

FEUILLE FÉDÉRALE

78^e année.

Berne, le 30 juin 1926.

Volume II.

Paraît une fois par semaine. Prix: 20 francs par an; 10 francs pour six mois plus la finance d'abonnement ou de remboursement par la poste.

Insertions: 50 centimes la ligne ou son espace; doivent être adressées franco à l'imprimerie K.-J. Wyss Erben, à Berne.

2118

Message

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif au projet de loi fédérale sur l'expropriation.

(Du 21 juin 1926.)

I. La genèse du projet.

Datée du 1^{er} mai 1850, la loi fédérale sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, actuellement en vigueur, est l'un des premiers fruits de l'activité législative de la nouvelle Confédération. Elle a toutes les caractéristiques de la législation de l'époque. Se bornant à régler les points essentiels sans traiter la matière d'une façon systématique, cette loi n'en ouvrit pas moins largement la voie au progrès et elle apporta des idées originales. En appelant le Tribunal fédéral, qui alors n'était pas encore un organe permanent, à statuer comme autorité supérieure de recours, elle assura la possibilité d'appliquer et de développer ses propres prescriptions selon des principes uniformes. Aussi satisfit-elle pleinement aux besoins. Durant près d'un demi-siècle, il ne s'éleva aucune voix pour réclamer des changements dans la situation juridique créée par la loi. Celle-ci permit de pratiquer les expropriations pour ainsi dire sur tout le réseau des chemins de fer suisses sans trop de frictions et, d'une manière générale, en tenant compte équitablement des intérêts en présence.

Sans doute le Conseil fédéral envisagea-t-il déjà en 1893 la révision de la loi du 1^{er} mai 1850, notamment pour permettre l'expropriation à titre éventuel. Mais il ne tarda pas à abandonner ce projet en raison d'un mémoire du Tribunal fédéral, du 31 juillet 1893, qui manifestait un avis contraire et faisait observer qu'en général la loi avait fait ses preuves et que ses lacunes se trouvaient comblées par la jurisprudence de notre haute cour. En 1900, la commission de gestion de l'Assemblée fédérale vint à son tour réclamer la révision de la loi, en particulier l'accélération de la procédure et une

meilleure sauvegarde des intérêts de l'exproprié. Cette initiative ne devait pas davantage aboutir, le Tribunal fédéral ayant exprimé l'opinion que la revision totale avait à céder le pas aux travaux d'unification du droit civil qui étaient alors en cours. Cependant, le régime de l'électricité s'ouvrait bientôt dans notre pays. Et alors, il apparut que l'on ne pouvait pas établir les usines privées et notamment leurs lignes électriques sans recourir à l'expropriation de la propriété privée. La loi fédérale du 24 juin 1902 concernant les installations électriques à faible et à fort courant s'était en effet bornée à appliquer les dispositions de la loi actuelle, sans les modifier sensiblement, à ces états de fait nouveaux. Par conséquent, le besoin de moderniser les dispositions légales se manifestait de plus en plus vivement. En 1906, la commission de gestion du Conseil national exprima ce besoin et, l'année suivante, un postulat vint inviter le Conseil fédéral à entreprendre, aussi rapidement que possible, la revision de la loi. Le département de justice, qu'absorbaient alors les travaux d'unification du droit civil, ne put donner suite immédiatement au postulat. Il jugeait d'ailleurs opportun d'attendre l'entrée en vigueur du CCS, dont les dispositions devaient nécessairement avoir une répercussion sur l'expropriation et sur l'organisation de la procédure. Entre temps, la Société suisse des juristes, dans son assemblée générale annuelle de 1908, s'était aussi occupée de la question et prononcée en faveur d'une revision prochaine.

En février 1913, les travaux d'introduction du CCS étant achevés, notre département de justice pria M. le juge fédéral Dr Jæger d'élaborer un projet de loi nouvelle sur l'expropriation. Ce projet, accompagné d'un exposé des motifs circonstancié, parvint au département en mars 1914. Il fut communiqué, pour rapport, aux dicastères intéressés de l'administration fédérale, au Tribunal fédéral, à la direction générale des Chemins de fer fédéraux et à l'Union de chemins de fer secondaires suisses. Au mois de février 1916, le département remit les rapports reçus à M. le Dr Jæger qui, dès lors, modifia sur quelques points son projet et déposa en octobre 1916 le texte ainsi remanié, accompagné d'un rapport complémentaire.

Le département appela à étudier et discuter ce projet de loi une commission d'experts composée de 22 membres, soit MM. :

1. Dr K. *Biedermann*, secrétaire du département des postes et des chemins de fer, à Berne,
2. Dr F. *Bühlmann*, conseiller national, à Grosshöchstetten,
3. Prof. Dr W. *Burckhardt*, à Berne,
4. Eugène *Colomb*, architecte, 1^{er} membre de la commission fédérale d'estimation du XXX^e arrondissement, à Neuchâtel,
5. Ernest *Correvon*, avocat, à Lausanne,

6. Dr Stefano *Gabuzzi*, député au Conseil des Etats, à Bellinzone,
7. J. *Geel*, député au Conseil des Etats, à St-Gall,
8. Dr Fritz *Goetzinger*, président de la cour d'appel de Bâle, à Bâle,
9. Prof. Dr Theo *Guhl*, chef du service fédéral du registre foncier, à Berne,
10. Dr H. *Honegger*, juge fédéral, à Lausanne,
11. Prof. Dr Eugène *Huber*, à Berne,
12. Dr C. *Jæger*, juge fédéral, à Lausanne,
13. Dr W. *Kaiser*, chef de la division fédérale de justice, à Berne,
14. Hermann *Liechti*, conseiller national, à Morat,
15. Dr *Maag*, avocat, à Zurich,
16. Dr Hans *Müller*, conseiller juridique de la ville de Zurich, à Zurich,
17. A. F. *Niquille*, chef du contentieux des C. F. F., à Berne,
18. Prof. Dr Paul *Rambert*, à Lausanne,
19. Adrien *Schätz*, ingénieur, secrétaire général de l'Union de chemins de fer secondaires, à Berne,
20. Ed. *von Tscharner*, 1^{er} membre de la commission fédérale d'estimation du XX^e arrondissement, à Coire,
21. Ed. *Walser*, conseiller national, à Coire,
22. Dr J. *Winkler*, ancien juge fédéral, à Berne.

Cette commission délibéra en octobre 1917 sur les dix premiers articles du projet. Puis diverses circonstances, entre autres les mutations à la direction du département de justice, firent ajourner la continuation des travaux. Mais en 1922, M. Abt déposa une motion invitant le Conseil fédéral à « soumettre à bref délai aux conseils législatifs un projet de revision de la loi fédérale du 1^{er} mai 1850 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique ». Le Conseil national ayant accepté cette motion dans sa séance du 2 octobre 1923, le département de justice réunit encore au mois de novembre de la même année la commission de rédaction qui avait été précédemment constituée et dont faisaient partie MM. :

- le Dr F. *Bühlmann*, ancien conseiller national, à Grosshöchstetten,
- le Prof. Dr W. *Burckhardt*, à Berne,
- le Prof. Dr F. *Goetzinger*, président de la cour d'appel, à Bâle,
- le Dr C. *Jæger*, juge fédéral, à Lausanne,
- le Dr W. *Kaiser*, chef de la division fédérale de justice, à Berne,
- le Prof. Dr *Rambert*, juge fédéral, à Lausanne.

Sous la présidence du chef du département, cette commission de rédaction mit au net, les 19 et 20 novembre 1923, les articles dont la commission d'experts s'était occupée. Celle-ci siégea du 11 au 16 février et du 7 au 11 juillet 1924 et acheva, à la fin de cette dernière session, la discussion du projet. Ne figuraient plus dans la commis-

sion, à cette époque, MM. le Prof. Dr Eugène Huber, le Dr Winkler, le Dr Maag, E. Correvon et H. Liechti, tous décédés. M. le Dr Hans Müller s'était retiré. M. le Dr Biedermann, qui avait résigné ses fonctions de secrétaire du département des chemins de fer, était remplacé par M. E. Keller, secrétaire-adjoint de ce département. La commission comptait d'autre part comme nouveaux membres MM. les conseillers nationaux Dr König, à Brougg, et Stähli, à Berne. En octobre 1924, la commission de rédaction mit à jour le projet, sur la base des décisions de la commission d'experts.

II. Les traits fondamentaux du projet.

A.

1. Les milieux consultés étaient unanimement d'avis que si l'on décidait de remanier la législation relative à l'expropriation, il ne pouvait s'agir que d'une revision totale. Celle-ci était d'ailleurs dictée par la nécessité de prendre en considération, sur une foule de points, le *code civil suisse* entré en vigueur entre temps. Comme l'expropriation envisage l'acquisition, le transfert et l'extinction de droits réels sur les immeubles, la procédure à suivre doit tout naturellement tenir compte de la façon dont ces droits se présentent dans le CCS. Il est dès lors indispensable d'édicter sur le terrain fédéral des prescriptions nouvelles et uniformes pour l'exécution de l'expropriation, alors que jusqu'ici la loi abandonnait aux cantons la réglementation de cette exécution. De plus, les principes de l'indemnisation et de la procédure sont eux-mêmes soumis à l'influence du droit matériel nouveau. Bornons-nous à citer la prise en considération des droits personnels annotés, les rapports entre les droits de gage immobilier et les servitudes, le régime particulier des droits d'usufruit et des charges foncières, la situation faite aux titulaires de servitudes. Et il faut évidemment avoir égard à l'introduction du registre foncier prévue par le CCS, alors même qu'elle n'en est aujourd'hui encore qu'à ses débuts.

2. Puis, il va sans dire que les *données de la jurisprudence*, en tant que celle-ci a comblé les lacunes qui se sont manifestées en grand nombre, doivent être mises à profit et condensées sous la forme de règles positives dans la loi nouvelle. Au chapitre relatif à l'indemnité, notamment, qui comporte des problèmes à peu près identiques dans les divers domaines du droit, le législateur suisse peut s'inspirer de la jurisprudence et de la législation récente des pays étrangers; il a la faculté et se doit aussi de ne pas perdre de vue les travaux scientifiques publiés en Suisse et ailleurs.

3. Quant à la *forme*, la technique législative actuelle exige aussi que la matière soit ordonnée d'une façon plus rigoureusement systé-

matique que cela n'a été le cas jusqu'ici. Elle veut un langage concis, qui cadre en outre avec celui de la législation fédérale moderne. Le développement des dispositions de procédure répond au besoin qu'éprouve le profane de pouvoir lui-même puiser dans la loi les enseignements utiles pour fixer son attitude dans chaque phase des opérations. La jurisprudence est sans doute en mesure de combler les lacunes des lois de procédure. Cependant, en la matière dont il s'agit ici, où chaque citoyen doit pouvoir trouver dans le texte législatif même les directions qui le concernent, sans recourir à l'assistance d'un légiste, il faut spécialement éviter cet état d'insécurité qui se manifeste non seulement jusqu'à ce que la jurisprudence se soit formée, mais même plus tard, les décisions rendues n'étant pas connues de chaque intéressé au moment voulu. Le législateur écarte dans la mesure du possible l'insécurité en se gardant d'être trop concis.

B.

Ceci dit de la revision pour ce qui concerne plutôt le côté de la forme. Pour ce qui est du *point de vue matériel*, le projet cherche à réaliser le progrès que l'on est en droit d'attendre de toute loi nouvelle. Il entend satisfaire à cette exigence au moyen de diverses innovations essentielles, à part les dispositions qui améliorent la situation de l'exproprié sur des points secondaires. Ces innovations principales sont les suivantes :

1. D'abord, il est pourvu à ce que, dans les limites des possibilités, l'*indemnité* soit désormais susceptible d'être payée *en nature* et non plus en argent uniformément. Bien souvent, la réparation en nature servira les intérêts de l'exproprié mieux que ne saurait le faire une indemnité en espèces.

2. Le projet tient compte des plaintes relatives à la *longueur* exagérée de la procédure, en disposant que l'introduction de celle-ci, précédemment abandonnée à l'initiative de la partie intéressée, aura lieu *d'office*. Il était jusqu'à maintenant loisible à l'expropriant de convoquer la commission d'estimation, et ce quand bon lui semblait, ou de ne point du tout le faire. C'est d'office que désormais les organes compétents continueront et achemineront vers sa clôture la procédure introduite.

3. La *procédure de conciliation* devant une personnalité neutre et experte est une autre innovation qui a pour but, elle aussi, d'abrégier la procédure en facilitant l'entente entre les parties.

4. Les prescriptions relatives à la production des *demandes d'indemnité* et à l'admission de *productions tardives* sont d'une conception très libérale, dont l'intention est d'éviter autant que possible

qu'un intéressé quelconque soit frustré de l'indemnité à laquelle il a droit.

5. Pour augmenter les garanties d'estimation équitable et uniforme dans l'ensemble du pays qui sont dues par l'État à l'exproprié, le projet réduit, dans le chapitre relatif à la *procédure d'estimation*, le nombre des commissions d'estimation. Cette réduction permettra non seulement d'être plus difficile dans le choix des membres des commissions, mais encore de mettre ceux-ci mieux à même d'exécuter leur mandat, grâce à l'expérience et aux connaissances plus approfondies qu'ils acquerront au cours d'une activité plus suivie.

6. C'est aux mêmes buts que tendent les dispositions attribuant à la *commission d'estimation toute une série de décisions* sur des questions litigieuses qui surgissent au cours de la procédure d'expropriation et que les tribunaux civils et le Tribunal fédéral devaient jusqu'à maintenant liquider en la procédure civile ordinaire. Cette juridiction nouvelle donne satisfaction au vœu si souvent exprimé de voir une autorité statuer rapidement et sans grands frais sur ces questions.

7. La *procédure d'estimation en deuxième instance* est nécessaire pour uniformiser la jurisprudence. Elle est simplifiée et offre des garanties de supériorité vis-à-vis de l'estimation de première instance. Le projet institue à cet effet une commission supérieure et permanente d'estimation, dont la nomination n'incombe pas exclusivement au Tribunal fédéral. Cette commission pourra aussi préparer et soumettre à l'approbation du Tribunal fédéral des principes généraux et des directions pour les estimations de première instance. Le Tribunal fédéral lui-même n'est maintenu comme autorité en matière d'expropriation que pour juger les questions de droit proprement dites.

8. Un chapitre particulier règle l'*exécution de l'expropriation*. Il fixe les traits principaux de la procédure pour sauvegarder les droits des créanciers hypothécaires. Tout en laissant aux cantons une large liberté pour la désignation des offices compétents, il crée les moyens de droit et les organes capables d'assurer l'uniformité d'application et le développement des prescriptions dont il s'agit ici.

9. Certaines dispositions spéciales tiennent compte, dans la mesure du possible, des besoins particuliers des *usines électriques*, sans pourtant mettre entièrement hors du cadre des règles générales les cas d'expropriation dans ce domaine.

10. Le *droit d'exiger la rétrocession* est convenablement défini tant dans ses conditions d'exercice que dans ses effets. Il est conçu de façon à embrasser également, ce qui n'était précédemment pas le

cas, l'expropriation pour les besoins futurs, devenue indispensable en pratique.

11. Enfin, le projet apporte à l'exproprié des avantages en ce qui concerne la répartition des frais.

C.

La commission d'experts a examiné avec soin s'il convenait de faire figurer dans le projet des dispositions prévoyant l'expropriation par zones, à l'exemple de quelques législations cantonales de date récente (Tessin, Bâle-Ville, Vaud, Zurich), et l'obligation des intéressés non expropriés de verser des contributions de plus-value. A l'unanimité, elle s'est prononcée négativement. Nous ne pouvons que nous associer à sa manière de voir.

1. L'expropriation par zones a pour objet, comme on le sait, de permettre à la corporation publique de ne point restreindre l'expropriation aux immeubles absolument indispensables pour l'exécution des travaux et de l'étendre au contraire à une certaine zone au delà, afin de poursuivre au moyen des terrains ainsi acquis encore d'autres buts, consistant p. ex. à assainir un quartier tout entier et à y tracer de nouvelles rues, à créer des emplacements de construction plus favorables ou bien, tout simplement, à s'assurer le bénéfice de la plus-value résultant de l'exécution des travaux dans le voisinage.

Il va sans dire que la législation fédérale sur l'expropriation, telle qu'elle est conditionnée par les dispositions de l'article 23 CF, ne saurait être appliquée dans un but purement fiscal. C'est seulement si l'intérêt public de la Confédération ou d'une partie considérable du pays est en jeu, que la Constitution permet d'acquérir par voie de contrainte la propriété privée. Cet intérêt public ne comprend naturellement pas en soi l'intérêt fiscal. Et lorsque l'exercice du droit d'expropriation est conféré par la Confédération à des tiers, il ne doit pas servir à leur enrichissement. Une administration de chemin de fer, p. ex., pourrait s'enrichir de cette façon, si elle obtenait l'autorisation d'acquérir tout le terrain dans un certain rayon autour d'une future gare, pour réserver à elle seule le profit de la plus-value prévue et revendre le terrain avec gros bénéfice au bout de quelques années. Mais en tant que le but accessoire à la base de l'expropriation par zones est en harmonie avec l'art. 23 CF, le droit d'exproprier peut être aujourd'hui déjà accordé à cet effet, sans que des dispositions nouvelles soient nécessaires. Si donc, p. ex., le cas concevable en théorie, sinon réalisable pratiquement, venait à se produire que la construction d'un chemin de fer soit accompagnée, dans l'intérêt public de la Confédération, de l'assainissement de la région contiguë,

le droit d'exproprier selon les dispositions du projet pourrait être accordé, à cette fin, par un simple arrêté fédéral, qui aurait alors à fixer également l'étendue des travaux et les limites de l'expropriation.

2. Des scrupules d'ordre constitutionnel analogues s'opposent à ce que l'idée des *contributions pour plus-value* soit réalisée dans une loi fédérale sur l'expropriation. Il n'est guère admissible, au point de vue du droit constitutionnel, qu'au cours de la procédure d'expropriation les propriétaires des fonds contigus aux travaux soient déclarés astreints à fournir des contributions en proportion de la plus-value que ces travaux procurent à leurs immeubles. Ce serait là percevoir des propriétaires contigus une sorte d'impôt dans un but déterminé d'intérêt public, alors qu'en autorisant la Confédération à édicter des dispositions de détail sur l'exercice du droit d'expropriation, la Constitution n'envisage sans doute que les prescriptions relatives à l'indemnité d'expropriation et à la procédure à suivre.

Si l'on examine de plus près l'idée des contributions de plus-value, il apparaît, abstraction faite de ce qui est observé plus haut, qu'elle ne saurait être réalisée dans une loi qui concerne *tous* les cas d'expropriation possibles d'après le droit fédéral, mais qu'il faudrait examiner, pour chaque cas d'exécution de travaux publics, si et dans quelle mesure un tel appel aux intéressés se justifierait. Les conceptions actuelles s'opposent d'emblée à ce que des contributions soient perçues p. ex. des propriétaires de fonds contigus à des fortifications que la Confédération entendrait construire en recourant à l'expropriation. Cela serait inadmissible, toujours selon les conceptions actuelles, même si le terrain adjacent devait acquérir une plus-value par le fait qu'aujourd'hui domaine de culture, il pourrait désormais être affecté encore à d'autres buts. Il serait déjà plus plausible d'imposer aux propriétaires de fonds contigus à une nouvelle gare l'obligation de payer à l'entreprise de chemins de fer une partie de la plus-value acquise par leurs immeubles. Et cependant faudrait-il encore que la Confédération construisît elle-même cette gare et que ce ne fût pas une société anonyme qui vînt revendiquer le produit des contributions de plus-value. Envisageons aussi le cas où une usine électrique s'aviserait de réclamer des contributions par le motif que les fonds auraient acquis une plus-value en tirant de chez elle l'énergie électrique pour leur éclairage et d'autres fins. Or personne ne jugerait aujourd'hui fondée pareille réclamation, même si elle émanait d'un ouvrage de la Confédération. Notre propos était simplement de démontrer que l'adoption de prescriptions *générales* sur l'obligation de verser des contributions de plus-value n'est pas possible dans le cadre de la loi fédérale sur l'expropriation.

Chez nous, l'idée de faire participer les tiers intéressés, par des contributions de plus-value, à l'exécution des travaux publics visés ci-dessus, n'a été réalisée pratiquement que dans les cas où il s'est agi conjointement de la construction de routes publiques par le canton. A vrai dire, l'idée des contributions de plus-value se retrouve dans le domaine fédéral, sous une forme d'ailleurs atténuée, à l'art. 33 de la loi fédérale du 22 décembre 1916 sur l'utilisation des forces hydrauliques, ainsi qu'à l'art. 703 CCS. Elle est susceptible de s'étendre, avec le temps, au domaine des chemins de fer. Toutefois, la solution de ce problème a sa place dans une loi spéciale et non pas dans un acte législatif dont le but est de déterminer le mode d'exécution de l'expropriation et les principes de l'indemnisation.

D.

Le texte allemand du projet de loi se sert de l'expression « Enteignung », d'ailleurs admise d'un façon générale dans la législation moderne, alors que le langage juridique utilise couramment, en allemand, le terme « Expropriation ». C'est non par purisme, mais par souci d'harmonie avec la terminologie uniforme du code civil suisse, que le projet parle de « Enteignung ». Il s'en suit que les parties à l'expropriation sont appelées « Enteigner » et « Enteigneter », soit expropriant et exproprié.

L'expression « cession de droits », employée dans la loi actuelle, est désormais éliminée. La doctrine moderne voit dans l'acquisition d'un droit ensuite d'expropriation une acquisition non pas dérivée, mais bien originale. Ceci comporte des conséquences non seulement théoriques, mais aussi pratiques à maints égards. La jurisprudence ayant admis que des droits autres que privés peuvent eux aussi faire l'objet de l'expropriation, il en résulte que le titre allemand de l'ancienne loi, « Bundesgesetz betreffend die Verbindlichkeit zur Abtretung von Privatrechten », était déjà trop étroit.

II. Les dispositions du projet.

Les observations figurant sous ce titre ont pour objet de commenter sommairement, au point de vue pratique, les diverses dispositions du projet, en évitant toutes digressions purement théoriques. L'exposé des motifs imprimé, dont l'auteur est le rédacteur du projet de loi, est de nature à satisfaire quiconque s'intéresse au côté théorique. Il indique la relation des dispositions proposées avec la doctrine et la jurisprudence.

Le projet définit dans son chapitre premier le bénéficiaire et l'objet de l'expropriation, ce qui rentre sans aucun doute dans les « dis-

positions ultérieures » que la Constitution réserve à la législation fédérale, tandis que dans son chapitre second il fixe les principes de l'indemnisation. Les trois chapitres suivants règlent les diverses phases de la procédure, soit les opérations de dépôt des plans, la nouvelle procédure de conciliation, la procédure d'estimation, cette dernière dans les deux sous-titres de la commission d'estimation et du recours. Puis viennent les chapitres de l'exécution de l'expropriation et de la rétrocession. Les dispositions diverses, qui forment un chapitre spécial, fixent certains principes applicables dans l'ensemble de la procédure, soit en ce qui concerne notamment les notifications, les délais, les écritures des parties, les frais et les pénalités.

A. Exercice, étendue et objet du droit d'expropriation.

Art. 1^{er} à 3.

