

## S. 241 / Nr. 45 Rechtsgleichheit (f)

BGE 74 I 241

45. Extrait de l'arrêt du 14 octobre 1948 dans la cause dame Chastel contre Genève, Grand Conseil.

Seite: 241

Regeste:

Droit d'être entendu en matière administrative, notamment dans la procédure d'expropriation:

1. La loi genevoise sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, du 10 juin 1933, qui n'exige pas que dans tous les cas le propriétaire soit entendu avant que l'expropriation de son immeuble soit décidée, ne porte pas atteinte de ce fait à l'inviolabilité de la propriété (art. 6 Cst. genev.). Consid. 2.

2. L'art. 4 Cst. féd. ne fait pas, en règle générale, une obligation à l'autorité administrative d'entendre l'intéressé avant de prendre une décision. Conditions auxquelles, en dehors des exceptions déjà admises par la jurisprudence, l'administré peut exiger d'être préalablement entendu (consid. 3 et 4). Ce droit doit être reconnu au propriétaire en matière d'expropriation pour ce qui est de la désignation des immeubles dont la cession est jugée nécessaire (consid. 5).

Anspruch auf rechtliches Gehör in Verwaltungssachen, insbesondere im Enteignungsverfahren:

1. Das Genfer Enteignungsgesetz vom 10. Juni 1933, nach welchem der Eigentümer vor dem Entscheid über die Enteignung nicht in allen Fällen angehört werden muss, verstösst deswegen nicht gegen die in Art. 6 der Kantonsverfassung gewährleistete Unverletzlichkeit des Eigentums (Erw. 2).

2. Aus Art. 4 BV folgt im allgemeinen keine Pflicht der Verwaltungsbehörden, den Betroffenen vor Erlass einer Verfügung anzuhören. Voraussetzungen, unter denen der Betroffene, von den bereits durch die Praxis anerkannten Ausnahmen abgesehen, einen Anspruch auf vorherige Anhörung hat (Erw. 3 und 4).

Einen solchen Anspruch hat der Eigentümer im Enteignungsverfahren, soweit es sich um die Bestimmung der im öffentlichen Interesse abzutretenden Grundstücke handelt (Erw. 5).

Seite: 242

Diritto di essere udito in materia amministrativa, segnatamente nella procedura di espropriazione:

1. La legge ginevrina 10 giugno 1933 sull'espropriazione per causa di utilità pubblica, la quale non esige che il proprietario sia udito in tutti i casi prima che sia decisa l'espropriazione del suo fondo, non viola per questo fatto la garanzia della proprietà (art. 6 Cost. ginevr.). Consid. 2.

2. L'art. 4 CF non obbliga, in massima, l'autorità amministrativa a udire l'interessato prima di prendere una decisione. Condizioni alle quali, astrazione fatta dalle eccezioni ammesse dalla giurisprudenza, l'interessato può esigere di essere prima udito (consid. 3 e 4).

Questo diritto dev'essere riconosciuto al proprietario nella procedura di espropriazione per quanto riguarda la designazione dei fondi che debbono essere ceduti (consid. 6).

A. La loi genevoise sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, du 10 juin 1933 (ci-après, LEx.) règle notamment comme suit la procédure d'expropriation. L'art. 3 dispose:

«La constatation de l'utilité publique ne peut résulter que: a) D'une loi déclarant l'utilité publique d'un travail ou d'un ouvrage déterminé et désignant, sur présentation des pièces mentionnées par l'article 24, les immeubles ou les droits dont la cession est nécessaire, sous réserve d'une spécification plus complète par le Conseil d'Etat dans l'arrêté décrétant l'expropriation.

b) Ou d'une loi décrétant l'utilité publique des travaux ou opérations d'aménagement dont elle prévoit l'exécution, ou appliquant, d'une manière générale, à certains travaux, les dispositions légales sur l'expropriation.»

Les mesures préalables à l'expropriation (Titre III) comprennent, le cas échéant, une enquête publique.

Art. 26. «Le Conseil d'Etat peut ordonner, s'il estime que l'importance des travaux ou des ouvrages à exécuter l'exige, que le projet soit soumis à l'enquête publique.

Toutefois, il n'y a pas lieu d'ouvrir une enquête publique dans les cas prévus par l'article 3, lettre b.»

En cas d'enquête publique, le projet est déposé au Secrétariat du Département des travaux publics et, éventuellement, à la mairie de la commune intéressée; ce dépôt est annoncé par une publication dans la Feuille d'avis officielle et par des avis personnels adressés aux propriétaires d'immeubles atteints par l'expropriation (art. 27).

