

(cfr. lett. A cif. 4 della precitata circolare federale 20 febbraio 1918, FOF 1918 I p. 529). Ne segue che il ricorso non può essere ammesso se non colla riserva, che lo Stato del Cantone Ticino, tenuto a restituire alla ricorrente la somma di fchi. 899 percepita a titolo di tassa di bollo, avrà la facoltà di ritenersene un modesto importo (di qualche franco o, al più, di una diecina di franchi) a titolo di compenso per la conservazione del documento all'archivio e relative spese: a meno che lo Stato non voglia considerare come corrispettivo sufficiente l'importo della carta da bollo già utilizzata per il documento in questione.

*Il tribunale federale pronuncia:*

Il ricorso è ammesso nel senso dei considerandi (considerando 4°).

## B. EXPROPRIATIONSRECHT EXPROPRIATION

### 10. Arrêt du 3 février 1923 dans la cause **Bory frères** contre **Chemins de fer fédéraux**.

*Art. 23 de la loi fédérale sur l'expropriation:*

1. Conditions de recevabilité du procès direct.
2. Conditions d'applicabilité de l'art. 23: La portée de cette disposition ne s'étend pas aux conséquences dommageables de la situation de fait créée par l'existence d'un plan d'entreprise *avant* qu'il soit dûment publié.
3. Calcul de l'indemnité annuelle lorsque l'entrepreneur tarde à donner suite au projet d'expropriation publié.

A. — Bory frères sont propriétaires de deux parcelles de terrain sises dans la commune du Petit-Saconnex, soit de la parcelle N° 3408 du cadastre, d'une contenance de 1 hect. 2 ares et 31 m<sup>2</sup> et de la parcelle N° 4878, d'une contenance de 1 hect. 3 ares et 1 m<sup>2</sup>. Séparées par le chemin communal des Ouches, elles ont une forme

rectangulaire et sont limitées au nord-ouest par le chemin d'Aire à Châtelaine, la parcelle 3408 touchant au nord-est la ligne du chemin de fer de Lyon à Genève du P. L. M. La parcelle 4878 est grevée: a) d'une servitude de canalisation; b) d'une servitude suivant laquelle il ne pourra être exercé aucune industrie dont le bruit ou l'odeur pourrait constituer pour le voisinage une incommodité sérieuse, au profit de la parcelle 3910 du Petit-Saconnex; c) d'une servitude portant interdiction de certaines industries, au profit de la parcelle 3452 du Petit-Saconnex.

La propriété des frères Bory est touchée par le tracé du projet de la ligne de raccordement Genève-Cornavin et Eaux-Vives, des C. F. F. Le projet, qui a déjà subi des modifications, n'est pas encore approuvé par les autorités fédérales, et aujourd'hui encore il n'existe pas de plan définitif.

Le 10 août 1917, la Direction du 1<sup>er</sup> arrondissement des C. F. F. a communiqué au Conseil d'Etat de Genève le plan de situation de la ligne de raccordement. Dans la lettre d'envoi elle précisait comme suit le but de cette communication: « En vous soumettant ce projet de raccordement, nous vous prions de nous faire parvenir votre avis ainsi que celui du Grand Conseil. » Le plan soumis à l'Etat de Genève prévoyait sur la propriété Bory une expropriation beaucoup plus restreinte que ce n'est le cas actuellement dans le plan déposé en mars 1920. Sur la parcelle 3408 un solde de forme régulière et en bordure de route, de plus de 4000 m<sup>2</sup> restait disponible. Quant à la parcelle 4878, elle n'était touchée que dans un angle où la ligne passait en tunnel. Par lettre du 27 novembre 1917, le Conseil d'Etat a avisé les C. F. F. de l'approbation du projet pour la partie comprise entre le Rhône et la gare des Eaux-Vives. La propriété Bory se trouve dans la partie non approuvée, et les plans parcellaires de situation soumis à l'enquête d'expropriation en mai 1918 ne la concernaient pas.

Le 14 mai 1918, M. Fatio, régisseur à Genève, agissant pour la S. A. des Laboratoires Sauter, demanda aux frères Bory s'ils étaient disposés à vendre l'une ou l'autre des parcelles 3408 et 4878 en vue de la construction d'une usine. Les pourparlers portèrent d'abord sur la première parcelle (10 231 m<sup>2</sup>), offerte au prix de 9 fr. le m<sup>2</sup>. Le 12 octobre 1918 Fatio informa Ernest Bory que ses clients devaient renoncer à l'acquisition de la parcelle : « Le motif de cette renonciation est que le Département des Travaux publics, auquel je me suis renseigné, n'accorderait pas une autorisation de bâtir sur ce terrain. » Fatio ajoutait que cette affaire aurait été conclue, la parcelle convenant à tous points à ses clients, mais que, cependant, les Laboratoires Sauter étaient disposés à acheter la parcelle 4878 — 10 301 m<sup>2</sup> — au prix de 8 fr. la m<sup>2</sup> « à la condition qu'aucune servitude ou interdiction de bâtir ne vienne empêcher la construction d'une usine car... il ne s'agit pas d'une spéculation ou d'un placement, les Laboratoires Sauter achètent un terrain pour construire une usine, pour leurs propres besoins. » Le 14 octobre 1918 un projet de promesse de vente fut rédigé. Il portait sur la parcelle 4878 et mentionnait comme conditions : « Il doit être stipulé dans la promesse de vente que si une servitude ou une interdiction de bâtir une usine avec cheminée grève le terrain, les Laboratoires Sauter S. A. pourront se délier, sans indemnité, de leur engagement d'acheter. » — « Messieurs Bory déclarent qu'à leur connaissance il n'existe aucune servitude ni interdiction de bâtir. »