L'art. 23 de la Constitution fédérale dispose que la Confédération peut « ordonner » l'expropriation, pour « ordonner ou encourager les travaux publics qui intéressent la Suisse ou une partie considérable du pays ». De cette disposition, il serait permis de conclure que seule la Confédération est susceptible d'être bénéficiaire de l'expropriation. Mais la loi de 1850 elle-même a déjà prévu, à son art. 1^{er}, la possibilité de s'appliquer à d'autres travaux publics. Elle a consacré par là sur le terrain du droit fédéral le principe admis dans la doctrine et la jurisprudence, selon lequel l'Etat peut aussi concéder (*verleihen*) à d'autres (cfr. dans ce sens *Fleiner*, *Bundesstaatsrecht*, p. 589) ou, ainsi que s'exprime le projet, transférer à des tiers, pour être exercé par eux, le droit qui lui appartient. Et, en effet, la pratique du droit d'expropriation exige impérieusement l'application de ce principe. Toutefois, la situation juridique a manqué quelque peu de clarté, sous le régime de la loi actuelle. D'une part, celle-ci n'a pas désigné l'autorité à qui il incombait de décider si l'on avait affaire à un cas d'exercice du droit d'expropriation par la Confédération elle-même. Puis elle n'a pas défini les « autres » travaux publics à l'égard desquels l'Assemblée fédérale pouvait décréter l'application de la loi. Dans ses art. 1^{er} à 3, le projet cherche à éclaircir ces points en posant d'abord le principe général que le transfert d'exercice du droit à des tiers est possible à côté de l'exercice par la Confédération elle-même. Il fixe ensuite les conditions de forme qui doivent être remplies dans l'un et l'autre cas. En statuant en principe que seul le Conseil fédéral est autorisé à ordonner l'exercice du droit d'expropriation pour des travaux publics à exécuter par la Confédération, le projet est favorable à l'exproprié. La délégation *par la loi* est naturellement réservée (art. 2). Rien ne s'opposera à ce que les décisions de ce genre, qui marquent le premier pas dans l'in-

truction de la procédure d'expropriation, puissent être en son temps soumises au contrôle de la Cour administrative et qu'ainsi le citoyen soit en mesure de faire examiner par le juge également si la Confédération exerce à juste titre le droit d'expropriation en vue de travaux de son domaine pour lesquels la Constitution entendait le lui accorder. L'art. 3 dispose, en conformité de l'art. 23 CF, que le droit d'expropriation est susceptible d'être concédé à des tiers par un simple arrêté fédéral soustrait le cas échéant au referendum, à la condition que les travaux à exécuter par ces tiers soient réellement dans l'intérêt public de la Confédération ou d'une partie *considérable* du pays. Puis il prescrit, ceci de nouveau pour mettre le particulier à l'abri d'empiétements éventuels de la part de l'Etat, que seule une loi fédérale peut conférer l'exercice du droit d'expropriation pour d'autres buts d'intérêt public, c'est-à-dire pour des travaux qui ne sont pas dans l'intérêt d'une partie *considérable* du pays. Cette disposition doit être comprise en ce sens qu'une telle loi peut accorder l'autorisation tant d'une façon générale pour des catégories déterminées de cas que pour un état de faits particulier. Il convient de citer, comme exemple de cette dernière espèce, le cas de l'article 46 de la loi fédérale du 22 décembre 1916 sur l'utilisation des forces hydrauliques, selon lequel l'autorité concédante doit accorder au concessionnaire le droit d'expropriation pour la construction, la transformation ou simplement l'agrandissement de l'usine. On ne pourra guère affirmer, bien souvent, que l'usine ait été construite dans l'intérêt public d'une partie considérable du pays. Par conséquent, le terrain d'application du droit d'expropriation subit là une extension. L'art. 42 de la loi fédérale du 24 juin 1902 concernant les installations électriques à faible et à fort courant exige uniquement, pour l'octroi du droit d'expropriation aux propriétaires particuliers d'installations à faible courant, que celles-ci soient « affectées à des services d'utilité publique ». Et cette destination n'est même pas requise, à l'art. 43 de ladite loi, des propriétaires d'entreprises électriques à fort courant et des preneurs d'énergie électrique, le législateur partant du point de vue qu'une installation de ce genre sert l'intérêt public. De même, en accordant l'expropriation à tout chemin de fer, entre autres à quelque petite ligne de montagne, la loi fédérale du 23 décembre 1872 concernant l'établissement et l'exploitation des chemins de fer étend le droit d'expropriation au delà des limites qui lui sont tracées par le texte de la Constitution. L'art. 3 n'entend pas entraver ce développement du droit d'expropriation. Il veut seulement empêcher que le droit d'expropriation soit accordé dans des cas de ce genre par simple arrêté fédéral soustrait au referendum. Si pareille tentative n'a point été faite jusqu'ici, la possibilité n'en paraît pas moins exister pratiquement à teneur de l'art. 1^{er} de la loi actuellement en vigueur

(les arrêtés fédéraux des 28 janvier 1882 et 22 avril 1898 concernant l'application de la législation fédérale sur l'expropriation aux acquisitions et agrandissements de places d'armes et de places de tir fédérales avaient l'un et l'autre en vue, sans aucun doute, des travaux dans l'intérêt de la Confédération). La disposition sous lettre *a* de l'art. 3 ne s'oppose pas davantage à ce que des *lois fédérales* statuent d'une façon générale la possibilité de conférer le droit d'expropriation pour des travaux qui sont dans l'intérêt de la Confédération ou d'une partie considérable du pays, comme c'est le cas de l'art. 8 de la loi fédérale du 22 juin 1877 sur la police des eaux dans les régions élevées et, partiellement, de l'art. 12 de la loi fédérale du 23 décembre 1872 sur l'établissement et l'exploitation des chemins de fer, soit en tant que ces chemins de fer n'ont pas une importance purement locale.

Art. 4.

Tandis que les art. 1^{er} et 3 visent le bénéficiaire de l'expropriation, les art. 4 et 5 se rapportent à l'*étendue* de ce droit. L'art. 4 énumère les différentes affectations que le législateur fait rentrer dans le cadre de réalisation de l'intérêt public. Ceci équivaut à une définition légale de toutes les opérations susceptibles d'être envisagées au point de vue de l'intérêt public des travaux, telles que les prévoit d'ailleurs l'art. 2 de la loi actuelle. L'art. 4 du projet innove en mentionnant à côté de l'exécution, sous lettre *a*, la *transformation* de travaux publics, puis en conférant le droit d'expropriation aussi pour l'*extension* même « future » de ceux-ci. La loi actuelle, en parlant des agrandissements tout court, a donné lieu à une interprétation selon laquelle l'acquisition de terrain se trouvait exclue à l'égard des nécessités d'*extension susceptibles de se manifester* à l'avenir seulement. Mais la pratique a passé outre à cette interprétation. Elle a admis dans certains cas l'expropriation pour des extensions dont le besoin se révélerait plus tard. Les organes des C. F. F. ont déclaré ne pouvoir renoncer à cette possibilité. Et il faut reconnaître que, dans de nombreux cas, ces organes font preuve de saine prévoyance en cherchant à s'assurer pour l'avenir le terrain, avant que le prix de celui-ci n'ascende — peut-être grâce aux installations ferroviaires précisément — à des sommes souvent fantastiques. D'autre part, l'on ne saurait perdre de vue que celui qui a été ainsi exproprié pour les besoins futurs perd la faculté d'exploiter à son profit l'augmentation naturelle de la valeur de son fonds et qu'il est le cas échéant difficile de constater si plus tard l'immeuble est bien affecté à un but d'intérêt public et non pas à une destination pour laquelle le droit d'expropriation ne pouvait être exercé. Il était indispensable de concilier ces intérêts divergents. A cet effet, nous fixons, pour l'exécution des tra-

vaux un délai maximum dont l'expiration, dans les cas où il n'a pas été utilisé, permettra à l'exproprié d'exiger la rétrocession du droit, moyennant remboursement de la valeur versée (art. 98, lettre a). Puis, nous obligeons l'expropriant — avec commination de devoir payer des dommages-intérêts en cas d'omission — d'informer l'exproprié de l'aliénation de l'immeuble ou de toute affectation de celui-ci à un but non susceptible de donner lieu à expropriation (art. 100).

Tandis que la loi actuelle accorde le droit d'expropriation pour le transport ou le dépôt du *matériel de construction*, l'art. 4, lettre b, du projet permet de l'exercer également pour l'*acquisition* de ce matériel. Cette disposition doit être comprise en ce sens qu'il est loisible de recourir à l'expropriation pour obtenir le matériel nécessaire seulement lorsque l'acquisition se révélerait autrement impossible ou par trop dispendieuse, p. ex. dans les cas où l'on pourrait se procurer des bois dans une forêt voisine ou des pierres dans une carrière proche, pour ne pas devoir les faire transporter à très grands frais de bien loin. En cas de contestation, il appartiendra au Conseil fédéral de constater si cette condition est remplie, comme aussi de statuer en ce qui concerne les autres mesures mentionnées dans l'article. Ce n'est pas chose facile que de fournir une autre garantie qu'il ne sera pas fait abus du droit dont s'agit, attendu que les circonstances sont extrêmement diverses et qu'une formule générale ne saurait les embrasser toutes. La disposition sous lettre c n'a guère besoin d'être commentée. Puisque la législation relative à l'expropriation impose à l'expropriant certaines prestations en nature (p. ex. remplacement de conduites, aménagement de nouveaux chemins, mesures de sûreté pour la circulation), elle est naturellement tenue de lui donner la possibilité d'exécuter ces prestations également contre la volonté des tiers aux droits desquels il faut *nécessairement* toucher.

Art. 5.

Selon l'art. 5 du projet, qui est semblable en cela à l'article premier de la loi actuelle, seuls des *droits réels immobiliers* peuvent faire l'*objet* de l'expropriation. Le besoin d'étendre l'expropriation à des objets mobiliers (abstraction faite des accessoires d'immeubles) ne s'est jusqu'ici manifesté nulle part. Parmi les droits réels mobiliers figurent d'abord la propriété, puis les droits réels restreints et aussi, ainsi qu'il résulte de la citation aux articles 18, 21 et 35, les droits personnels « renforcés » par leur annotation au registre foncier. La « suppression » de ces droits n'a pas besoin d'être toujours liée à un transfert à l'expropriant, à une « cession », selon la terminologie de la loi actuelle. L'expropriant aura p. ex. la faculté de faire radier purement et simplement une servitude foncière indésirable ou un droit d'emption grevant un immeuble acquis par lui de

gré à gré. Le sort du droit supprimé n'a qu'une importance secondaire pour l'exproprié; c'est la possibilité de la suppression qui l'intéresse. Cependant, le droit réel faisant l'objet de l'expropriation peut aussi n'être que *partiellement* exproprié. Cette éventualité est précisément réservée par les mots « la faculté de restreindre ». Le projet envisage, dans ce sens, notamment la constitution d'une servitude de passage ou l'interdiction de bâtir sur la propriété, au profit de l'expropriant. Il est naturellement permis de concevoir d'autres restrictions qui ne seraient guère conciliables avec le but assigné au droit d'expropriation, telles que la constitution d'un droit de préemption ou d'emption sur un immeuble, en faveur de l'expropriant. Celui-ci pourrait songer ainsi à s'assurer *avant qu'il en soit temps* la possibilité d'acquérir à bon marché des immeubles pour l'exécution non encore décidée de travaux publics dans un avenir plus ou moins lointain. Pareille application du droit d'expropriation ne saurait évidemment être tolérée, parce que sortant du cadre de l'article 4. Et nous n'admettrions même pas une telle restriction du droit de propriété dans un but d'extension future. Cependant, il ne paraît pas nécessaire de déterminer en détail dans la loi les « restrictions » admissibles et inadmissibles, attendu que le Conseil fédéral, qui aura précisément à décider si un droit d'expropriation de cette étendue est admissible ou non, sera en mesure d'empêcher l'application ou l'extension abusives du principe.

Le deuxième alinéa de l'article 10 apporte à l'article 5 un complément indispensable en permettant d'exiger l'expropriation de l'immeuble lui-même, lorsque la constitution d'un droit réel restreint en rend l'affectation trop onéreuse pour l'exproprié.

L'article 5 dispose, au deuxième alinéa, que les droits résultant des dispositions sur la propriété foncière en matière de rapports de voisinage sont également susceptibles d'expropriation. Cette disposition touche aux articles 684 et 685 CCS, selon lesquels les voisins d'un immeuble ne sont pas tenus de supporter sur leur propriété des émissions de fumée et de suie, les bruits, etc., qui ont un effet dommageable. D'ailleurs, l'idée du 2^e alinéa de l'art. 5 n'est pas neuve. La jurisprudence s'est peu à peu développée dans ce sens que les droits en question du propriétaire foncier n'autorisent pas celui-ci à empêcher l'exécution des travaux publics ou l'exploitation. Ledit propriétaire peut donc être contraint d'abandonner le droit d'opposition qu'il aurait vis-à-vis d'un particulier voisin, moyennant toutefois réparation complète des dommages en résultant. C'est aux fins de mettre un terme à l'incertitude qui s'est manifestée à plusieurs reprises dans la pratique et aussi pour donner satisfaction à une proposition du Tribunal fédéral, que nous avons prévu expressément

dans le projet de loi la possibilité d'appliquer le droit d'expropriation dans des cas pareils, alors même que strictement il ne s'agit ici que d'une restriction du droit de propriété.

L'article premier de la loi actuelle subordonne expressément l'expropriation à la condition que les « travaux publics rendent nécessaire » la cession des droits. Nous avons renoncé à faire figurer cette condition dans le projet. Dans le cas concret, l'autorité compétente n'accordera l'expropriation, cela va sans dire, que si elle se révèle nécessaire. Il est extrêmement difficile de donner une définition exacte de cette nécessité. Les suggestions formulées en la matière au sein de la commission d'experts n'ont pas satisfait, parce qu'elles disaient ou trop ou trop peu et menaçaient de lier désagréablement la pratique.

Le Conseil fédéral a donc à examiner dans chaque cas, aux termes du projet, si l'attribution d'un droit réel restreint suffit, en lieu et place de la cession de la pleine propriété réclamée par l'expropriant, pour atteindre le but d'intérêt public et si l'expropriant doit se contenter d'une expropriation *temporaire*, et non perpétuelle telle qu'il la demande. Si l'exproprié est en mesure de fournir la preuve que la réduction de l'expropriation projetée ne portera pas préjudice à l'exécution des travaux publics, il pourra faire opposition avec succès aux conclusions plus étendues de l'expropriant.

Art. 6 à 9.

Tandis que les articles 4 et 5 ont défini d'une façon générale l'étendue et l'objet du droit d'expropriation, les articles 6 à 11 énoncent les exceptions à ces principes. Les articles 6 à 9, en premier lieu, ont trait aux *restrictions*.

Quoique la loi ne l'eût pas spécialement prévu, la jurisprudence a déjà déclaré admissible la restriction par l'expropriant de la *durée* des effets de l'expropriation, soit l'expropriation à titre simplement temporaire des droits d'autrui dans un but d'intérêt public. Cette expropriation à titre temporaire constituera la règle dans les cas énoncés sous lettre *b* de l'art. 4. Elle apparaîtra aussi dans ceux de la disposition sous lettre *c* du même article. L'intérêt de l'exproprié commande cependant d'entourer de certaines réserves ce droit de l'expropriant. Nous proposons donc, en nous inspirant de la législation zurichoise et de lois étrangères, de limiter la durée du droit à un nombre d'années déterminé, dans l'idée que le délai ne devra pas s'étendre sensiblement au delà de l'achèvement des travaux. Au surplus, nous jugeons indispensable de fournir à l'exproprié la possibilité d'exiger l'expropriation à titre permanent, lorsque l'opération

à titre temporaire fait perdre à son droit sa valeur essentielle. Devaient naturellement être réservées les dispositions légales de portée plus étendue, telles que celle de l'art. 47 de la loi fédérale du 24 juin 1902 sur les installations électriques à faible et à fort courant qui prévoit la constitution d'une servitude même temporaire, sans fixer de maximum. Pour le cas où la durée de cinq ans se révélerait insuffisante et ne pourrait être étendue d'un commun accord, le projet permet au Conseil fédéral d'en décider la prolongation selon sa libre appréciation.

Si les immeubles déjà affectés à un *but d'intérêt public* devaient barrer la route à l'expropriation, il ne serait pas possible, bien souvent, d'exécuter des travaux publics nouveaux. En conséquence, l'on ne conçoit pas, en principe, que des droits sur les immeubles de ce genre ne soient pas, eux aussi, susceptibles d'expropriation et, quoique la loi actuelle ne parle que de la « cession de droits *privés* », la pratique s'est vue contrainte d'admettre également l'expropriation de la propriété de droit public. Mais ce serait aller trop loin que d'admettre *sans réserve* cette expropriation. Car il n'est pas permis d'affirmer d'emblée que les travaux publics exécutés précédemment doivent céder le pas à ceux qui les suivent, au risque d'être réduits à néant par l'expropriation. Le conflit surgissant ainsi entre les divers buts d'intérêt public ne saurait être résolu sur le terrain du droit d'expropriation. Il peut être tranché dans une loi spéciale, comme nous en trouvons la tendance dans l'art. 46 de la loi concernant les installations électriques à faible et à fort courant, qui, d'ailleurs, avait provoqué en son temps des débats extrêmement nourris, ainsi qu'aux art. 14 à 16 de la loi sur l'établissement et l'exploitation des chemins de fer (cfr. aussi l'art. 43 de la loi sur l'utilisation des forces hydrauliques). Ou encore, il est susceptible de trouver sa solution devant les autorités administratives compétentes qui peuvent avoir une fois des raisons d'exécuter des travaux publics nouveaux aux dépens de ce qui existait. La législation sur l'expropriation doit d'autant plus traiter sur pied d'égalité les deux buts d'intérêt public, l'ancien et le nouveau, que le conflit s'aggrave par l'opposition entre le droit public du canton et celui de la Confédération et qu'il ne saurait appartenir aux dispositions fédérales en matière d'expropriation d'éliminer tout obstacle d'intérêt public cantonal. Le Conseil fédéral ne serait pas davantage compétent pour résoudre *tous* les conflits de ce genre, attendu que dans maints domaines du droit public la législation cantonale est non pas subordonnée, mais bien coordonnée à la législation fédérale. Dans ces conditions et autant qu'il n'existe pas de loi fédérale qui oblige le but ancien d'intérêt public à céder le pas à celui qui est poursuivi par l'expropriant, la législation sur l'expropriation doit se borner à considérer les deux

buts comme étant égaux en droit et à n'admettre l'expropriation que dans la mesure où l'expropriant veille à ce que le but ancien puisse être maintenu, le cas échéant sous une forme différente. Ce maintien sera possible dans la plupart des cas. Il suffira bien souvent, à cet effet, que l'expropriant mette à disposition les sommes indispensables et abandonne aux autorités compétentes le soin d'opérer les transformations nécessaires. L'expropriant pourra aussi procéder lui-même à ces transformations. L'art. 4, lettre c, du projet lui permet de recourir encore à l'expropriation pour exécuter les mesures utiles de remplacement. En conséquence, l'*indemnité* comprendra ici en tout cas la somme nécessaire pour garantir la poursuite du but d'intérêt public de la même façon que l'assuraient les immeubles expropriés. Si cette solution se révèle irréalisable, l'expropriation sera refusée. La décision est de la compétence du Conseil fédéral, vu qu'il s'agit d'une opposition à l'expropriation (art. 47).

L'art. 8 applique ces principes à l'expropriation des droits constitués sur les *fontaines* et les *sources* qui, lorsqu'elles sont indispensables à l'alimentation en eau potable et aux installations d'hydrantes, servent à des buts d'intérêt public indiscutable. Ces services d'intérêt public ne doivent en aucun cas être entravés. Cependant, même lorsqu'elles ne servent pas à de tels buts et qu'elles ne sont indispensables qu'à l'exploitation d'un immeuble privé, les fontaines et sources se trouvent être déjà au bénéfice de la protection spéciale de l'art. 707 CCS. Comme il s'agit du domaine du droit fédéral exclusivement, rien n'empêche d'étendre l'idée du code civil en subordonnant l'expropriation à la fourniture d'un équivalent suffisant. Ici encore, la disposition de l'art. 4, lettre c, permet à l'expropriant de prendre les mesures nécessaires. Si le remplacement est absolument impossible dans le cas d'un immeuble privé, il reste à la disposition de l'expropriant une solution, qui est d'exproprier cet immeuble tout entier.

La législation actuelle ne renferme pas de dispositions relatives aux *parties intégrantes* et aux *accessoires* et il n'y a pas de jurisprudence uniforme en la matière. En ce qui concerne notamment les arbres destinés à l'abatage et les *fruits* sur pied, les parties sont dans la plupart des cas parvenues à s'entendre amiablement, en ce sens qu'arbres ou fruits revenaient à l'exproprié. Cependant, des conflits d'intérêt sont susceptibles de se produire et la révision de la loi fournit l'occasion de les résoudre positivement. Le cas peut se produire que l'exproprié désire conserver, pour en faire usage ailleurs, p. ex. un poêle antique, un plafond ouvragé, etc., qui se trouvent dans son immeuble et dont l'expropriant n'a pas besoin pour atteindre le but qu'il s'est assigné. Ce désir paraît devoir être respecté déjà en rai-

son du principe selon lequel l'expropriation ne doit s'appliquer qu'à ce qui est nécessaire pour atteindre le but d'intérêt public. Il y a la contre-partie dans le cas où l'expropriant apporte la preuve que l'exproprié peut tirer profit de l'accessoire encore après l'expropriation. L'expropriant ne saurait alors être contraint de prendre possession de l'accessoire contre sa volonté et de payer de ce fait une indemnité élevée. En l'absence de prescriptions positives, cependant, l'accessoire partagerait naturellement dans l'un et l'autre cas, aussi bien que la partie intégrante, le sort de la chose principale. La disposition proposée à l'art. 9 du projet se justifie donc comme corollaire du principe général portant que la contrainte inhérente à l'expropriation ne doit pas être poussée plus loin qu'il n'est nécessaire pour atteindre le but. La condition posée pour l'exercice de ces droits — séparation sans frais disproportionnés — sauvegarde suffisamment les intérêts des deux parties. Il convient de veiller à ce qu'en pareil cas les créanciers gagistes ne soient pas lésés. Généralement, la séparation n'aura pas sur l'indemnité à leur allouer une influence telle qu'ils doivent en pâtir. Cependant, il faut envisager dans la loi la possibilité d'un dommage. Aussi le projet accorde-t-il aux créanciers gagistes les mêmes droits dont ils pourraient user, d'après le code civil, dans les cas de dépréciation du gage. Il leur permet de faire interdire par le juge la séparation ou, si celle-ci est déjà intervenue, d'exiger des sûretés. C'est la commission d'estimation qui est appelée à statuer sur les demandes tendant à ce que des accessoires soient exceptés de l'expropriation (art. 58 b).

Art. 10 et 11.

La disposition sous lettre *a* de l'art. 4 vise, ainsi que nous l'avons vu, ce qui est absolument nécessaire à l'exécution des travaux publics. Cependant, l'expropriation peut être *étendue* pour des motifs d'équité, soit parce qu'autrement l'exproprié se verrait par trop entravé dans l'utilisation de la partie restante, soit en raison du fait que l'indemnité à payer par l'expropriant pour la dépréciation de la partie restante serait en disproportion du prix de la partie cédée. Toutes les lois sur l'expropriation ont prévu cette possibilité d'extension. Dans notre loi actuelle, ce sont les articles 4 et 5 qui s'y rapportent.

L'art. 10 a trait à l'*extension à la demande de l'exproprié*. La question ne se pose que dans le cas d'*expropriation partielle* d'un immeuble — y compris la simple constitution d'une servitude sur cet immeuble — en ce sens que l'exproprié peut exiger l'expropriation du *tout* au lieu de la seule partie réclamée par l'expropriant. La

notion doit être comprise dans un sens relativement large. Pour éviter que l'exproprié ne soit lésé, il faudra considérer comme étant le tout non seulement une parcelle du fonds, mais aussi un ensemble de parcelles, lorsque celles-ci dépendront économiquement les unes des autres, ce qui sera très souvent le cas. La loi actuelle exige, à l'article 4, chiffre 1^{er}, que cet ensemble serve à une *industrie*. C'est aller trop loin. Notre projet ne reproduit pas cette condition. Toute entrave apportée à l'utilisation de la partie restante selon son affectation antérieure justifie la demande d'extension de l'expropriation au tout, lorsqu'elle rend impossible cette utilisation ou ne la permet que moyennant des frais disproportionnés. Cette formule élastique constitue une directive suffisante pour la pratique. L'art. 4, chiffre 2, de la loi actuelle permet de contraindre l'expropriant à acquérir toute parcelle restante qui ne dépasserait pas une surface déterminée, peu importe qu'elle puisse être encore utilisée par l'exproprié ou non. Or, pareille prescription n'est plus nécessaire. Elle ne s'est pas révélée satisfaisante dans la pratique. Toutes les autorités consultées en préconisent l'abandon. Aussi le projet renonce-t-il à la reproduire.

