

décision spéciale, désigné éventuellement pour le jugement de la cause les assises fédérales. En l'espèce, il n'y a pas eu de décision de ce genre ; au contraire le Conseil fédéral a expressement déclaré dans son arrêté qu'il faisait abstraction de la faculté de saisir les assises fédérales ; c'est donc avec raison que la Chambre d'accusation a renvoyé les prévenus devant la Cour pénale fédérale.

Vu ce qui précède, il est superflu de rechercher si Junod, fonctionnaire nommé non par le Conseil fédéral directement, mais par le Directeur de l'Administration fédérale de l'impôt, rentre dans la catégorie des fonctionnaires mentionnés à l'art. 107 ch. 4 OJF et s'il aurait pu par conséquent être déféré aux assises fédérales ; en tout état de cause, d'après ce qui vient d'être dit, ce renvoi constituait tout au plus une faculté et non une nécessité. Il n'y a pas lieu non plus d'élucider la question de savoir si, à supposer qu'on eût admis l'incompétence de la Cour pénale fédérale à l'égard du fonctionnaire Junod, on aurait dû par voie de conséquence et à raison de la connexité des délits admettre son incompétence également à l'égard du co-inculpé Bloch qui n'est pas fonctionnaire fédéral.

*La Cour de cassation pénale prononce :*

Le recours est écarté.

## C. EXPROPRIATIONSRECHT

### EXPROPRIATION

#### 16. Arrêt du 5 Avril 1919 dans la cause Emery et Reich contre C.F.F.

Le promettant-acquéreur d'un immeuble n'a pas la qualité d'exproprié et ne peut donc réclamer à l'expropriant ni l'indemnité prévue à l'art. 3 ni celle prévue à l'art. 23 de la loi fédérale sur l'expropriation.

A. — Le 17 janvier 1908 les C.F.F. ont déposé les plans d'un projet d'expropriation de terrains sis à Montreux en vue du remplacement du passage à niveau de Crin par un passage sous voie. Ce projet comportait notamment l'expropriation d'une bande de terrain de 955 m<sup>2</sup> pris sur un pré d'environ 4000 m<sup>2</sup> appartenant aux hoirs Francey et qui ensuite de cette emprise aurait été partagé en deux parcelles. Les hoirs Francey ont fait leur déclaration de droits le 1<sup>er</sup> février 1908. Le 3 janvier 1910 ils ont vendu leur propriété à la Grande Brasserie de Beau-regard qui voulait y construire des bâtiments pour son exploitation, mais qui a ensuite renoncé à ce projet ayant trouvé un emplacement mieux approprié.

Le 26 août 1911 la Grande Brasserie a passé devant notaire une option suivant laquelle elle s'engageait, pour une durée de 3 mois, à vendre l'immeuble à Jules Emery au prix de 155 000 fr. avec intérêts à 5 % dès le 1<sup>er</sup> juillet 1911, le promettant vendeur étant seul lié. La vente n'est pas intervenue dans le délai fixé.

Le 10 octobre 1912 la Grande Brasserie a conclu avec Jules Emery et Adolphe Reich une promesse de vente au prix indiqué dans l'option, 20 000 fr. étant payables le 1<sup>er</sup> décembre 1912. La promesse de vente était faite pour une durée de 6 mois. Le 10 avril 1913 elle a été renouvelée pour un terme de 6 mois, soit jusqu'au 10 octobre 1913, avec cette modification que le prix était réduit à 131 281 fr. 70, la Grande Brasserie ayant entre temps vendu une parcelle aux frères Moraz. Il n'y a pas eu d'autre renouvellement.

Le 4 novembre 1912 Emery et Reich ont déposé à l'enquête un projet de construction sur le terrain à eux promis-vendu. Les C.F.F. ont fait opposition, vu l'expropriation en cours.