La promesse de vente ne fut pas signée. La servitude grevant le terrain ayant été découverte, la S. A. des Laboratoires Sauter chercha à acquérir les deux parcelles bénéficiaires, et le 21 octobre 1918 son mandataire adressa une requête au Département des Travaux publics afin de s'assurer qu'aucune interdiction n'empêcherait de bâtir. Le chef du Département accusa réception le 25 octobre, en ajoutant : « Notre service

technique fait observer que le tracé de la ligne de raccordement passe sous lesdites parcelles, de sorte que 'mon Département devra s'opposer à l'édification de bâtiments. » Fatio porta ces faits à la connaissance de Bory le 30 octobre, et en ce qui concernait la réponse du Département remarqua : « Je ne vois pas le moyen de surmonter cette nouvelle difficulté qui rend votre terrain impropre au but de mes clients ». Le 3 décembre il confirmait la renonciation de ses clients à acheter l'immeuble.

Le 27 mai 1919, Bory frères demandèrent à l'Etat de Genève de racheter leurs terrains. Dans sa réponse du 2 juin, le Département des Travaux publics fit observer que « cette affaire concernait les C. F. F. ». La direction du 1<sup>er</sup> arrondissement des C. F. F., saisie directement par les frères Bory, avisa ceux-ci le 25 juillet qu'elle transmettait la demande à la Direction générale, à Berne, « seule compétente pour des achats anticipés de terrain ». La Direction générale n'ayant pas pris de décision à ce sujet, les consorts Bory réclamèrent le 5 août 1920 à la Direction du 1<sup>er</sup> arrondissement « réparation du dommage que leur occasionne la restriction apportée par votre (des C. F. F.) administration au droit de libre disposition de leurs terrains sis au Petit-Saconnex ». Ils allèguent que la vente des parcelles « a été rendue impossible par la défense faite par l'Etat de Genève au nom des C. F. F. dès octobre 1918 » et que la promesse de vente « a dû tomber en raison de l'intervention des C. F. F. » Dans une lettre du 20 août 1920 adressée à M. Chapuis, chef de section aux C. F. F., la Société des Laboratoires Sauter expose comme suit ses tractations avec les frères Bory : « La première parcelle qui avait attiré notre attention... était située entre le chemin des Ouches et la ligne P. L. M. ; quand nous eûmes appris que le raccordement devait passer sur cette parcelle... nous abandonnâmes les pourparlers... C'est alors que nous entrâmes en conférence pour la ... parcelle 4878... Mais comme nous voulions être situés au bord du chemin d'Aire, nous

Le 14 mai 1918, M. Fatio, régisseur à Genève, agissant pour la S. A. des Laboratoires Sauter, demanda aux frères Bory s'ils étaient disposés à vendre l'une ou l'autre des parcelles 3408 et 4878 en vue de la construction d'une usine. Les pourparlers portèrent d'abord sur la première parcelle (10 231 m<sup>2</sup>), offerte au prix de 9 fr. le m<sup>2</sup>. Le 12 octobre 1918 Fatio informa Ernest Bory que ses clients devaient renoncer à l'acquisition de la parcelle : « Le motif de cette renonciation est que le Département des Travaux publics, auquel je me suis renseigné, n'accorderait pas une autorisation de bâtir sur ce terrain. » Fatio ajoutait que cette affaire aurait été conclue, la parcelle convenant à tous points à ses clients, mais que, cependant, les Laboratoires Sauter étaient disposés à acheter la parcelle 4878 — 10 301 m<sup>2</sup> — au prix de 8 fr. la m<sup>2</sup> « à la condition qu'aucune servitude ou interdiction de bâtir ne vienne empêcher la construction d'une usine car... il ne s'agit pas d'une spéculation ou d'un placement, les Laboratoires Sauter achètent un terrain pour construire une usine, pour leurs propres besoins. » Le 14 octobre 1918 un projet de promesse de vente fut rédigé. Il portait sur la parcelle 4878 et mentionnait comme conditions : « Il doit être stipulé dans la promesse de vente que si une servitude ou une interdiction de bâtir une usine avec cheminée grève le terrain, les Laboratoires Sauter S. A. pourront se délier, sans indemnité, de leur engagement d'acheter. » — « Messieurs Bory déclarent qu'à leur connaissance il n'existe aucune servitude ni interdiction de bâtir. »

La promesse de vente ne fut pas signée. La servitude grevant le terrain ayant été découverte, la S. A. des Laboratoires Sauter chercha à acquérir les deux parcelles bénéficiaires, et le 21 octobre 1918 son mandataire adressa une requête au Département des Travaux publics afin de s'assurer qu'aucune interdiction n'empêcherait de bâtir. Le chef du Département accusa réception le 25 octobre, en ajoutant : « Notre service

technique fait observer que le tracé de la ligne de raccordement passe sous lesdites parcelles, de sorte que 'mon Département devra s'opposer à l'édification de bâtiments. » Fatio porta ces faits à la connaissance de Bory le 30 octobre, et en ce qui concernait la réponse du Département remarqua : « Je ne vois pas le moyen de surmonter cette nouvelle difficulté qui rend votre terrain impropre au but de mes clients ». Le 3 décembre il confirmait la renonciation de ses clients à acheter l'immeuble.