C'est uniquement sur des considérations d'équité que peut se fonder le droit de l'*expropriant* d'exiger de son côté l'extension au tout — même s'il n'en a pas besoin — lorsque l'indemnité à payer pour la dépréciation de la partie est supérieure à une fraction fixe de la valeur de cette partie. En dépit de l'avis défavorable de quelques membres de la commission d'experts, nous avons maintenu ce droit, parce que l'on s'y est accoutumé et que jusqu'ici il n'a pas donné lieu à des plaintes de l'exproprié. Quant à savoir s'il faut fixer au quart, comme c'était le cas jusqu'ici, ou au tiers, ainsi que le propose l'art. 11 du projet, la fraction qui doit être dépassée, c'est là une question d'appréciation. En élevant la fraction, le projet entend restreindre quelque peu le droit. La commission d'experts a examiné s'il conviendrait de substituer à la notion de la fraction fixe une formule plus générale, analogue à celle de l'art. 9. Mais pareille substitution nécessiterait que la décision sur la possibilité d'exiger l'expropriation totale fût subordonnée à la question de savoir si l'indemnité de dépréciation est disproportionnellement ou exagérément élevée. Une formule de ce genre abandonnerait la décision à la libre appréciation de la commission d'estimation. Les représentants des commissions d'estimation au sein de la commission d'experts ont manifesté, avec raison sans doute, leur répugnance à l'égard d'une telle mission. Nous avons donc cru devoir nous en tenir à une fraction fixe.

Le projet charge la *commission d'estimation* de statuer, en cas de litige, sur les *demandes d'extension* de l'expropriation (art. 58, lettre b), attendu que l'on a affaire ici uniquement à des questions

d'estimation et d'appréciation, contrairement à ce qui en est des *restrictions* selon les art. 6 à 8, lesquelles sont réservées à la décision du Conseil fédéral, parce que s'agissant alors de questions non pas techniques, mais purement de droit administratif. Il en résulte que l'exproprié est tenu de formuler sa demande dans le délai de production que prévoit la procédure de dépôt des plans (art. 33, lettre b). L'exproprié doit cependant pouvoir revenir en arrière dans le cas où l'indemnité à allouer pour l'expropriation totale ne lui paraîtrait pas suffisante. En d'autres termes, il faut lui réserver la faculté de prendre une décision définitive en connaissance de cause, c'est-à-dire en sachant quelle serait l'indemnité aussi bien dans le cas d'expropriation partielle qu'en celui d'expropriation totale. Aussi l'article 65 du projet astreint-il la commission d'estimation à fixer l'indemnité à payer pour l'expropriation tant partielle que totale. D'autre part, l'expropriant a naturellement intérêt à voir l'exproprié prendre une détermination au plus tôt. L'exproprié aura à se déclarer dans un court délai. Mais comme la décision de la commission d'estimation est susceptible de faire encore l'objet d'un recours, c'est seulement à partir de l'entrée en force de la fixation de l'indemnité que courra le délai de la déclaration portant si la demande d'extension au tout est maintenue ou non.

Il en est autrement pour l'extension à la demande de l'*expropriant*. Celui-ci ne pourra, en règle générale, exercer son droit que dès l'instant où la commission d'estimation aura rendu sa décision relativement à l'indemnité payable pour la dépréciation de la parcelle restante. En certains cas, pourtant, l'expropriant verra d'avance que seule l'expropriation totale entre en ligne de compte pour lui, parce qu'autrement il serait obligé de payer une très forte indemnité de dépréciation. C'est pourquoi l'art. 65 du projet autorise l'expropriant à requérir exceptionnellement de la commission, par mesure de prévoyance, l'estimation en vue de l'expropriation tant totale que partielle. Dans les autres cas, où l'expropriant ne peut se décider qu'après fixation de l'indemnité pour l'expropriation partielle par la commission d'estimation — sous réserve de recours — et où il se résout à demander l'estimation du tout, un délai lui sera naturellement imparti, comme à l'exproprié. Ce délai, le même que pour l'exproprié, court également du jour de la fixation définitive de l'indemnité. La déclaration de l'expropriant aura pour conséquence d'ouvrir devant la commission d'estimation une nouvelle procédure, durant laquelle l'exécution de la décision précédente sera suspendue. C'est seulement après la fixation définitive de l'indemnité d'expropriation *totale* que l'expropriant sera en mesure de se déterminer pour l'une ou l'autre solution. Il faut lui accorder un nouveau délai de dix jours pour fournir la déclaration. Si la décision fixant l'indemnité d'expropria-

tion partielle fait l'objet d'un recours de la part de l'exproprié, sinon de l'expropriant lui-même, il convient que la demande d'estimation du tout soit formulée aussi dans cette procédure de recours. Dans le cas où c'est l'expropriant lui-même qui forme recours, il est logique que sa demande d'extension intervienne simultanément avec la déclaration de recours. A défaut de présenter cette demande concurremment avec le recours, il sera réputé renoncer à l'extension. La demande d'extension sera déposée avec la réponse au recours, lorsque celui-ci émanera de la partie adverse. En pareille occurrence, pour ne pas surcharger la procédure, il faudra bien s'accommoder de la fixation de l'indemnité par l'autorité de recours, sans que celle de première instance ait préalablement statué en la matière.

Sans doute la disposition du 2^e alinéa de l'art. 11 est-elle conçue d'une façon un peu succincte. Cependant, examinée en regard des dispositions correspondantes des art. 33, 58 et 65, elle se révèle suffisamment claire.

Art. 12.

Les dispositions relatives aux *mesures préparatoires* comportent également une extension des droits de l'expropriant. Les levés de plans, mesurages, etc. doivent très souvent être opérés avant que soit formulée la requête tendant à obtenir le droit d'exproprier. Même lorsque ce droit paraît susceptible d'être exercé sans autre, les oppositions ne peuvent être produites qu'à la suite du dépôt formel des plans. Ceux-ci doivent donc être dressés avant qu'il soit constaté si le droit d'exproprier sera réellement accordé à l'égard de tous ceux qui sont inscrits dans le tableau. Il est nécessaire, dans ces conditions, d'adopter une disposition permettant d'utiliser la propriété d'autrui pour ces actes préparatoires antérieurement à l'introduction de la procédure d'expropriation proprement dite. C'est le Conseil fédéral qui accordera, selon notre projet, l'autorisation à cet effet; il examinera si les conditions voulues sont remplies en l'espèce. L'art. 8 de la loi actuelle renferme des dispositions semblables; il charge aussi le Conseil fédéral de statuer en la matière. En maintenant ce système dans le projet, nous prévoyons que le Conseil fédéral accordera l'autorisation *d'une façon générale* par un *seul* arrêté valable vis-à-vis de tous les intéressés. Nous n'exigeons cependant l'arrêté du Conseil fédéral que pour le cas où ceux-ci ne consentiraient pas de plein gré aux travaux préparatoires. Le projet requiert un *avis* donné préalablement aux intéressés. Cette prescription donne satisfaction aux nombreuses réclamations provoquées par le fait que l'entrepreneur a pu procéder aux actes préparatoires dont s'agit, qui causent bien souvent un grave dommage à la propriété, sans avoir averti le propriétaire et en l'absence de ce

dernier. La réparation du *dommage* s'impose tout naturellement. Il est équitable que les litiges en la matière soient liquidés au moyen d'une *procédure* rapide et peu coûteuse, adaptée aux circonstances. Tandis qu'aujourd'hui, en l'absence d'une juridiction spéciale, c'est par la voie de la procédure civile ordinaire que les conflits dont s'agit sont liquidés, le projet charge le gouvernement cantonal de désigner une autorité locale qui fixera l'indemnité dans une procédure sommaire et uniforme réglée par ordonnance du Tribunal fédéral et il met logiquement les frais de cette procédure, comme ceux de la commission d'estimation, à la charge du futur expropriant. Nous observons d'ores et déjà que le projet, dans ses dispositions transitoires (art. 118, chiffre 2), modifie l'art. 48, 2^e al., de la loi fédérale du 24 juin 1902 concernant les installations électriques à faible et à fort courant, de telle sorte que la procédure susindiquée sera applicable également en ce qui concerne l'indemnité à payer par l'expropriant, sur la base de ladite disposition légale, pour le dommage causé aux cultures et celui qui pourrait se produire lors de la modification et de la réfection des conduites électriques. Il convient d'abandonner la voie de la procédure civile ordinaire aussi dans ces cas où le litige porte généralement sur un montant peu élevé, mais n'en appelle pas moins une solution rapide dans l'intérêt des deux parties.

B. Indemnité.

La loi actuelle se borne à exiger, sur ce point essentiel, que pleine indemnité soit allouée et que les avantages résultant de l'entreprise pour l'exproprié ne soient portés en ligne de compte que s'ils l'affranchissent de charges spéciales. En consacrant à l'indemnité un chapitre particulier de douze articles, le projet développe partiellement et codifie quelques-unes des règles essentielles établies par la jurisprudence de notre pays et de l'étranger dans le domaine du calcul de l'indemnité et il prend position vis-à-vis de certaines questions controversées. Puis il comble une lacune évidente de la loi actuelle, qui est muette en ce qui touche la forme de l'indemnité. Enfin, le projet cherche à régler en détail la situation des coïntéressés, sur la base créée par le droit civil unifié.

Art. 13.

Le chapitre débute, cela se conçoit, en énonçant que l'expropriation peut avoir lieu seulement sous condition de *réparation complète de tous les dommages* pécuniaires qui en résultent. Comme le projet oblige aussi l'expropriant à indemniser les locataires et fermiers (art. 21), nous n'avons pas pu reprendre les termes de l'art. 3 actuel,

qui parle des dommages que l'*exproprié* subit. Les locataires et fermiers ne sont pas des expropriés; l'expropriant ne réclame d'eux aucun droit réel. Cela ne signifie pas, d'ailleurs, qu'il faille réparer n'importe quel autre dommage indirect que subirait, du fait de l'expropriation, un tiers quelconque qui n'aurait pas de droits à céder. Le principe est défini et par là restreint dans les articles suivants, qui comportent une énumération limitative de ceux qui ont droit à l'indemnité. Au cours des délibérations préparatoires, l'opinion a été exprimée que l'obligation d'indemniser ne devrait pas s'appliquer uniquement aux dommages pécuniaires. Or, le projet maintient le principe de notre droit actuel en matière d'expropriation, d'accord en cela avec celui de tous les autres pays, d'après lequel la valeur dite d'*affection* ne saurait donner lieu à indemnité. Cette valeur d'*affection* se prête mal à l'estimation par des tiers. Seules les valeurs manifestes sont susceptibles de faire l'objet de la procédure d'estimation. Il est vrai que l'expropriation constitue très souvent, pour celui qui la subit, une épreuve morale fort pénible. Nombreux sont ceux que ne tente pas une indemnisation intégrale ou même exagérée et qui préféreraient demeurer en possession paisible de leurs droits, au risque même d'en retirer plus tard une somme inférieure à l'indemnité d'expropriation. Mais l'Etat opposerait lui-même à l'exécution des travaux publics un obstacle fréquemment insurmontable, s'il assumait l'obligation d'allouer une indemnité en argent en raison des sentiments auxquels son intervention aurait ainsi porté atteinte. Sur le terrain de la réparation du dommage en droit privé, le législateur n'a jusqu'ici admis l'obligation d'indemniser pour le préjudice moral par allocation d'une somme d'argent que dans les cas où ce préjudice résulte d'un acte *illicite* et se trouve être d'une gravité particulière (art. 49 CO, art. 8 de la loi fédérale sur la responsabilité civile des entreprises de chemins de fer). L'obligation d'abandonner dans un but d'intérêt public la propriété privée à l'Etat ou à celui que l'Etat a investi de son droit, constitue un devoir civique.

Si le législateur accueillait favorablement l'idée de réparer des dommages autres que pécuniaires, il ne saurait en tout cas la réaliser qu'en allouant à l'exproprié, comme cela se fait dans quelques cantons, un *supplément* (Unfreiwilligkeitszuschlag) calculé en pour-cent déterminé du dommage (p. ex. 20 % dans le canton de Zurich). Cette solution elle-même n'a rencontré que fort peu de partisans au sein de la commission d'experts. Les praticiens ont fait observer que, sciemment ou non, l'estimation tient compte des circonstances et que très fréquemment — le calcul aboutissant toujours, dans les cas douteux, à favoriser l'*exproprié* — l'allocation du supplément constituerait à proprement parler un enrichissement de l'exproprié et en-

traverait considérablement l'exécution des travaux publics. Il n'est pas indiqué de verser en sus de l'indemnité largement calculée une somme particulière indistinctement au spéculateur qui n'aurait jamais songé à construire lui-même des bâtiments sur son fonds, au propriétaire de maison pour qui celle-ci sert non d'habitation mais uniquement de placement très rémunérateur de son argent ou à tel autre propriétaire qui s'est depuis longtemps efforcé en vain de vendre son immeuble. Et sans doute ne convient-il pas non plus de faire dépendre le droit au supplément d'une décision de la commission d'estimation, cela déjà parce que celle-ci ne s'occupe pas de tous les cas d'expropriation. En introduisant le supplément à titre général, le législateur obligerait la commission d'estimation à être beaucoup plus circonspecte que jusqu'ici dans l'évaluation du dommage effectif. Reste à savoir si dans la moyenne l'exproprié s'en tirerait plus avantageusement. Pour celui aux sentiments de qui l'expropriation porte réellement une atteinte profonde, le supplément ne serait qu'une piètre consolation.

Art. 14 et 15.

La loi actuelle ne renferme pas de dispositions sur la *nature de l'indemnité*. C'est ainsi qu'a pu être soulevée sérieusement la question de savoir si l'indemnité était susceptible d'être allouée autrement qu'en argent. La jurisprudence l'a résolue négativement. Aujourd'hui, le projet vient mettre fin à la controverse en statuant que l'indemnité en argent est la règle et qu'exceptionnellement la réparation peut avoir lieu en nature. Il va sans dire que, comme jusqu'ici, les parties seront toujours libres de fixer à l'amiable une indemnité en nature moyennant que les coïntéressés (créanciers gagistes, usufruitiers) soient consentants. Le cas peut se produire aussi qu'une loi spéciale *exige* une fois pour toutes le paiement de l'indemnité en nature dans des circonstances déterminées. L'art. 14 réserve expressément ces éventualités.

En statuant la possibilité de remplacer la prestation en argent par un équivalent en nature, l'art. 15 du projet veut dire que l'exproprié sera le cas échéant contraint d'accepter contre sa volonté ce remplacement. L'indemnité en nature tiendra lieu de réparation en espèces. Les organes d'estimation la fixeront définitivement et obligatoirement pour les deux parties, sur la proposition de l'expropriant ou de l'exproprié ou encore d'office. La loi doit donc poser les conditions de cette indemnisation et fournir aux intéressés la garantie que leurs intérêts n'en souffriront pas. Le projet satisfait à cette exigence, d'une part, en délimitant au moyen d'exemples le domaine d'application de la réparation en nature et, d'autre part, en

prescrivant certaines mesures de sauvegarde pour cette application dans le cas concret. En ce qui concerne la délimitation, il envisage tout d'abord le cas où l'expropriation empêcherait de maintenir l'exploitation d'une entreprise agricole, soit qu'elle porte sur l'ensemble de cette entreprise et oblige ainsi le titulaire à chercher un champ d'activité ailleurs, soit qu'il s'agisse d'une expropriation partielle et que la parcelle restante ne puisse plus être exploitée rationnellement. L'Etat a intérêt à ce qu'un tel propriétaire ne se sente pas complètement déraciné et en quelque sorte jeté à la rue avec sa famille. Comme l'exproprié n'aura que rarement la faculté de commencer une autre carrière tout de suite et sans qu'il en résulte un préjudice pour lui-même et pour les siens, l'indemnité ne saurait le satisfaire, tant belle soit-elle, si elle ne lui permet pas d'acquérir une nouvelle propriété où il puisse poursuivre son activité agricole. Il est dans l'intérêt bien compris de l'Etat d'éviter que cet exproprié se voie contraint d'aller grossir en ville les rangs de ceux qui ont peine à se créer une position convenable. Les commissions d'estimation et l'expropriant auront donc, dans les cas de ce genre, à envisager en premier lieu le remplacement en nature. L'application de ce principe, nous le reconnaissons, ne sera pas chose facile en toutes circonstances, par le fait déjà qu'une propriété aura toujours son caractère propre et que par conséquent il sera impossible d'en trouver une autre qui lui soit absolument *pareille*. D'ailleurs, l'expropriant ne dispose pas souvent d'un fonds de remplacement approprié. Si même l'on voulait le mettre à nouveau au bénéfice du droit d'exproprier pour assurer le remplacement en nature — ce que nous ne jugerions pas possible, parce que dépassant certainement l'idée qu'exprime la disposition sous lettre c de l'art. 4 — le problème ne serait pas résolu. La solution serait simplement ajournée. Il faudra ainsi négocier et chercher à conclure une entente lorsque paraîtra trop considérable la différence entre l'objet offert et le fonds à exproprier. La disposition trouvera dès lors application dans la procédure de conciliation plus que dans celle d'estimation.

Le projet envisage comme autre cas de prestation en nature l'*expropriation de droits d'eau, de force hydraulique et d'énergie électrique*. En cela, il se réfère à l'art. 8, aux termes duquel les droits sur les fontaines et sources indispensables à un immeuble ne peuvent être expropriés que si l'expropriant fournit un équivalent en nature. Ici, comme dans l'expropriation de force hydraulique ou d'énergie électrique, le principe est beaucoup plus facilement applicable, attendu que l'on a affaire à des choses fongibles dont l'estimation comparative n'offre pas de difficultés et que les droits de tiers sur ces choses ne sauraient guère constituer un obstacle. En ce qui concerne enfin les *chemins*, la loi actuelle exige elle-même le « main-

tien des communications » (art. 6). Le projet leur assimile les *conduites*, par quoi il faut entendre les conduites d'eau, de gaz et d'électricité.

Les alinéas 2 et 3 de l'art. 15 posent les *conditions* d'admissibilité de l'indemnité en nature dans le cas concret. Il s'agit ici, en premier lieu, de la sauvegarde des droits des *créanciers gagistes*. Ceux-ci acquièrent naturellement, lorsque le gage leur est enlevé — c'est la conséquence inévitable de l'expropriation (cfr. l'art. 85) — le droit d'en recevoir la contre-valeur en espèces. L'expropriation ne peut pas les priver de ce droit. Elle ne saurait davantage, sans empiéter de façon inadmissible sur leurs prérogatives, leur imposer le transfert du gage sur un autre immeuble. Cependant, ce transfert est la condition indispensable de l'attribution d'un immeuble de remplacement. Car si l'expropriant devait rembourser les créances garanties par gage, où prendrait-il l'argent pour acquérir l'immeuble de remplacement? En résumé, le transfert n'est pas réalisable pratiquement sans le consentement des créanciers gagistes du fonds exproprié. L'art. 802 CCS, qui vise les réunions parcellaires, dispose, il est vrai, que les gages grevant les immeubles cédés passent obligatoirement sur les immeubles reçus en échange. Mais n'oublions pas que la réunion parcellaire, dont le but est d'améliorer les fonds, comporte en soi la garantie que l'immeuble nouveau sera de même importance que le fonds cédé et de qualité *supérieure* ou tout au moins égale. Ce serait aller trop loin, à notre avis, que d'obliger la commission d'estimation à constater si des conditions de ce genre sont remplies pour l'attribution d'immeubles de remplacement dans la procédure d'expropriation.

En ce qui concerne les bâtiments construits sur des fonds ne servant pas à une entreprise agricole, chacun d'eux présente en règle générale un caractère individuel prononcé, de sorte qu'il sera pour ainsi dire impossible d'en découvrir un autre identique. On se demandera peut-être s'il est nécessaire d'exclure dans ces cas la réparation en nature. Nous ne croyons pas à cette nécessité, attendu que le principe général énoncé au dernier alinéa de l'art. 15 sauvegardera suffisamment les intérêts en pareille occurrence et qu'en définitive l'échange de maisons est bel et bien dans le domaine des possibilités. Songeons à des maisons ouvrières construites simplement, même à des villas, etc. La réserve générale précitée, selon laquelle la réparation en nature n'est admissible que si les intérêts de l'exproprié sont suffisamment sauvegardés, paraît désirable pour exprimer l'idée que l'exproprié aura voix au chapitre, le moment venu, non pas pour dicter, mais pour influencer la décision sur l'obligation d'accepter le remplacement en nature.

Art. 16.

Les articles 16 à 20 constituent en quelque sorte le noyau du droit matériel en matière d'expropriation, en ce sens qu'ils fournissent les directives pour la *fixation de l'indemnité*. Ces directives sont naturellement arrêtées à grands traits. Le législateur doit se garder de tomber dans les excès de casuistique, de mettre le juge dans l'impossibilité d'apprécier comme il convient les circonstances imprévues et les cas exceptionnels, d'apporter des entraves à une saine évolution. Cependant, durant la longue période où la disposition succincte contenue dans l'art. 3 de la loi actuelle a été appliquée, certaines questions se sont posées pour ainsi dire dans chaque cas d'expropriation et la pratique les a résolues uniformément. Des principes fixes ont donc été établis de la sorte. Il incombe à la loi nouvelle de les exprimer. En énonçant ces principes, elle servira les expropriés et facilitera la tâche des commissions d'expropriation.

Cette dernière remarque vise tout d'abord la distinction entre les *divers éléments de l'indemnité* qui sont spécifiés à l'art. 16. La pratique a dû dès les débuts distinguer entre la *valeur objective* du fonds exproprié ou la valeur du droit exproprié en soi, sans égard aux conditions concrètes de la possession, et le *dommage personnel* que l'exproprié subit en sus. La distinction permet d'embrasser *complètement* tous les éléments du dommage. Elle est aussi nécessaire en raison de la participation de tiers à l'indemnité. Généralement le propriétaire exproprié n'est pas seul intéressé à la valeur objective. En effet, celle-ci sert dans la plupart des cas aussi à garantir dans une mesure déterminée des droits de tiers, ceux des créanciers gagistes en particulier. Lorsqu'il s'agit donc de constater dans quelle proportion l'indemnité payée par l'expropriant garantit également ces créanciers, force est de séparer nettement de la contre-valeur objective l'indemnité revenant à l'exproprié pour les frais, etc., qui résultent de l'expropriation et concernent exclusivement sa personne. En l'absence d'une prescription de la loi, le Tribunal fédéral s'est vu obligé, il y a longtemps déjà, d'inviter les commissions d'estimation, dans le règlement relatif à leurs attributions, à indiquer séparément dans la décision les éléments du dommage considéré sous ces divers aspects. Ce principe a été observé constamment. Les praticiens sont unanimement d'avis qu'il faut le maintenir. L'uniformité des estimations n'en souffrira pas. Les art. 19 et 20 du projet la garantissent d'ailleurs, dans la mesure compatible avec les différents éléments du dommage. L'art. 67, lettre *g*, reproduit, à son tour le principe susénoncé. Le projet s'y réfère également dans la réglementation de l'exécution (art. 83). Le principe s'applique non seulement à l'expropriation totale, mais aussi à l'expropriation partielle. Ici encore, à cause

des droits des créanciers gagistes sur la portion restante, il faut évaluer d'abord la diminution de la valeur objective proprement dite de ce qui n'est pas exproprié. Ce dommage doit être considéré séparément de celui que subit par ailleurs l'exproprié, p. ex. des frais d'enlèvement des machines du fonds exproprié et de placement de celles-ci sur la parcelle restante, ainsi que d'établissement d'une clôture pour ladite parcelle, du coût d'installations nécessaires pour pouvoir poursuivre l'exploitation sur la partie laissée à l'exproprié, des dépenses de déménagement, etc.