Les débats devant la Commission d'estimation ont eu lieu le 31 mars 1913 et la Commission a rendu son prononcé le 12 juillet 1913. Y sont désignés comme expropriés les hoirs Francey « soit la Brasserie de Beauregard actuellement propriétaire, soit enfin Messieurs Emery et Reich promettants-acquéreurs ». Dans les considérants ceux-ci sont désignés comme demandeurs. La décision alloue une indemnité de 40 fr. par m<sup>2</sup>, refuse toute indemnité pour moins-value et donne enfin acte « aux intéressés Emery et Reich des réserves faites pour main-morte sur la propriété ».

Les deux parties ont recouru au Tribunal fédéral. Le recours de la partie expropriée était formé par la Grande Brasserie « agissant au nom de ses promettants-acquéreurs » Emery et Reich. Il conclut notamment à une indemnité d'immobilisation fondée sur l'art. 23, le préjudice allégué étant égal à l'intérêt du capital immobilisé depuis le dépôt des plans, subsidiairement dès l'acquisition par la Brasserie, plus subsidiairement dès la promesse d'achat Emery et Reich (10 octobre 1912).

Soit le recours des C.F.F., soit leur réponse au recours de la partie expropriée sont formés contre la Grande Brasserie, sans que Emery et Reich soient nommés.

En date des 18 juin et 16 juillet 1914 les C.F.F. ont déclaré renoncer à leur projet d'expropriation, — ce qui a mis fin à la procédure devant le Tribunal fédéral.

Le 24 mai 1915 la Grande Brasserie a vendu à Emery et Reich l'immeuble avec tous ses droits et accessoires quelconques pour le prix de 153 414 fr. 85. Ce prix, d'après les demandeurs, était calculé comme suit :

Prix primitif . . . . .	Fr. 155 000 —
Intérêts dès le 1 <sup>er</sup> juillet 1911 . . . . .	» 33 004 43
3 annuités d'indemnité de plus-value payés par la Brasserie à la commune	» 5 947 02
	<hr/>
	Fr. 193 951 45

dont à déduire :

acompte payé suivant promesse de vente	Fr. 20 000 —
produit de vente aux frères Moraz . . . . .	» 20 536 60
	<hr/>
	Fr. 40 536 60

soit au total (193 951 fr. 45 — 40 536 fr. 60) » 153 414 85

B. — Le 20 mars 1916 Emery et Reich ont formé devant le Tribunal fédéral une demande contre les C.F.F. tendant au paiement d'une indemnité de 40 000 fr. Ils allèguent qu'eux et leurs antéposseurs ont été mis dans l'impossibilité de tirer parti du terrain pendant les 6 ans ½ qu'à duré le ban d'expropriation. S'ils avaient pu construire, les batiments auraient été achevés et en plein rendement avant le commencement de la guerre, tandis que celle-ci met maintenant obstacle pour longtemps à la réalisation du projet de construction. La perte d'intérêts était au 15 mai 1915 de 35 632 fr. 70 ; les demandeurs arrondissent cette somme à 40 000 fr. pour tenir compte du préjudice encore existant.

Les C.F.F. ont conclu à libération, en contestant en première ligne la légitimation active des demandeurs qui, n'étant pas promettants-acquéreurs pendant la procédure d'expropriation et ne possédant donc aucun droit réel sur l'immeuble, ne peuvent prétendre à l'indemnité prévue à l'art. 23.

Il y a eu échange de réplique et de duplique. Avec leur réplique les demandeurs ont produit une « déclaration de cession » du 1<sup>er</sup> décembre 1917 par laquelle la Grande Brasserie déclare, que, lors de la vente, elle a cédé à Emery et Reich toutes les prétentions qu'elle pouvait avoir contre les C.F.F. à raison de la restriction apportée par le projet d'expropriation ensuite abandonné au droit de libre disposition de l'immeuble ; elle confirme cette cession pour autant que de besoin.

Le Tribunal fédéral a décidé de trancher, avant toute instruction sur le fond, la question de légitimation active des demandeurs.

