

Dritter Abschnitt. — Troisième section.

Kantonsverfassungen. Constitutions cantonales.

Eingriffe in garantierte Rechte.

Atteintes portées à des droits garantis.

48. Arrêt du 11 mai 1898, dans la cause
Butticaz et Wellenberg.

Inviolabilité de la propriété, art. 6 Constitution vaudoise,
expropriation pour cause d'utilité publique.

Application subsidiaire de l'art. 5 loi fédérale sur l'expropriation?
Motifs de nature esthétique pour justifier une expropriation.

Les recourantes, dames Jeanne Butticaz et veuve Henriette Wellenberg sont propriétaires au N-O et au pied du Grand Pont, dit Pont Pichard, à Lausanne, de plusieurs parcelles d'immeubles, contiguës, sur lesquelles se trouve entre autres une maison. Le 16 mars 1896, les recourantes ayant demandé l'ouverture d'une enquête pour la construction d'une autre maison sur leur dite propriété, un proflement fut exigé, d'où il résulta que le bâtiment projeté devait dépasser considérablement le niveau du Grand Pont.

Après le dépôt du projet de bâtisse, et après qu'une pétition eut été déposée auprès du Conseil communal contre

l'exécution de ce projet, menaçant de masquer entièrement la vue dont on jouit depuis le Grand Pont et Montbenon sur la ville et la cathédrale, une interpellation fut soulevée au sein de la dite autorité contre le projet en question.

La Municipalité répondit qu'elle verrait de quelle manière elle devrait intervenir pour empêcher cette construction, et elle communiqua cette opposition aux propriétaires, par lettre du 11 avril 1896.

En même temps la Municipalité décida de demander au Conseil d'Etat l'expropriation, pour cause d'utilité publique, d'une servitude empêchant de construire sur les terrains en question des bâtiments dépassant la hauteur du Pont Pichard. En outre la même autorité prit en considération la pétition par laquelle 167 citoyens protestaient contre l'exécution de la bâtisse projetée.

Le 24 avril 1896 le Conseil d'Etat accorda une autorisation provisoire en vue de la constitution, par voie d'expropriation, d'une servitude *non altius tollendi* dans le sens des propositions faites par la Municipalité. L'indemnité à payer de ce chef aux propriétaires fut fixée éventuellement, ensuite d'expertise, à 53 000 fr., et, plus tard, ensuite d'entente amiable entre parties, à 56 000 fr.

Par son préavis des 23/26 avril 1897, la Municipalité concluait à être autorisée par le Conseil communal à ratifier cette promesse de cession de servitude. Cette dernière autorité toutefois, sur le vu d'une nouvelle pétition lui demandant d'exproprier entièrement les terrains dont il s'agit dans le but de s'assurer aussi un emplacement pour marché couvert avec salle de vente, décida, dans sa séance du 14 juin 1897, de ne pas entrer en matière pour le moment sur le préavis de la Municipalité et d'inviter celle-ci à demander l'autorisation de procéder à une expropriation éventuelle de toute la propriété Butticaz et Wellenberg.

Par arrêté du 22 juin 1897, le Conseil d'Etat de Vaud accorda à la Municipalité de Lausanne l'autorisation de procéder à une estimation éventuelle de l'ensemble de la dite propriété, et la Commission d'estimation l'évalua à 160 000 fr.

Cette estimation n'est toutefois pas définitive, un recours ayant été interjeté, auprès de l'autorité judiciaire compétente, au sujet du chiffre de l'expropriation.

Dans sa séance du 15 novembre 1897, le Conseil communal, sur proposition de la Commission, et sur préavis conforme de la Municipalité, autorisa cette dernière à poursuivre l'expropriation de la totalité des immeubles Butticaz et Wellenberg, et, ensuite de cette décision, le Conseil d'Etat présenta au Grand Conseil, dans sa séance du 20 du même mois, un projet de décret dans ce sens, rendant obligatoire et définitive l'estimation éventuelle faite en vertu de l'arrêté du 22 juin précité, sous réserve des droits de recours des parties auprès des tribunaux compétents.

Par décret du 1^{er} décembre 1897, le Grand Conseil autorisa la Municipalité de Lausanne à prononcer à titre définitif l'expropriation totale, pour cause d'utilité publique, des immeubles Butticaz et Wellenberg, sous réserve que ceux-ci ne pourront être affectés qu'à un service public.

C'est contre ce décret que les dames Butticaz et Wellenberg ont formé en temps utile un recours de droit public au Tribunal fédéral, concluant à ce qu'il lui plaise annuler le dit décret pour violation de l'art. 6 de la Constitution vaudoise, garantissant l'inviolabilité de la propriété, rapproché des art. 346 Cc. vaudois et 5 de la loi vaudoise du 22 mai 1875 sur la police des constructions.

Dans leur réponse, l'Etat de Vaud et la commune de Lausanne concluent au rejet du recours.