Dans la *valeur vénale* dont parle la disposition sous lettre *a* de l'art. 16, il faut voir la *valeur* dite *objective*, non pas telle que le droit soumis à l'expropriation la comporte pour l'exproprié seul, considéré dans sa personne, mais bien celle que représenterait ce droit en cas de *réalisation*, de conversion en espèces, dans les biens de l'exproprié. C'est dans le même sens qu'il est question de la « valeur intégrale » à l'art. 447 CO, qui règle la responsabilité du voiturier, du « prix courant » et de la « valeur ordinaire » à l'art. 34 de la loi fédérale du 29 mars 1893 sur les transports par chemins de fer et bateaux à vapeur, du « prix courant » à l'art. 63 de la loi fédérale du 2 avril 1908 sur le contrat d'assurance, du « prix courant », de la « cote à la bourse » et du « cours du jour » encore aux art. 93, 191, 212 et 317 CO. Nous retrouvons une conception identique dans le « prix » sur lequel le créancier de la charge foncière a le droit d'être payé à teneur de l'art. 791 CCS. Le CCS parle dans ce sens également de la « valeur », en corrélation avec le droit de gage, à ses art. 808, 820, 828 et 833. Susceptible de ne constituer une compensation qu'à l'égard du patrimoine, l'indemnité n'embrasse pas la valeur de pure affection. Il y a donc exclusion de la valeur *subjective*, soit de celle que la chose comporte pour le possesseur actuel seul, qui ne serait pas en mesure d'en retirer un *produit* correspondant. Prenons à titre d'exemple d'ailleurs exceptionnel le cas d'une maison délabrée, dont la vente aux enchères ne pourrait être envisagée qu'en vue de la démolition et qui pourtant suffirait à son propriétaire comme abri jusqu'à la fin de ses jours et lui épargnerait ainsi les frais d'une habitation beaucoup plus coûteuse. Après quelques hésitations, la jurisprudence a constaté, il y a longtemps d'ailleurs, que ce propriétaire serait indemnisé en conséquence. Il s'agit ici d'un dommage subjectif. L'indemnité allouée *de ce fait* doit couvrir les frais augmentés de logement de l'exproprié. En revanche, les créanciers gagistes ne peuvent formuler des prétentions que sur la *valeur de réalisation*; car ils ont le droit de se payer seulement sur le prix de l'immeuble (art. 816 CCS). C'est une situation analogue que la loi fédérale du 2 avril 1908 a en vue à l'article 63, chiffre 3, qui as-

treint l'assureur à verser comme valeur de remplacement, pour les meubles meublants, les objets usuels, les instruments de travail et les machines, la somme qu'exigerait l'acquisition d'objets nouveaux. Là encore, nous nous trouvons en présence de l'obligation de verser une indemnité qui dépasse la valeur de réalisation proprement dite, soit de réparer le dommage tant subjectif qu'objectif. Le terme « valeur vénale » soulèvera peut-être, à première vue, quelques critiques, attendu que le code civil l'emploie en opposition à la valeur de rendement (art. 617, 618, 848). Il est permis de se demander, en effet, si la « valeur vénale » a dans le projet de loi la même signification que dans le code civil. Mais nous observons que la valeur vénale ne s'oppose pas *en principe* à la valeur de rendement. Un fonds peut fort bien, sur le marché des immeubles, atteindre un prix et par conséquent avoir une valeur qui soit l'équivalent du rendement capitalisé. La valeur de rendement n'est du reste pas susceptible d'être exprimée autrement qu'en argent et elle constitue dans l'estimation de bâtiments locatifs, d'installations industrielles, d'hôtels, etc., un facteur important, souvent décisif. Très fréquemment, c'est le rendement attendu qui sert à fixer le prix sur le marché. La difficulté est uniquement de savoir à quel taux le rendement sera capitalisé. Le CCS, dans son art. 617 relatif au partage successoral, dispose que seuls les immeubles ruraux sont estimés à la valeur de rendement. Il part de l'idée que dans cette catégorie d'immeubles l'estimation à la dite valeur demeure régulièrement au-dessous de la valeur vénale, ce qui s'explique essentiellement par le fait que lors du calcul du rendement, les bâtiments ruraux sont généralement taxés beaucoup plus bas que leur coût réel de construction. Et l'art. 618 CCS statue que si la valeur de rendement n'est pas suffisamment connue, elle est réputée être des trois quarts de la valeur vénale. Il comprend aussi par valeur vénale la valeur de vente. Le terme « valeur vénale » ne saurait donc soulever aucune objection. Le CCS prescrit d'ailleurs la vente de la chose comme règle de juste fixation de la valeur dans les cas de partage entre les héritiers et les copropriétaires (art. 612, 651). L'on ne saurait tirer contre ce genre d'estimation un argument décisif du fait que très souvent il est fort malaisé de déterminer la valeur sans que la vente intervienne.

Il peut paraître superflu de parler, dans le projet, de la *totalité* de la valeur vénale. Ce terme semble toutefois devoir être maintenu pour faire comprendre que dans le doute il conviendra d'arrondir la valeur vénale au profit de l'exproprié. Les art. 17 à 19 définissent plus exactement la valeur vénale.

En cas d'*expropriation partielle*, la valeur vénale de la parcelle cédée sera naturellement bonifiée de la même façon. Cependant, il

arrivera bien souvent que la portion du fonds laissée à l'exproprié subisse une diminution de sa valeur vénale, soit que l'expropriation ait eu pour effet de lui donner une forme qui en empêche l'exploitation avec le même profit qu'auparavant, soit qu'elle ait à souffrir du voisinage des travaux publics exécutés sur la parcelle expropriée (fumée, bruit, etc.), soit encore que la continuation de son exploitation se révèle insuffisamment productive parce que trop réduite, etc. Ici de même, nous avons à distinguer entre la diminution de valeur de la parcelle restante considérée au point de vue du produit que procurerait sa réalisation, ce dont les créanciers gagistes sont au premier chef fondés à réclamer la réparation (art. 810 CCS), et le dommage personnel, qui constitue une atteinte exclusivement aux autres biens de l'exproprié. L'art. 19 indique de quelles diminutions il s'agit de tenir compte et dans quelle mesure les avantages particuliers résultant de l'entreprise de l'expropriant doivent être pris en considération.

Nous avons déjà dit l'essentiel du *dommage personnel* dont parle la disposition sous lettre *c*. Il nous suffira d'ajouter que ce terme embrasse tout préjudice qui est en *rapport de causalité* juridiquement fondé avec l'expropriation et ne se trouve pas compris dans l'indemnité correspondant à la valeur vénale. La délimitation de la relation de causalité est naturellement réservée à la jurisprudence.

Art. 17.

L'art. 17 apporte, pour le *calcul* de la valeur vénale en cas d'expropriation partielle, trois directives qui ont pour base une jurisprudence constante. D'abord, l'exproprié est en droit d'exiger que l'estimation ne se réfère pas à l'usage auquel le fonds est affecté à l'époque de son expropriation. En tant qu'une valeur supérieure *pourrait* être atteinte, elle sera prise en considération pour la fixation de l'indemnité. C'est ainsi que si un emplacement utilisé pour des cultures était susceptible d'être vendu en vue de constructions, son propriétaire ne sera pas obligé de se contenter de l'indemnité afférente à l'expropriation d'un terrain agricole. Ceci résulte sans autre de la définition de la valeur vénale. A supposer que ce même emplacement soit mis en vente publique, les amateurs de fonds à bâtir s'y intéresseront et offriront, grâce à la concurrence, des prix supérieurs à ceux d'un terrain utilisable seulement pour des cultures. D'autre part, il est tout naturel que l'évaluation du dommage personnel tienne compte de cette aliénation en vue de constructions. L'indemnité pour abandon de l'exploitation, p. ex., ne sera exigible que dans la mesure où elle ne se trouvera pas couverte par le paiement de la plus-value résultant de la future affectation du terrain.

L'art. 20 apporte dans cet ordre d'idées les précisions utiles pour la fixation du dommage *personnel*. Celui-ci n'en est pas moins réparé, en tant qu'il existe réellement. L'indemnité y afférente est constituée par l'excédent éventuel de la valeur vénale sur la valeur actuelle de rendement. Si cet excédent est absorbé par les charges grevant l'immeuble, le propriétaire foncier a déjà disposé de ces valeurs en faveur de ses créanciers. Le propriétaire n'a naturellement pas le droit de calculer le facteur à double.

Nous avons pris en considération, dans le projet, la disposition du droit actuel portant que dans le cas de libération de charges particulières en conséquence de l'expropriation partielle, la valeur des dites charges est déduite de la valeur vénale. Cette prescription n'aura qu'un champ d'application extrêmement restreint dans l'expropriation totale; elle aurait pu être abandonnée. Car il ne s'agit ici ni des charges hypothécaires sur l'immeuble exproprié qui s'éteignent par l'expropriation, ni des servitudes grevant cet immeuble. L'extinction de celles-ci donnera lieu à l'allocation d'une indemnité spéciale aux ayants droit en conformité de l'art. 21 et l'estimation tiendra compte de la diminution de valeur découlant de ces charges.

Les *augmentations de valeur* résultant de l'entreprise de l'expropriant ne seront pas comptées dans l'estimation de la valeur vénale. Autrement, l'exproprié s'enrichirait aux dépens de l'expropriant. Le calcul doit donc être fait comme s'il s'agissait de la réalisation dans un autre but quelconque. L'exemple classique est celui de l'expropriation en vue de la création d'une nouvelle gare. Dès que le public a connaissance d'un tel projet, les terrains deviennent plus chers dans le voisinage de l'emplacement envisagé, parce qu'il est à prévoir que le trafic y sera plus intense et que par conséquent l'on y construira davantage. Or, il ne serait pas logique que l'expropriant, qui a *lui-même* créé cette plus-value, doive encore en payer l'équivalent à l'exproprié. D'autre part, si l'entreprise a exercé au contraire une influence défavorable sur les prix des terrains, l'expropriant ne saurait s'en prévaloir pour réduire l'indemnité. Et quoique les autres propriétaires, qui ne sont pas expropriés, ne puissent point, en l'état actuel du droit public, le mettre à contribution pour ce même fait, il serait contraire aux principes de l'*indemnisation intégrale* de placer sur le même pied l'exproprié. En effet, ce dommage est également en relation de causalité avec l'expropriation.

La bonne foi exige qu'il ne soit pas tenu compte des augmentations de valeur qui ont été manifestement provoquées par l'exproprié dans le but d'obtenir une indemnité plus élevée. A titre de compensation, le projet accorde à l'exproprié le droit d'enlever les installations dont résulte une telle augmentation de valeur pour la-

quelle il n'est pas indemnisé, pourvu que cette suppression ne porte pas préjudice au droit exproprié. La disposition interdisant de compter les augmentations de valeur dolosives ne paraît pas devoir être d'une application bien fréquente, attendu que dans de nombreux cas la preuve du dol sera difficile à apporter. Son rôle demeurera essentiellement préventif.

Le projet ne dit pas quelle *date* sera prise en considération pour le calcul de la valeur vénale. Et pourtant la question a son importance, surtout lorsque s'écoule un temps assez long entre le dépôt des plans et l'estimation. Les avis étaient très partagés au sein de la commission d'experts. Il semble indiqué de tenir compte de la valeur au moment du *dépôt des plans*. C'est la règle suivie dans la pratique. Celle-ci a cependant admis des exceptions dans les cas où la convocation de la commission d'estimation et la solution de la procédure se faisaient par trop attendre. L'exproprié a été maintes fois mis à même de profiter de l'augmentation de valeur qui s'était produite dans l'intervalle sans que l'expropriant y fût pour quelque chose. Le projet entend que la procédure d'estimation suive immédiatement le dépôt des plans; il ne laisse plus à l'expropriant le soin de décider à son gré si la commission d'estimation sera convoquée ou non. On aurait été tenté, dans ces conditions, de poser d'une façon générale le principe que l'estimation se réglerait sur la valeur lors du dépôt des plans. Toutefois, la commission d'experts a estimé que même sous le régime prévu par le projet, il pourrait surgir des cas dans lesquels l'application dudit principe serait injuste pour l'exproprié et où la prise en considération de l'augmentation de valeur intervenue après coup se justifierait. Il n'était guère loisible de définir tous les cas de ce genre. Aussi la commission d'experts a-t-elle renoncé à établir une règle rigide. Elle a pensé que l'on en viendrait sans plus, dans la pratique, à faire entrer en ligne la valeur à l'époque du dépôt des plans.

Art. 18.

Les différentes législations ont tenu compte diversement, pour l'estimation, des charges constituées par des *droits réels*, soit essentiellement des *servitudes*, qui diminuent la valeur de l'immeuble. Il serait concevable que l'estimation soit opérée de la même façon que si ces droits n'existaient pas et qu'alors l'exproprié prélève sur les montants à lui attribués de quoi indemniser les intéressés de l'extinction des droits causée par l'expropriation, cela sous réserve d'une réclamation pour dommage personnel plus étendu. D'accord avec la loi actuelle — qui d'ailleurs ne s'exprime qu'indirectement — et avec les législations nouvelles, le projet rejette ce principe dit de subrogation pour se placer au point de vue que les titulaires de droits

réels dont s'agit doivent figurer comme parties dans la procédure et être indemnisés spécialement. Le principe de subrogation compliquerait la situation de ces ayants droit et rendrait plus difficile l'estimation du fonds, parce que celle-ci serait alors contrainte de se fonder sur des états de faits purement hypothétiques. Le système du projet est d'ailleurs seul à garantir une indemnisation vraiment *intégrale* des intéressés. Car il arrivera très souvent que le dommage résultant de l'extinction des droits réels ne soit absolument pas identique avec la moins-value inhérente au fonds du fait de leur existence. Le dommage peut être supérieur ou inférieur à cette moins-value. La disposition du premier alinéa de l'art. 18 est d'autant plus nécessaire que le silence de la loi actuelle engendrerait une nuisible incertitude.

Sont assimilés aux servitudes les *baux à loyer et à ferme annotés*, qui ont le même effet que les servitudes et peuvent dans certains cas faire obstacle à la vente d'un bâtiment. Une situation différente est en revanche réservée aux usufruitiers, comme c'est d'ailleurs le cas dans la législation sur l'expropriation en général. Leur droit, selon le CCS (art. 748), ne s'éteint que par la perte totale de l'immeuble. L'usufruit sur la chose enlevée à l'usufruitier s'étend à l'*objet qui l'a remplacée*, soit à la contre-valeur (art. 750, 3^e al., du CCS). Le législateur en matière d'expropriation n'a qu'à pourvoir à ce que les usufruitiers soient, comme les titulaires de droits de gage immobilier, en mesure d'exercer leurs droits sur l'indemnité.

Le projet traite autrement les *droits personnels annotés*, parmi lesquels ceux de *préemption, d'emption et de réméré* jouent le rôle essentiel. Ces droits ne constituent point une charge proprement dite sur l'immeuble, tant qu'ils ne sont pas exercés. Contrairement à ce qui en est de la plupart des servitudes, ils ne diminuent pas la valeur d'usage de l'immeuble. Leur exercice futur est aléatoire; il devient d'ailleurs impossible quand s'est écoulé un certain temps (art. 681, 3^e al., et 683, 2^e al., du CCS). Si le droit de préemption, d'emption ou de réméré a beaucoup de chances d'être exercé, la valeur de l'immeuble se ressentira particulièrement de son influence; la dépréciation sera moins caractérisée si les probabilités d'exercice du droit sont moindres. Dans ces cas, il s'agit non seulement d'estimer l'avantage que le droit apportera à l'intéressé par son exercice, mais encore d'apprécier la plus ou moins grande probabilité de cet exercice. Or, ces seuls facteurs sont déterminants dans l'estimation du droit lui-même et partant aussi pour l'indemnisation du titulaire. Prenons le cas d'un droit d'emption qui, en tant que l'intéressé pourrait l'exercer maintenant, rapporterait à celui-ci un avantage de 10,000 francs. Le titulaire ne sera pas fondé à exiger une indemnité

dans cette mesure, s'il est démontré qu'il se trouverait maintenant hors d'état d'exercer le droit. Mais il ne serait pas davantage admissible, en pareille occurrence, de réduire de 10,000 francs l'indemnité revenant à l'exproprié. Il n'y a pas, en d'autres termes, absence de concordance entre la valeur du droit et la moins-value résultant de la constitution du droit sur l'immeuble, comme ce sera par contre le cas fréquent en matière de servitudes foncières. Les deux montants se couvriront toujours. En conséquence, il y a possibilité de tenir compte de ce facteur de dépréciation simplement en déduisant de la valeur vénale la valeur du droit pour son titulaire.

Cependant, tous ces droits sont susceptibles d'entrer en *conflit avec les droits de gage immobilier*. Le propriétaire foncier a la faculté de constituer des servitudes et des droits personnels annotés, sans que les créanciers gagistes donnent leur consentement. Comme il pourrait en résulter une atteinte aux droits de ces créanciers, le CCS a apporté le correctif nécessaire en disposant, à son art. 812, qu'en pareil cas les servitudes postérieures seraient radiées. Mais c'est seulement lors de la *réalisation* du gage qu'il est possible de constater l'existence d'un dommage. En exécution du principe, le troisième alinéa de l'art. 141 de la loi révisée sur la poursuite pour dettes et la faillite statue qu'en vue de cette constatation du dommage le créancier de rang antérieur a le droit de demander la mise aux enchères du fonds avec ou sans indication de la charge nouvelle et de requérir la radiation de celle-ci au registre foncier si le prix offert pour l'immeuble vendu avec cette charge ne suffit pas à le désintéresser. La même situation se présente pour le créancier dont le gage vient à être réalisé par la voie de l'expropriation. Si les servitudes et les droits personnels annotés à elles assimilés, qui ne peuvent pas diminuer les droits de gage de rang antérieur, sont régulièrement pris en considération, lors de l'estimation, comme facteurs de moins-value, les créanciers courent le risque d'être gravement lésés. Pour éviter qu'il leur soit ainsi porté préjudice, le projet suit la voie tracée par la loi révisée sur la poursuite. Il confère aux créanciers de rang antérieur la faculté d'exiger qu'il ne soit pas tenu compte, dans la fixation de la valeur vénale de l'immeuble, des droits inscrits ou annotés au registre foncier qui leur causeraient un dommage. Aux fins cependant d'établir si ce dommage existe ou non, il faut recourir au seul moyen disponible, celui de la double estimation, d'une part en tenant compte des droits de rang postérieur et d'autre part en faisant abstraction de ces droits. Les créanciers intéressés devront naturellement *demander* cette double estimation (art. 64). Lorsque pareille demande est formulée, la commission d'estimation peut y donner suite seulement s'il est constaté que

les conditions en sont accomplies, soit uniquement lorsque les droits de gage immobilier précèdent en date les servitudes et que celles-ci ont été constituées *sans* le consentement des créanciers gagistes. La commission statuera d'abord et définitivement sur cette question; il ne lui appartiendra pas de renvoyer à cet effet les parties devant le juge ordinaire. Cependant, un tel renvoi serait à peu près inévitable dans le cas où l'*existence* du droit de gage viendrait à être contestée par le titulaire de la servitude. Cette procédure a pour conséquence que l'indemnisation des titulaires de servitudes et de droits personnels annotés ne sera possible que dans la mesure où ces droits ne feront pas l'objet d'une radiation pour cause de conflit avec les droits de gage (art. 21).

Il ne faut pas se dissimuler que la procédure sera dans certains cas alourdie assez considérablement par cette incidente intervenant dans les opérations d'estimation pour constater si des coïntéressés ont droit de participer à l'indemnité et cela en quel rang. Toutefois, la réglementation dont s'agit est indispensable pour conserver aux titulaires de droits de gage immobilier la situation juridique qui leur est garantie par le droit civil. La liquidation du conflit ne saurait être ajournée jusqu'à la répartition, parce que le montant de l'indemnité en dépend précisément. Heureusement, la jurisprudence relative à la réalisation des immeubles dans l'exécution forcée est là pour démontrer que les créanciers n'invoquent presque jamais l'art. 812 CCS. Et comme les prix obtenus pour les immeubles dans les cas d'expropriation sont en règle générale plus élevés que lors de la réalisation forcée, il est permis de s'attendre à ce que se manifeste encore plus rarement la nécessité d'appliquer la prescription ici en cause.

Art. 19.

La question des *avantages* traitée à l'art. 19 fait l'objet de vives controverses dans la doctrine et en jurisprudence. Le législateur se devait de préciser son attitude à cet égard, tout en se gardant de tomber dans un excès de casuistique. Cette question ne se pose que lors de l'expropriation partielle, attendu que dans le cas d'expropriation totale (au sens étendu des art. 10 et 16, lettre b) de l'immeuble, l'on ne saurait parler d'avantages résultant de l'expropriation pour l'exproprié, dont il puisse être tenu compte à celui-ci dans l'indemnité. L'exproprié aura le cas échéant l'occasion de retirer indirectement de l'entreprise des avantages pareils à ceux qui reviendront à d'autres propriétaires, ceux-ci non expropriés, s'il possède dans la zone bénéficiant de ces avantages encore des immeubles qui eux ne font pas partie du terrain d'expropriation. Sous ce rapport, cependant, l'exproprié est sur pied d'égalité avec les autres proprié-

taires à qui rien n'est pris par voie d'expropriation et comme ceux-ci ne sont pas tenus de payer la plus-value à l'expropriant, l'exproprié ne sera pas davantage contraint d'effectuer un tel paiement ou d'admettre que cette plus-value soit portée en compte dans son indemnité. En revanche, la situation est différente lorsque dans l'expropriation partielle l'exproprié réclame, à côté de la contre-valeur de la partie réellement expropriée, une indemnité de moins-value pour la partie restante, ce à quoi l'art. 16, lettre *b*, lui donne droit en principe. Il est permis de se demander si tout au moins en pareille occurrence l'expropriant ne sera pas fondé à invoquer le fait que, par suite de l'expropriation, cette partie restante a non pas subi une diminution de valeur, mais au contraire acquis une plus-value et qu'ainsi la réclamation de l'indemnité de moins-value ne se justifie pas. Pour aboutir à une solution équitable, il faut distinguer entre les avantages spéciaux nés au profit du seul exproprié et ceux qui résultent d'une façon générale de l'entreprise et dont d'autres propriétaires, non expropriés, sont appelés eux aussi à bénéficier. Parmi ces avantages communs figure la plus-value générale qui se manifeste, à la suite de l'exécution des travaux publics, dans un rayon susceptible de dépasser la zone d'expropriation. Nous avons souligné plus haut, à propos des contributions de plus-value, l'impossibilité de statuer d'une manière générale, dans la loi sur l'expropriation, l'obligation pour les propriétaires non expropriés et compris dans cette zone de céder à l'entreprise une partie de la plus-value. Or, il ne convient pas de moins bien traiter le propriétaire exproprié, en tenant compte de l'avantage dans la fixation de son indemnité d'expropriation. Ce propriétaire est sans cela déjà désavantagé, en ce sens qu'il doit céder son immeuble sans que l'estimation prenne en considération la plus-value (art. 17), tandis que les non-expropriés pourront réaliser celle-ci au moment voulu.

En ce qui concerne par contre les avantages que la partie restante est seule à retirer de l'exécution des travaux, p. ex. une voie d'accès à la route principale, l'équité commande d'en tenir compte vis-à-vis de la moins-value découlant de quelque autre facteur. Aussi la jurisprudence a-t-elle depuis longtemps appliqué ce principe de compensation, quoiqu'il ne figurât pas dans la loi. Le projet vient maintenant la sanctionner.