*Statuant sur ces faits et considérant en droit :*

Pour dénier aux demandeurs la légitimation active, on ne peut se borner à constater qu'ils n'étaient pas propriétaires de l'immeuble lors du dépôt des plans d'expropriation. L'art. 23 al. 1 de la loi fédérale interdit, il est vrai, d'apporter dès cette date des modifications aux rapports juridiques concernant l'objet à exproprier ; mais, ainsi que la jurisprudence l'a toujours reconnu (RO 11 p. 500-501, 28/2 p. 417 et suiv., 38/2 p. 167 et suiv., en particulier p. 170-171); il ne s'ensuit pas que le nouveau propriétaire ne puisse agir contre l'expropriant et lui réclamer l'indemnité prévue à l'art. 3 ou celle prévue à l'art. 23 al. 2 qui n'en constitue qu'un cas particulier (v. RO 41/1 p. 228 et suiv.) : la seule sanction de l'interdiction édictée en faveur de l'expropriant c'est que l'indemnité à laquelle le nouveau propriétaire aura droit ne pourra dépasser celle qui aurait dû être payée si aucune mutation de propriété n'était intervenue.

Il y a lieu par conséquent de rechercher si, depuis le dépôt des plans et pendant la durée de la procédure d'expropriation, les demandeurs ont acquis sur l'immeuble des droits leur permettant d'agir contre l'expropriant. L'un des demandeurs, J. Emery, a été tout d'abord au bénéfice d'une option, qui est tombée, les droits per-

sonnels qu'elle lui conférait n'ayant pas été utilisés pendant le délai de 3 mois qu'elle fixait. Plus tard les demandeurs ont conclu avec la Grande Brasserie, propriétaire de l'immeuble, une promesse de vente pour une durée de 6 mois qui a été renouvelée pour une durée égale. Cet acte, non inscrit au Registre foncier, leur donnait un droit purement personnel, soit celui d'exiger du promettant-vendeur la passation de l'acte de vente. Ils n'ont d'ailleurs pas fait usage de ce droit et la vente du 24 mai 1915 ne peut être considérée comme conclue en exécution de la promesse de vente qui se trouvait périmée dès le 10 octobre 1913. Ils ont continué après cette date à détenir l'immeuble sans exiger la restitution de l'acompte payé par eux et lors de la vente ils ont payé les intérêts sur le prix de vente dès la date fixée par l'option, mais il s'agit là d'une simple situation de fait et pendant toute la période qui s'est écoulée entre l'échéance de la promesse de vente et la vente ils n'ont plus possédé aucuns droits, même de nature personnelle, concernant l'immeuble.

Dans ces conditions, on ne saurait admettre qu'en leur qualité de promettants-acquéreurs et de détenteurs de fait de l'immeuble ils aient droit à l'indemnité qui fait l'objet du présent procès. D'après le système de la loi fédérale (v. en particulier art. 1, 3, 12 litt. a, 18, 43 et 47), l'expropriation a pour but et pour effet la cession — ou, plus exactement, l'extinction au profit de l'expropriant — des droits réels immobiliers ; l'exproprié est donc en première ligne, comme le nom l'indique, le propriétaire obligé de renoncer à sa propriété qui doit passer à l'expropriant ; vis-à-vis de ce dernier il représente (art. 21 in fine et 43) les intérêts des titulaires des autres droits réels constitués sur l'immeuble (créanciers hypothécaires, etc.), à moins qu'il ne s'agisse d'intérêts spéciaux (par ex., ceux résultant d'une servitude) qui ne se confondent pas avec ceux du propriétaire et qui justifient par conséquent l'intervention séparée des titulaires (cf. art. 14 al. 3 in fine). Par contre celui qui ne possède qu'un droit personnel ne