Le 27 mai 1919, Bory frères demandèrent à l'Etat de Genève de racheter leurs terrains. Dans sa réponse du 2 juin, le Département des Travaux publics fit observer que « cette affaire concernait les C. F. F. ». La direction du 1<sup>er</sup> arrondissement des C. F. F., saisie directement par les frères Bory, avisa ceux-ci le 25 juillet qu'elle transmettait la demande à la Direction générale, à Berne, « seule compétente pour des achats anticipés de terrain ». La Direction générale n'ayant pas pris de décision à ce sujet, les consorts Bory réclamèrent le 5 août 1920 à la Direction du 1<sup>er</sup> arrondissement « réparation du dommage que leur occasionne la restriction apportée par votre (des C. F. F.) administration au droit de libre disposition de leurs terrains sis au Petit-Saconnex ». Ils allèguent que la vente des parcelles « a été rendue impossible par la défense faite par l'Etat de Genève au nom des C. F. F. dès octobre 1918 » et que la promesse de vente « a dû tomber en raison de l'intervention des C. F. F. » Dans une lettre du 20 août 1920 adressée à M. Chapuis, chef de section aux C. F. F., la Société des Laboratoires Sauter expose comme suit ses tractations avec les frères Bory : « La première parcelle qui avait attiré notre attention... était située entre le chemin des Ouches et la ligne P. L. M. ; quand nous eûmes appris que le raccordement devait passer sur cette parcelle... nous abandonnâmes les pourparlers... C'est alors que nous entrâmes en conférence pour la ... parcelle 4878... Mais comme nous voulions être situés au bord du chemin d'Aire, nous

entrâmes également en pourparlers avec la propriété Patkevitch... et celle de M. Dubois... Lorsque nous nous sommes décidés à faire l'acquisition de ces terrains, M<sup>me</sup> Patkevitch demanda un second prix exorbitant qui mit fin à la question d'achat du terrain de la succession Bory. » Le 24 sept. 1920, la Direction du 1<sup>er</sup> arrondissement répondit aux frères Bory que le plan prévoyant l'expropriation de deux parcelles, l'une de 6120 m<sup>2</sup>, l'autre de 2000 m<sup>2</sup>, sur leur propriété, n'avait été déposé à l'enquête que le 15 mars 1920 et qu'à l'époque des pourparlers avec la maison Sauter ils « étaient en droit de disposer librement de leurs terrains ». La Direction ajoutait : « Dans votre lettre du 5 août 1920, vous alléguiez que la vente des terrains... a été rendue impossible ensuite de la défense faite par l'Etat de Genève au nom des C. F. F., dès octobre 1918. Nous ignorons si vraiment pareille défense a été intimée... Les C. F. F. n'ont en tout cas pas donné de mandat dans ce sens à l'Etat de Genève. » Dès lors, pour le dommage que les requérants pourraient avoir subi avant le dépôt du plan, les C. F. F. se refusaient à assumer aucune responsabilité.

Bory frères adressèrent alors leur réclamation au Département genevois des Travaux publics (requête du 28 septembre 1920). Le Département répondit le 6 octobre qu'il avait en effet déclaré « que l'édification de bâtiments ne pourrait être autorisée du fait que le tracé de la ligne projetée passe sous lesdites parcelles », mais que, « pour reconnaître que cette interdiction existait, il n'était pas nécessaire d'en recevoir l'ordre formel et écrit des C. F. F. », il suffisait de jeter les yeux sur les différents plans du projet : « C'est aux C. F. F. que doivent s'adresser vos réclamations. » Pour fixer la situation des administrations respectives, le Département genevois se mit en rapport avec les C. F. F. et en avisa le 27 novembre les requérants. Le 23 février 1921, il porta à leur connaissance que ses démarches n'avaient pas encore abouti, qu'il déclinait toute responsabilité