Seite: 243

L'art. 28 statue:

«La publication dans la Feuille d'avis officielle et les avis personnels mentionnent que toute personne

dont les immeubles ou les droits sont atteints par l'expropriation peut faire opposition au projet par lettre motivée...

«L'opposition porte ou bien sur l'utilité publique du projet, ou bien sur le tracé ou le plan pour en demander la modification. Tout autre motif est exclu.»

Lorsque l'utilité publique a été constatée par le Grand Conseil (art. 3 litt. b), le Conseil d'Etat décrète l'expropriation des immeubles et des droits dont la cession est nécessaire à l'exécution du travail ou de l'ouvrage projeté (art. 30). Cet arrêté est susceptible d'un recours en annulation à la Cour de Justice pour cause de violation des dispositions légales applicables (art. 62 litt. a).

Les indemnités sont allouées suivant une procédure prévue par les art. 35 sv. et 44 sv. de la loi, avec recours à la Cour de Justice (art. 62 litt. b).

B. Dame Louise Chastel est propriétaire, dans la Commune d'Anières (Genève), de diverses parcelles, dont les Nos 4617 (8299 m<sup>2</sup>), 4351 (2059 m<sup>2</sup>) et 122 (361 m<sup>2</sup>), en nature de prés.

Par lettre du 19 novembre 1946, MM. Dumur et fils, Agence immobilière à Genève, ont fait savoir à Dame Chastel que «l'un de leurs clients qui cherche du terrain au bord du lac entre Anières et Hermance s'intéresserait à l'achat des parcelles Nos 4351 et 122». Dame Chastel a répondu le même jour qu'elle n'était pas disposée à vendre la parcelle No 4351. En réalité, MM. Dumur et fils agissaient pour le compte des Services industriels de la ville de Genève qui cherchaient un terrain, au bord du lac, sur la rive gauche, en vue d'y établir une station de pompage. Mais ils ne l'ont pas dit à Dame Chastel, qui a tout ignoré de cette circonstance.

Au début de l'année 1948, les Services industriels ont présenté au Conseil d'Etat un projet de création d'une station de pompage, comportant l'expropriation de la parcelle No 4617 de la Commune d'Anières, propriété de

Seite: 244

Dame Chastel. Le Conseil d'Etat n'a pas ordonné d'en quêtes publiques. Il a soumis le projet d'expropriation au Grand Conseil, le 14 février 1948. Le Grand Conseil a renvoyé ce projet à l'examen d'une commission. Celle-ci a fait rapport à la séance du Grand Conseil du 6 mars 1948, où la loi a été adoptée après trois débats consécutifs. Les publications ont eu lieu dans la Feuille d'avis officielle du 13 mars.

Dame Chastel a appris peu après que les Services industriels avaient jeté leur dévolu sur son terrain. Elle n'avait été consultée ou mise au courant ni par les Services industriels, ni par la Commune d'Anières, ni par le Conseil d'Etat, ni par le Grand Conseil ou sa commission.

C. Par le présent recours de droit public, Dame Chastel demande au Tribunal fédéral d'annuler la loi genevoise du 6 mars 1948. Elle argumente, en substance, comme il suit:

Les conditions dans lesquelles la recourante a été expropriée, sans avoir été même informée du projet, consacrent à son égard un acte d'arbitraire et l'autorisent à se plaindre d'une violation de l'art. 6 Cst. genev. garantissant la propriété privée. C'est en vain que le Conseil d'Etat invoquerait le fait que la loi d'expropriation ne prescrit pas une communication aux intéressés, car alors la violation des droits constitutionnels résulterait de cette loi elle-même, et la recourante serait fondée à en attaquer les prescriptions à l'occasion de l'application qui lui en est faite. Si la recourante avait été entendue, elle aurait pu faire valoir que, contrairement au rapport de la Commission du Grand Conseil, il y a, dans le voisinage, d'autres parcelles non construites, dont le No 3553 qui est même à vendre: que l'installation projetée aurait pu être établie sur les deux autres parcelles dont elle est propriétaire, les Nos 4351 et 122, en liaison avec l'achat de la parcelle 3533 les jouxtant, de sorte que l'expropriation de la parcelle 4617, particulièrement propre à la construction, n'eût pas été nécessaire. Mise au courant,

Seite: 245

Dame Chastel aurait aussi pu s'assurer que l'égalité était respectée entre tous les propriétaires pouvant être expropriés.

D. Le Canton de Genève conclut au rejet du recours.

Considérant en droit:

2. L'art. 6 de la Constitution genevoise est ainsi conçu:

«La propriété est inviolable.»

