux de promenade et de détente aux citadins, l'usage s'est répandu, depuis quelques décennies, de frapper certaines zones de l'interdiction d'édifier aucun bâtiment (zones de verdure), ou de n'y tolérer que des constructions qui ont un rapport avec l'agriculture (zones agricoles).

Nous tiendrions là un mode élégant de combattre le rétrécissement de nos campagnes, s'il n'était pas si cher. Mais il est évident qu'une interdiction presque totale de construire est une de ces mesures graves, qui supposent une indemnité.

14. Plus exactement, une indemnité est due lorsque le sol grevé se prête à la construction. Autrement dit, la question paraît se ramener à savoir si nous sommes en présence d'un terrain à bâtir ou d'un terrain de culture. Il faut indemniser dans le premier cas, non dans le second.

Qu'est-ce alors qu'un *terrain à bâtir*?

Nous avons bien, à l'art. 218 du Code des Obligations, une notion fédérale du «terrain à bâtir». C'est le terrain qui échappe à l'inaliénabilité temporaire des domaines agricoles. Mais la notion varie selon les cantons, car le Tribunal fédéral n'exerce pas, à son endroit, une juridiction unificatrice. Et, dans sa jurisprudence de droit public, il lui arrive de couvrir des interprétations assez différentes¹⁰. Il a même protégé récemment la pratique très stricte des Conseils d'Etat zurichois et argovien, qui ne met au bénéfice de l'exemption que les terrains sur lesquels le propriétaire pensait bâtir dans un avenir immédiat¹¹. Il est évident qu'entendue dans un sens aussi étroit et subjectif, la notion n'est pas applicable à l'urbanisme. Vouloir l'utiliser néanmoins pour décider d'une indemnité, ce serait ouvertement violer la garantie de la propriété.

15. Nous commettrions une erreur semblable si nous prétendions emprunter les notions du droit fiscal. Il est vrai que certaines lois cantonales sur les contributions directes distinguent, pour le calcul de l'impôt sur le patrimoine, entre les terrains agricoles et les autres terrains; elles font, notamment, estimer ceux-ci à leur valeur vénale, ceux-là à leur valeur de rendement. Mais leur but, comme

¹⁰ ATF 84 I 1, *Benz*, du 19 mars 1958.

¹¹ Pour Zurich, ZBGR 1959 251, *Triib*, du 28 janvier 1959; pour Argovie, AGVE 1960 215, *Bon*, du 18 mai 1960; et ATF 88 I 1, *Höchli*, du 31 janvier 1962.

celui de l'art. 218 du Code des Obligations, est de protéger l'agriculture. Même un fonds qui se prêterait à la construction sera taxé comme un domaine rural, lorsque telle est la façon dont il est effectivement exploité. Cette politique de protectionnisme agraire serait contrecarrée, si l'Etat se servait du même critère pour déterminer les cas d'expropriation (et le montant des indemnités).

16. Nous devons donc tenir pour terrains à bâtir, outre les immeubles qui sont déjà bâtis, tous ceux qui, objectivement, se prêtent à la construction, quels que soient leur affectation présente et les desseins de leur propriétaire. Cela signifie: tous les immeubles qui jouissent d'une voie d'accès convenable, qui sont rattachés au réseau des égouts, et qui sont alimentés en eau et en électricité.

Mais cela signifie encore: tous ceux qui, sans être dotés des mêmes avantages, en peuvent être pourvus. Ici, l'indemnité, comparée à celle qui est versée pour les immeubles tout à fait équipés, sera diminuée de ce que coûterait au propriétaire l'établissement de ces voies et canalisations. Le montant de la déduction dépend, naturellement, de la part de frais que la collectivité aurait assumée; par exemple, selon qu'une route est, ou non, prévue dans un plan d'alignement. Si aucune route n'est encore prévue, le financement de la voie d'accès incombera entièrement au propriétaire, et la valeur de son fonds en est amoindrie. Autrement dit, toutes les mesures qu'une commune prend pour la colonisation d'un nouveau quartier rendent ensuite d'autant plus coûteuse la conversion de ce quartier en zone agricole ou de verdure.

17. En revanche, il convient de ne pas attacher trop d'importance aux prix qui sont pratiqués dans les transactions privées. Ce n'est pas à la collectivité à faire les frais d'une spéculation¹². Quand des particuliers achètent à des prix surfaits des terrains de culture, en espérant qu'ils deviendront des terrains à bâtir, ils hasardent là une conjecture sur le développement ultérieur de la commune. Si cette conjecture se révèle fautive, tant pis pour eux. Au reste, la perte n'est peut-être pas définitive, car, aux alentours des localités qui s'agrandissent, le tracé des zones agricoles doit être périodiquement revu.

18. Finalement, on aura remarqué qu'en matière d'indemnité expropriatoire, la notion du terrain à bâtir est des plus floues. Elle est beaucoup moins stricte qu'en matière de protectionnisme agraire. Au fond, elle comprend tous les immeubles pour lesquels un acquéreur honnête, raisonnable et expérimenté paierait un prix supérieur à leur valeur de rendement. Exemple: Soit une zone de verdure, décrétée par l'Etat pour sauvegarder la beauté d'un paysage campagnard¹³. Le terrain frappé, lorsqu'il n'est utilisé qu'à des fins agricoles, vaut environ deux francs le mètre carré. Par conséquent, les propriétaires qui peuvent démontrer qu'un amateur leur en a offert, ou leur en offrirait probablement une somme supérieure, ont droit à une indemnité égale à la différence entre ce prix et celui de deux francs. Encore faudrait-il, bien entendu, que cet amateur ne fût ni un ignorant, ni un enthousiaste, ni un spéculateur.

¹² Pour un bel exemple (en matière d'expropriation formelle), cf. Obergericht de Schaffhouse, du 13 décembre 1957, ZBI 1958 169. Comp. encore Appellationsgericht de Bâle-Ville, du 21 avril 1956, BJM 1957 113; Cour de Justice civile de Genève, du 18 mai 1945, RDADF 1948, p. 233, ch. 6 (article de M. A. Vierne).

¹³ Comp. un important jugement du Bezirksgericht de Zurich, du 8 juillet 1960 (non publié), concernant le Col de l'Albis.

2. Zone industrielle

19. Cette zone peut être entendue de deux façons.

Dans un sens large, elle désigne la seule partie du territoire communal où des bâtiments industriels peuvent être construits, tout autre zone leur étant fermée. Dans un sens strict, elle indique les terrains où ne peuvent être construits que des bâtiments industriels, les autres bâtiments en étant exclus¹⁴. On ne tiendra raisonnablement pour industriels que les bâtiments dont le voisinage nuirait à des maisons d'habitations, à cause du bruit, de la fumée et des autres émanations qui en proviennent. Un atelier de fine mécanique ne rentrerait donc probablement pas dans cette catégorie. Inversement, les maisons qui abritent le personnel nécessaire à la marche de l'exploitation peuvent être construites parmi des fabriques, même si la zone est entendue en un sens strict.