pour le retard, observant que « s'il doit y avoir expropriation, c'est évidemment aux C. F. F. à en prendre l'initiative et à vous (les frères Bory) indemniser en conséquence ». Le 14 avril 1921, enfin, le Département écrit à l'avocat des frères Bory : « Nous persistons à considérer que la responsabilité de l'Etat ne saurait être engagée ; non seulement nous avons agi dans l'intérêt des C. F. F., mais si vos clients estimaient, à l'époque, pouvoir passer outre à notre manière de voir, ils auraient dû procéder conformément à la loi... » La Direction du 1<sup>er</sup> arrondissement des C. F. F., de son côté, écrivit le 11 avril 1921 aux frères Bory entre autres ce qui suit : « Il ne nous est pas possible de procéder en ce moment à l'expropriation du terrain en cause... La question se pose de savoir si, en raison des circonstances économiques actuelles, de la hausse formidable du coût de la construction, l'exécution des travaux de la ligne de raccordement ne sera pas reportée à des temps meilleurs. Cette question... relève du Département fédéral des Chemins de fer, soit du Conseil fédéral et du gouvernement genevois, signataires de la convention du 7 mai 1912 concernant, entre autres, l'établissement d'une ligne de raccordement entre la gare de Cornavin et celle des Eaux-Vives. Pour pouvoir donner suite à l'affaire Bory, nous devons attendre la solution de cette question. Suivant la solution qui interviendra, nous devons renoncer provisoirement à l'expropriation du terrain... sauf à discuter sur la question de l'indemnité pour le dommage qu'ils pourraient avoir subi du chef des interdictions résultant de l'art. 23 de la loi fédérale d'expropriation. »

Entre-temps, le 15 mars 1920, le plan d'expropriation pour la station de la bifurcation de Châtelaine, ligne de raccordement Cornavin-Eaux-Vives, fut déposé à l'enquête. La publication, donnée sous le sceau du maire de la commune du Petit-Saconnex, parut le 17 mars 1920 dans la Feuille d'Avis officielle du canton de Ge-

nève. Les emprises prévues (au total 8120 m<sup>2</sup>) sur les deux parcelles Bory laissent pour la parcelle 4878 un excédent de 8301 m<sup>2</sup> et pour la parcelle 3408, un excédent de 898 m<sup>2</sup> d'un côté de la voie et de 3213 m<sup>2</sup> de l'autre côté. La propriété des frères Bory, achetée en 1899, avait à l'origine une surface totale de 43 591 m<sup>2</sup>. Depuis lors et jusqu'au 22 juin 1914, les propriétaires ont vendu plusieurs parcelles d'une contenance de 20 242 m<sup>2</sup> au total. En juillet 1922, ils ont encore vendu à un voisin, qui voulait agrandir son jardin, 2500 m<sup>2</sup> de la parcelle 4878, au prix de 7 fr. le m<sup>2</sup>. La Commission fédérale d'estimation n'a pas été saisie jusqu'ici de l'expropriation.

B. — Par demande du 1<sup>er</sup> mars 1922, déposée directement auprès du Tribunal fédéral, les frères Robert, Constant, Ernest et Marcel Bory, ont intenté action contre les Chemins de fer fédéraux et ont conclu à ce que les défendeurs soient condamnés à leur payer avec intérêts de droit dès le 15 octobre 1918 et jusqu'au jour de la cession de leurs terrains aux C. F. F. la somme de 10 469 fr. 20 c. par année à titre d'indemnité.

La demande est fondée sur l'art. 23 de la loi fédérale sur l'expropriation. Les demandeurs allèguent que le capital de 174 487 fr. engagé dans les deux parcelles 3408 et 4878 est immobilisé depuis le 15 octobre 1918 par l'interdiction faite d'utiliser ces terrains en raison de la construction projetée de la ligne de raccordement et de la procédure d'expropriation engagée par les C. F. F.

C. — Dans leur réponse du 1<sup>er</sup> mai 1922, les C. F. F. ont conclu au rejet de la demande.

Ils font valoir en substance : En 1918, les demandeurs avaient encore la libre disposition de leur propriété. Les restrictions prévues à l'art. 23 de la loi fédérale n'ont pris naissance qu'à dater du jour de la publication du plan d'expropriation (17 mars 1920). Ce n'est donc pas la demande d'expropriation, inexistante alors, qui a fait échouer en automne 1918, la vente aux Laboratoires

Sauter. C'est bien plutôt la découverte de la servitude. En outre, dès le dépôt du plan en mars 1920, seule une emprise de 8120 m<sup>2</sup> sur 20 532 m<sup>2</sup> s'est trouvée sous le coup de l'art. 23 et les demandeurs ne prouvent pas que cette restriction leur eût causé un dommage.

D. — Les demandeurs ont répliqué que leur droit de libre disposition a été atteint déjà par la notification du plan à l'Etat de Genève en 1918, cette notification ayant eu pour conséquence l'interdiction de bâtir. Par suite de l'emprise projetée, l'ensemble de la propriété, à 5000 m<sup>2</sup> près, est devenu inutilisable et ne peut être vendu comme terrain à bâtir. Quant à la vente aux Laboratoires Sauter, elle a été manquée en raison de l'interdiction de bâtir. Le préjudice causé aux demandeurs est certain.

E. — Les défendeurs ont maintenu dans leur duplique leur manière de voir. Ils font observer entre autres que la communication du plan au gouvernement cantonal a été faite « simplement pour permettre à cette autorité de défendre ses intérêts relativement au tracé, aux passages à travers les routes... comme cela est indiqué à l'art. 14 de la loi sur les Chemins de fer du 23 décembre 1872. »

F. — Le 25 septembre 1922, la Délégation du Tribunal fédéral, chargée de l'instruction de la cause, a procédé à un débat préalable et à une vision locale. A cette occasion, les représentants des C. F. F. ont déclaré « ne pas pouvoir dire quelle suite sera donnée au projet d'expropriation » et qu'il était même question d'une « renonciation ».