Statuant sur ces faits et considérant en droit :

1. — Les recourantes estiment que le décret attaqué viole tout d'abord la Constitution cantonale, par le fait que le Grand Conseil, dans le dit décret, n'a pas indiqué, soit spécifié positivement quel était l'intérêt public, en vue duquel l'expropriation était ordonnée, ce qui avait toujours eu lieu dans des décrets analogues.

Il faut reconnaître que la spécification dont il s'agit ne se trouve point dans le décret dont est recours, lequel se borne à déclarer, d'une manière générale, que l'expropriation des

immeubles des recourantes est prononcée pour cause d'utilité publique. L'absence de spécification signalée ne peut toutefois impliquer une violation constitutionnelle, attendu que l'art. 6 de la Constitution cantonale, invoqué par le recours, ne contient aucune disposition spéciale dans ce sens, et qu'aucune loi cantonale n'a été citée, en vertu de laquelle une spécification semblable serait nécessaire. L'art. 6 susvisé se borne à statuer, à cet égard, que la loi ne peut exiger l'abandon d'une propriété que moyennant une juste et préalable indemnité, *et pour cause d'intérêt public légalement constaté*. Il y a lieu dès lors seulement de rechercher si, dans l'espèce, la garantie constitutionnelle formulée en ces termes a subi une atteinte par le fait du décret incriminé.

2. — Les recourantes partent manifestement de l'idée que la commune de Lausanne ne demande l'expropriation totale des immeubles dont il s'agit que dans un but de spéculation ou tout au moins d'intérêt financier, et par conséquent privé, parce qu'elle estime faire une meilleure affaire, en requérant cette expropriation, qu'en payant une somme de 56 000 fr. à titre d'indemnité pour la seule constitution d'une servitude de hauteur (*non altius tollendi*) sur les dits fonds.

On pourrait se demander en effet si, d'une manière générale et en principe, il y a lieu d'admettre le droit de l'Etat ou d'une commune d'exproprier, lorsque des intérêts fiscaux ou financiers sont seuls en jeu. Dans l'espèce l'Etat de Vaud et la commune de Lausanne concèdent que pour justifier une expropriation, l'existence d'un intérêt *public* dans le sens étroit de ce terme est indispensable, mais qu'en outre, dans le cas où la constitution d'une servitude exigerait une dépense hors de proportion avec la valeur de l'immeuble à asservir, l'expropriant doit être mis au bénéfice du droit « d'extension, » c'est-à-dire de la faculté de demander l'expropriation totale. A l'appui de cette opinion, l'Etat et la commune affirment que ce droit résulte de la jurisprudence très généralement suivie, ainsi que les principes admis en matière d'expropriation, et qu'il a trouvé, au moins implicitement et

par analogie, sa consécration dans l'art. 5, précité, de la loi fédérale du 1^{er} mai 1850.

Ce point de vue n'est toutefois point admissible, et le décret attaqué ne se justifie pas, en présence de l'art. 6 de la Constitution vaudoise, en tant que fondé sur ce prétendu droit d'extension. La réponse n'a pas démontré, mais elle s'est bornée à affirmer que ce droit repose sur un principe généralement admis, tandis qu'en réalité il est inconnu à la plupart des législations cantonales et étrangères. L'art. 5 de la loi fédérale contient à la vérité une disposition spéciale dans ce sens, mais elle n'est applicable qu'en matière d'expropriation par la Confédération (même loi art. 1), et elle ne saurait l'être dans le cas actuel, où l'expropriation est prononcée par les autorités cantonales, alors qu'il n'existe dans le canton de Vaud aucune législation spéciale sur la matière, et par conséquent aucune prescription de la nature de celle édictée dans l'art. 5 de la loi fédérale précitée; les art. 345 et 346 Cc. de Vaud qui seuls règlent la matière, ne consacrent aucunement un droit d'extension en faveur de l'expropriant, soit de l'entrepreneur, et rien ne vient à l'appui de l'opinion, soutenue par les opposants au recours, que les dispositions de la loi fédérale doivent trouver leur application à titre subsidiaire dans le canton de Vaud. Rien ne peut faire penser que, dans l'espèce, le Grand Conseil a accordé l'expropriation du chef du principe de l'extension, et, l'eût-il même voulu, il eût fallu au préalable pour introduire un principe de droit nouveau touchant les restrictions à la propriété, ou bien un acte législatif spécial, ou bien modifier les art. 345 et 346 précités du Cc. vaudois sur la matière, ce qui n'a point eu lieu dans le cas présent. En tout cas, pour qu'en l'absence d'une loi cantonale sur la matière la loi fédérale puisse être appliquée à titre subsidiaire, il serait nécessaire que l'autorité législative du canton eût autorisé expressément cette application, ou tout au moins que celle-ci résultât d'une pratique constante des tribunaux; or ni l'une ni l'autre de ces conditions ne se trouvent réalisées en l'espèce, où la Commission du Grand Conseil n'a pas même mentionné le

prétendu droit d'extension comme un motif pouvant justifier l'expropriation requise.