20. L'établissement d'une zone industrielle au sens large ne dévalue pas les fonds qui s'y trouvent, puisque leurs propriétaires ne sont pas limités dans l'usage qu'ils peuvent en faire. Tout au plus verra-t-on que les amateurs de villas s'en détournent. Mais les hommes d'affaires y prendront un intérêt accru. Et ceci vaut bien cela. L'inverse peut être dit des autres zones, d'où l'industrie est bannie. L'interdiction de construire une usine est donc une restriction supportable sans indemnité.

Par contre, le découpage d'une zone industrielle au sens strict réduit considérablement la liberté des propriétaires. Ils n'ont plus que deux possibilités: ne pas construire, ou construire une usine. Toutefois, si la zone est judicieusement située, dans une région qui est en pleine croissance économique, les fonds frappés ne subiront pas de moins-value¹⁵. Les acquéreurs en seront moins nombreux, mais ils seront disposés à payer davantage.

Ce n'est là, pourtant, qu'une présomption¹⁶. Si le propriétaire, qui désire vendre sa terre, ne reçoit aucune offre convenable pendant de longues années, il faudra, soit que la commune corrige son plan, en réduisant la surface de la zone industrielle, soit qu'elle rachète les terrains grevés à ceux qui le lui demandent.

3. Restrictions quant à la hauteur

21. Le plan d'urbanisme distingue souvent selon la hauteur des maisons. Il y aura, par exemple, la zone des maisons de quatre étages ou plus, celle des maisons de trois étages, et celle des villas. Les distances aux limites du fonds, les densités, les coefficients d'utilisation et les taux d'occupation du sol varient parallèlement. Cette distinction influence le prix des terrains. Sauf dans les quartiers élégants, la terre risque de se vendre moins cher pour une villa que pour une maison locative de quatre étages. Le plan crée donc une inégalité entre les propriétaires. Et pourtant, traditionnellement, cette inégalité n'est pas indemnisée. On pourrait évidemment, ici comme en d'autres domaines de l'urbanisme, proposer un système de péréquation. Les propriétaires favorisés par le plan paieraient à ceux qui en

¹⁴ La distinction est clairement exprimée dans les arrêts fédéraux *Lips-Meier*, du 29 avril 1948, ATF 74 I 153-154, et *Nadag AG*, du 13 mars 1957, ZBI 1957 263.

¹⁵ Sic, Conseil d'Etat de Zurich, du 13 décembre 1956, ZBI 1957 344; et Conseil d'Etat de Lucerne, du 10 avril 1958, ZBI 1959 263.

¹⁶ Cf., notamment, les avis de MM. M. Hofstetter, ZBI 1956 530, et F. Gygi, MBVR 1961 77-78; comp. encore l'art. 183ter I (nouveau) de la loi zurichoise d'introduction au Code civil, ZGS VI 39.

pâtissent une sorte de soulte. Mais ce système, qui a peut-être l'avenir pour lui, n'est guère pratiqué à l'heure qu'il est¹⁷. Sans doute paraît-il trop complexe.

22. La solution traditionnelle, qui refuse tout dédommagement au propriétaire d'un fonds dans la zone des villas, ne va d'ailleurs nullement de soi. Elle procède d'un jugement de valeur fondamental, d'après lequel tout ce qu'un propriétaire peut exiger, c'est qu'on le laisse construire sur son terrain une maison d'habitation pour lui et pour sa famille. Les autres facultés sont des grâces du législateur, qui peuvent lui être enlevées sans indemnité.

B. Du montant des indemnités

23. On vient de voir une première difficulté, qui est la définition de l'expropriation. Et l'on aura noté, au passage, un certain illogisme: Toutes les fois que l'Etat veut s'adjuger les droits d'un propriétaire, il ne peut le faire que par l'expropriation formelle, en réparant la totalité du dommage qu'il inflige. Mais, quand il se borne à restreindre ou à interdire l'usage des droits d'autrui, sans se les approprier, il n'est pas toujours tenu de réparer le préjudice qu'il cause. Il ne le fera que lorsque ce préjudice sera particulièrement grave.

Il y a donc ici une sorte de discontinuité de la pensée. Si l'Etat m'enlève une petite bande de terrain, afin d'élargir une route, il m'en paiera l'exacte contre-valeur (sous réserve de compensation). S'il m'interdit d'édifier, sur le reste du fonds, une maison de plus d'un étage, il ne me paiera rien, pour un dommage peut-être plus grand.

24. Nous supposons que nous avons circonscrit les cas d'expropriation. Nous savons quand une indemnité est due. Il s'agit maintenant de savoir quel sera le montant de cette indemnité¹⁸.

Le calcul de ce montant a déjà retenu l'attention de beaucoup d'experts, de commissions et de tribunaux. Peut-être y a-t-il, ici encore, quelques économies à réaliser¹⁹. Nous choisirons, à titre d'exemples, quatre questions parmi d'autres, qui touchent plus particulièrement l'expropriation formelle: la date de référence pour l'évaluation du dommage; l'influence sur le prix du terrain de l'ouvrage pour lequel l'expropriation est demandée; la distinction claire entre le dommage qui résulte de l'expropriation et celui qui provient de l'ouvrage; l'imputation des avantages²⁰.

¹⁷ On en trouve une timide amorce à l'art. 27 de la loi bernoise sur les constructions, du 26 janvier 1958.

¹⁸ Sur l'indemnité, on lira l'article, toujours actuel, de Walter Burckhardt, *Die Entschädigungspflicht nach schweizerischem Expropriationsrecht*, RDS 1913 145, et la thèse de M. Georges Derron, *L'indemnité d'expropriation*, Lausanne, 1945.

¹⁹ Une computation négligente peut conduire à d'étranges résultats. Preuve en soit un arrêt de l'Obergericht de Soleure, du 11 mai 1951 (*Rechtschaffbericht*, 1951, n° 20, p. 120) où l'exproprié, plein d'astuce, parvint à se faire payer deux fois. Cf. une critique chez M. Stefan Müller, *Die formelle Enteignung im Kanton Solothurn*, Winterthur, 1959, p. 33.

²⁰ D'autres questions encore peuvent être résolues de façon plus ou moins économique. Ainsi: est-il légitime d'ajouter à l'indemnité un supplément pour compenser le caractère contraignant de l'expropriation (*Unfreiwilligkeitszuschlag*)? Oui, disent les Zurichois et les Argoviens (ex.: ZR 1959, n° 102; AGVE 1960 97). Non, répond le législateur fédéral (cf. FF 1926 II 23-24). Et l'on peut penser, en effet, que le risque d'expropriation est assez général aujourd'hui pour que tout propriétaire y soit préparé, comme à l'accomplissement d'un devoir civique. D'ailleurs, il y a parfois une contradiction à payer à la même personne le prix qu'elle aurait pu espérer d'une vente, et un appoint pour la consoler d'avoir dû vendre.