G. — Il a été ensuite procédé à une expertise aux fins d'élucider les questions suivantes :

» a) Etant donné les transactions immobilières qui  
 » ont lieu à Genève et environs, notamment dans la  
 » région qui intéresse le présent procès, est-il probable  
 » — et le cas échéant quelle est cette probabilité —  
 » que dès le mois de mars 1920 les demandeurs auraient

» pu vendre ou pourraient encore vendre dans un avenir  
 » plus ou moins rapproché tout ou parties des parcelles  
 » 3408 et 4878, si le plan d'expropriation du 16 mars  
 » 1920 n'avait pas été déposé à l'enquête ?

» b) Quelle était la valeur vénale de ces parcelles en  
 » mars 1920 et quelle est cette valeur depuis lors ? »

Dans leur rapport, daté du 9 décembre 1922, les experts ont répondu comme suit aux questions posées :

« a) Il y avait possibilité de vente par les consorts  
 » Bory d'une partie de leurs terrains, dès le mois de  
 » mars 1920 à ce jour. La probabilité était d'une vente  
 » de 1000 mètres par année au prix de 5 fr. le mètre  
 » au plus, soit d'une vente de 5000 fr. par année.

» b) La valeur totale de la propriété des demandeurs  
 » s'élevait donc en 1920 à 80 700 fr. environ et aujourd'hui  
 » d'hui à 72 600 fr.

» Les experts ne peuvent répondre à la question a  
 » en ce qui concerne la probabilité de vente dans un  
 » avenir plus ou moins rapproché, ne disposant d'aucun  
 » élément leur permettant de faire une prévision raisonnée. »

H. — A l'audience de ce jour, le représentant des demandeurs a repris les conclusions de la demande. Le représentant des C. F. F. a repris ses conclusions libératoires et a conclu subsidiairement à ce que l'indemnité fût fixée à 70 fr. pour 1920, à 210 fr. pour 1921 et à 350 fr. pour 1922, soit à 630 fr. au total.

Les parties ont répliqué et dupliqué.

*Statuant sur ces faits et considérant en droit :*

1. — *Quant à la recevabilité de la demande :*

Les demandeurs réclament la réparation du dommage résultant de la restriction apportée au droit de disposer librement des parcelles 3408 et 4878 leur appartenant. Ils fondent leurs conclusions sur l'art. 23 de la loi fédérale du 1<sup>er</sup> mai 1850 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, disposant que l'entrepreneur a l'obligation

de payer une indemnité en réparation dudit dommage, le Tribunal fédéral étant compétent pour « décider des contestations qui s'élèveront à ce sujet ».

L'art. 23 vise le préjudice résultant de la procédure d'expropriation ; la restriction apportée au droit de libre disposition est l'un des éléments du dommage causé par l'expropriation (RO 41 I p. 224 et suiv.). En principe les réclamations de ce chef doivent donc être présentées devant les autorités d'expropriation par la même voie que les autres réclamations. Ce principe comporte toutefois des exceptions. Le Tribunal fédéral peut être saisi comme instance unique notamment lorsque l'entrepreneur, après avoir déposé des plans, renonce à l'expropriation. Le procès direct et indépendant de la procédure prévue aux art. 26 et suiv. est aussi recevable en vertu de l'art. 23 lorsque l'entrepreneur tarde à donner suite à ses projets d'expropriation. « La nature même de la contestation, dit le Tribunal fédéral dans l'arrêt cité, s'oppose à ce que l'exproprié soit obligé d'attendre, pour faire valoir sa prétention de ce chef, jusqu'à la date lointaine et indéterminée où la commission d'estimation sera convoquée pour statuer sur les autres réclamations. » Cette hypothèse est précisément réalisée *in casu*. La commission d'estimation n'a pas encore été saisie, et l'on ne sait si et quand elle le sera, puisque le plan déposé à l'enquête est encore susceptible de modifications et qu'il est même question de renoncer à l'expropriation ou du moins de renvoyer l'exécution des travaux à des « temps meilleurs » (voir lettre du 11 avril 1921 de la Direction du 1<sup>er</sup> arrondissement des C. F. F. p. 61 ci-dessus et procès-verbal du débat préalable du 25 septembre 1922, p. 63 ci-dessus).

Il y a donc lieu d'entrer en matière sur la demande.

2. — *Quant au fond :*

Les termes de l'art. 23 al. 1 sont clairs : la restriction apportée au droit de disposer librement de l'objet à

exproprier est la conséquence de « la publication du plan de construction » en conformité de l'art. 11. D'après le texte de la loi, l'entrave n'existe que dès le jour où le plan est publié et cette publication n'est pas une communication officielle quelconque, c'est la publication faite dans les formes et par l'autorité prévues à l'art. 11. En l'espèce, elle a eu lieu le 17 mars 1920.