peut pas en principe revendiquer la situation d'exproprié ; ses droits ne sont en effet pas atteints directement par l'expropriation ; celle-ci met sans doute le propriétaire dans l'impossibilité de remplir ses obligations, mais sans que l'extinction ainsi provoquée du droit personnel profite à l'expropriant qui ne saurait donc être tenu à indemniser le titulaire. La jurisprudence n'a admis une dérogation à ce principe qu'en ce qui concerne les locataires et fermiers qu'elle autorise à agir dans la procédure d'expropriation à côté du propriétaire (RO 8 p. 302 et suiv., 21 p. 402 et suiv.) ; mais cette faculté exceptionnelle consacrée pour des motifs d'équité ne peut être étendue aux promettants acquéreurs. En effet, tandis que les locataires et fermiers ont des intérêts spéciaux qui ne se confondent pas avec ceux du propriétaire, les promettants-acquéreurs font valoir des prétentions qui sont les mêmes que celles qui compétent au propriétaire lui-même et il y aurait double emploi s'ils étaient admis à prendre place à côté de lui. L'espèce actuelle en est d'ailleurs la démonstration évidente : les demandeurs n'invoquent pas un préjudice qui soit particulier au promettant-acquéreur ; ils se plaignent d'avoir été empêchés de construire par l'expropriation, c'est-à-dire d'avoir été privés d'un droit appartenant au *propriétaire* comme tel. Si la question s'était posée pendant l'expropriation, c'est au propriétaire (art. 43) que l'indemnité éventuelle de ce chef aurait été payée ; elle ne saurait aujourd'hui être accordée aux demandeurs considérés comme expropriés, alors que pendant la procédure d'expropriation ils ne possédaient cette qualité ni en tant que promettants-acquéreurs ni a fortiori en tant que détenteurs de fait de l'immeuble (cf. dans ce sens RO 36/2 p. 167). Quant à l'argument présenté par les demandeurs à l'audience de ce jour et tiré du fait que, détenant l'immeuble et débiteurs des intérêts stipulés dans la promesse de vente, ils avaient en réalité la situation de locataires et que, à ce titre, ils ont donc qualité pour agir, il ne peut être pris en

considération car il est en contradiction avec le fondement même de la demande, le préjudice dont la réparation est réclamée étant de nature absolument différente de celui qui pourrait atteindre de simples locataires. Enfin c'est à tort que les demandeurs soutiennent qu'au cours de la procédure d'expropriation leur qualité pour agir a été reconnue. S'il est vrai qu'ils sont intervenus dans cette procédure aux côtés des hoirs Francey et de la Grande Brasserie, ils n'ont pris aucunes conclusions qui leur fussent propres et ils se sont bornés à défendre conjointement avec leurs co-demandeurs les intérêts du propriétaire de l'immeuble sans que la question de savoir qui devait être considéré comme tel ait été posée et résolue ; les C.F.F. n'avaient aucune raison de soulever cette question d'ordre interne, puisque les réclamations formulées contre eux étaient recevables en tout état de cause ; du fait donc qu'ils ne se sont pas opposés à ce que Emery et Reich prennent place au procès on ne saurait conclure qu'ils ont reconnu leur qualité d'ayants-droit à l'indemnité fondée sur l'art. 23.

Il ne reste plus ainsi qu'à rechercher si, dépourvus de légitimation active en leur simple qualité de promettants acquéreurs et de détenteurs de fait de l'immeuble, les demandeurs peuvent agir au nom de leurs antéposseurs en vertu d'une subrogation légale ou d'une cession. Il ne pourrait être question d'une subrogation résultant du transfert de la propriété que si ce transfert avait eu lieu au cours de l'expropriation, la jurisprudence reconnaissant dans ce cas, ainsi qu'on l'a vu, la légitimation active de l'acquéreur ; celui-ci doit d'ailleurs être considéré plutôt comme agissant en son propre nom parce que propriétaire actuel que comme subrogé aux droits du propriétaire précédent. Quoi qu'il en soit, toute possibilité de subrogation légale est exclue lorsque la vente n'est intervenue qu'une fois la procédure d'expropriation terminée soit par l'expropriation, soit, comme en l'espèce, par la renonciation à cette expropriation. Le droit de réclamer