On nous objectera peut-être que, l'expropriation formelle étant progressivement supplanté par l'achat de gré à gré, les indemnités au sens strict ont peu d'effet sur le coût de l'urbanisme, et qu'il est inutile de serrer de trop près la façon de les mesurer. A quoi nous répondrons que le prix d'une vente à l'amiable dépend lui-même de l'indemnité qui serait allouée unilatéralement, pour le même terrain, si la négociation venait à échouer.

a) La date de référence

25. Dans de nombreuses régions de la Suisse, et dans celles précisément où les tâches de l'urbanisme sont grandes, le prix des terrains augmente. Il y a même des endroits où la progression est très rapide. La date à laquelle on mesure la valeur d'un immeuble n'est donc nullement indifférente.

Considérons une expropriation formelle. La procédure s'ouvre par le dépôt des plans du futur ouvrage. Ce dépôt suscite des oppositions, par lesquelles l'utilité publique de l'ouvrage est contestée, et des demandes d'indemnité. Si l'utilité publique est confirmée, mais qu'aucun accord ne se fait sur le montant de l'indemnité, une commission spéciale est chargée d'estimer la valeur des droits expropriés. La décision de la commission peut encore être attaquée devant un tribunal, qui statue définitivement. Voilà l'ordre usuel. Et alors, l'exproprié peut-il exiger le prix que son terrain avait au jour où l'arrêt du tribunal est passé en force? ou à celui où la commission procède à l'estimation? ou doit-il se contenter du prix qu'il avait lors du dépôt des plans?

26. La tentation est grande, pour la collectivité, de retenir la date du dépôt. Dans une affaire zurichoise, jugée en 1957, le mètre carré coûtait environ 50.- lors du dépôt, et 200.- déjà lors de l'estimation²¹. Ce motif purement fiscal paraît d'ailleurs se doubler d'un argument d'équité: il ne faut pas que les propriétaires qui ont accepté sans difficultés le prix que leur offrirait l'expropriant soient désavantagés par rapport à ceux qui ont attendu l'estimation officielle²².

La seconde raison se réfute assez facilement: les propriétaires qui ont négocié n'ont qu'à réinvestir immédiatement dans des terrains l'indemnité qu'ils ont touchée, et ils continueront de bénéficier, eux aussi, de la plus-value foncière. Quant à l'argument fiscal, il se heurte à un principe de justice élémentaire, qui domine tout le droit de l'expropriation: il faut qu'avec l'indemnité qui lui est allouée l'exproprié puisse racheter un bien équivalent à celui qui lui est enlevé. Evidemment, quand les terrains sont rares, le principe ne peut pas toujours être observé. Mais ce serait le bafouer que de payer aujourd'hui 50.- un mètre carré qui en vaut 200. C'est pourquoi la nouvelle jurisprudence zurichoise retient la date de l'estimation, lorsque, depuis le dépôt du plan, la valeur réelle du fonds s'est notablement accrue²³.

²¹ Obergericht de Zurich, du 27 septembre 1957, ZR 1958, n° 96, p. 229ss.

²² Cf. encore Obergericht de Zurich, du 14 septembre 1938, ZR 1940, n° 31, p. 68-69, cons. 1; et le Message du Conseil fédéral à l'appui du projet de loi sur l'expropriation, FF 1926 II 32.

²³ Kassationsgericht de Zurich, du 30 avril 1951, ZR 1952, n° 70, p. 110ss.; Obergericht de Zurich, du 1er décembre 1953, ZR 1954, n° 79, p. 173-175, cons. IV; et du 27 septembre 1957, ZR 1958, n° 96, p. 229ss. Voir encore Appellationsgericht de Bâle-Ville, du 21 avril 1956, BJM 1957 113, confirmé par un arrêt fédéral (de droit public) du 3 octobre 1956, *ibid.*; Obergericht d'Argovie, du 13 mai 1957, AGVE 1957 110; la loi fédérale est interprétée de la même manière, BJM, *loc. cit.*, et Hess, *Commentaire*, ad art. 20, p. 65. Plus nuancé, Obergericht de Bâle-Campagne, du 15 février 1957, BJM 1958 64 (se réfère au moment du dépôt, mais tient compte d'une tendance à la hausse).

27. Elle ne va toutefois pas jusqu'à imposer à la collectivité le paiement de la valeur au jour du jugement. Ce faisant, elle craindrait d'encourager les chicanes et les longueurs procédurières. Autrement dit, c'est un peu comme si les risques de l'appel à la commission incombait à l'expropriant, et ceux du recours judiciaire à l'exproprié; la première instance étant jugée normale, et la seconde, extraordinaire.

28. Quant aux expropriations matérielles, l'opinion généralement admise est que l'indemnité qu'elles entraînent se calcule par référence au jour de leur entrée en vigueur. Telle est, notamment, la solution de la loi neuchâtoise sur les constructions, du 12 février 1957, art. 28 II et 47 II²⁴; de la loi zurichoise d'introduction au Code civil, en son nouvel art. 183 bis III, du 24 mai 1959²⁵; et d'un décret de Bâle-Ville sur les zones de verdure, du 10 mai 1962, art. 4 b I (lequel décret prévoit toutefois une réglementation spéciale pour les fonds déjà bâtis, art. 4 d).

Bien entendu, il ne faut pas confondre l'indemnité versée en raison de l'expropriation matérielle avec celle qui pourrait être allouée plus tard, à l'occasion d'une expropriation formelle. Cette seconde indemnité sera égale à la valeur du fonds déprécié du fait de la restriction qui le grève (et qui, elle, est déjà payée). Mais elle sera déterminée au jour de l'expropriation formelle (c'est-à-dire, du prononcé de la commission d'estimation), non pas à celui de l'expropriation matérielle. Cf. ci-dessus, n° 11.

b) L'influence de l'ouvrage sur le prix

29. La question se pose de la façon suivante:

Pour réaliser un ouvrage, la collectivité a besoin d'un certain terrain. Elle doit donc l'acheter ou l'exproprier. Ce terrain, comme ceux des voisins, ne vaut aujourd'hui pas grand'chose. Mais quand l'ouvrage auquel il servira sera terminé, la valeur des fonds voisins en sera augmentée. Comment faut-il arrêter le prix? En tenant compte de cette influence future, ou en la négligeant?

Le droit fédéral la néglige expressément (art. 20 III de la loi de 1930)²⁶. Le Tribunal supérieur de Zurich a pris, en 1953, une position plus nuancée²⁷. Il lui fallait alors juger un litige qu'avait suscité l'agrandissement de l'aéroport de Kloten. Dans un arrêt fortement motivé, le tribunal distingua entre avantage spécial et général.