L'art. 23 admet une exception à la règle dans le cas où l'expropriant suit le mode extraordinaire de procéder institué aux art. 17 et suiv. La défense édictée à l'art. 23 al. 1 prend alors date le jour où la demande en expropriation est communiquée au propriétaire (art. 18). Dans le cas particulier les C. F. F. n'ont point introduit la procédure extraordinaire ; ils n'ont pas indiqué aux demandeurs les cessions de droits requises sur leurs immeubles. Avant le 17 mars 1920, ils ont simplement communiqué un projet au gouvernement genevois pour qu'il pût présenter des observations et sauvegarder ses droits et intérêts. On ne saurait donc pas davantage parler d'un dépôt anticipé du plan, car la communication du projet n'avait pas pour but d'entamer la procédure d'expropriation et en la forme elle ne constitue nullement un dépôt de plan selon les prescriptions légales. Reste la lettre du 25 octobre 1918 du Département des Travaux publics du canton de Genève (v. p. 58/9 supra) qui fait prévoir le refus d'une autorisation de bâtir, en raison du tracé de la ligne de raccordement. Mais pour pouvoir assimiler une simple correspondance à un dépôt anticipé du plan pour un propriétaire, il faut que ce dernier soit invité d'une manière formelle à ne pas bâtir ; un simple renseignement donné, comme en l'espèce, à un tiers désireux d'acheter l'immeuble ne saurait suffire.

La lettre du 25 octobre 1918 ne serait d'ailleurs opposable aux C. F. F. que si ceux-ci devaient répondre de l'acte du gouvernement genevois, soit qu'ils lui eussent donné mandat ou ratifié sa gestion d'affaires, soit que

l'Etat de Genève eût mission de les représenter d'une façon générale pour tout ce qui concernait l'expropriation.

Aucune de ces éventualités n'est réalisée.

Les C. F. F. ont affirmé n'avoir donné aucun mandat spécial (voir lettre du 24 septembre p. 60 ci-dessus) et le Département des Travaux publics n'a pas allégué un pareil mandat ; il a, au contraire, reconnu avoir agi sans ordre des C. F. F. (lettre du 6 octobre 1920 p. 60 supra), c'est-à-dire de son propre chef, mais dans l'intérêt des C. F. F. (lettre du 14 avril 1921 p. 61 ci-dessus). Les C. F. F. n'ont jamais ratifié cette gestion d'affaires. Quant aux pouvoirs généraux de représentation, ils ne pourraient découler que de la convention conclue le 7 mai 1912 entre la Confédération suisse et le canton de Genève, convention concernant entre autres l'établissement et l'exploitation d'une ligne de raccordement entre la gare de Cornavin et celle des Eaux-Vives. A teneur de l'art. 6 « le Canton de Genève procédera, au nom et avec la coopération des C. F. F., à l'acquisition, par voie d'achat ou d'expropriation, des terrains nécessaires à l'établissement de ces lignes et versera aux ayants droit les montants fixés. » Cette clause prévoit donc une collaboration et stipule un droit de représentation, mais elle suppose pour l'expropriation que ce mode de procéder a été décidé, c'est-à-dire que le plan a été dûment déposé et publié, et l'on ne voit pas qu'elle autorise l'Etat de Genève à prendre de son chef cette décision. Aussi bien, la publication du 17 mars 1920 a eu lieu ensuite du dépôt des plans par les C. F. F. La correspondance reproduite plus haut montre, d'autre part, qu'à l'avis du gouvernement genevois lui-même l'initiative de la procédure d'expropriation appartient aux C. F. F. Dans sa lettre du 23 février 1921, le Département des Travaux publics le dit expressément : « S'il doit y avoir expropriation, c'est évidemment aux C. F. F. à en prendre l'initiative. » Toute autre

solution aurait d'ailleurs cette conséquence étrange qu'un dépôt anticipé du plan n'existerait que pour les propriétaires qui auraient reçu du gouvernement genevois un avis semblable à celui du 25 octobre 1918.

On n'est donc en présence d'aucun acte des C. F. F. ou opposable aux C. F. F. qui puisse être considéré, antérieurement au 15 mars 1920, comme constituant le dépôt du plan au sens de la loi fédérale ou comme équivalent à ce dépôt dans ses effets.

Par sa lettre du 25 octobre 1918, le Département des Travaux publics ne refuse du reste pas au propriétaire une autorisation de bâtir déjà requise. Ainsi que cela a déjà été relevé, il répond simplement à une demande de renseignement des Laboratoires Sauter et fait prévoir qu'une requête éventuelle se heurterait à un refus. L'autorité genevoise est vraisemblablement partie de l'idée erronée que l'existence du projet de raccordement suffisait à enlever aux demandeurs la libre disposition de leur terrain. Avant la mise à l'enquête des plans, il n'y avait aucune restriction légale du droit de disposition. Il n'y avait qu'un projet susceptible d'être modifié et qui, de fait, a subi des modifications. On ne pouvait donc pas savoir si et dans quelle mesure la propriété des frères Bory serait en définitive touchée. Au surplus, pour la parcelle 4787, seule encore visée le 25 octobre 1918, le projet communiqué à cette époque ne prévoyait qu'un tunnel passant sous un de ses angles, de sorte que presque la totalité du terrain se trouvait en dehors du tracé et qu'en fait pas plus qu'en droit le projet ne mettait obstacle à la construction d'un bâtiment. Aussi bien, la réponse du Département ne paraît pas avoir été, pour ce qui concerne la parcelle 4787, la cause déterminante de la rupture des tractations. La découverte de la servitude, le fait que le terrain n'était pas en bordure du chemin d'Aire et l'échec des pourparlers avec dame Patkevitch ont, semble-t-il, contribué d'une façon décisive à faire renoncer les

Laboratoires Sauter à l'achat du fonds des frères Bory. Dans sa lettre explicative du 20 août 1920 (v. p. 59 supra), la société Sauter ne mentionne même pas la réponse de l'autorité genevoise.