A vrai dire, la distinction entre avantages généraux et *spéciaux* ne sera pas toujours aisée. La commission d'experts n'est pas parvenue à proposer une formule plus précise, malgré toute la peine qu'elle s'est donnée à cet effet. Il s'agit ici de l'un des cas où le législateur doit se borner à marquer à très grands traits la voie de la jurisprudence, en laissant précisément au juge le soin d'établir une

juste compensation dans les circonstances concrètes. La disposition du projet paraît indiquer assez clairement la voie que le législateur désire voir suivre.

Le cas le plus important visé par le 2^e al. de l'art. 19 est celui de la parcelle restante dont l'accès à la route est coupé par l'expropriation. La jurisprudence suisse a assez régulièrement écarté, durant un certain temps, les prétentions formulées à ce propos, en expliquant que le droit aux avantages résultant du voisinage de la route était inexistant et ne pouvait par conséquent être lésé. Elle s'est placée plus tard, dans quelques cas, à un point de vue différent. A l'étranger, l'obligation d'indemniser dans le domaine dont s'agit est de plus en plus reconnue. Il paraît juste de ne pas accorder d'indemnité pour des avantages précaires qu'un particulier peut supprimer en tout temps. Cependant, les avantages constitués par des installations publiques sont autre chose. Destinés à servir la collectivité, ils ont été créés par là aussi en faveur de l'individu qui en fait partie. Et celui-ci peut parfaitement adopter vis-à-vis de l'expropriant le point de vue qu'en l'absence de l'expropriation, il aurait conservé l'avantage. Si l'intéressé n'a pas précisément un droit au maintien de l'avantage, le retrait de celui-ci constitue pourtant un dommage effectif pour lui. Dans une vente de gré à gré, le retrait de l'avantage ne serait pas demeuré sans effet sur le prix. En étendant aux cas de ce genre l'application du principe d'indemnisation, le législateur fait œuvre sagement progressiste. Selon le texte du projet, il appartient à l'exproprié d'établir qu'il s'agit en l'espèce d'un avantage non pas seulement passager, mais permanent selon toute vraisemblance. Le projet sauvegarde suffisamment les intérêts de l'expropriant. Celui-ci aura en tout temps la faculté de fournir la preuve que même sans expropriation les avantages auraient à bref délai disparu totalement ou en partie.

Art. 20.

L'art. 20 dispose que l'estimation du *dommage personnel* se fera sur la même base que celle de la valeur vénale, en tant qu'elle dépend du mode d'utilisation du droit exproprié. Nous avons fourni à ce propos des explications détaillées dans notre examen de l'art. 16.

Art. 21.

Les art. 21 et 22 précisent la *situation des titulaires de droits réels restreints dans la procédure d'expropriation*. Ils combrent une lacune du droit actuel.

En ce qui concerne d'abord les *servitudes*, il convient de partir du principe que l'expropriation éteint d'emblée celles qui grèvent

l'immeuble exproprié. L'expropriant acquiert la propriété originale, par conséquent franche de charges, sauf dans le cas où il déclarerait expressément reprendre ces charges (art. 85). Le rejet du principe de la subrogation implique, comme nous l'avons vu, que les titulaires de servitudes ne seront pas renvoyés au propriétaire pour être indemnisés. Par conséquent, le projet doit reconnaître expressément à ces intéressés le caractère d'une partie au procès. Les titulaires de servitudes figureront comme expropriés dans le tableau dressé par l'expropriant (art. 25, 2^e al.) et produiront eux-mêmes leurs réclamations pour la perte de leurs droits (art. 35). Ils auront la faculté de faire opposition à l'expropriation en soi. Le préjudice par eux subi pourra aussi comprendre la valeur vénale du droit et le dommage personnel au delà de cette valeur vénale. Songeons à un droit de source sur l'immeuble exproprié, qui est susceptible d'être mis en gage spécialement. Abstraction faite de l'indemnité à verser pour le retrait, sur laquelle en premier lieu le créancier gagiste peut élever des prétentions, l'expropriété doit naturellement être en mesure de formuler une demande de dommages-intérêts en raison des entraves apportées à sa jouissance durant l'expropriation. Mais son droit à cette indemnité est subordonné intégralement à la condition que la valeur de l'immeuble n'ait pas été diminuée, au détriment des créanciers de rang antérieur, par la servitude constituée sans le consentement de ces derniers. Ce principe, qui assigne aux charges dont il s'agit une place particulière dans le droit matériel lui-même, doit être posé expressément.

Les *droits personnels annotés* sont assimilés aux servitudes. Il n'en est pas de même des *usufruits*. L'existence de ceux-ci n'a pas d'influence défavorable dans l'estimation de la valeur. Et ils ne s'éteignent pas; leur objet est simplement transformé. De ceci peut naturellement découler un dommage que l'expropriant est tenu de réparer. Les usufruitiers interviendront donc comme partie dans la procédure pour exiger cette réparation (art. 22, 2^e al.). Ils se distinguent en cela aussi des créanciers gagistes.

Le deuxième alinéa confère aux *locataires et fermiers* du propriétaire exproprié un droit propre d'être indemnisés en raison de l'interruption prématurée de leur jouissance par l'expropriation, même si leurs droits contractuels n'ont pas été renforcés par annotation au registre foncier. Il s'agit ici d'un empiètement exceptionnel sur le principe selon lequel l'expropriant n'est tenu à indemnité que pour les droits qui lui sont transférés. La jurisprudence s'est vu contrainte d'admettre partout l'exception dont il s'agit. Notre droit l'a consacré il y a longtemps déjà, alors même que la loi actuelle ne renferme pas de disposition expresse en la matière. Si l'expropriant

revendique pour soi la faculté de ne pas respecter les baux à loyer et à ferme constitués sur l'immeuble (cfr. art. 259 et 281 CO), il faut que les intéressés puissent former leurs demandes de dommages-intérêts pour violation de contrat. Les législateurs ont jugé opportun de conférer dans ce sens aux locataires et fermiers un droit contre l'expropriant, au lieu de les renvoyer à l'exproprié qui, même si l'on pouvait l'appeler à répondre de la violation, serait forcément autorisé à se décharger de l'indemnisation sur l'expropriant seul responsable en fait. Il est nécessaire de régler clairement la situation dans la loi nouvelle. Le projet comprend ici encore la réserve générale portant que l'obligation de réparer tombe si la preuve est faite que le droit à la base de la réclamation d'indemnité a été constitué doloivement.

Art. 22.

Les *titulaires de droits de gage immobilier et de charges foncières* ne peuvent prétendre qu'à se faire remettre la valeur constatée en argent de leur droit exproprié. La procédure appelée à déterminer cette valeur ne comportera pas nécessairement leur participation, en tant qu'elle offrira des garanties suffisantes d'estimation correcte. La production des droits de gage et des charges foncières ne sera pas nécessaire en règle générale (art. 35). Il faudra veiller, dans la procédure de répartition, à ce que les montants soient attribués aux titulaires de droits de gage et de charges foncières selon leur rang et après due constatation de l'étendue de leurs droits (art. 90 à 96). La valeur fixée dans la procédure d'estimation sera bien rarement insuffisante à désintéresser tous les créanciers. Le Tribunal fédéral a cependant rencontré des cas de ce genre. Il ne serait pas bon de les négliger. Le danger de voir préterités les créanciers dont les droits de gage sont quelque peu compromis s'accroîtra et appellera l'attention notamment dans les cas de fixation de l'indemnité par voie d'entente entre l'expropriant et l'exproprié. Ce sont ces cas que visent les art. 50 et 51 du projet, qui confèrent aux créanciers la faculté de faire opposition aux ententes de ce genre et d'exiger l'estimation officielle. L'art. 22 se borne à définir *d'une façon générale* la situation des créanciers dans la procédure. En autorisant les titulaires de droits de gage immobilier à formuler de leur propre chef des conclusions au cours de la procédure, « s'ils risquent d'être lésés dans leurs droits », le projet tient compte du fait que dans la plupart des cas, même lorsque le risque existera réellement, il n'y aura que peu de créanciers, ceux de dernier rang, qui aient intérêt à intervenir directement dans la procédure. On est cependant fondé à attendre de ces créanciers qu'ils s'inquiètent de la marche des opérations, attendu qu'ils auront presque toujours été informés par avis public de

l'introduction de la procédure d'expropriation. La procédure deviendrait par trop compliquée et coûteuse, si le législateur obligeait l'expropriant à informer tous les créanciers garantis par les immeubles expropriés. Selon le texte du projet, le créancier a la possibilité de se renseigner en tout temps sur l'état de la procédure et, s'il estime que ses droits sont en péril, de se constituer intervenant et de formuler des conclusions autres que celles du propriétaire directement exproprié. Il ne conviendra pas d'exiger trop à la lettre la preuve d'un intérêt, aussi longtemps que l'estimation n'aura pas été opérée. Sans doute pourra-t-il suffire que le créancier démontre que son rang se trouve bien en arrière et que les charges hypothécaires grevant l'immeuble sont lourdes. Les conditions d'admission des créanciers gagistes au titre de partie doivent aussi être assez larges dans la procédure de recours elle-même. Peut-être objectera-t-on qu'il n'y a pas de raison d'admettre les créanciers à recourir contre la décision de la commission d'estimation, lorsqu'ils sont intégralement couverts par cette décision. Mais comme il n'y aura pas possibilité, même dans les régions possédant le registre foncier, de constater exactement à ce moment-là, sans la sommation prévue à l'art. 90, de quels droits de gage et pour quelles sommes l'immeuble est grevé, force sera de tenir compte de l'affirmation du créancier qu'il court des risques. Personne ne voudra d'ailleurs assumer sans y avoir un intérêt réel, soit par pur esprit de chicane, les démarches et les frais qu'implique la participation à une telle procédure. Par conséquent, les immixtions indues dans celle-ci ne sont pas à craindre.

Il ressort sans plus de la notion de l'intervention, telle que le projet la comprend, que le créancier sera traité comme partie dans la procédure dès l'instant où il aura déposé des conclusions particulières. Pas n'est besoin de le prévoir expressément dans la loi.

Etant donné ce qui a été dit à plusieurs reprises des *usufruitiers*, ceux-ci doivent être mis sur le même pied que les créanciers gagistes, en tant qu'il s'agit de déterminer la contre-valeur de l'usufruit. Et il y a lieu de leur réserver la faculté de demander en outre la réparation du dommage résultant, pour eux, de la privation de la chose soumise à usufruit. Dans ce cas, l'usufruitier sera naturellement tenu de produire spécialement ses prétentions et de se constituer partie dans la procédure.

Art. 23 et 24.

Les art. 23 et 24 ont trait à des *obligations de l'expropriant qui sont en corrélation avec l'indemnisation* et par conséquent rentrent aussi dans ce chapitre.

Tandis que l'art. 7 pose en principe les conditions auxquelles des

immeubles affectés à un but d'intérêt public peuvent être expropriés, soit passer complètement en mains de l'expropriant, l'art. 23 vise le simple cas où l'usage d'un fonds de ce genre est troublé momentanément. Nous citerons en particulier le cas de la route ou du pont fermés à la circulation, puis celui des travaux publics existants que l'entreprise de l'expropriant met en présence d'une situation nouvelle à laquelle ils doivent être adaptés (dérivation de routes ou de conduites électriques). Cette adaptation est susceptible de s'imposer sans que les travaux publics existants soient pour cela expropriés directement. Mais elle peut être aussi la conséquence inéluctable d'une telle expropriation. Les deux cas ne seront pas toujours faciles à différencier. Ils se confondront souvent. Le législateur fera donc bien de ne pas se contenter de l'art. 7, mais de prévoir encore expressément — en conformité de l'art. 6 de la loi actuelle — et sous une forme élargie cette obligation de maintenir les communications et les conduites du domaine public.

Le 2^e alinéa de l'art. 23 statue comme l'art. 7 de la loi actuelle *l'obligation pour l'expropriant de mettre le public à l'abri des dangers* et des inconvénients qu'impliquent l'exécution et l'exploitation de son entreprise. La seule innovation du projet consiste dans une réserve portant sur les inconvénients qui doivent être tolérés d'après les règles du droit de voisinage. Comme il s'agit de la sauvegarde de l'intérêt public, ce sont les autorités compétentes qui devront formuler les demandes. Celles-ci seront produites dans le délai fixé pour les oppositions à l'expropriation et les autres prétentions (art. 33). Il appartiendra non pas à la commission d'estimation, mais au Conseil fédéral de statuer dans les cas où la procédure de conciliation n'aura pas abouti à une entente (art. 47). Les organes des C. F. F. ont critiqué avec raison la disposition de la loi actuelle (art. 26) qui charge la commission d'estimation de statuer sur les moyens de sauvegarder l'intérêt public. On ne peut renvoyer les autorités publiques à faire valoir devant le juge leurs demandes tendant à cette sauvegarde.

Certaines lois spéciales ou ordonnances renferment des prescriptions de détail sur les mesures à prendre dans l'intérêt de la sécurité publique. Nous citerons à titre d'exemple les dispositions édictées sur la base de l'art. 3 de la loi fédérale du 24 juin 1902 concernant les *installations électriques* à faible et à fort courant. Ces prescriptions restent naturellement en vigueur. De même, rien n'est changé à la compétence des autorités désignées le cas échéant pour donner le préavis nécessaire ou pour édicter les règles dont il s'agit.

L'art. 24 a sa source dans une suggestion des C. F. F. Ceux-ci ont fait observer qu'il était nécessaire de définir d'une façon précise dans la loi les rapports de propriété et les conditions d'entretien relati-

vement aux installations exécutées pour sauvegarder l'intérêt public auxquelles peuvent être assimilées les mesures prévues à l'article 7. Une entente directe interviendra généralement. Mais il y a pas mal de cas, nous dit-on, où les tentatives d'arrangement échouent. Nous avons dès lors jugé bon de poser certains principes et de prévoir une autorité qualifiée pour statuer sur les litiges en la matière. Le projet dispose logiquement que l'expropriant peut s'approprier les installations désormais superflues, tandis que les installations nouvelles, puisqu'elles ne servent pas au but poursuivi par l'expropriant, deviennent la propriété de celui à qui appartenaient les anciennes, lequel en assure aussi l'entretien (à l'inverse de ce qui en est dans la disposition peu pratique de l'art. 6, 2^e alinéa, de la loi actuelle). L'expropriant répondra des frais supplémentaires occasionnés par l'entretien des installations nouvelles. Il aura toutefois la possibilité d'établir la compensation entre ces frais supplémentaires et les avantages créés par lesdites installations, en conformité de l'idée exprimée déjà à l'art. 19 du projet. Celui-ci appelle la commission d'estimation à déterminer en première instance le dommage. Pas n'est besoin de longues explications à ce sujet (cfr. II, B 5 ci-dessus). De même, l'attribution de la propriété est placée dans la compétence de la commission d'estimation. Vu qu'il s'agit d'une question de mien et de tien, ce sont les tribunaux ordinaires qui devraient autrement être déclarés compétents, ce que le projet tend à éviter partout où il est possible, en faveur d'une attribution à la commission d'estimation.

C. Dépôt des plans.

C'est ici que commencent les *prescriptions de procédure* proprement dites, dans lesquelles s'est manifesté précédemment déjà le caractère particulier de la législation suisse en regard du droit étranger. Le projet se rallie en principe, dans la mesure des possibilités, à la législation actuelle. Il cherche seulement à développer celle-ci, à créer de plus amples garanties de *liquidation rapide* des cas et à sauvegarder plus complètement les intérêts en présence.

La première phase de la procédure — après constatation que l'entreprise est autorisée à exproprier pour atteindre son but — consiste naturellement à examiner si l'entreprise porte atteinte à des droits et quels sont ceux-ci. Par la constatation que l'entreprise poursuit un but d'intérêt public, il n'est pas dit *quels* sont les droits privés qui doivent céder le pas à cet intérêt. Des divergences de vues sur ce point sont encore possibles entre l'entrepreneur et le particulier. Si la démonstration est faite que le but d'intérêt public peut être atteint sans inconvénient sous une forme d'exécution autre que

celle qui est prévue, de telle façon que les droits privés touchés soient moins nombreux, ou bien s'il est établi que l'opération projetée ne répond pas à la nécessité, mais constitue une simple fantaisie, le refus de l'expropriation se justifie, dans la mesure du moins où celle-ci ne paraît pas nécessaire dans le cas concret. Il faut pour cela une procédure qui se fonde sur les plans publiés de l'expropriant et qui ait pour objet de liquider des réclamations formulées à l'égard de ceux-ci, soit d'abord l'*épuration des plans*. Pareille procédure ne peut évidemment suivre son cours que devant l'autorité administrative, non pas devant les tribunaux. Selon la plupart des législations étrangères, la procédure de fixation de l'indemnité n'est introduite que dès le moment où l'objet concret de l'expropriation a été défini d'une manière exacte vis-à-vis de chaque intéressé.

Le législateur suisse a par contre combiné ces deux procédures et utilisé le dépôt public des plans, qui sert à faire connaître les oppositions, pour provoquer simultanément les demandes d'indemnité. Il est parti de l'idée que les intéressés en mesure de contester intégralement et avec succès l'obligation de subir l'expropriation demeureraient toujours une petite minorité. De la sorte, les complications et les frais d'un double dépôt de plans et d'une double procédure de sommation sont évités. La loi actuelle dispose à l'art. 12, chiffre 2, que ceux qui se trouvent dans le cas de céder des droits en produiront un état complet, peu importe qu'ils contestent ou non le droit d'expropriation. A l'art. 34, elle enjoint à la commission de procéder aussi à l'estimation des droits dont l'expropriation est contestée. Enfin, son art. 36 dénomme éventuelles les décisions rendues dans ce sens par la commission d'estimation et il prévoit à leur égard la même possibilité de recours que pour les autres estimations. La conséquence de ce système est que si l'expropriation vient à n'être pas autorisée, les frais de toute la procédure d'estimation et de recours ont été faits en pure perte, ou que si l'autorisation n'est accordée que dans une mesure restreinte, la procédure doit même être recommencée. Le projet cherche à éviter ces inconvénients en prévoyant une suspension de la procédure jusqu'à ce qu'intervienne le prononcé administratif (art. 46 à 49). Il peut d'autant plus maintenir la combinaison des deux procédures en une seule.

Art. 25.

Le *dépôt public des plans dans les communes* sert donc à deux fins : épuration des plans et production des prétentions. L'innovation consiste en ce que l'obligation incombant à l'exproprié de faire connaître ses intentions est définie plus exactement que jusqu'ici, ce qui permet aux intéressés de se prononcer à l'égard du projet et de

formuler leurs exigences en pleine connaissance des faits déterminants pour eux. Le projet s'inspire d'une pratique suivie assez régulièrement par les C. F. F., qui consistait à déposer, à côté du plan de l'ouvrage, encore un plan d'expropriation, dans lequel ne figuraient essentiellement que les parcelles à exproprier, avec indication de leurs dimensions exactes. C'est là un postulat susceptible d'être appliqué à toutes les expropriations, attendu que très souvent l'exproprié serait hors d'état de constater sur la seule base du plan de l'ouvrage, d'une façon suffisamment sûre, si et jusqu'à quel point ses droits sont touchés. Le plan d'expropriation, soit plan de mensuration, servira d'ailleurs l'expropriant lui-même, qui sans cela ne pourrait guère se rendre compte du coût approximatif de l'entreprise.

Le projet exige en outre un *tableau des immeubles* dont l'expropriation est requise, ainsi que des *droits réels restreints* à exproprier constatés par les registres publics. Etant donné que les servitudes et les droits personnels annotés à elles assimilés sont seuls *expropriés*, à l'exclusion des droits de gage et d'usufruit, il ne faut naturellement pas comprendre cette dernière catégorie parmi les droits réels restreints dont il s'agit ici. Au sein de la commission d'experts, l'opinion a été exprimée que l'on allait un peu loin en obligeant ainsi l'expropriant à indiquer déjà avant le dépôt des plans les servitudes à exproprier. Cependant, la majorité de la commission a estimé que cette exigence n'avait rien d'exagéré. L'expropriant doit, quoi qu'il en soit, consulter les registres publics pour désigner les immeubles dans le tableau et, en ce qui concerne les droits réels restreints, il n'est précisément tenu d'indiquer que ceux qui figurent dans ces registres. Cette indication n'offrira donc pas plus de difficultés que la désignation des immeubles avec leurs propriétaires inscrits. Elle est d'autant plus nécessaire que les servitudes grevant un immeuble exproprié ne doivent pas toujours être supprimées, mais qu'au contraire l'expropriant peut fort bien vouloir maintenir l'une ou l'autre d'entre elles. La disposition est complétée par celles des art. 28 et 29.

Le 3^e alinéa réduit les exigences pour l'expropriation en vue de l'extension future de travaux publics existants. Puisqu'ici l'ouvrage n'est pas encore déterminé, son plan ne saurait être déposé. Enfin, le 4^e alinéa énonce que pour l'expropriation à titre temporaire, il est nécessaire d'en indiquer la durée. Si cette indication fait défaut, l'exproprié sera fondé à admettre que l'expropriation est opérée à titre permanent.

Art. 26.

Le *piquetage sur le terrain*, requis déjà aujourd'hui, complétera les explications fournies par les plans. A la suite d'une suggestion

des praticiens, l'article permet d'exiger encore l'établissement de *profils*, là où ceux-ci paraîtront nécessaires.

Art. 27.

La loi actuelle ne réprime pas l'*inobservation de ces dispositions* en matière de plans, de tableaux et de piquetages. Les expropriés ont eu souvent à s'en plaindre. Aussi le projet cherche-t-il à combler la lacune, sans trop alourdir la procédure. Il astreint le président de la commission d'estimation à contrôler l'observation des dispositions contenues dans les art. 25 et 26. Le président de la commission recevra les plans et les tableaux, les fera compléter au besoin et les transmettra à l'autorité communale. Il s'assurera ainsi de l'exécution des piquetages et de l'établissement des profils nécessaires. Naturellement, il aura aussi la faculté d'intervenir sur plainte. Etant donné que le président de la commission d'estimation est investi par le projet d'attributions beaucoup plus nombreuses que ce n'était le cas jusqu'ici, il ne pourra plus guère exercer ses fonctions à titre simplement accessoire. Obligé de s'y consacrer entièrement, il sera qualifié pour vérifier d'une façon rapide et efficace, aussi peu gênante que possible pour les deux parties, l'observation des prescriptions statuées aux art. 25 et 26.

Art. 28.

L'art. 28 relatif au *dépôt public des plans auprès de l'autorité communale* n'apporte pas des changements bien essentiels au régime actuel : la notification attirera l'attention sur le ban d'expropriation et le propriétaire informera de l'expropriation ses locataires et fermiers touchés. Le délai de dépôt de trente jours n'est pas modifié. En présence toutefois de la nouvelle prescription de l'art. 29 concernant l'avis personnel, il a fallu fixer le point de départ du délai de production.

Art. 29.

En enjoignant à l'expropriant d'adresser un *avis personnel* à chacun des intéressés qui lui sont connus par le registre foncier ou par des registres publics ou de toute autre façon, l'art. 29 satisfait à un postulat à notre avis justifié des expropriés. L'avis personnel est prévu à l'art. 51, 1^{er} al., de la loi fédérale du 24 juin 1902, pour les expropriations fondées sur celle-ci, ainsi que dans d'autres lois récentes, parallèlement avec la publication simple, pour les cas où des conséquences dommageables peuvent résulter de l'inutilisation du délai. Nous nous bornons à rappeler les art. 139, 233, 249 et 257 de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite, qui ont trait à une situation analogue. Comme l'expropriant est sans plus as-

treint à consulter le registre foncier ou, si celui-ci n'existe pas, les autres registres publics pour dresser le tableau d'expropriation, il est bien permis d'exiger qu'il adresse l'avis personnel, avec indication de ce qui est réclamé, à ceux dont il constate dans ces mêmes registres qu'ils sont atteints par l'expropriation.

Art. 30.