30. L'avantage spécial que procure par exemple l'établissement d'une route pour les immeubles qu'elle ouvre à la construction ne sera pas pris en considération. Le terrain nécessaire à la route sera payé au prix d'un terrain qui n'est pas desservi par une route. D'ailleurs, les propriétaires des fonds voisins, qui échappent à l'emprise tout en en bénéficiant, devront probablement verser une contribution, comme nous le verrons tout à l'heure (n° 41 ss.).

En revanche, l'avantage général dont profitent (sans contributions) tous les fonds d'une région, comme ce fut le cas, paraît-il, à Kloten, du fait du nouvel aéroport, ne peut pas être ignoré lors du calcul de l'indemnité. Car, disait le tribunal, il ne serait pas juste que, par son sacrifice, un propriétaire assuré à tous les autres propriétaires de la région un bénéfice dont lui seul serait exclu.

²⁴ ROLCX 314 et 317. Cf., à ce sujet, M. A. Grisel, dans ZBl 1957 547.

²⁵ ZGS VI 38.

²⁶ Cf. FF 1926 II 31, où le Conseil fédéral donne précisément l'exemple d'une gare.

²⁷ Obergericht de Zurich, du 1er décembre 1953, ZR 1954, n° 79, p. 175-184, cons. V, et 1954 528.

31. Il est choquant, assurément, que des particuliers s'enrichissent indirectement des travaux de l'Etat. Mais puisque l'Etat l'admet, en l'occurrence, pour les propriétaires non expropriés, la solution zurichoise paraît assez naturelle.

A vrai dire, ce qui importe n'est peut-être pas tellement de savoir si un avantage est général ou spécial, mais quel est le prix d'un terrain de remplacement (ci-dessus, n° 26). Si, au moment où la commission d'estimation doit évaluer le dommage, le sol de la région accuse déjà une plus-value (raisonnable et non spéculative), on conçoit mal que l'Etat refuse de la payer. Car, en refusant, il empêcherait l'exproprié d'acquérir un nouvel immeuble dans la même région. L'exproprié devrait en chercher un ailleurs, et le respect du principe d'équivalence ne serait plus assuré. Du reste, la valeur vénale, qui sert normalement à déterminer l'indemnité, se fixe par comparaison. Or la comparaison, qui est, de toute façon, délicate, ne peut guère se faire qu'avec des ventes pratiquées dans la proximité du fonds saisi.

c) La cause du dommage: ouvrage ou expropriation?

32. Un excès de dépense peut venir de ce que la collectivité ne dissocie pas toujours clairement le dommage dû à l'ouvrage de celui qui résulte de l'expropriation. On ne saurait assez le souligner: l'expropriant qui construit une route n'indemnise pas pour la route, mais pour l'emprise nécessaire à la route, ce qui est bien différent²⁸.

La distinction prend toute son importance lorsque l'expropriant ne saisit qu'une partie d'un terrain. Il commencera par payer la surface qu'il a expropriée. Mais il est fort possible que la parcelle restante subisse une moins-value. Cette moins-value donne droit à un supplément d'indemnité.

33. Seulement, c'est maintenant que l'expropriant doit prendre garde à n'être pas abusé. La parcelle restante peut subir une moins-value de deux sortes.

D'abord, une moins-value pour le fait que le terrain s'est rétréci. Un petit terrain peut, proportionnellement, valoir moins qu'un grand. Le mètre carré d'un fonds de quinze ares vaut parfois davantage que le mètre carré d'un fonds de dix ares. Quand l'aire d'un immeuble diminue d'un tiers, il est possible que son utilité diminue de moitié. Du reste, le terrain autour d'une maison joue souvent un rôle protecteur. Si une villa, qui hier était à vingt mètres d'un chemin, se trouve aujourd'hui à dix mètres d'une route, elle est dépréciée.

Mais ici, attention: la dépréciation que l'expropriant doit réparer, du fait de l'expropriation, c'est celle qui résulte de l'aménagement du jardin, et du rapprochement de la voie publique; nullement celle qui pourrait résulter de la conversion du chemin en route, de l'accroissement de la circulation, de l'augmentation du bruit, etc. Cet inconvénient-ci peut être très réel, mais il n'est pas la conséquence de l'expropriation. Il n'y a donc aucune raison qu'il soit couvert par l'indemnité d'expropriation.

²⁸ Obergericht de Zurich, du 23 janvier 1953, ZR 1953, n° 58, p. 98, cons. VB, et ZBl 1953 438; Verwaltungsgericht de Zurich, du 24 février 1961, ZR 1961, n° 106, p. 254; et du 24 avril 1961, ZR 1961, n° 105, p. 250, cons. 2, et ZBl 1961 354-355. Critiquables: Commission d'expropriation de Bâle-Campagne, du 15 novembre 1957, BJM 1958 57 (et les arrêts fédéraux cités à la p. 69); Cour de justice civile de Genève, du 25 octobre 1935, RDADF 1948, p. 242, ch. 34 (dans l'article de M. A. Vierné); Exposé des motifs de la loi vaudoise sur l'expropriation, de 1917 (rapporté par M. G. Derron, RDADF 1947, p. 11, n° 29).

34. Ou, plus exactement, une moins-value résultant de l'ouvrage, et non de l'expropriation, ne sera remboursée à l'exproprié que si elle l'est aussi à tous les propriétaires qui la subissent sans être expropriés.

Imaginons deux voisins. Une autostrade est construite au bas de leur jardin. L'un doit céder un bout de terrain, pas l'autre. Mais tous deux pâtissent également de cette proximité. Dans certains cas, où les immissions seraient d'une rare violence, on pourrait imaginer que l'Etat verse quelques sommes d'argent. La plupart du temps, il ne paiera rien. Mais ce qui est bien clair, c'est qu'il ne pourrait, sans injustice, indemniser l'un et pas l'autre. L'exproprié ne doit pas souffrir pécuniairement d'une expropriation. Mais il ne doit pas non plus s'en trouver plus riche que son voisin.

d) L'imputation des avantages

35. La même distinction, entre ouvrage et expropriation, permet de résoudre la question délicate de l'imputation des avantages.

L'indemnité doit être pleine et entière, disent la plupart des lois d'expropriation, non sans une certaine redondance. Règle que les expropriants sont parfois enclins à commenter de la façon suivante: l'exproprié doit être dédommagé avec exactitude; il ne doit être, après, ni plus pauvre ni plus riche qu'avant. Si l'expropriation est totale, nous paierons donc la juste valeur du fonds. Mais si elle est partielle, alors nous entendons déduire de notre dette tous les avantages que notre expropriation vaut à la parcelle restante.