Toutefois, la loi peut exiger dans l'intérêt de l'Etat ou d'une commune l'aliénation d'une propriété immobilière, moyennant une juste et préalable indemnité. Dans ce cas, l'utilité publique ou communale est déclarée par le pouvoir législatif, et l'indemnité fixée par les tribunaux.»

C'est en application du second alinéa de cette disposition que le législateur genevois a porté sa loi du 10 juin 1933 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Pour que la recourante fût fondée à se plaindre d'une violation de l'art. 6 Cst. genev., il faudrait que la loi d'expropriation, telle qu'elle a été appliquée à la recourante, fût en contradiction avec cette disposition constitutionnelle. Pour le surplus, en effet, le principe de l'inviolabilité de la propriété ne

garantit celle-ci que dans les limites de la loi positive (cf. RO 57 I 210 cons. 2, 60 I 271, 64 I 207, 69 I 241).

La recourante ne prétend pas que les autorités genevoises, en omettant de l'informer du projet d'expropriation, aient arbitrairement violé la loi. De fait, le Conseil d'Etat n'est pas tenu de soumettre préalablement le projet à l'enquête publique; cette mesure relève de son pouvoir d'appréciation et la recourante ne lui reproche pas d'en avoir abusé en n'ordonnant pas la procédure prévue par les art. 26 sv. LEx. D'autre part, en l'espèce, les autorités genevoises ont suivi le mode d'expropriation prévu par l'art. 3 litt. a LEx., c'est-à-dire que la loi du 6 mars 1948 a désigné immédiatement l'immeuble dont la cession était jugée nécessaire pour l'ouvrage déclaré d'utilité publique. Dans ce mode d'expropriation, réservé

Seite: 246

sans doute aux travaux de moindre envergure, et à la différence du mode visé par l'art. 3 litt. b où la loi se borne à décréter d'utilité publique les travaux projetés, le Conseil d'Etat ne rend pas, pour désigner les immeubles touchés par l'expropriation, un décret susceptible de recours à la Cour de Justice (art. 30, 62 litt. a LEx.). La recourante ne critique pas non plus le choix du mode d'expropriation. Il était ainsi légal que Dame Chastel n'eût pas été entendue avant que le Grand Conseil décidât l'expropriation de sa parcelle.

Appliquée de la sorte, la loi genevoise sur l'expropriation n'est pas contraire à l'art. 6 Cst. genev. Cette disposition prévoit que l'utilité publique est déclarée par le Grand Conseil. C'est donc dans le cadre de la procédure législative que, d'après la Constitution, il doit être statué sur l'existence de l'intérêt public, tant au point de vue des travaux projetés qu'au point de vue de l'immeuble ou des immeubles à exproprier. Or cette procédure n'implique nullement l'audition des intéressés. Si la loi a introduit pour certains cas une procédure d'enquête et d'opposition, et même une voie de recours «pour violation des dispositions légales applicables» contre le décret d'expropriation, la Constitution ne l'exigeait pas. Elle se borne à prescrire une procédure judiciaire pour la fixation de l'indemnité. Par ailleurs, la décision d'expropriation est un acte d'administration au sens propre, qui n'appelle pas, de soi, l'application des formes d'une procédure juridictionnelle. En effet, en dépit des apparences, l'entre prise d'intérêt public et le propriétaire ne jouent pas, devant les autorités d'expropriation, le rôle de parties dans un procès: l'entreprise, en poursuivant l'expropriation, exerce en réalité, en concours avec les autorités compétentes, une fonction administrative à l'égard du particulier propriétaire, et la déclaration d'utilité publique n'a pas le caractère d'un jugement qui constaterait ou nierait l'existence d'un véritable droit d'expropriation de l'entreprise envers l'Etat ou envers le particulier (cf.

Seite: 247

OTTO MAYER, Deutsches Verwaltungsrecht, 3e édition, t. II, p. 5 sv.; édition française, t. III, p. 8 sv.). Cela étant, la personne à exproprier ne peut en principe pré tendre obtenir d'autres garanties que celles auxquelles tout administré peut avoir droit dans ses rapports avec l'administration.

Dès lors; la recourante ne peut se plaindre d'une violation de l'art. 6 Cst. genev. pour n'avoir pas été mise à même de se déterminer avant l'expropriation décrétée par la loi du 6 mars 1948.