L'*expropriant* n'est pas en mesure de faire parvenir aux *locataires et fermiers ordinaires* un avis de l'expropriation, attendu qu'il sait bien rarement, à supposer que le bail lui soit connu, quelle est l'étendue de leurs droits et s'ils pourraient être compris parmi les indemnissables. Et il n'est guère possible de l'obliger à se renseigner sur ce point. Dans la plupart des cas, l'avis public attirera l'attention des propriétaires et fermiers, en sorte que ceux-ci seront à même de recueillir directement les indications nécessaires pour la constatation de leurs droits à indemnité. Mais il faut envisager aussi les autres cas, où ils ne seraient pas informés en temps utile. Par conséquent, le projet exige non pas un avis personnel de l'expropriant aux locataires et fermiers, mais bien l'information de ceux-ci par le propriétaire exproprié. Il laisse à la jurisprudence le soin de décider si l'omission de cette information par l'exproprié donne droit à des dommages-intérêts.

Art. 31 et 32.

Le dépôt public des plans est toujours une affaire compliquée et coûteuse, de sorte que la législation actuelle elle-même a déjà prévu la possibilité de le remplacer par une « *procédure extraordinaire* ». Il n'est pas indispensable lorsque seules quelques modifications n'intéressant qu'un petit nombre d'expropriés sont apportées à des plans qui ont déjà été déposés. On peut aussi y renoncer sans scrupules pour les travaux publics nouveaux dont il est certain d'emblée que quelques propriétaires fonciers seulement seront touchés par l'expropriation. S'inspirant de l'art. 17 de la loi actuelle, le projet ajoute à ces cas ceux dans lesquels l'expropriation est provoquée par des transformations ou des agrandissements peu importants ou par l'entretien ou l'exploitation d'ouvrages publics existants. Enfin, il met sur le même pied l'expropriation à titre temporaire. Dans tous ces cas, très probablement, l'expropriant se sera renseigné d'une façon parfaitement exacte sur toutes les personnes à exproprier qui pourront ainsi être atteintes par des avis personnels. La loi actuelle (art. 22) confie au Conseil fédéral le soin de décider si les conditions de la procédure extraordinaire sont remplies, tandis que cette même compétence appartient au président de la commission d'estimation d'après

le projet. Celui-ci s'efforce d'une manière générale, comme on le sait, de décharger le Conseil fédéral et d'accélérer la procédure. Le plan de l'ouvrage n'en devra pas moins être établi ordinairement (sauf lorsque l'expropriation sera provoquée par l'entretien ou l'exploitation d'ouvrages existants). Aussi le projet dispense-t-il l'expropriant non pas en principe de la confection du plan, mais uniquement du dépôt de ce document. Il exige d'ailleurs que l'exproprié soit mis en mesure de consulter le plan de l'ouvrage si cette pièce n'est pas annexée à l'avis personnel (art. 32, lettre *d*). L'obligation de dresser le plan de mensuration et le tableau des droits à exproprier subsiste également, de même que celle d'opérer des piquetages et d'établir des profils. Le dépôt du tableau des immeubles à exproprier est remplacé par la désignation exacte, dans l'avis personnel à l'intéressé, du droit dont la cession ou la constitution est requise. Quant au reste, l'avis personnel aura le même contenu que l'avis public; il renfermera donc la sommation de produire les oppositions et prétentions, avec indication des conséquences de l'omission.

Nous n'avons pas jugé nécessaire de faire figurer encore dans le projet des dispositions statuant qu'au cours de cette procédure aussi, le président de la commission d'estimation veillera à ce que les expropriés soient renseignés d'une façon conforme à la loi sur les intentions de l'expropriant. Lorsqu'un intéressé aura à se plaindre du fait que l'avis personnel ne contient pas toutes les indications auxquelles il a droit, la jurisprudence le mettra certainement en mesure de provoquer l'intervention du président de la commission d'estimation, ceci d'autant plus que le renvoi à l'art. 26 signifie que le président pourvoira également à l'observation des prescriptions relatives aux piquetages et aux profils.

La disposition invitant à adresser une copie de l'avis à l'autorité communale a pour objet de permettre à celle-ci de formuler dans ces cas aussi vis-à-vis de l'expropriant les réclamations dictées par l'*intérêt public*. Elle donne au surplus à l'avis personnel une certaine publicité susceptible d'attirer l'attention d'intéressés que l'expropriant aurait oubliés.

Art. 33.

Les art. 33 et 34 désignent les *réclamations que les expropriés doivent formuler* dans le délai de production. L'art. 33 vise celles qui se rapportent aux plans, soit non seulement les oppositions dont le rôle est de contester en principe l'applicabilité du droit d'expropriation au cas concret, mais encore les demandes qui ont pour objet d'abord le choix d'une *autre forme* de l'expropriation, c'est-à-dire l'extension de celle-ci, puis la garantie de la sécurité du public, le

rétablissement de chemins, de canalisations, de conduites, etc. L'art. 34 concerne les prétentions. Le projet exige, dans la procédure extraordinaire également, que les oppositions et demandes soient produites *par écrit* en mains de l'*autorité communale*. Etant donnée l'étendue prévue des nouveaux arrondissements d'estimation, il ne semble pas recommandable d'astreindre les expropriés à adresser leurs réclamations directement au président de la commission d'estimation, qui peut se trouver très éloigné. Il est bon d'ailleurs que l'autorité communale soit tenue au courant de ce qui se passe. Le projet exige en outre que les réclamations soient *motivées*. Nous faisons observer qu'évidemment elles ne sauraient être réputées nulles et sans effet parce qu'elles seraient motivées d'une façon particulièrement sommaire ou se borneraient à énoncer les conclusions de l'intéressé. Lorsque l'exposé des motifs lui semble insuffisant, l'expropriant aura simplement le droit d'en exiger un plus complet. L'obligation de motiver les conclusions aura non seulement pour avantage de mettre le président de la commission d'estimation à même de préparer convenablement la procédure de conciliation, mais elle engagera les expropriés à ne pas formuler à la légère des exigences outrées et à recueillir le cas échéant des conseils.

Art. 34.

L'exigence d'un exposé des motifs s'applique aussi, il va sans dire, aux *prétentions* définies à l'art. 34. En pratique, celles-ci seront comprises dans la production relative aux réclamations prévues à l'art. 33. Ainsi qu'il en est sous le régime de la loi de 1850, la prétention sera formulée même si le droit d'exproprier est contesté en principe. L'exproprié indiquera le genre de l'indemnité réclamée. Ainsi, s'il exige la réparation en nature, mention en sera faite dans sa demande. L'art. 34 innove, en statuant l'obligation d'énoncer le *chiffre* de l'indemnité réclamée en espèces. La loi actuelle ne requiert que la déclaration des droits, de sorte que parfois l'expropriant ignorait jusqu'à l'audience d'estimation ce qu'on lui réclamait. C'était là une lacune. En informant complètement l'exproprié de ses intentions, ce que le projet garantit, l'expropriant pourra exiger qu'à son tour cet exproprié le renseigne d'une façon circonstanciée et en temps utile sur ses prétentions quant à l'indemnité.

Art. 35.

Nous avons parlé précédemment de la situation des *titulaires de servitudes et de droits personnels* annotés au registre foncier (art. 21). L'art. 35 la précise en disposant que ces titulaires, comme d'ailleurs les locataires et les fermiers, sont non seulement autorisés,

mais encore astreints à produire leurs réclamations. Cela signifie qu'ils n'échappent pas aux conséquences de la production tardive. Le présent message a déjà fait remarquer (art. 22) que les créanciers gagistes et les usufruitiers ont une situation différente et qu'ils ne sont pas obligés de produire leurs prétentions sur l'indemnité. Ici, il s'agit de fixer la situation des cointéressés dans la *procédure* et par conséquent de statuer que la production des droits de gage et d'usufruit n'est pas obligatoire. Rien n'empêche d'ailleurs les créanciers gagistes de s'annoncer déjà de leur plein gré, s'ils veulent se constituer partie dans la procédure.

Art. 36.

En ce qui a trait aux *conséquences de l'inobservation du délai de production*, la loi actuelle exclut après l'expiration de ce délai toute opposition à l'expropriation, punit la production tardive de la perte du droit de recours contre la décision de la commission d'estimation et frappe même de forclusion toute demande d'indemnité pour les droits qui n'ont pas été produits dans le délai d'un an après le dépôt des plans. Cette dernière conséquence ne souffre une exception, soit en quelque sorte un relevé du défaut, que dans le cas où il est démontré que l'exproprié n'a eu connaissance que plus tard de l'existence du droit. Depuis longtemps, cette réglementation paraît trop rigoureuse. L'intérêt de l'expropriant ne l'exige pas impérieusement. En conséquence, le projet entend améliorer dans la mesure admissible la situation de l'exproprié, notamment permettre à celui-ci de produire après coup une réclamation, lorsque la production ne pouvait raisonnablement être attendue plus tôt. On ne voit pas bien pourquoi les *oppositions à l'expropriation* ne devraient pas être en principe recevables après expiration du délai ordinaire de production, lorsque l'exproprié a été sans sa faute empêché par des circonstances extérieures de produire dans ce délai. Si l'ouvrage n'est pas commencé, rien n'empêche dans la plupart des cas d'examiner encore si c'est précisément en la forme projetée qu'il convient de l'exécuter. Aussi le projet crée-t-il la possibilité de faire intervenir la production dans les trente jours dès la cessation de l'empêchement. Nous ne nous dissimulons pas que dans certains cas les travaux préparatoires peuvent être déjà avancés à tel point que l'entrée en matière sur la réclamation ainsi produite après coup, à supposer qu'elle soit reconnue fondée, nécessite des plans complètement nouveaux. Cependant, ces cas exceptionnels ne constituent pas en soi une raison suffisante pour refuser par principe le relevé du défaut. La jurisprudence trouvera sans peine le moyen d'écarter de telles oppositions comme étant matériellement mal fondées.

Art. 37.

L'art. 37 se rapporte aux conséquences du défaut de production à l'égard des *prétentions*. Selon l'art. 39, la commission estime les droits à exproprier qui n'ont pas fait l'objet d'une production, en tant qu'ils sont notoires ou constatés dans le tableau dressé par l'expropriant. Et comme le projet astreint l'expropriant à consulter le registre foncier et les autres registres publics avant le dépôt des plans, les droits de *propriété* ne seront guère ignorés. Il nous a dès lors paru opportun d'abandonner la prescription statuant la perte du droit de recours à titre de peine pour l'observation du délai de production.

La commission d'estimation est naturellement hors d'état de rendre, en l'absence de production, une décision au sujet des droits qui ne sont pas constatés par le tableau d'expropriation ou de quelque autre façon. Mais ces droits s'éteignent par l'effet du paiement de l'indemnité d'expropriation (art. 85). L'équité commande que l'exproprié soit indemnisé pour cela, même s'il n'a pas produit sa prétention en temps utile et également si la procédure d'estimation doit être introduite à nouveau. D'autre part, l'expropriant est fondé à exiger que les prétentions tardives soient évitées dans la mesure du possible et que la réouverture de la procédure d'expropriation n'intervienne pas sans nécessité. C'est pourquoi le projet n'accorde *pas sans restrictions* le droit de produire après coup. Pour que le délai prévu à l'art. 33 ait vraiment un sens, il faut que le retardataire *fautif* subisse les conséquences de sa faute. L'art. 37 n'admet donc la production tardive que si l'exproprié fournit la preuve que, sans faute de leur part, lui ou son représentant ont été empêchés de produire la prétention. Puis, aux fins de prévenir tout nouveau retard après la disparition de l'empêchement, l'art. 39 impartit un second délai de trente jours à l'expiration duquel la demande non produite sera irrecevable par forclusion. Le projet est ainsi, sur ce point, plus rigoureux que la loi actuelle. Celle-ci, en effet, concède un délai de six mois pour produire les demandes tardives. Elle ne requiert pas la preuve d'un empêchement antérieur et se borne à priver l'exproprié du droit de recours contre l'estimation.

Outre le cas où la production aura été empêchée par des circonstances extérieures, la prétention paraît devoir être recevable encore, comme le prévoit d'ailleurs la loi actuelle (art. 14), lorsque l'intéressé prouvera n'avoir eu connaissance que tardivement de l'existence du droit atteint par l'expropriation. Le projet en statue de même, ce qui est une innovation, à l'égard du cas où l'expropriant aura requis la suppression d'un droit, ou porté atteinte à celui-ci, contrairement aux prévisions des plans déposés et du tableau d'ex-

propriation. Il n'est pas rare en effet de voir l'entrepreneur chargé des travaux ne point s'en tenir aux plans. S'inspirant d'expériences de la pratique, le projet a égard dans le même sens à l'éventualité qu'un dommage dont il n'était loisible de prévoir lors du dépôt des plans ni la survenance ni l'étendue, se révèle seulement au cours de la construction ou après l'exécution de l'ouvrage ou par suite de l'utilisation de ce dernier. Les dommages découlant de l'*exploitation* d'un ouvrage ne seront que rarement susceptibles d'une estimation juste sur la base des plans, ceci d'autant plus que l'exploitation pourra subir d'un jour à l'autre, sans avis spécial à l'exproprié, des changements essentiels que les plans déposés ne permettaient pas d'envisager. L'exproprié ne saurait donc être privé de la faculté de produire ultérieurement des prétentions en raison des dommages de ce genre. Cette possibilité réservée à l'exproprié rendra d'ailleurs service à l'expropriant lui-même, en le mettant à l'abri de la taxation trop élevée observée sous le régime actuel de l'estimation des inconvénients de l'exploitation.

Art. 38.

Le projet dispose que si l'exproprié a été, sans faute de sa part, empêché par des circonstances extérieures de produire dans le délai fixé une *demande tendant à l'extension de l'expropriation, au rétablissement de chemins privés et de conduites compromis par l'expropriation, ou à la sauvegarde de l'intérêt public* (art. 23), il est autorisé à le faire encore jusqu'à la clôture de la procédure de conciliation. La fixation de ce délai paraît indiquée par le fait que c'est la commission qui est appelée à statuer sur les réclamations dont il s'agit et que toutes les questions soumises à son jugement devraient autant que possible être liquidées au cours d'une seule et même procédure. Il n'en résulte pas d'inconvénient, attendu que l'audience de conciliation — même si la procédure abrégée de sommation l'a précédé — fait l'objet d'une citation publique (art. 43) et qu'ainsi chaque intéressé, même s'il n'a pas reçu d'avis personnel, est rendu attentif à l'expropriation projetée et ne peut exciper plus tard de son ignorance.

Art. 39.

Le délai de production des *demandes tardives* est limité à trente jours. Il court du jour où la production est devenue possible. Son inutilisation entraîne la déchéance du droit de faire la production. Cette forclusion est nécessaire pour mettre l'expropriant à l'abri de réclamations qui surviendraient décidément trop tard, alors que ses comptes seraient depuis longtemps bouclés.

C'est la commission d'estimation qui décide de la recevabilité des demandes tardives, c'est-à-dire qui statue sur la question préjudicielle du relevé du défaut. Sa décision portant sur une question de droit, peut faire l'objet d'un recours au Tribunal fédéral (art. 77, 2^e al.). Cette faculté sauvegarde suffisamment les intérêts en présence. Il appartient en revanche au Conseil fédéral de statuer sur la recevabilité d'oppositions tardives à l'expropriation même.

Art. 40 et 41.

Il arrive fréquemment que dès le moment où un projet de travaux publics nécessitant l'expropriation est connu, les immeubles destinés à être expropriés deviennent l'objet d'opérations diverses de droit et de fait dont le but est de provoquer une augmentation du montant de l'indemnité. Aux art. 17, 3^e al., et 21, 3^e al., le projet cherche à prévenir ces manœuvres. Mais il apporte à l'expropriant, à l'instar de la loi actuelle (art. 23), un moyen de défense encore plus efficace sous la forme du *ban d'expropriation*, ainsi qu'on est convenu d'appeler cette mesure qui se retrouve d'ailleurs dans la plupart des lois cantonales et des législations étrangères. D'un côté, le projet va moins loin que la loi de 1850, en n'interdisant pas d'une façon absolue les actes de disposition de droit. La prohibition absolue n'est pas indispensable, attendu que l'aliénation et la constitution de droits de gage sur l'immeuble n'ont pas toujours pour effet de rendre plus difficile la situation de l'expropriant. Si celui-ci fait usage de la faculté prévue à l'art. 41 d'annoter au registre foncier, après le dépôt des plans, une *restriction du droit de disposition* à la charge des propriétaires touchés par l'expropriation, il obtiendra par là toutes garanties voulues à l'égard des conséquences dommageables d'actes de dispositions de droit, dont les tiers eux-mêmes ne pourront se prévaloir. En ce qui concerne d'autre part les actes de dispositions de fait, le projet remplace les termes de la loi actuelle (prohibition d'apporter un « changement notable à l'état des lieux ») par une formule générale. Il laisse davantage de latitude pour le jugement de chaque cas en interdisant simplement les actes de disposition de nature à rendre l'expropriation plus onéreuse, sans faire une distinction entre les actes de droit et ceux de fait. Cette formule autorise les actes de disposition de fait qui ne sont pas de nature à augmenter l'indemnité d'expropriation, tandis que la prohibition de l'art. 23 actuel était absolue sur ce point également. Enfin, le projet ne prévoit plus l'exception pour le « cas urgent ». Il renvoie sous ce rapport l'exproprié au consentement de l'expropriant, qui ne manquera pas de se déclarer d'accord lorsqu'il s'agira réellement d'un « cas urgent ».

Art. 42.

La restriction apportée à la faculté de l'exproprié de disposer du droit visé dans le plan entraîne naturellement pour l'expropriant l'*obligation de réparer le dommage* résultant de ce fait. Car la prohibition constitue en somme une *restriction* temporaire de l'exercice des droits expropriés, soit une expropriation à titre temporaire, qui donne lieu à réparation du *dommage* comme l'expropriation définitive. Les dispositions générales du deuxième chapitre du projet font règle en la matière. L'indemnité en cause s'appliquant non pas à la valeur de l'immeuble lui-même, mais seulement à la restriction de jouissance, il s'agit d'un cas de *dommage personnel* qui n'intéresse pas les créanciers gagistes. Et tandis que jusqu'ici il appartenait au Tribunal fédéral seul de déterminer ce dommage en observant les prescriptions de la procédure civile, le projet fait rentrer aussi cette question dans la procédure d'estimation, où elle est d'ailleurs à sa place. Il sera statué sur l'existence et l'importance du *dommage*, sans grands frais ni complications dans la plupart des cas, en même temps que sur l'indemnité d'expropriation. L'une et l'autre décisions pourront faire conjointement l'objet d'un recours. Cette solution répond à un postulat qui a été fortement appuyé au début déjà. Elle est préférable au régime actuel dans tous les cas où la procédure d'estimation ne se fait pas trop attendre. A supposer même que l'ouvrage ne soit pas commencé immédiatement après clôture de la procédure; c'est-à-dire que les effets dommageables du ban d'expropriation se manifestent au delà de cette clôture, les parties pourront elles-mêmes déterminer sans peine dans la plupart des cas, sur la base de la décision de la commission d'estimation, le *dommage* intervenu dès lors. Il est cependant possible que l'épuration du plan exige beaucoup de temps et que de ce fait la procédure de conciliation soit suspendue (art. 46). Nous pourrions citer des cas dans lesquels les plans sont demeurés déposés dix ans et plus, avec coexistence du ban d'expropriation, sans que la procédure d'estimation ait été introduite. Les dispositions du projet s'opposent à ce qu'une situation de ce genre se présente à nouveau sans l'assentiment des parties, attendu que la procédure d'estimation sera introduite non plus au gré de l'expropriant, mais d'office à la suite du dépôt des plans (art. 43 et 52). Etant donné cependant l'usage, dans le domaine des chemins de fer, de joindre la procédure d'expropriation et celle d'approbation des plans (cfr. les observations ad art. 46), il se peut que le ban d'expropriation soit forcément de longue durée, p. ex. lorsque les oppositions formulées par les cantons et les communes nécessitent des négociations durant des années. Le projet permet à l'exproprié, dans ces cas exceptionnels, d'exiger à l'expiration d'un délai de deux ans

que le dommage soit déterminé par une procédure spéciale. C'est naturellement à la commission d'estimation qu'il appartiendra de prendre une décision (art. 58, lettre a, et art. 60, lettre c). Cette procédure spéciale s'imposera aussi lorsque dans la procédure ouverte devant lui, le Conseil fédéral aura admis l'opposition à l'expropriation et que l'expropriant devra renoncer à acquérir l'immeuble qui était assujéti au ban d'expropriation.

Dans ces conditions, il n'est pas nécessaire de limiter rigoureusement les effets du ban d'expropriation à un nombre d'années déterminé, comme c'est le cas dans quelques législations (p. ex. deux ans dans le canton de Zurich). Au cours de la discussion de cette matière, on a suggéré d'astreindre l'expropriant à verser en tout cas, à titre de réparation du dommage résultant du ban d'expropriation, au moins l'intérêt de la valeur en capital de l'objet soumis à la restriction, de telle façon que l'exproprié n'ait qu'à faire, le cas échéant, la preuve d'un dommage plus considérable. D'accord avec les organes consultés, nous n'avons pas introduit ce principe dans le projet. Ceci déjà en raison du fait qu'il appartiendra désormais à la commission d'estimation de constater le dommage et que dans la procédure devant cette autorité l'obligation de faire la preuve ne jouera pas le même rôle que dans un procès civil ordinaire. Et au surplus, il ne serait pas justifié quant au fond de statuer que la valeur en capital produira intérêt, dès le dépôt des plans, dans tous les cas sans distinction. En effet, s'il s'agissait d'un terrain agricole, que le ban d'expropriation n'empêcherait pas de cultiver, le système préconisé comporterait très souvent pour l'exproprié non pas une réparation, mais bien un enrichissement.

D. Procédure de conciliation.

La loi actuelle ne dit nulle part qu'une fois le délai de production expiré, le conseil municipal doit soumettre d'office au Conseil fédéral, pour statuer, les productions reçues, en tant qu'il y soit formé opposition à l'expropriation. Comme les prétentions des intéressés pouvaient être contenues dans les mêmes productions et attendu qu'elles étaient remises à l'entrepreneur, qui avait la faculté de réunir la commission d'estimation à son gré, il était possible et arrivait effectivement que les *oppositions* fussent envoyées elles aussi à l'expropriant et qu'elles demeuraient entre ses mains, pour n'être vidées qu'après bien du temps, quand l'exproprié, impatienté, réclamait une solution. C'est pourquoi le projet élimine l'intervention des parties à cet égard et introduit une procédure d'office, à poursuivre jusqu'au règlement amiable de l'affaire ou à la décision de la commission d'estimation.