36. Jusqu'ici, le raisonnement est sain. Mais aussi ne rapporte-t-il pas grand-chose, car l'expropriation, en elle-même, ne donne guère de profits à l'exproprié. Tout au plus pourrions-nous noter la diminution de certaines charges. Seulement, les expropriants ne s'arrêtent pas en si bonne voie. Ils prétendent défalquer encore ce que leur ouvrage vaut à la parcelle restante²⁹. Ce faisant, ils vont trop loin. Ils pénètrent dans le domaine des contributions de plus-value, que nous survolerons tout à l'heure (n^{os} 39ss). Et cet empiètement est assez fâcheux, car il conduit à charger plus lourdement l'exproprié que les autres bénéficiaires de plus-values. Cette inégalité est particulièrement visible dans les nombreux cantons où la contribution légale est fixée à une fraction de la plus-value³⁰.

37. La jurisprudence zurichoise illustre les termes du problème. Autrefois (jusqu'en 1956, semble-t-il), lorsque la construction ou l'élargissement d'une route nécessitait l'expropriation partielle d'un fonds, le Tribunal supérieur argumentait de la façon suivante:

1. La parcelle acquise doit être payée à sa pleine valeur, art. 11 de la loi sur l'expropriation.

2. Si la route nouvelle ou élargie déprécie la parcelle restante, il faudra encore payer une indemnité de moins-value, art. 13 de ladite loi (ce qui est déjà douteux, cf. ci-dessus, n^o 33). Mais cette indemnité ne sera payée qu'autant que la moins-value n'est pas absorbée par une plus-value résultant du même ouvrage.

²⁹ Sic, art. 12 de la loi zurichoise sur l'expropriation, du 30 novembre 1879, ZGS V 230. Cette disposition est un corps étranger. Sur les difficultés d'interprétation qu'elle entraîne, voir Obergericht de Zurich, du 27 septembre 1945, ZR 1947, n^o 152, p. 286-288, cons. 3 et 4; mais voir, en sens différent, l'arrêt du 26 avril 1956, mentionné ci-dessous.

³⁰ A Zurich, la moitié. Cf. n^o 46.

3. Si la moins-value dépasse la plus-value, il n'y aura bien entendu plus de place pour une contribution spéciale au sens des art. 17 de la loi sur l'expropriation, et 31 ss. (ancien texte) de la loi sur les constructions. Dans le cas inverse, le propriétaire devra payer une contribution égale à la moitié de la plus-value nette; laquelle contribution pourra naturellement être compensée avec l'indemnité d'expropriation au sens strict, que nous avons mentionnée sous chiffre 1.

Ce système avait pour conséquence que le propriétaire qui n'était pas exproprié, ou qui, exproprié partiellement, ne subissait pas de moins-value dans la parcelle qui lui restait, gardait par devers lui le bénéfice de la moitié de la plus-value que lui procurait la route, et ne payait de contribution que pour l'autre moitié. Tandis qu'au contraire le propriétaire qui était partiellement exproprié, et dont la parcelle restante diminuait de valeur, risquait de perdre tout le bénéfice d'une éventuelle plus-value³¹.

38. En réalité, il semble plus juste de traiter à part, d'abord l'indemnité d'expropriation (avec tous les éléments qui la composent), et ensuite seulement la contribution de plus-value nette. Ce d'autant plus que l'exigibilité de ces deux créances n'est nullement simultanée (l'indemnité étant exigible bien avant la contribution). De cette manière, tous les propriétaires qui profitent d'une plus-value seront traités également, qu'ils soient expropriés ou non: ils n'en paieront que la moitié. Telle est d'ailleurs la règle qui paraît se dégager d'un nouvel arrêt, de 1956³².

L'écart entre les deux jurisprudences ne sera pas aussi grand qu'on pourrait le croire, si l'on prend soin de distinguer, ainsi que nous l'avons fait tout à l'heure, la dépréciation due à l'expropriation de celle qui est due à l'ouvrage. C'est uniquement la première qui devrait être considérée dans le calcul de l'indemnité. La seconde, elle, sera plus tard déduite de la plus-value.

C. Des contributions de plus-value

39. L'activité de l'Etat est, ou en tout cas doit être, profitable aux individus.

Par ses mesures de politique étrangère, et de défense nationale, l'Etat cherche à maintenir la paix, ce dont tous les habitants tirent avantage. Par sa police, il protège l'ordre public. Ici encore, nous sommes tous bénéficiaires, ou peu s'en faut. Il est donc juste que les contribuables du pays ou du canton entier soutiennent de leurs impôts le poids de ces institutions.

D'autres activités servent plus directement les intérêts de quelques administrés. Par exemple, l'Etat permet à un commerçant de faire un usage spécial d'une partie du domaine public; il organise le contrôle de denrées alimentaires; etc. Dans des cas semblables, il est normal que le financement du service incombent, tout ou partie, aux personnes qui l'utilisent. Elles paieront donc des émoluments.

³¹ Obergericht de Zurich, du 31 décembre 1938, ZR 1940, n^o 120, p. 275, cons. 13; et du 5 juin 1952, ZR 1953, n^o 192, p. 311 ss. (Si, dans ce second arrêt, c'est l'autre solution qui l'a emporté - compensation entre la moins-value et la contribution de plus-value - ce fut l'effet d'un accident de procédure).

³² Obergericht de Zurich, du 26 avril 1956, ZR 1957, n^o 121, p. 280-281, cons. IV 1 et 2. Voir, dans le même sens, la jurisprudence vaudoise, rapportée par M. G. Derron, RDADF 1947, p. 139-141, nos 200-206.

Enfin, il y a des activités qui, tout en poursuivant des buts qui peuvent être très généraux, enrichissent accessoirement certains particuliers. Encore que ceux-ci n'aient le plus souvent pas sollicité l'avantage qui leur échoit, on peut trouver équitable qu'ils le paient à proportion de leur enrichissement. Ce sont ces prestations que la doctrine suisse appelle, si curieusement, des «charges préférentielles», et qu'on désignera, plus clairement, du nom de *contributions de plus-value*. La légitimité de ces contributions est peut-être moins évidente que celle des émoluments. Elle est toutefois fondée en raison³³.

40. La contribution de plus-value, dont les premières applications remontent au dix-septième siècle, est demeurée, cependant, une idée peu exploitée. Les cas sont assez nombreux où, sans faire un effort ni dépenser un liard, des individus tirent de décisions étatiques des profits qui ne leur étaient pas destinés. Pensons, notamment, à certaines mesures monétaires ou douanières, à l'introduction d'une clause de besoin de nature policière, etc. Ce n'est guère que dans le domaine de l'urbanisme que l'usage s'est répandu de faire payer les enrichis.

Encore cet usage est-il timide.

Il y a peu de mesures d'urbanisme qui n'avantagent pas quelques personnes. Par exemple, l'institution d'une zone agricole ou de verdure assure le dégagement des maisons voisines; elle risque d'ailleurs de faire monter le prix de tous les terrains à bâtir qui ne sont pas grevés de la même restriction. L'interdiction d'installer un nouveau poste d'essence le long d'une route favorise les concurrents déjà établis³⁴. L'aménagement d'un aéroport renchérit les immeubles de la région (ci-dessus, nos 29ss).