l'indemnité prévue à l'art. 23 n'est pas un accessoire de l'immeuble qui passe ipso jure à l'acquéreur ; c'est un droit personnel dont le transfert n'est possible qu'en vertu d'une cession expresse. Les demandeurs se prévalent d'une telle cession, mais la cession alléguée n'a pas eu lieu dans les formes légales, c'est-à-dire par écrit (art. 165 CO) et la confirmation de cession qu'ils produisent est sans effet. Au surplus, si, contrairement au point de vue auquel ils se sont placés dans la demande, les demandeurs entendaient désormais faire valoir non leurs droits propres, mais les droits de leur prétendu cédant, on se trouverait en présence d'une modification inadmissible de la plainte (art. 46 loi sur la procédure civile). Aussi bien, en tant que visant à la réparation du préjudice subi par la Grande Brasserie, la demande devrait évidemment être déclarée mal fondée, car l'expropriation n'a causé aucun dommage à la Grande Brasserie, puisque celle-ci était au bénéfice d'une promesse de vente dont il ne tenait qu'à elle d'exiger l'exécution et qu'en fait en 1915 elle a vendu au prix prévu dès le début, augmenté des intérêts à partir du 1<sup>er</sup> juillet 1911. On doit d'ailleurs observer que si les demandeurs ont subi un dommage en payant ces intérêts alors que l'expropriation avait empêché toute utilisation rationnelle de l'immeuble, ils se sont exposés volontairement à ce dommage, car en 1915 ils n'avaient aucune obligation juridique d'acheter, la promesse de vente étant depuis longtemps périmée. Ce qu'ils demandent c'est d'être traités, au point de vue de l'indemnité, comme s'ils avaient été propriétaires dès la conclusion de cette promesse de vente, — prétention inadmissible puisque, pendant toute la durée de la procédure d'expropriation, ils n'ont possédé aucun droit susceptible d'être lésé par l'expropriation.

*Le Tribunal fédéral prononce :*

Les conclusions de la demande sont écartées.

## STAATSRECHT — DROIT PUBLIC

### I. GLEICHHEIT VOR DEM GESETZ (RECHTSVERWEIGERUNG)

#### ÉGALITÉ DEVANT LA LOI (DÉNI DE JUSTICE)

#### 17. Urteil vom 16. Mai 1919 i. S. Stadtrat Luzern und Mitbeteiligte gegen Regierungsrat Luzern.

Entscheidung einer kantonalen Regierung, wodurch einer die fakultative Einführung der Leichenverbrennung vorsehenden kommunalen Verordnung die Genehmigung versagt wird, weil das geltende kantonale Gesetzesrecht als Bestattungsart nur die Erdbestattung zulasse. Aufhebung wegen Verletzung der Rechtsgleichheit und des Art. 49, Abs. 4 BV. Angeblicher Verstoß gegen die verfassungsmässig gewährleistete Gemeindeautonomie. Legitimation eines Vereins für Einführung der Feuerbestattung zur Beschwerde. Erschöpfung des kantonalen Instanzenzuges.

A. — Das luzernische Gesetz über das Gesundheitswesen vom 29. Februar 1876 überträgt den Sanitätsbehörden, an deren Spitze der Sanitätsrat steht, unter der Oberaufsicht des Regierungsrates die Handhabung der Gesundheitspolizei und die Beförderung der öffentlichen Gesundheitspflege (§ 1). Ueber die Friedhöfe, das Begräbniswesen und die Leichenschau soll der Regierungsrat nach vernommenem Vorschlag des Sanitätsrates eine Verordnung erlassen (§ 8 litt. g). In Ausführung dieser Bestimmung erging am 13. März 1878 die Verordnung des Regierungsrates betr. das Friedhof- und