La tentative d'un *arrangement amiable* était déjà prévue dans la loi de 1850, à l'art. 26, tout au moins pour les questions d'estimation, en ce sens que la commission d'estimation ne devait entrer en jeu « que si l'on n'a pu s'entendre par les voies amiables ». C'est précisément sur cette réserve que se fondait la pratique consistant à remettre tout le dossier à l'expropriant et à attendre de voir ce que celui-ci ferait ensuite. Il est évidemment dans l'intérêt de l'une et l'autre parties de chercher à s'arranger une fois qu'elles connaissent leurs intentions respectives et qu'elles ont formulé leurs prétentions. Autrement dit, il convient qu'une *procédure de conciliation* intervienne avant tout appel aux autorités. L'expérience enseigne que la majorité des cas peuvent être réglés de cette manière, les deux parties n'ayant naturellement qu'à y gagner du moment qu'il y a intérêt pour chacun à ce que la procédure d'expropriation, une fois déclenchée, mène à chef aussi rapidement que possible. Mais on manquait jusqu'ici, pour diriger cette procédure d'arrangement, d'un organe officiel neutre, tel qu'il paraît de rigueur en contentieux civil ordinaire et qu'il est prévu dans diverses lois étrangères. Le plus souvent, l'expropriant chargeait un « commissaire à l'expropriation » de traiter avec les divers expropriés et de passer avec eux des « contrats d'expropriation ». Ayant généralement une grande expérience et jouissant souvent d'une certaine autorité en raison de leur situation, ces intermédiaires dominaient les expropriés, qui ne recouraient ordinairement pas encore aux bons offices d'un mandataire en cette phase préliminaire, et de ce fait déjà lesdits pourparlers accusaient une inégalité de moyens plus ou moins marquée. À cela s'ajoutait que le commissaire traitait avec chaque exproprié isolément, lequel ne savait alors pas ce qui avait été promis et accordé aux autres. Tout cela menait à des diversités de traitement, car il est compréhensible que pour assurer un règlement amiable de l'affaire, le commissaire se montrait plus accommodant envers un exproprié particulièrement opiniâtre à défendre ses intérêts qu'à l'égard d'un exproprié moins difficile. De telles inégalités, cependant, empoisonnent la procédure, si l'on peut dire, et bien souvent elles exercent encore de fâcheux effets dans une procédure officielle subséquente d'estimation. Si plus tard, quand la parole est aux estimateurs officiels, on constate que ces derniers s'inspirent d'autres principes que le commissaire, cela ne manque pas d'avoir une répercussion sur les cas déjà vidés. Du côté des expropriés, leur mécontentement, au cas où la commission d'estimation adjuge à ceux qui s'en sont remis à elle *plus* que l'entrepreneur n'avait promis dans les contrats d'expropriation conclus, retombe sur l'entreprise en soi et nuit aux futurs rapports avec elle. D'autre part, il est difficile à la commission de fixer des prix moindres que ceux admis par le commissaire au nom de

l'expropriant, même si elle les trouve excessifs. S'il ne veut causer préjudice à son mandant, le commissaire doit donc naturellement s'efforcer de faire des prix aussi bas que possible, ce qu'on ne saurait aucunement lui reprocher du moment qu'il a les intérêts de l'expropriant à défendre et non ceux des expropriés.

La conclusion logique de ces faits est que la direction de la procédure d'arrangement, dans laquelle les parties se trouvaient seules en présence jusqu'ici, et inégalement armées, doit être confiée à une personne indépendante de l'une et de l'autre, connaissant bien la matière et qui concilie les intérêts opposés dans la mesure où c'est nécessaire. C'est de cette considération que s'inspire le projet en introduisant ici une *procédure officielle de conciliation* et en la mettant dans la compétence du président de la commission d'estimation, comme étant la personnalité qualifiée pour éclairer les parties sur leurs droits et obligations réciproques et qui, connaissant tout le dossier, est à même de veiller à ce que les divers expropriés soient traités de la même façon, ainsi que d'assurer la liaison indispensable avec la procédure ultérieure d'estimation. Le nombre des commissions d'estimation étant considérablement réduit, on pourra choisir en qualité de présidents des personnes qui se consacreront entièrement à cette fonction et qui, par là, auront bientôt une grande expérience et seront renseignées sur les conditions de leur arrondissement de manière à intervenir avec l'autorité désirable. Ces conciliateurs officiels seront dès lors à même de rendre des services aux expropriants également, en ramenant d'emblée au juste niveau les prétentions des expropriés. C'est donc sans doute avec raison qu'il est permis d'admettre aussi que dans tous les cas ne revêtant pas une importance particulière, et même si une entente directe ne peut se faire, une autre procédure ne sera pas nécessaire en ce sens que les parties s'en remettront à la *décision* du président de la commission d'estimation.

Nous n'attachons pas grande signification à la crainte que cette fonction de médiateur ne fasse perdre au président de la commission quelque chose de sa liberté et de sa neutralité pour sa coopération ultérieure, le cas échéant, aux formalités de l'estimation. Dans les divers codes de procédure où une conciliation est confiée à titre de mesure préalable au président de l'autorité appelée à statuer, cette institution n'a pas donné lieu à des expériences fâcheuses. Il a au contraire été constaté qu'une personnalité pourvue du tact nécessaire sait distinguer aisément entre la fonction médiatrice et celle de juge. Si d'ailleurs le président ne se sentait lui-même plus suffisamment libre pour jouer le rôle de juge après celui de conciliateur, dans un cas déterminé, rien ne l'empêche de se récuser et de se faire remplacer par un suppléant.

Il va de soi que les frais de la procédure de conciliation doivent être supportés par l'expropriant. Mais l'affaire n'en sera pas rendue notablement plus onéreuse pour ce dernier. Tout d'abord, en effet, ladite procédure lui permet d'épargner au moins en partie les frais de l'ancien commissaire à l'expropriation. Ensuite, le surcroît éventuel de débours est compensé directement par la plus grande célérité de la procédure et le nombre plus considérable de règlements amiables des contestations. Même quand l'entente ne peut être réalisée, le préliminaire de conciliation simplifie dans une bonne mesure la procédure subséquente, en élucidant tous les points douteux et obscurs.

Disposant désormais d'un organe officiel, pourvu des connaissances particulières et de l'autorité nécessaires afin de chercher à amener à composition les intéressés, on ne voit pas pourquoi la procédure de conciliation porterait seulement sur les prétentions, mais non sur les oppositions à l'expropriation. Ici aussi, il s'agit souvent d'objections et de contestations que les parties abandonnent si elles sont renseignées comme il convient. En ce domaine également, une entente peut fréquemment être réalisée quand la situation dans son ensemble est discutée avec tous les intéressés. C'est le cas, entre autres, pour ce qui regarde les prétentions visant des modifications d'ordre secondaire à apporter au plan d'expropriation, telles que déplacement d'un tracé de chemin ou d'une conduite, mesures de sûreté, etc., ou concernant la durée d'une expropriation simplement temporaire (art. 6 et 23). Les parties peuvent mieux s'entendre, mises en présence pour un échange de vues et dûment conseillées, même au sujet des mesures qu'exige la sauvegarde d'un but d'intérêt public et dont dépend la possibilité d'exproprier un terrain public (art. 7). Aussi le projet étend-il la procédure de conciliation aux oppositions de cette catégorie également et, si elle n'aboutit pas, charge-t-il tout au moins le président de la commission d'estimation de saisir le Conseil fédéral du débat qui a eu lieu et de lui donner son avis sur le cas.

Telle que le projet la conditionne, la procédure de conciliation répond à un vœu exprimé autrefois par la Société suisse des juristes; et elle a de même été accueillie avec satisfaction par les membres des commissions d'estimation qui faisaient partie de la commission d'experts et qui y voient un grand progrès, ainsi que l'innovation la plus fructueuse de tout le projet. Elle n'a donné lieu à objections, en somme, que de deux côtés :

Les représentants de l'industrie électrique, d'une part, étaient d'avis que cette procédure serait superflue et devrait être éliminée quant aux expropriations se fondant sur la loi concernant les installations électriques à faible et à fort courant, du moment qu'on a déjà dans l'inspectorat des installations à fort courant et dans la commission

des installations électriques deux organes officiels s'occupant des objets attribués par le projet au président de la commission d'estimation et présentant des garanties suffisantes au point de vue de l'accomplissement des tâches dont il s'agit. Bien qu'appréciant à sa pleine valeur l'activité déployée par les organes susmentionnés, nous n'avons pu nous résoudre à tronquer le projet dans le sens considéré, d'accord en cela avec la grande majorité de la commission d'experts. Tout d'abord, en effet, les deux organes dont on faisait état n'ont pas à s'occuper de la question de l'indemnité, mais uniquement des objections formulées contre l'expropriation et des exigences auxquelles les usines à établir doivent satisfaire en matière de sécurité publique. Or, il n'y a aucun motif de ne pas déclarer obligatoire le préliminaire de la conciliation, pour la question des indemnités, aussi en ce qui concerne les expropriations de cette catégorie. Mais alors, éliminer ladite procédure quant aux objections soulevées par le plan d'expropriation ne ferait en tout cas point gagner du temps. Il paraît désirable, au surplus, que toutes les questions, c'est-à-dire aussi celles qui se rapportent au plan, puissent être débattues en conciliation, car elles sont étroitement connexes et une difficulté à quelque point de vue peut souvent être aplanie aisément par une concession dans un autre domaine. D'ailleurs, une distinction stricte n'est pas toujours très facile. A tout cela s'ajoute une considération de politique législative, savoir qu'il convient de ne pas compliquer la procédure sans raisons impérieuses et d'éviter dans la mesure du possible les dérogations à ses principes généraux. Sans doute faut-il reconnaître que le président de la commission d'estimation n'aura pas toujours les connaissances spéciales nécessaires pour intervenir avec la même autorité dans des questions de conduites électriques à fort courant d'une usine d'électricité que s'il s'agissait d'expropriations ordinaires, par exemple pour un chemin de fer. C'est précisément pourquoi le projet prévoit que les avis techniques au sujet d'oppositions visant pareilles entreprises, avis qui doivent être requis avant qu'ait lieu l'audience de conciliation, demeureront dans la compétence de l'inspecteur des installations à fort courant et que cet organe peut être convoqué d'office à l'audience — faculté dont le président de la commission fera usage toutes les fois qu'un arrangement lui paraîtra possible suivant l'avis technique. Rien n'est changé, non plus, aux prérogatives de la commission des installations électriques, dont le Conseil fédéral demandera l'avis, comme jusqu'ici, avant de trancher une opposition à lui déferée par le président de la commission d'estimation.

La seconde objection tendait à ce que la procédure de conciliation ne s'ouvrit qu'après l'approbation définitive du plan d'expropriation. Ceci est cependant inconciliable, comme nous l'avons déjà re-

levé, avec la connexité existant entre les deux domaines et avec la possibilité et l'opportunité de faire précéder d'une tentative de conciliation également la décision relative aux oppositions visant le plan. Attendre d'abord l'approbation définitive de celui-ci retarderait au surplus sans nécessité toute la procédure. En effet, les oppositions à l'obligation de céder, après le dépôt du plan, ne sont généralement pas très fréquentes et ne constituent toujours qu'une minorité par rapport aux productions concernant les prétentions des expropriés. Arrêter toute la procédure à cause d'une seule opposition serait injustifié et directement contraire au principe sur lequel se fonde notre système suisse de la jonction des deux procédures. Dans la mesure où l'expropriation de ceux qui n'ont pas formé opposition ne saurait se ressentir de l'opposition d'un intéressé, les formalités doivent pouvoir se poursuivre à l'égard de ces non-opposants. Elles ne sauraient être suspendues que s'il s'agit d'oppositions de nature si importante que, déclarées fondées, il serait probablement indispensable de remanier aussi les plans qui font règle pour les autres expropriés. Mais même alors il sera encore possible que les parties s'entendent néanmoins sur l'indemnité pour le cas où les plans n'auraient pas besoin d'être modifiés, autrement dit qu'elles passent un arrangement *conditionnel*. Les prétentions visant l'indemnité et celles qui concernent le plans, enfin, ne sont généralement pas séparées strictement dans les productions. Le conseil municipal, qui reçoit ces dernières, ne serait pas l'organe indiqué pour opérer cette distinction, de sorte que celle-ci ne pourrait, en fin de compte, être faite que par le président de la commission d'estimation. Mais s'il lui faut examiner les productions quoi qu'il en soit, le président ne doit pas avoir les mains liées dans ses efforts tendant à amener une entente sur *toute* la ligne.

Dans ces conditions et tout en maintenant le principe que la procédure de conciliation s'étend à toutes les oppositions et prétentions, le projet admet une adaptation de cette règle aux diverses nécessités, en ce qu'il permet de suspendre au besoin entièrement ou partiellement la procédure jusqu'à liquidation de l'ensemble des oppositions au plan, ou de certaines d'entre elles, et qu'il prévoit aussi la possibilité d'un accord conditionnel (art. 46 à 48). Il fait abstraction, en revanche, de l'accomplissement intégral de la procédure à l'égard des expropriés dont les oppositions à l'expropriation même sont encore pendantes, tel que la loi actuelle l'exige aux art. 34 et 36. Il faut éviter des procès de ce genre, qui sont hypothétiques et dont les frais auront été faits en pure perte lorsqu'ils deviennent sans objet. Pareils cas ne se sont plus présentés depuis longtemps en pratique, les dispositions légales précitées ayant tout simplement été négligées.

Ces observations générales exprimées, nous pouvons commenter d'autant plus brièvement les divers articles du chapitre de la conciliation.

Art. 43.

L'expropriant ayant naturellement intérêt à connaître les oppositions et productions faites, une fois expiré le délai y relatif, cet article 43 astreint le président de la commission d'estimation à l'aviser de leur réception. Il doit consulter le dossier chez le président et ne peut réclamer la remise d'un double des diverses pièces. Pour ne pas imposer trop de formalités aux expropriés, d'autre part, on n'a pas exigé que les productions soient faites en double expédition au conseil communal (cfr. art. 106). Si donc l'expropriant veut en avoir un exemplaire entre les mains, il doit se le procurer lui-même ou en payer les frais de confection au président de la commission. Comme la valeur particulière des pourparlers de conciliation réside dans la possibilité de traiter verbalement et librement avec les parties, il fallait que le projet pourvoie à ce que tous les intéressés, si possible, y prennent part. C'est pourquoi il prescrit, outre un *avis personnel*, encore une *publication* de l'audience — chose nécessaire non seulement pour informer les intéressés indirects, titulaires éventuels de servitudes, que n'énonceraient pas les registres officiels, mais encore afin que les créanciers hypothécaires, qu'on ne saurait astreindre l'expropriant à aviser *personnellement*, aient connaissance de l'audience eux aussi. L'audience de conciliation a lieu principalement dans l'intérêt de l'exproprié. S'il ne veut y participer, il n'y a aucune raison de le contraindre à le faire; le projet ne prévoit dès lors ni amendes ni autres moyens coercitifs à son égard. Au surplus, si quelques intéressés demeurent à l'écart dans une affaire d'expropriation de grande envergure, cela ne saurait mettre empêchement à l'audience. Il en est autrement, en revanche, quant à l'expropriant, dont la présence est indispensable. Un moyen coercitif à son sujet s'impose dès lors s'il se montre récalcitrant. Outre l'amende disciplinaire prévue dans le projet, l'expropriant, en cas d'absence injustifiée, aura à payer sans autres formalités non seulement les frais de la nouvelle citation et publication, mais encore une indemnité aux expropriés venus à l'audience, pour leur déplacement inutile.

Que l'audience doive être tenue sur les lieux mêmes, est chose qui va de soi. Au surplus, et comme on l'a déjà relevé, le projet part du point de vue qu'il n'est pas besoin de traiter avec les divers intéressés individuellement et qu'ils doivent au contraire être cités *par groupes* pour une même date, afin que l'audience ait une pleine publicité et que tous les intéressés sachent ce qui s'y fait. Il n'a cepen-

dant pas semblé nécessaire d'édicter ici des prescriptions particulières à l'intention du président de la commission.

Art. 44.

Il a déjà été question, plus haut, de l'avis technique de l'inspectorat des installations électriques à fort courant qui est prévu ici. Quant à savoir si, dans les cas visés, l'audience de conciliation aura lieu seulement après réception de cet avis, cela dépendra du fait si les oppositions influent sur l'établissement du plan dans son ensemble et si, d'autre part, il s'agit simplement de quelques oppositions ou si, au contraire, elles sont relativement nombreuses. Les art. 46 et 47 sont évidemment applicables dans ces cas aussi.

Art. 45.

Les *titulaires de gages, charges foncières et usufruits* — ces derniers quant à la contre-valeur de leur jouissance — ne pouvant être considérés comme parties principales, ainsi qu'il a été exposé ailleurs, et la procédure de conciliation ayant pour objet la fixation définitive de la valeur des droits expropriés, fixation qui peut selon le cas porter atteinte aux intérêts desdits créanciers, il est nécessaire de mettre ceux-ci en mesure de défendre leurs droits. Il ne suffit pas, pour cela, de rappeler l'obligation de réparer incombant au propriétaire qui passe un accord préjudiciable à leurs intérêts relativement à la valeur de l'objet du gage. Les créanciers gagistes ont en première ligne une garantie *réelle* et par conséquent le droit, que doit respecter et sauvegarder la loi, à une procédure fixant la valeur effective de leur gage. La simple obligation de réparer du propriétaire de l'objet ne leur servirait souvent pas à grand'chose, abstraction faite des dérangements et frais qu'ils auraient pour faire valoir leurs prétentions. La pratique s'est peu souciée de ces circonstances jusqu'ici; et si l'on a néanmoins pu s'en accommoder, c'est uniquement parce que les cas sont rares où l'indemnité d'expropriation ne suffit point à désintéresser tous les créanciers gagistes. Ce n'est cependant pas, là, un motif suffisant de ne pas régler correctement les situations de ce genre dans une nouvelle loi et de ne pas chercher, pour ces cas exceptionnels de même, un régime sauvegardant *tous* les intérêts en présence. Le projet a résolu le problème en prescrivant que la publication concernant l'audience de conciliation sommera les créanciers hypothécaires d'y porter présence eux aussi, sous peine expresse, à défaut, d'être également liés par les accords amiables que le propriétaire pourrait conclure à l'audience et qui fixeraient définitivement la valeur vénale à leur égard. Si les titulaires des droits en question

ne comparaissent pas, on peut en inférer soit qu'ils ne considèrent pas leurs intérêts comme compromis, soit qu'ils se seront entendus directement avec l'exproprié en ce qui concerne la prétention minimum que celui-ci doit faire valoir. Si en revanche ils participent à la procédure de conciliation, il leur est loisible d'empêcher par leur simple veto la conclusion d'un accord dommageable pour eux et de demander l'accomplissement de la procédure d'estimation à leur nom (art. 50).

Art. 46 à 48.

Le premier de ces articles détermine le but de l'audience en conformité des considérations retenues dans l'exposé introductif du présent chapitre. On attache une valeur particulière à ce que la situation soit éclaircie aussi au point de vue des conditions de fait, le président de la commission ayant compétence de procéder à l'enquête nécessaire. L'audience portant sur toutes les prétentions formulées dans les productions, les diverses questions que soulève l'expropriation peuvent être débattues d'une manière générale. Très souvent, le président sera à même soit d'éliminer les oppositions au plan et les demandes de mesures sauvegardant la sécurité publique ou celle du voisinage, soit de convaincre l'expropriant de la nécessité d'y déférer. Mais s'il s'agit d'oppositions au plan *fondées*, ou d'autres réclamations ressortissant à la décision du Conseil fédéral, qui ne peuvent être réglées à l'amiable, il cherchera ou bien à provoquer un accord conditionnel (art. 48) au sujet de l'indemnité, pour la façon dont elles lui paraissent appelées à être liquidées, ou bien, si cela n'est pas possible, il suspendra la procédure (art. 47). La procédure d'estimation proprement dite ne sera dès lors accomplie qu'une fois définitivement vidées toutes les oppositions au plan. Pareille suspension sera également inéluctable quand les modifications du plan réclamées conditionneront probablement ou pourront conditionner d'une autre manière l'expropriation à l'égard d'intéressés qui n'auront pas contesté le droit de l'expropriant. Il y aura alors lieu de suspendre par raison d'opportunité la procédure pour tout ce groupe, tandis qu'elle pourra se poursuivre sans risques relativement à d'autres parties de l'entreprise, par exemple aux conduites à haute tension d'une usine d'électricité qui sont situées hors de la zone d'influence de celle-ci, ou encore au tracé d'une voie ferrée traversant plusieurs communes. Le second alinéa de l'art. 46 laisse à cet égard au président de la commission la liberté d'appréciation nécessaire pour adapter la procédure aux besoins du cas.

Comme on l'a déjà fait observer, l'art. 47 remet au Conseil fédéral — auquel le dossier doit par conséquent être soumis — non seu-

lement le règlement des oppositions litigieuses à l'expropriation, mais aussi la décision concernant les mesures qu'exige la sauvegarde de l'intérêt et de la sécurité du public. Cette autorité peut naturellement déléguer lesdits pouvoirs et, par là, créer plus tard la possibilité de recourir à la Cour administrative. L'attribution de compétence en question ne nous paraît pas appeler de commentaire. Ayant examiné de près sur les lieux mêmes les réclamations de l'une et l'autre parties, le président de la commission d'estimation est par ailleurs l'organe tout indiqué pour donner également au Conseil fédéral son préavis à leur sujet. Cette fonction étant dévolue à l'inspectorat des installations électriques à fort courant dans le cas d'expropriation pour conduites à haute tension, et rien ne devant y être changé, le projet n'impose pas au président de la commission l'obligation stricte de donner son avis. Il lui laisse simplement la faculté de le faire, si le président le juge à propos, le Conseil fédéral pouvant toutefois inviter spécialement ce dernier à se prononcer dans un cas déterminé.

Art. 49.

Ces dispositions concernant la *reprise de la procédure* après règlement des oppositions, pourvoient à ce que la procédure intermédiaire constituée par ce dernier ne nuise pas à la première. La procédure de conciliation suspendue se poursuit d'office dès le point où elle était restée. S'il est prescrit qu'au cas où ils ont été modifiés, les plans doivent tout d'abord être déposés à nouveau — en tant que la procédure sommaire n'est pas possible —, c'est là une exigence nullement superflue selon les enseignements de la pratique.

Art. 50.

Cet article fixe la forme du *procès-verbal* à dresser au sujet de l'accord conclu, le cas échéant, en attribuant à ce document, pour l'exécution de l'arrangement, l'effet d'un arrêt exécutoire du Tribunal fédéral. L'accord peut cependant être attaqué, non, il est vrai, dans les formes prévues au sujet de pareil arrêt, mais, si l'on allègue des vices d'écriture ou de procédure, par plainte contre le président de la commission d'estimation (art. 57), au fond toutefois seulement si l'on invoque un défaut de volonté des parties et en la voie ordinaire du droit. Pour ce qui est des effets de l'arrangement envers les créanciers hypothécaires, nous renvoyons aux considérations exprimées relativement à l'art. 45. Si ces intéressés ont participé à la conciliation, il faut, pour le constat de leur assentiment, qu'ils signent le procès-verbal. Leur refus de le faire n'invalide pas l'arrangement pour l'exproprié, mais oblige le président de la commis-

sion à introduire la procédure d'estimation, n'étant alors néanmoins à traiter comme litigieuse que l'indemnité à laquelle lesdits créanciers peuvent prétendre, mais non le dommage personnel de l'exproprié. Ce dernier n'a plus besoin, lui-même, de participer à la procédure, mais il ne peut non plus formuler des prétentions sur l'exédent que l'indemnité supérieure adjugée éventuellement par la commission d'estimation laisserait après désintéressement des créanciers gagistes. La procédure a désormais pour unique objet de savoir comment doit être fixée l'indemnité qui revient aux créanciers recourants. Si les créanciers gagistes n'ont pas participé à la conciliation malgré l'avis donné en conformité des prescriptions, ce fait sera mentionné expressément au procès-verbal et, par là, il sera constaté que ces créanciers ont droit uniquement à être désintéressés sur l'indemnité convenue pour la valeur vénale.

Art. 51.

Le projet traite ici, comme suite à la procédure de conciliation, une question des plus importantes : celle des *conditions, formes et effets des accords directs* conclus par les intéressés en dehors de ladite procédure, arrangements que l'on n'entend ni ne peut empêcher, cela va de soi. Il y a lieu de distinguer, en ce qui concerne ces accords, entre ceux qui interviennent *avant le dépôt du plan d'expropriation* et ceux qui sont passés *après introduction de la procédure d'expropriation*. Dans le premier cas, il ne peut être question d'*expropriation* à proprement parler. Tant que fait défaut une manifestation régulière de l'intention d'user du droit d'expropriation (dépôt du plan ou avis en procédure sommaire), une convention touchant la cession de droits ne peut intervenir valablement qu'en conformité des dispositions civiles. De tels contrats de vente exigent donc, pour être valides, la forme authentique. C'est chose qu'il n'a pas paru nécessaire de rappeler expressément. Les *effets* de pareilles conventions à l'égard de coïntéressés sont ceux que prévoit le droit civil, c'est-à-dire que sauf disposition contraire les charges hypothécaires et servitudes ne sont pas supprimées, mais transférées (art. 86). Pour les arrangements privés conclus postérieurement à l'introduction de la procédure d'expropriation, en revanche, des dispositions particulières doivent être statuées dans le projet. Si des prescriptions de forme sur le règlement privé d'une contestation relative à l'*obligation de céder* et au *plan d'expropriation* ne sont pas nécessaires, comme cela apparaît sans plus, il faut, par contre, que le projet s'exprime quant à savoir si la simple forme *écrite* — telle qu'elle a été usuelle jusqu'ici — peut être admise pour l'accord concernant l'*indemnité* et les modalités de la cession, ou si la passation authentique est exigée.