Il faut reconnaître que l'avertissement donné par le Département était, en soi, de nature à éloigner toute une catégorie d'acheteurs, et l'effet eût été probablement identique si l'autorité — qui aurait été dans le vrai — s'était bornée à attirer l'attention sur le fait que la mise à l'enquête des plans pourrait, cas échéant, entraîner une interdiction de bâtir. Mais la renonciation à l'achat du terrain, ensuite de pareils avertissements, n'est pas la conséquence d'une restriction apportée au droit de libre disposition en vertu de la loi fédérale de 1850, c'est la conséquence d'une simple situation de fait. Un projet tel que celui du raccordement peut exister longtemps avant d'être déposé et publié et exercer de fait une influence paralysante sur les transactions immobilières sans que, pour cela, il existe une défense légale au sens de l'art. 23 al. 1, cette disposition ne sortant ses effets que lorsque la procédure d'expropriation est introduite en conformité des prescriptions de la loi. En l'espèce, l'existence du projet et les renseignements obtenus auprès du Département des Travaux publics ont effectivement fait échouer sinon la vente de la parcelle 4787, du moins celle de la parcelle 3408. Mais cette circonstance ne suffirait à justifier la demande d'indemnité que si l'on pouvait étendre la portée de l'art. 23 aux conséquences de fait résultant de l'existence du projet avant qu'il soit dûment publié.

Une telle extension n'est toutefois pas admissible. Le texte de l'art. 23 est si net qu'il ne comporte pas en soi pareille interprétation ; la disposition de l'alinéa 2 est le corollaire de celle de l'alinéa 1 ; les mots « cette restriction » se rapportent directement aux défenses spécifiées au premier alinéa. Il n'existe pas, d'autre part, de principe général en vertu duquel l'entreprise serait

tenue de réparer le dommage survenu avant le dépôt du plan. On ne peut pas non plus dire qu'il y ait dans la loi une lacune que le juge devrait combler. En matière de droit public, le juge doit, en principe et dans la règle, s'abstenir de compléter le texte de la loi. La jurisprudence a, il est vrai, étendu dans certains cas la portée de l'art. 23 en prenant en considération non seulement la limitation légale du droit de disposition, mais aussi des effets dommageables qui n'en découlaient qu'indirectement (v. RO 26 II p. 5 consid. 3, ainsi que l'arrêt *Gebrüder Meyer contre Schweiz. Nordostbahngesellschaft*, du 29 juin 1898 et l'arrêt *Müller-Villiger contre la même Compagnie*, du 16 septembre 1903). Mais dans tous ces cas la publication du plan d'expropriation avait eu lieu, une restriction légale avait été apportée au droit de libre disposition et l'on a simplement étendu la portée de l'art. 23 au solde de la propriété, qui, sans être directement frappé par le plan déposé, ne laissait pas d'être atteint par les effets de la procédure d'expropriation. Il n'est pas nécessaire d'examiner à nouveau, en l'espèce, si cette extension de la portée de l'art. 23 se justifie; il suffit de constater que, jusqu'ici, on s'est borné à l'étendre à des conséquences de fait d'une situation de droit résultant de l'application de la loi, tandis que, dans le cas concret, il faudrait aller plus loin et faire bénéficier de l'art. 23 le propriétaire qui subit les conséquences dommageables d'une simple situation de fait. Cette nouvelle extension des obligations de l'entrepreneur ne se justifie pas. Ainsi que le Tribunal fédéral l'a jugé (RO 32 II N° 31), il faut que la demande d'indemnité repose sur une base légale; or cette base fait en l'espèce complètement défaut pour la période antérieure au 17 mars 1920; pour la créer, il faudrait attribuer un effet rétroactif à la publication du plan qui a eu lieu à cette date, et cette rétroactivité n'est pas admissible.

Pour tous ces motifs, on doit dire que les conséquences de fait de l'existence d'un projet avant sa mise à l'enquête

en conformité des prescriptions légales constituent un risque inhérent à la propriété immobilière et auquel la portée de l'art. 23 de la loi fédérale ne s'étend pas.

La demande des frères Bory est par conséquent mal fondée pour la période antérieure au 17 mars 1920.

3. — En revanche, depuis cette date, la propriété des demandeurs se trouve sous le coup des défenses édictées à l'art. 23 al. 1, et du moment que la plus grande incertitude règne au sujet de l'époque et de l'exécution des travaux projetés par les C. F. F., il se justifie d'accueillir dès maintenant l'action en fixant l'indemnité due en vertu de l'art. 23, sans attendre que la commission d'estimation soit convoquée.