Et pourtant, toutes ces plus-values sont acquises aux propriétaires sans contre-prestations. Il n'y a que les routes (les trottoirs et les canalisations) qui donnent lieu, traditionnellement, au paiement de contributions³⁵. La question se pose, donc, de savoir s'il ne serait pas bon, pour les comptes de l'Etat, de généraliser le procédé. Est-ce qu'il ne conviendrait pas d'instaurer un système législatif, où tous les bénéfices qui n'ont pas de cause engendreraient une dette de contribution? De cette façon, l'Etat écrèmerait, ou, si l'on préfère, râtièserait les moindres plus-values, sans que les personnes touchées pussent raisonnablement se plaindre.

41. Cette voie, si réjouissante pour les finances publiques, nous mènerait rapidement à une impasse. Parce que la même logique obligerait l'Etat à combler toutes les moins-values qui résultent de son fait. Vous voulez taxer ma maison, parce qu'elle profite de la zone de verdure adjacente? Très bien. Mais alors, j'ai une autre maison, que vous venez de noyer dans une zone industrielle. Quand l'Etat s'apprête à percevoir une contribution de plus-value, il faut donc qu'il commence par se demander s'il est disposé à servir des indemnités symétriques de moins-value. S'il ne l'est pas, la justice lui commande de s'abstenir.

³³ Voir l'article, désormais classique, de Fritz Fleiner, *Öffentlichrechtliche Vorteilsausgleichung, Festgabe für Andreas Heusler*, 1904, p. 92ss.

³⁴ Voir, par exemple, les arrêts fédéraux *Ardolla AG*, du 11 novembre 1959, et *Hunziker*, du 17 mai 1961, ZBl 1960 80 et 1961 377.

³⁵ Sur les contributions des propriétaires fonciers, voir Hans Heinrich Meyer, *Mehrwertsbeiträge der Grundeigentümer nach zürcherischem Recht*, thèse, Zurich, 1957; H. Weibel, *Zum Recht der Vorteilsbeiträge*, BJM 1959 49; C. A. Halbeisen, *Die Vorteilsausgleichung bei der Erhebung von Grundeigentümerbeiträgen an die Straßenbaukosten der Gemeinden*, MBVR 1957 209; *Die Vorteilsausgleichung bei der Erhebung von Grundeigentümerbeiträgen*, MBVR 1958 161; Paul Siegenthaler, *Fragen des kantonalen und kommunalen Rechts zur Beitragspflicht der Grundeigentümer an die Kosten der Gemeindestraßen*, MBVR 1958 113.

On comprend, dès lors, que l'Etat se borne à taxer les bénéficiaires de routes, trottoirs et canalisations. En effet, il s'agit là d'aménagements durables, auxquels correspondent peu de mesures contraires. La suppression totale d'une route est une chose assez rare.

42. Même réduite à l'unique cas des routes, la contribution n'est pas d'un maniement facile. Qui doit la payer?

Chacun sait que la question reçoit, selon les cantons, des réponses variées. On distingue surtout deux méthodes. D'après l'une d'elles, seuls les riverains de la route (nouvelle ou élargie) sont frappés. Certaines lois veulent même qu'ils le soient proportionnellement à la longueur de leur «rive», ce qui est d'une pensée juridique un peu sommaire. Des lois moins rudimentaires se réfèrent aux surfaces, ce qui vaut un peu mieux. Les lois les plus modernes font établir un plan de répartition, par lequel sont saisis tous les fonds qui tirent de la route un avantage sensible, même ceux qui ne la bordent pas. Cette répartition, plus savante, est à vrai dire plus délicate.

43. L'hypothèse d'une seconde route, perpendiculaire ou parallèle à la première, a retenu maintes fois l'attention des autorités³⁶. Le propriétaire comprend généralement sans effort qu'il doit payer pour la première route, qui ouvre son fonds à la construction. Il a beaucoup plus de peine à payer pour la seconde route, qui lui semble inutile. Et cependant, les avantages d'une seconde route, sans être naturellement aussi grands que ceux de la première, ne sont pas négligeables. L'accès est amélioré. Les possibilités de garer une voiture sont accrues. La distance au voisin s'augmente de toute la largeur de la nouvelle route. Le propriétaire aura donc une vue meilleure, et pourra même peut-être construire une maison plus haute. Enfin, des magistrats bâlois, dont les activités dominicales ne sont plus un secret, ont découvert que les mauvaises herbes seront moins nombreuses, et le déchargement du fumier plus aisé. Il est vrai qu'à l'inverse, la seconde route a aussi ses inconvénients: le bruit, les gaz, la poussière, et ces fâcheux passants, qui prennent toujours votre pelouse pour une poubelle.

44. La municipalisation des chemins privés pose un problème qui n'est pas sans analogie avec le précédent. Soit un quartier, qui n'a d'autre voie d'accès que celle que les propriétaires ont eux-mêmes établie. La commune décide de transformer le chemin privé en route publique. Elle peut alors procéder de deux manières. Ou bien elle rachète le chemin, et réclame ensuite les contributions de plus-value qui sont dues normalement pour la construction d'une route³⁷. Ou bien (et c'est, sauf erreur, la solution zurichoise) elle saisit gratuitement le chemin, sans rien payer ni pour la surface, ni pour les travaux déjà réalisés³⁸. Mais ensuite, elle ne devrait réclamer de contributions que dans la mesure où elle améliore le chemin (en l'élar-

³⁶ Obergericht de Zurich, du 23 janvier 1953, ZR 1953, n° 58, p. 102-103, cons. C 3; et du 28 novembre 1958, ZR 1959, n° 105, p. 292, cons. 8; Verwaltungsgericht de Zurich, du 9 mai 1961, ZR 1961, n° 107, p. 261, cons. B, et ZBl 1961 367. Tribunal administratif de Berne, du 13 août 1956, MBVR 1956 453 et 458 (deux arrêts). Obergericht de Bâle-Campagne, du 22 août 1958, BJM 1958 290; Commission d'expropriation de Bâle-Campagne, du 6 octobre 1959, BJM 1959 264.

³⁷ Obergericht de Bâle-Campagne, du 29 septembre 1956, BJM 1958 115.

³⁸ Obergericht de Zurich, du 19 février 1948, ZR 1950, n° 109, p. 189ss.; et du 23 janvier 1953, ZR 1953, n° 58, p. 94-96, cons. IV B, et ZBl 1953 477-478.

gissant, en le revêtant de goudron, etc.)³⁹. Il est difficile de dire, d'emblée et abstraitement, quelle solution coûte le moins cher à la collectivité. Mais il semble bien que ce soit souvent la seconde.

D. Du montant des contributions

45. La plus-value qui est taxée est un bénéfice net, et non pas brut. Cela signifie que, pour la déterminer, on aligne, sur une colonne, tous les avantages d'un ouvrage public, et, sur une autre colonne, tous ses inconvénients (pour autant qu'ils soient matériellement mesurables); et que l'on fait la différence⁴⁰. Autrement dit, ces facteurs de dépréciation, que l'on néglige dans l'indemnité d'expropriation (ci-dessus, n° 33), sont pris maintenant en considération. Expropriés et non expropriés sont donc traités également.