3. — Les motifs réels sur lesquels repose l'autorisation d'expropriation des immeubles des recourantes sont basés :

a) sur des considérations de nature esthétique (obstacles apportés à la vue sur la ville et à la circulation sur le Grand Pont);

b) sur l'absence de terrains disponibles, dans le centre de la ville, pour la construction de bâtiments d'utilité publique;

c) sur l'éventualité prochaine d'un nouveau rélargissement du Grand Pont, lequel ne pourra être exécuté que du côté de la propriété des recourantes.

En ce qui concerne la question de savoir si une expropriation prononcée par ces motifs implique une violation des principes constitutionnels garantissant l'inviolabilité de la propriété, le Tribunal fédéral, dans une pratique constante, est toujours parti de l'idée que, dans la règle, c'est en première ligne aux autorités cantonales, le mieux placées à cet effet, qu'il appartient de décider si une entreprise est d'intérêt public. Cet intérêt public doit, à la vérité, aux termes de l'art. 6 de la Constitution cantonale, être « légalement constaté » c'est-à-dire par un acte émané du Grand Conseil de Vaud. Ce n'est que dans le cas où cette autorité aurait prononcé l'expropriation pour des motifs autres que l'intérêt public, et en prétextant seulement ce dernier pour atteindre, en réalité, un but fiscal intéressé, ou pour favoriser pécuniairement des tiers, que l'intervention du tribunal de céans se justifierait. (Voir *Rec. off.* arrêts du Tribunal fédéral en les causes Brunner, III, page 88; Commune de Nettstall, IV, page 611; Christ, V, 212, etc.)

En partant de là, il y a lieu de rechercher si le décret attaqué comporte une application abusive du droit d'expropriation.

4. — Cette question doit recevoir une solution négative. En effet :

a) en ce qui concerne d'abord les considérations de nature esthétique invoquées, c'est en s'inspirant de l'intérêt bien

entendu de Lausanne comme ville d'étrangers que les autorités communales se sont opposées à une bâtisse qui aurait masqué en grande partie la vue si réputée du Grand Pont. Dans son rapport sur le décret la Commission du Grand Conseil l'a reconnu à son tour, en déclarant qu'à ses yeux « l'Etat a droit d'empêcher des constructions qui dénaturent l'embellissement d'une ville. »

Or, comme l'a déjà reconnu le Tribunal fédéral, ces considérations d'esthétique suffisent à elles seules pour justifier une expropriation pour cause d'intérêt public, à la seule condition que cet intérêt soit réel, et non point seulement prétexté ; dans le cas particulier l'intérêt majeur qu'il y a pour la ville de Lausanne à ne pas voir mutiler un de ses plus beaux aspects n'a pas été sérieusement contesté. (Voir arrêt du Tribunal fédéral en la cause Nægeli, 19 avril 1884, *Rec. off.* X, page 239, 241, 244.)

Ce premier motif suffirait déjà pour réduire à néant le grief d'inconstitutionnalité, formulé à l'encontre du décret attaqué ; le recours apparaît déjà, de ce chef seul, comme mal fondé.

b) Le manque, dans la partie centrale de la ville, de terrains disponibles aptes à recevoir les divers bâtiments publics susmentionnés, justifiait également l'opposition des autorités communales, lesquelles, selon le rapport de la Commission du Grand Conseil, déjà cité, ont fait œuvre de prévoyance et de sagesse en se préoccupant de la construction éventuelle d'un marché couvert, sur les terrains des recourantes, lesquels paraissent se prêter parfaitement à l'exécution de ce projet. Peu importe, au point de vue de l'expropriation, que cette construction ne soit pas entreprise immédiatement ; l'intérêt qui s'y attache suffit pour lui imprimer le caractère « d'intérêt public » nécessaire pour justifier que le dit emplacement soit laissé libre en vue de sa destination ; d'ailleurs l'art. 6 de la Constitution cantonale ne contient aucune disposition positive exigeant qu'en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique, le but en soit incontinent poursuivi, par exemple par la construction immédiate d'un bâtiment

projeté. Par contre l'éventualité future d'un rélargissement du Grand Pont ne suffirait pas, à elle seule, pour justifier l'expropriation totale des terrains des recourantes, mais seulement celle de la bande de terrain nécessaire à cette opération.

5. — Il va sans dire que le droit des recourantes de rentrer en possession de leurs immeubles pour le cas où ils seraient affectés à un autre usage qu'à celui d'un « service public » prévu à l'art. 1^{er} du décret attaqué, demeure expressément réservé.

Par ces motifs,

Le Tribunal fédéral
prononce :

Le recours est écarté.