3. La jurisprudence a déduit de l'art. 4 Cst. le droit pour le citoyen d'être entendu dans les procédures civiles et pénales qui le concernent. L'omission ou le refus par l'autorité d'entendre le citoyen constitue un déni de justice formel. Mais, à la différence de ce qu'il a jugé pour les procédures qui se déroulent devant des autorités judiciaires, le Tribunal fédéral n'a pas admis de façon générale qu'en matière administrative l'autorité ait l'obligation, en vertu de l'art. 4 Cst., d'entendre l'intéressé avant de prendre une décision; il ne l'a admis que pour certaines catégories de mesures prises par l'administration.

C'est ainsi d'abord que le droit d'être entendu a été reconnu dans le cas où l'autorité administrative tranche un litige de droit privé, par exemple en matière d'obligation alimentaire ou de passage nécessaire (cf. RO 70 I 70). La jurisprudence a assimilé à ce cas celui dans lequel l'autorité administrative, usant d'un pouvoir spécial qui lui est attribué dans l'intérêt public, intervient dans un rapport de droit privé entre des parties placées, sur un pied d'égalité, par exemple en matière de protection des locataires ou des fermiers quant à la résiliation du bail (RO 70 I 70) ou quant à l'ajournement du terme de déménagement (74 I 11). Le Tribunal fédéral a ensuite jugé que l'autorité administrative doit entendre l'intéressé lorsqu'elle prononce une peine (de police) comme ferait un juge pénal (RO 46 I 320). Enfin le droit d'être entendu a été consacré dans les cas où la décision administrative

Seite: 248

porte atteinte à des droits éminemment personnels de l'individu; c'est ce qui a été jugé pour l'internement d'une personne inadaptée au travail (RO 30 I 279), d'un alcoolique (RO 53 I 107), d'un

interdit (RO 65 I 268), pour la mise sous tutelle (avant l'introduction du CC suisse, RO 30 I 279), et aussi pour l'annulation d'un droit de bourgeoisie (RO 43 I 165).

En revanche, le Tribunal fédéral a refusé de reconnaître un droit constitutionnel à être entendu dans diverses matières, savoir: l'interdiction de vendre certaines marchandises (RO 28 I 232), le retrait du droit de pratiquer la médecine il est vrai après jugement pénal (RO 27 I 430), la fermeture, pour raisons d'hygiène et de décence, d'un jardin zoologique (RO 67 I 78) -, le retrait d'une patente d'auberge (RO 70 I 68), l'obligation de maintenir ouvert un chemin utilisé par le public (arrêt Cretegny du 17 décembre 1945, consid. 2 non publié).

4. Pour justifier son refus de reconnaître en principe un droit constitutionnel à être entendu en matière administrative, le Tribunal fédéral a considéré avant tout l'état de subordination dans lequel se trouve le citoyen qui entre en rapport avec l'administration (cf. RO 70 I 68, début du considérant). A la vérité, du point de vue du citoyen, cela pourrait être une raison pour lui accorder le plus de garanties possible, et notamment celle de pouvoir s'expliquer sur la mesure que l'administration envisage de prendre à son égard. Mais il faut convenir que les exigences de l'intérêt public parlent en sens contraire. Le propre de l'administration est d'agir spontanément et de faire d'office les enquêtes qui lui paraissent nécessaires, de la manière qu'elle estime judicieuse (cf. RO 28 I 232). Or elle pourrait se voir paralysée ou retardée de façon inadmissible dans son action si, avant de prendre une décision quelconque, elle devait consulter tous ceux qui doivent être touchés directement ou indirectement, sur tout s'il s'agit de mesures de portée générale, telles que, par exemple, des dispositions préventives en matière

Seite: 249

d'hygiène. Souvent, pour être efficace, une intervention rapide et discrète s'impose, qui ne se concilierait pas avec une consultation préalable des intéressés, comportant -communication des intentions de l'autorité, explications en réponse, éventuellement consultation du dossier.

A cela s'ajoute une autre considération, dont le Tribunal fédéral fait état dans l'arrêt RO 70 I 68: tandis que les décisions du juge civil ou du juge pénal ont force de chose jugée, les décisions administratives sont le plus souvent prises sous réserve d'un nouvel examen. Les droits du citoyen qui n'a pas été entendu avant la décision qui le concerne ne sont donc pas définitivement compromis; il peut encore, après cette décision, faire valoir ses moyens en demandant que son cas soit réexaminé et que l'administration se prononce à nouveau.

Il y a lieu par conséquent de s'en tenir au principe fixé par la jurisprudence. Mais cela ne signifie pas que le droit d'être entendu ne puisse pas être reconnu dans d'autres cas que ceux où il l'a été jusqu'ici. Si l'acte administratif considéré n'est pas de ceux qui exigent normalement une décision immédiate, et si la mesure, une fois prise, n'est pas susceptible d'un nouvel examen, l'administré peut, dans un Etat régi par le droit, prétendre d'être préalablement consulté.