A vrai dire, il naît ici une nouvelle inégalité. L'Etat n'indemnise pas, lorsqu'ils sont seuls, ces éléments de moins-value. Il ne paie rien pour un accroissement de bruit ou de poussière, sauf dans l'hypothèse rare où l'immission est telle qu'elle équivaut à une expropriation du droit fondé sur l'art. 684 du Code civil. Mais, pour ces mêmes éléments, il accepte de réduire la plus-value qu'il entend taxer. Ce qui a pour conséquence que le propriétaire qui ne bénéficie pas d'une plus-value supporte lui-même ces inconvénients, tandis que celui qui bénéficie d'une plus-value les défalque. Cependant, l'inégalité est plutôt théorique, car avantage et moins-value vont généralement de pair.

46. La plus-value nette ainsi déterminée, il est usuel de n'en taxer qu'une fraction. Par exemple, à Zurich, le propriétaire en paie la moitié⁴¹. On peut évidemment s'étonner de cette modestie. Pourquoi l'Etat ne saisit-il pas tout l'enrichissement, puisqu'aussi bien, par hypothèse, cet enrichissement n'est dû qu'à son ouvrage?

Mais c'est justement ici qu'il faut reconnaître le caractère approximatif de ce genre de calcul. Si habiles et consciencieux que soient les experts, leurs conclusions varient souvent. Il n'est pas facile de dire quelle a été l'augmentation de valeur d'un fonds qui n'a pas été vendu. Et même si cette augmentation est fixée avec exactitude, il n'est pas non plus facile de dire dans quelle mesure elle est imputable à une autre cause. C'est pour tenir compte de cette incertitude que la contribution ne compense qu'une partie de la plus-value.

47. Une autre limite est donnée par le coût de l'ouvrage. La règle ne va pas de soi. Mais il est généralement entendu que les contributions de tous les propriétaires, additionnées les unes aux autres, ne doivent pas dépasser la somme que l'Etat a payée pour son ouvrage. D'ailleurs, si la valeur des fonds avant la réali-

sation dudit ouvrage a été correctement calculée, la plus-value elle-même ne devrait pas dépasser cette somme.

Souvent, la loi précise que les contributions ne couvriront qu'une partie du coût de l'ouvrage. Par exemple, les trois quarts, comme à Zurich⁴². Et même cette restriction nous semble raisonnable, en tout cas lorsque la route n'est pas utile aux seuls propriétaires frappés.

48. Une certaine évolution du droit zurichois montre assez bien comme il est difficile de concilier les intérêts opposés des particuliers et de l'Etat.

Il y a quelques années, les autorités communales cherchaient à tirer le plus d'argent possible de ces contributions de plus-value. Quand une des rues de la capitale était élargie (ainsi, par exemple, la *Talstrasse*), les riverains étaient taxés pour les moindres profits que cette entreprise paraissait leur valoir. On ne leur faisait grâce d'aucun avantage, si minime fût-il: une plus grande fluidité du trafic, moins de coups de claxon, moins de coups de freins, ou d'accélérateur, moins de changements de vitesse, pensez donc, quel enrichissement! Le plus fort, c'est qu'effectivement le mètre carré renchérisait. C'en était assez pour justifier la taxe⁴³.

En réalité, ce que la commune imposait de la sorte, c'était une plus-value foncière qui était absolument indépendante de l'élargissement de la route. Ou, si l'on veut, la plus-value et l'élargissement étaient deux conséquences distinctes d'une même cause, le développement de la Ville de Zurich, et singulièrement de sa *City*. Il y avait abus à faire d'une de ces conséquences une cause de l'autre. Et c'est pour y remédier que le législateur cantonal adopta la nouvelle du 24 mai 1959⁴⁴.

Cette nouvelle distingue, approximativement, entre les routes de quartier et les routes de passage. Les premières servent avant tout à l'usage des habitants du quartier, de leurs fournisseurs, de leurs clients, de leurs invités, etc. Il est juste que les propriétaires paient leur écot. Les secondes absorbent plutôt un trafic de passage. Et alors, il est évident que si la commune les fait élargir, c'est pour la collectivité tout entière, non pour les gens du coin. Le législateur a donc décidé qu'une contribution ne serait requise d'un propriétaire que s'il retirait un avantage tout spécial des «nouvelles conditions du trafic».

49. L'occasion d'interpréter ce texte se présenta bientôt. Lorsque fut élargie la *Pelikanstrasse*, le Tribunal supérieur, revenu de ses excès, jugea que les «nouvelles conditions du trafic» ne pouvaient signifier que l'accroissement de la circulation. Si un propriétaire tire de cet accroissement un gain particulier, il paiera. Il ne paiera rien dans le cas contraire. Avec cette jurisprudence, les payeurs risquaient de n'être pas très nombreux, car il faut être au moins restaurateur ou garagiste pour prendre plaisir et intérêt au grossissement du flot des voitures⁴⁵.

L'ancienne pratique était trop large, mais la nouvelle menaçait de l'être trop peu. Tout récemment donc, le Tribunal administratif l'a rectifiée pour la seconde

³⁹ Dans l'arrêt de 1953, fondée sur des revers, la Ville de Zurich put obtenir des contributions entières (comme si l'accès qu'elle aménageait était entièrement nouveau), p. 101-102, cons. V C. Cette solution, très favorable à la collectivité, l'est peut-être même un peu trop. Elle part de l'idée, intéressante mais discutable, que la commune a le droit d'interdire, sans indemnité, la construction de toute maison qui n'est pas immédiatement desservie par une voie publique.

⁴⁰ Obergericht de Zurich, du 23 janvier 1953, ZR 1953, n° 58, p. 99, cons. V B, et ZBl 1953, 439, et du 9 septembre 1955, ZR 1956, n° 1, p. 2, cons. 2, et ZBl 1956 186.

⁴¹ Art. 17 I de la loi sur l'expropriation, du 30 novembre 1879, ZGS V 231 et 17 c de la loi sur les routes, du 20 août 1893 (texte du 24 mai 1959), ZGS V 93.

⁴² Art. 17 c de la loi (précitée) sur les routes.

⁴³ Obergericht de Zurich, du 9 septembre 1955, ZR 1956, n° 1, p. 1 ss., et ZBl 1956 185. Cf. déjà l'arrêt, souvent mentionné, du 23 janvier 1953, ZR 1953, n° 58, p. 92 ss., et ZBl 1953 437 et 475 (pour la *Tièchestrasse*).

⁴⁴ Art. 17 b de la loi (précitée) sur les routes. Cf. le Rapport explicatif du Conseil d'Etat, p. 108.