Il est certain que le dépôt des plans empêche les demandeurs de disposer librement de leurs terrains; ils ne peuvent, notamment, les vendre comme terrains à bâtir puisque l'indemnité d'expropriation à laquelle le nouveau propriétaire aurait droit ne pourrait dépasser celle qui eût dû être payée si aucune mutation de propriété n'était intervenue (v. RO 45 I p. 114 et les précédents cités par cet arrêt).

Les experts, auxquels a été posée la question de savoir si, dès le mois de mars 1920, les demandeurs eussent pu vendre tout ou partie des parcelles 3408 et 4878 au cas où le plan d'expropriation n'aurait pas été déposé à l'enquête, ont répondu qu'il y avait possibilité et probabilité d'une vente de 1000 m<sup>2</sup> par an, au prix de 5 fr. le m<sup>2</sup>. Au cours de l'année mars 1920/mars 1921, les demandeurs auraient donc pu vendre pour 5000 fr. de terrain et ils ont perdu l'intérêt que ce capital leur eût rapporté dès l'année suivante. Il est vrai qu'au mois de juillet 1922 ils ont vendu 2500 m<sup>2</sup> et que, par cette vente, ils ont, à rigoureusement parler, épuisé la probabilité de vente pour deux années et demie. Mais, si l'on tient compte du caractère exceptionnel de la transaction conclue avec un voisin qui voulait agrandir sa propriété, on peut admettre que cette vente ne rentre pas dans le jeu normal de l'offre et de la demande, qui,

équitablement, doit seul être pris en considération. Il se justifie donc de faire abstraction de la vente de 1922. D'autre part, il n'y a pas non plus lieu de faire entrer en ligne de compte le rendement minime des immeubles comme terrains maraîchers ou comme prés. On doit dès lors accorder aux demandeurs l'intérêt normal, soit 5 % de 5000 fr. pour l'année 1920/1921. Cet intérêt est échu le 1<sup>er</sup> janvier 1922 et se monte à 250 fr. Pour l'année 1921/1922 il faut admettre la possibilité d'une nouvelle vente de 1000 m<sup>2</sup>, de sorte que l'indemnité annuelle doit être augmentée de l'intérêt de cette somme et que le montant échu le 1<sup>er</sup> janvier 1923 est de 500 fr. Celui qui écherra le 1<sup>er</sup> janvier 1924 sera de 750 fr. et ainsi de suite jusqu'au jour où la Commission d'estimation entendra les parties, ou jusqu'au jour où, cas échéant, le plan sera retiré et où il sera renoncé à l'exécution du projet. Au bout de 18 ans l'indemnité atteindrait le maximum 4500 fr.

Pour le cas où il serait procédé à l'expropriation, il convient de remarquer que la valeur de 5 fr. le m<sup>2</sup> admise par les experts ne liera aucunement la commission d'estimation.

*Le Tribunal fédéral prononce :*

Les défendeurs paieront aux demandeurs, pendant la durée de la restriction apportée à leur droit de libre disposition sur les parcelles 3408 et 4878 de la commune du Petit-Saconnex, c'est-à-dire jusqu'au jour où la commission d'estimation entendra les parties ou jusqu'au jour où, cas échéant, le plan sera retiré et où il sera renoncé au projet, une indemnité annuelle dont la première échéance est fixée au 1<sup>er</sup> janvier 1922 et qui, pour la première année, se monte à 250 fr., l'indemnité augmentant de 250 fr. chaque année subséquente jusqu'à un montant maximum de 4500 fr. avec intérêt à 5 % dès le jour de l'échéance.

## A. STAATSRECHT — DROIT PUBLIC

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

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

#### 11. Arrêt du 23 mars 1923 dans la cause Jeannet contre Neuchâtel.

Art. 4 Const. féd. Impôts. : D'après la loi neuchâteloise sur les impositions communales, le contribuable domicilié dans une autre commune que celle où se trouve son immeuble n'est pas autorisé à défalquer ses dettes hypothécaires de la valeur de l'immeuble, mais il a la faculté, en revanche, de déduire la valeur totale de l'immeuble du montant des biens imposables dans la commune de son domicile. Ce système n'est compatible avec l'art. 4 Const. féd. qu'autant seulement que les biens imposables dans la commune du domicile atteignent la valeur des dettes hypothécaires.

Alfred Jeannet, domicilié à Neuchâtel, est propriétaire dans la commune du Locle de deux immeubles dont l'estimation cadastrale est de fr. 175 000. Ces immeubles sont hypothéqués pour fr. 107 847. La commune du Locle a soumis Jeannet, pour 1922, à l'impôt sur une fortune immobilière de fr. 175 000, sans tenir compte, autrement dit, des dettes hypothécaires.

Jeannet ayant recouru contre cette imposition au Conseil d'Etat, ce dernier, par arrêté du 14 novembre 1922, a maintenu le chiffre de fr. 175 000 fixé par l'autorité communale, en se bornant à rappeler qu'à l'égard des contribuables domiciliés dans une autre commune