5. C'est ce qu'il convient d'admettre en matière d'expropriation, si ce n'est pour la déclaration même d'utilité publique où prévaut la considération de l'intérêt général, du moins pour la désignation des immeubles dont la cession est jugée nécessaire.

En effet, sauf circonstances tout à fait particulières, on ne voit pas que l'Etat ait un intérêt majeur à ce qu'une telle décision intervienne d'urgence et sans délai. Aussi bien la loi genevoise sur l'expropriation prévoit-elle, dans le mode visé par l'art. 3 litt. a et suivi en l'espèce, que les immeubles à céder sont désignés dans le cadre de la procédure législative. Or celle-ci est nécessairement assez longue, puisqu'elle comporte un rapport du Conseil

Seite: 250

d'Etat, le renvoi à la commission, un rapport des commissaires, et des débats devant l'autorité législative. La consultation des intéressés, au cours de cette procédure, pourrait certainement être organisée de façon à n'entraîner aucun retard. Dans le cas particulier, les Services industriels, le Conseil d'Etat, le Grand Conseil ou sa commission auraient eu tout le loisir de provoquer la détermination de la recourante dans le laps de temps qui s'est écoulé entre la présentation du projet au Conseil d'Etat, au début de janvier 1948, et l'adoption de ce projet, le 6 mars 1948. Le souci d'éviter que la personne à exproprier ne spéculer sur les besoins de l'entrepreneur -souci auquel l'Etat de Genève fait allusion dans sa réponse- ne serait évidemment pas une raison pour priver le citoyen d'une garantie découlant de l'art. 4 Cst.

D'autre part, la recourante n'est pas en mesure de demander un nouvel examen de la décision déclarant d'utilité publique l'aliénation de sa parcelle. S'agissant d'une décision administrative revêtant la forme d'une loi, la possibilité d'obtenir qu'elle soit reconsidérée est d'abord toute théorique. Mais surtout la loi du 6 mars 1948 a conféré aux Services industriels le droit d'expropriation. Une décision de ce genre a un effet constitutif et ne peut pas, comme les actes administratifs en général, être librement révoquée par l'Etat.

On peut au surplus noter que la consultation des intéressés en ce qui concerne la désignation de

l'immeuble ou des immeubles à exproprier est de droit commun en Suisse. Selon la loi fédérale d'expropriation, les plans des travaux projetés et les tableaux des immeubles expropriés doivent être déposés dans les communes et un avis personnel adressé à chaque intéressé connu par le registre foncier, en vue des oppositions éventuelles (art. 27 à 44, spécialement art. 30, 31 et 34). La plupart des lois cantonales d'expropriation ont des dispositions analogues (cf. Zurich §§ 21 sv., Berne art. 14 sv., Glaris LA/CC § 149, Argovie §§ 25 sv., Tessin art. 10 sv., Fribourg, art. 9 sv.,

Seite: 251

Vaud, art. 8, 65 sv., Lucerne, § 3, Nidwald, LA/CC § 142, Thurgovie § 2).

En conséquence, les autorités genevoises ont commis un déni de justice formel à l'égard de la recourante en omettant de lui donner l'occasion de se déterminer sur le projet d'expropriation de sa parcelle. L'interpellation de l'agence Dumur, cachant la circonstance qu'elle agisse au nom des Services industriels, ne représente évidemment pas une audition suffisante de la propriétaire; cette interpellation était d'ailleurs relative à une autre parcelle (le No 4351) que celle qui a été expropriée (le No 4617). Par ailleurs, il importe peu que les objections qu'aurait pu formuler Dame Chastel n'eussent rien changé à la décision du Grand Conseil. Le droit d'être entendu est de nature formelle et sa violation entraîne l'annulation de la décision rendue, même si le recourant ne réussit pas à justifier d'un intérêt à cette annulation (RO 64 I 148 et arrêts cités). Au demeurant, quoi qu'il en soit du cas particulier, on conçoit que les objections du propriétaire menacé puissent révéler à l'autorité expropriante certains inconvénients du projet et qu'une solution puisse parfois être trouvée qui rende les mêmes services à l'administration et donne satisfaction aux intéressés.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

Le recours est admis et la loi du 6 mars 1918, déclarant d'utilité publique l'aliénation au profit des Services industriels de Genève, en vue de la création d'une station de pompage, de la parcelle No 4617 du cadastre de la Commune d'Anières, est annulée