⁴⁵ Obergericht de Zurich, du 22 décembre 1959, ZR 1960, n° 27, p. 44 ss., et ZBl 1961 29. Cf. encore deux arrêts du même tribunal, du 20 octobre 1959 et du 9 février 1960, ZR 1960, n° 1, p. 1 ss., ZBl 1961 60, et ZR 1960, n° 28, p. 67 ss.

fois⁴⁶. Désormais, la commune pourra tirer argument de quelques autres avantages encore: notamment, de l'augmentation des surfaces de parcage. Mais notre propos n'est évidemment pas de détailler ce dernier revirement. Nous voulions simplement montrer que le droit des contributions s'accommode mal de formules schématiques.

Conclusion

50. Notre petite enquête aboutit à un résultat plutôt décevant. Nous avons vu plusieurs moyens de comprimer le coût de l'urbanisme. Mais nous n'en avons guère rencontré qui fussent vraiment énergiques. Nous pouvons bien réaliser quelques économies en des secteurs variés. Mais ce seront le plus souvent des économies de bout de chandelles. Les sommes ainsi épargnées ne représenteront qu'une minime partie des dépenses totales.

Il n'y a, nous semble-t-il, qu'un domaine où certains procédés pourraient contribuer d'une façon plus sensible à limiter les charges de l'Etat. Nous voulons parler de ceux qui lui permettraient d'échapper au constant *renchérissement* du sol.

51. Si, aujourd'hui, l'Etat doit se procurer un terrain, il faudra bien qu'il le paie à son entière valeur. Tout au plus pourra-t-il faire abstraction de prix spéculatifs. Mais ce même terrain, s'il l'achète ou l'exproprie dans cinq ou dix ans, coûtera encore beaucoup plus cher.

Cette augmentation serait à vrai dire supportable si elle correspondait simplement à la dévaluation de l'argent. Car les prestations des contribuables croîtraient à proportion. Malheureusement, il est bien évident qu'il n'y a pas de commune mesure entre la dépréciation monétaire et le renchérissement foncier. L'augmentation du prix des terrains serait encore tolérable si notre système d'impôts était fondé sur les biens immobiliers. Car la plus-value foncière affecterait à la fois les recettes et les dépenses de l'Etat. Seulement nos rentrées fiscales ne dépendent que pour une faible part de la valeur réelle des immeubles. Le produit des autres impôts (sur le revenu, la fortune mobilière, etc.) grossira probablement, lui aussi, mais à une allure plus tranquille.

Bref, dans dix ans, voire dans cinq ans, le même terrain coûtera *effectivement* plus cher à l'Etat.

52. Il nous semblerait souhaitable que l'Etat évite cette charge supplémentaire. Et il l'éviterait, s'il avait la faculté d'acquérir *dès maintenant* des fonds dont il aura besoin *plus tard*. Techniquement, cela suppose un élargissement de la notion d'intérêt public, et un ajournement du terme de rétrocession. Au lieu de devoir être présent et actuel, l'intérêt public devrait pouvoir n'être que futur, voire probable. Au lieu que l'exproprié puisse invoquer son droit de rétrocession (pour non usage) dès la troisième ou la sixième année, comme c'est souvent le cas dans nos lois, il faudrait le renvoyer à agir au bout de dix, quinze ou vingt ans⁴⁷.

⁴⁶ Verwaltungsgericht de Zurich, du 9 mai 1961, ZR 1961, n° 107, p. 256ss., et ZBl 1961 361.

⁴⁷ Le Tribunal fédéral a, dans un ancien arrêt, admis la constitutionnalité d'une expropriation préventive (celle de l'ancienne loi vaudoise): ATF 24 I 300, *Butticaz*, du 11 mai 1898. Ce semble être aussi l'opinion de Burckhardt, *op. cit.*, p. 184. D'ailleurs, la révision de la loi fédérale, en 1930, avait entre autres propos celui de faciliter l'expropriation préventive – mais seulement, à vrai dire, pour l'extension future d'une entreprise *existante* (art. 102 I b). Enfin, on notera que l'attribution de terres à la collectivité, dans la procédure de remaniement parcellaire (*Umlegung*) que certains cantons commencent à pratiquer, n'est qu'une application de la même idée prophylactique.

Il ne s'agirait pas là d'une de ces expropriations par zones, que le Conseil fédéral critique justement dans son Message de 1926⁴⁸. En aucun cas, l'Etat ne monnaierait les fonds expropriés. S'il renonçait à les affecter à une fin d'utilité publique, il devrait naturellement les rendre à leur ancien propriétaire.

53. Nous rappellerons ici la règle que nous avons rencontré pour les expropriations matérielles (ci-dessus, n° 28). Que le propriétaire demande le rachat de son fonds, ou une indemnité de dépréciation, dans les deux cas il doit pouvoir le faire aussitôt que la mesure restrictive est entrée en force. Dès lors, le retard nuit au requérant: à quelque moment qu'elle soit demandée, l'indemnité restera ce qu'elle eût été si le propriétaire avait agi sans délai.

54. Enfin, on voudra bien se souvenir également que, lorsqu'une expropriation matérielle est suivie d'une expropriation formelle, la première exerce parfois sur la seconde une certaine influence. Cette influence ne se limitera pas à l'imputation d'une indemnité sur l'autre. C'est la nature même du fonds qui pourra s'être modifiée. Ainsi, notamment, lorsqu'un terrain à bâtir est inclus dans une zone de verdure, l'indemnité que l'Etat ou la commune doit payer a pour effet de le muer juridiquement en un simple terrain de culture. Plus tard, c'est donc le prix d'un terrain de culture qui déterminera l'indemnité d'expropriation formelle. Nous avons déjà rencontré ce phénomène dans le cas d'un alignement (ci-dessus, n° 11).

Et voici un exemple:

Un sol à bâtir coûte, aujourd'hui, 30.– le mètre carré. Comme sol de culture, il ne coûterait que 3.–. Nous pouvons supposer que, dans dix ans, au même endroit, le mètre carré propre à la construction vaudra 100.–, tandis qu'il ne vaudrait que 8.– s'il n'était propre qu'à la culture. Aujourd'hui, l'établissement d'une zone de verdure d'un hectare en cet endroit grèverait la collectivité d'une dette de 270 000.–. Mais, dans dix ans, il lui serait possible d'acheter le fonds pour 80 000.–, au lieu de 730 000.–.

55. Le procédé peut paraître audacieux. Mais, au fond, n'est-ce pas défendre la propriété privée, que d'en modérer les excès? «Achetez une terre et prenez-en possession: vous pouvez vous asseoir et fumer votre pipe», disait un jour un Américain⁴⁹. Nous n'entendons point que l'Etat s'assoie à son tour et se mette à fumer sa pipe. Mais nous croyons que le moment est venu de combattre certains méfaits du tabac.

⁴⁸ FF 1926 II 7.

⁴⁹ Henry George, *Progress and Poverty*, éd. de 1890, p. 208.