On a fait abstraction de cette dernière, c'est-à-dire qu'on s'est contenté de prescrire la forme écrite, eu égard à ce que c'est essentiellement pour protéger le vendeur contre des surprises que la passation notariée a été exigée en cas de vente immobilière. Dans l'expropriation, en revanche, une surprise est exclue, une fois constatée l'obligation de céder, l'exproprié ayant suffisamment le temps et l'occasion, de par le dépôt du plan, de réfléchir à l'attitude qu'il doit prendre.

Quant au danger que l'indemnité ne soit fixée à une somme trop faible, risque qui ne paraît d'ailleurs pas grand suivant les enseignements de la pratique, la passation authentique du contrat ne présenterait aucune garantie pour le cédant. Si donc le projet se borne à prescrire la simple forme écrite — elle suffirait au surplus également pour les actes de servitude, d'après le droit civil — il exige d'autre part, quoique à titre de prescription d'ordre seulement et non point à peine de nullité, que les accords dudit genre soient portés à la connaissance du président de la commission d'estimation. Cela est nécessaire pour que ce dernier puisse avoir égard, par la suite, aux arrangements intervenus. Il est clair, ici, que les indemnités admises dans les cas en question par l'expropriant ne sauraient manquer d'influer sur la liquidation de ceux qui restent à vider. Quant aux effets du paiement des indemnités ainsi convenues, ils sont réglés à l'art. 85, 2^e al.

Une autre question délicate est de savoir comment sauvegarder les *droits des créanciers gagistes* à l'égard des accords directs qui nous occupent, ces droits étant alors naturellement mis en péril d'une manière beaucoup plus marquée que dans le cas d'accord intervenu sous les auspices du président de la commission d'estimation. Ces arrangements privés doivent nécessairement être portés, eux aussi, à la connaissance des créanciers dont il s'agit, afin que ces derniers puissent éventuellement y faire opposition et requérir l'accomplissement de la procédure d'estimation. La forme la plus sûre, pour cette communication, serait évidemment encore la publication officielle. Mais elle entraîne des complications et des frais et, dès lors, devrait être laissée de côté, puisqu'il ne s'agit que d'un cercle restreint d'intéressés connus. C'est pourquoi le projet laisse au président de la commission d'estimation, auquel les accords doivent être communiqués, ainsi qu'on vient de le dire, le soin de décider s'il y aura publication ou avis personnel. Le président examinera par conséquent si les intérêts de créanciers hypothécaires risquent d'être compromis et si le registre foncier ou les autres registres publics renseignent suffisamment ou non sur les créanciers entrant en considération. Il devra naturellement, pour cela, ne pas s'en tenir aux seules indi-

cations de l'exproprié, mais procéder lui-même aux recherches indispensables. Bien souvent on pourra constater d'emblée que tous les créanciers hypothécaires sont garantis entièrement; si en revanche il reste des doutes que l'exproprié ne peut lever à suffisance, autre chose que la publication et la sommation aux intéressés n'est guère possible.

S'il est *renoncé* après coup à l'expropriation, les accords privés conclus postérieurement au dépôt du plan et les arrangements passés à l'audience de conciliation au sujet des modalités de la cession, ainsi que relativement à l'indemnité, deviennent caducs tout comme les décisions rendues en procédure d'estimation. Cela découle sans plus du contenu même de ces arrangements et il n'a pas semblé nécessaire, par conséquent, de statuer une disposition expresse à cet égard.

E. Procédure d'estimation.

1. Commission d'estimation.

Les innovations essentielles de ce chapitre résident dans une organisation nouvelle des commissions d'estimation, la création de plus grands arrondissements d'estimation et, de ce fait, la réduction du nombre des commissions, telle qu'elle a été réclamée de divers côtés, ainsi que dans l'extension de leurs attributions. En outre, la procédure même a été mieux conditionnée en ses détails. C'est ainsi qu'elle est introduite d'office pour les estimations, et non plus sur l'initiative du seul expropriant et au moment qui lui convient. Il n'y avait en revanche aucun motif de toucher à l'institution permanente des commissions, car elle a tout à fait passé dans les mœurs et s'est montrée bonne.

Art. 52.

Cette disposition pose en première ligne le principe — dont nous avons parlé déjà à diverses reprises — que dans le cas où les parties ne peuvent s'entendre au sujet de l'indemnité, la *procédure d'estimation fait immédiatement suite à celle de conciliation*. Il faut donc aussi, conformément à l'art. 48, que l'obligation de l'exproprié ne soit plus en question. Le président de la commission d'estimation s'étant déjà occupé des productions faites, ayant les dossiers en mains et recevant communication officielle de la décision du Conseil fédéral sur les oppositions, la liaison nécessaire entre l'une et l'autre procédure est établie sans plus. Dans certains cas exceptionnels, en particulier quand les effets préjudiciables de l'entreprise pour les voisins ne peuvent être déterminés avec certitude avant l'exécution, un ajournement jusqu'à l'achèvement de l'ouvrage paraît désirable.

C'est chose que le projet n'entend pas empêcher, mais qu'il subordonne au consentement des deux parties.

Art. 53.

Les *nouveaux arrondissements d'estimation* sont circonscrits, ici, dans ce sens que la Suisse de langue française et celle de langue italienne, cette dernière y compris *tout* le canton des Grisons, en forment chacune un, tandis que la Suisse de langue allemande en comprend trois, représentant plus ou moins une unité économique. On s'est généralement accordé, dans les pourparlers préliminaires, à trouver que l'ancien régime, avec ses 30 arrondissements — chaque canton en constituait au moins un — n'était guère rationnel. Le dicton « C'est en forgeant qu'on devient forgeron » vaut pour l'activité des estimateurs comme pour n'importe quelle autre tâche, Or, même en des temps où l'expropriation était encore plus fréquente que ces dernières années, il arrivait que certains de ces organes n'avaient à fonctionner que de loin en loin. Et il n'est encore plus guère possible — on peut bien le dire sans que personne ait à s'en prendre — de composer toutes les commissions de gens également expérimentés et qualifiés, quand il s'agit, comme sous le régime actuel, de nommer pas moins de 270 estimateurs pour l'ensemble du pays. L'uniformité de la jurisprudence s'est d'ailleurs beaucoup ressentie, elle aussi, de cette multiplicité des commissions, en raison du défaut de liaison et de contact entre celles-ci. Et comme, par suite des particularités de l'estimation, l'application de règles uniformes n'était non plus garantie en seconde instance, c'est-à-dire devant le Tribunal fédéral — nous y reviendrons encore — il ne pouvait être question d'un règlement quelque peu homogène des estimations dans toute la Suisse. Notre projet mettant dans la compétence des commissions toute une série de nouveaux cas et leur donnant ainsi d'une façon notablement plus marquée le caractère de juridictions fédérales proprement dites, il est maintenant d'autant plus indispensable de pourvoir à ce que ces organismes puissent être composés de personnes en tout point à la hauteur de leur tâche et jouissant d'une certaine autorité. La réduction du nombre des arrondissements et la plus grande uniformité qui en résultera pour les estimations en première instance contribueront également à rendre plus rares les recours et, par là, à accélérer la procédure conformément aux vœux exprimés à cet égard.

Art. 54.

Cet article consacre en principe le régime appliqué jusqu'ici quant à la *composition des commissions d'estimation*, qui continueront donc d'être formées, *pour chaque cas à trancher*, de 3 membres

nommés par diverses autorités. On avait suggéré, au sein de la commission d'experts, de porter l'effectif des commissions à 5 membres, mais, à une grande majorité, cela fut jugé inopportun en raison de la complication inutile qui en fût résultée pour la procédure. Une telle extension augmenterait au surplus les frais d'une façon excessive, sans gain équivalent à quelque point de vue. On ne saurait guère prétendre, en particulier, que les estimations seraient meilleures ainsi. Pour toutes ces raisons, on s'en est tenu à l'ancien chiffre de 3 membres. Le projet maintient de même la désignation du président de la commission par le Tribunal fédéral. Toute l'activité des commissions d'estimation, tant pour la forme que pour le fond, relevant de cette autorité, c'est également celle-ci qui est le mieux placée pour choisir les personnalités vraiment qualifiées. Les nominations, avec ce régime, seront aussi soustraites à toute influence politique, ce qui ne peut être qu'avantageux à notre avis. La désignation du second membre avait été confiée au Conseil fédéral, en 1850, dans l'idée qu'il veillerait à ce que les intérêts de la chose publique, c'est-à-dire de l'expropriant en tant que poursuivant le but d'utilité générale, fussent dûment sauvegardés, tandis que la délégation aux gouvernements cantonaux de l'élection du troisième membre s'inspirait de l'intention d'assurer la représentation de l'exproprié. Bien qu'il ne faille pas considérer les commissions d'estimation comme des tribunaux arbitraux dans lesquels chacune des parties devrait nécessairement avoir un défenseur de ses prétentions — auquel cas le mieux serait peut-être que les trois membres fussent désignés par le Tribunal fédéral — le projet a consacré le régime actuel de nomination dans l'hypothèse qu'à l'avenir, aussi, les diverses autorités compétentes seraient en mesure de trouver des estimateurs *indépendants* et conscients de leur responsabilité même si elles s'inspiraient d'autres considérations dans leur choix. Le projet part du principe qu'il y aura dans chaque cas, comme jusqu'ici, un estimateur désigné par le canton intéressé. Cela est désirable pour le seul motif, déjà, que certains facteurs déterminants de l'estimation peuvent varier de canton à canton et qu'il est dès lors important que les connaissances locales y relatives soient assurées à la commission. Prévoir pour la nomination du délégué *cantonal* une autre autorité que le Conseil d'Etat n'était évidemment pas concevable. Il fallait dès lors nécessairement statuer, dans le projet, une extension de chaque commission dans son ensemble et prévoir expressément que serait appelé à fonctionner comme troisième membre, dans chaque cas déterminé, le délégué élu par le gouvernement du canton en cause. On assure ainsi à l'estimation son caractère local, en tant que cela est indiqué, tout en sauvegardant la continuité nécessaire quant aux principes et aux points d'ordre juridique.

Art. 55.

Pour ce qui regarde les détails de l'*organisation des commissions*, on consacre ici également, quant à la durée des fonctions, le régime actuel, qui la fait aussi coïncider avec celle du Tribunal fédéral depuis l'introduction de la loi sur les installations électriques à faible et à fort courant. Afin de préciser la condition de droit public des commissions, l'art. 55 dispose d'autre part que les estimateurs sont responsables de leur gestion comme des fonctionnaires fédéraux. Une *assermentation* n'était pas prescrite jusqu'ici et on en a fait abstraction dans

Art. 56.

Ces dispositions concernant la *récusation* ne divergent pas considérablement de celles de l'art. 30 de la loi de 1850. Il n'a pas paru nécessaire, cependant, de dire expressément que le membre en cause ne peut concourir à la décision à prendre sur son cas. La possibilité d'attaquer la décision de la commission, d'autre part, ressort des dispositions générales de l'art. 71.

Art. 57.

Cet article étend quelque peu les *attributions du Tribunal fédéral en matière de surveillance*, en conférant à cette autorité la faculté d'édicter au besoin des prescriptions complémentaires sur la procédure à suivre par les commissions. Le droit du Tribunal fédéral de donner des *directions générales* aux commissions permettra à ce corps d'influer sur la pratique des commissions, et l'application des concepts juridiques nouveaux qui naîtraient de la jurisprudence, d'une manière plus prompte et plus efficace que par un simple prononcé sur recours. Est nouvelle, d'autre part, la faculté d'exiger un *rapport des présidents et commissions concernant leur gestion*. Il serait indiqué de vouer à l'avenir plus d'attention à cette branche de la jurisprudence fédérale et, en particulier, d'en faire l'objet d'une statistique. Nous admettons que le Tribunal fédéral lui réservera désormais la place qui convient dans son propre rapport annuel.

Toutes ces dispositions se justifient de par la nature administrative de la procédure d'estimation, qui, comme telle, doit être affranchie des formes rigides de la procédure civile ordinaire.

Art. 58.

Ici figure une *énumération* claire et complète des attributions légales des commissions. Ces divers objets n'appellent point de remarques particulières, attendu qu'ils ont déjà été examinés, ou le seront encore à l'endroit convenable.

Art. 59.

Ces dispositions règlent la *compétence des commissions à raison du lieu*. Si, à cet égard, l'on table en principe sur la situation de l'immeuble exproprié, c'est que cela est tout indiqué pour la grande majorité des cas. Il ne faut pas omettre, en revanche, qu'il peut se produire des expropriations pour lesquelles l'application stricte de la règle serait impossible et il conviendrait de procéder plutôt suivant la loi de 1850, aux termes de laquelle tous les cas intéressant la même entreprise doivent être tranchés par la même commission d'estimation. C'est pour ce motif que le projet autorise le Tribunal fédéral, lorsqu'une expropriation s'étend sur le territoire de plusieurs arrondissements, à déférer à la commission compétente pour l'objet principal également les cas ne rentrant pas dans son ressort territorial.

Art. 60.

La *procédure devant la commission d'estimation* est réglée par les art. 60 à 69. Le premier spécifie et groupe tout d'abord les divers cas, selon leur nature, quant à savoir si la procédure s'ouvre d'office ou à la requête d'une des parties et, ici, de laquelle. Ces dispositions n'exigent point de commentaire, attendu qu'elles vont de soi. On n'a pas prévu de procédure de conciliation pour les litiges ne surgissant qu'en cours d'opérations, ou une fois celles-ci terminées, et qui ne visent pas la fixation de l'indemnité. Ces contestations sont introduites par simple remise d'un mémoire au président de la commission (art. 62). Cela n'empêche nullement le président, qui pourvoit à l'échange d'écritures nécessaire pour l'instruction (art. 62), de procéder néanmoins à une tentative de conciliation avant de convoquer la commission, suivant son tempérament et les particularités du cas.

Art. 61.

Cet article pose comme règle un *débat oral*, accompagné d'une *inspection locale* — comme le veut d'ailleurs la nature même de l'expropriation —, et détermine les parties à citer. En raison du principe, statué en l'art. 39, suivant lequel l'estimation de la commission doit porter également sur les indemnités à payer aux intéressés qui n'ont point fait de production, si leurs droits sont notoires ou constatés dans le tableau d'expropriation, il y a lieu de citer aussi lesdits tiers, afin qu'ils puissent formuler encore leurs prétentions. Il n'était pas indispensable de mentionner expressément les titulaires de servitude, locataires, fermiers et créanciers de droits personnels annotés, du moment qu'ils doivent être traités comme parties distinctes dans la mesure où leurs droits s'éteignent par suite de l'expropriation (art.

21 et 35), c'est-à-dire être cités sans autres formalités. Si la procédure d'estimation ne demeure nécessaire qu'afin de fixer les indemnités revenant à certains créanciers hypothécaires, ce sont naturellement ces derniers qui constituent les parties à proprement parler, et citer l'exproprié qui s'est arrangé avec l'expropriant n'est alors pas de rigueur. Les autres créanciers hypothécaires ne sont point parties dans la procédure. On ne peut cependant les empêcher d'y concourir, leurs intérêts étant aussi en jeu. Si ces créanciers comparaissent et forment des conclusions divergeant de celles de l'exproprié, ils prennent le caractère d'intervenants distincts et doivent être traités comme tels dans la procédure subséquente (cfr. les observations concernant l'art. 22).

Art. 62.

Un *échange d'écritures* s'impose dans tous les cas où il n'y a pas eu procédure préalable de conciliation, c'est-à-dire où une prétention est portée directement devant la commission d'estimation, soit par l'expropriant, soit par l'exproprié, soit encore par un tiers. Il devra énoncer au minimum les conclusions des parties et les contredits y relatifs, les faits reconnus ou contestés, afin que le cas soit élucidé de manière à rendre possibles les autres mesures qu'exige l'instruction. Les prétentions formulées seront le plus souvent motivées d'emblée; si pareille justification fait défaut, cependant, cela ne doit pas, selon le projet, être une cause d'irrecevabilité. Un échange d'écritures est prévu à titre *facultatif* pour d'autres cas encore, dans lesquels les indications nécessaires ressortent déjà des pièces de la procédure concernant le dépôt des plans et l'expropriation. Il a pour but, ici, de permettre aux parties une justification de leurs demandes et objections plus approfondie qu'à l'occasion du débat oral et dans les pièces produites jusqu'alors. Faculté est laissée au président de la commission d'ordonner la production de tels motifs écrits avant ou seulement après l'inspection locale, de même que de requérir des parties déjà auparavant la production de leurs moyens de preuve.

Art. 63.

Le cas visé ici, et qui n'était pas réglé jusqu'à présent, n'est pas rare en pratique. Si l'expropriant conteste l'*existence d'un droit* pour lequel on réclame indemnité, la question se pose de savoir si ce litige peut être tranché lui aussi en procédure d'estimation. Notre projet se prononce négativement à cet égard, vu le fait qu'en sa qualité d'autorité de justice administrative fédérale la commission d'estimation n'est pas compétente, constitutionnellement, pour connaître de questions le plus souvent de pur droit privé comme celle-là et qui se

vident très fréquemment encore selon le droit cantonal, par exemple quand c'est l'existence d'une servitude constituée avant 1912 qui est en cause. La possibilité d'une procédure incidente s'impose dès lors ici, sa connexité avec celle d'estimation pouvant et devant toutefois être sauvegardée, en ce sens qu'il soit fixé un délai pour l'introduction de l'action devant la juridiction compétente, sous commination, à défaut, de reconnaissance du droit. La législation en matière d'expropriation peut en statuer ainsi, dans ce cas, aussi bien que relativement à l'extinction des droits ensuite de l'expropriation *effectuée*, comme le fait l'art. 85. Il est vrai, au surplus, que faire rentrer également la solution de litiges du genre considéré dans la procédure générale d'expropriation serait plus rationnel et mènerait plus rapidement à chef, et il est effectivement déjà arrivé que les parties, d'un commun accord, aient confié le règlement de la contestation à la commission d'estimation, qui, de son côté, ne refusa pas de statuer encore qu'elle n'y fût nullement tenue. Cette pratique, le projet la consacre dans l'intérêt d'une accélération de la procédure, astreignant ainsi la commission d'estimation à vider également les questions susmentionnées quand les parties sont d'accord de les lui soumettre. La conclusion d'un arrangement à cet effet est facilité aux parties en ce que la décision de la commission peut faire l'objet, sans restriction, d'un recours au Tribunal fédéral, compensation plus que suffisante de la soustraction des litiges à la juridiction cantonale. Avec ce régime, ce ne sera plus qu'exceptionnellement, à l'avenir, qu'une partie exigera l'introduction d'une action devant la justice du canton.

Art. 64.

On trouve dans ces dispositions le *complément nécessaire, quant à la procédure*, de celles des art. 18 et 21 concernant la *condition des droits de gage immobilier* par rapport aux *servitudes foncières* de rang postérieur. Ainsi qu'il a été relevé au sujet de ces articles, les titulaires de servitudes ne peuvent pas du tout réclamer d'indemnité lorsque leurs droits grèvent l'immeuble au préjudice des créanciers gagistes de rang antérieur. Quant à savoir ce qui en est à ce point de vue, c'est chose que permet seule de constater la double estimation de l'immeuble : avec et sans la servitude. Mais pour que pareille évaluation ait lieu, il faut une demande expresse des créanciers hypothécaires qui se croient lésés. Il est évident que cette réquisition ne peut pas être formulée n'importe quand, mais au plus tard à l'occasion du débat sur l'estimation. Les renseignements nécessaires relativement aux conditions auxquelles la présentation de la demande est subordonnée, ont déjà été donnés lorsqu'a été examiné l'art. 18. Si, pour en revenir à l'art. 64, la double estimation établit que la

valeur de l'immeuble avec prise en considération de la charge ne suffit pas à couvrir intégralement les créanciers gagistes de rang antérieur, la commission d'estimation doit écarter les demandes d'indemnité des titulaires de servitudes, soit ne les adjuger que dans la mesure où l'estimation faite en négligeant la charge donnerait un excédent au delà de la couverture des créanciers gagistes. C'est ce que prévoit le 3^e alinéa de l'art. 64, par application du principe de l'art. 21, selon lequel l'indemnisation des titulaires de servitudes dépend de ce que la charge ne grève pas l'immeuble exproprié au préjudice des créanciers gagistes de rang antérieur.

Art. 65.

Il s'agit ici d'un autre cas où une *double estimation* est nécessaire. On en a déjà parlé au sujet de l'art. 10, qui vise l'*extension de l'expropriation à la demande de l'exproprié*. Cette demande doit, aux termes de l'art. 33, lettre *b*, être formulée encore durant le délai de production, après le dépôt du plan d'expropriation, et en tout cas au plus tard avant la clôture de la procédure de conciliation (art. 38). Ici également, la commission doit non seulement procéder à la double estimation, mais aussi — vu le résultat de cette dernière — décider s'il y a lieu d'adjuger ou non la demande d'extension de l'exproprié. Cela ressort d'ailleurs clairement de l'art. 58, lettre *b*, et de l'art. 60, lettre *a*.

Régulièrement, la *demande de l'expropriant en extension de l'expropriation* ne peut être produite qu'une fois rendue la décision de la commission d'estimation sur l'indemnité due pour la dépréciation du reste de l'immeuble. Le délai nécessaire est fixé à l'art. 11, 2^e al. La possibilité pour l'expropriant, selon l'art. 65, 2^e al., de requérir une double estimation de la commission déjà et, par là, une décision concernant la légitimité de sa demande d'extension, est propre à abrégier la procédure. Il se peut que personne, dès l'abord, ne pense à recourir contre cette décision, et comme l'expropriant aurait à supporter lui-même les frais de la nouvelle procédure nécessaire autrement dans ce cas, il est dans son intérêt qu'une telle dualité soit évitée. C'est pourquoi l'expropriant présentera très souvent sa demande d'extension déjà à *titre éventuel* à la commission, qui ne devra alors pas faire difficulté d'estimer d'emblée le tout.

Art. 66.

Cet article affranchit l'*administration des preuves*, devant la commission d'estimation, des entraves résultant de l'inofficialité des débats et de l'exigence d'une production simultanée de tous les moyens

de preuve, la commission n'étant déclarée liée par les conclusions des parties qu'en ce qui concerne son prononcé — par quoi il faut entendre, suivant la pratique suivie jusqu'ici, que les conclusions relatives au *montant total* de l'indemnité peuvent seules être retenues — mais non quant à l'administration des preuves. La commission doit donc, comme le veut au surplus la nature spéciale de cette procédure administrative, dans laquelle les parties doivent pouvoir faire valoir leurs droits même sans l'assistance d'un avocat, ordonner de son propre chef la production des preuves qu'elle juge nécessaires. Il lui faut aussi pouvoir relever elle-même les preuves. C'est à dessein que l'on a laissé de côté, dans l'énumération des moyens licites, le *serment* supplétoire, et cela pour l'exclure. L'article est fait pour le principal cas d'entrée en activité de la commission, qui est de fixer l'indemnité d'expropriation proprement dite. Mais il doit évidemment s'appliquer aussi aux autres litiges dont connaîtra désormais la commission. Il s'agira en effet, là, soit de réclamations en dommages-intérêts, soit d'incidents de la procédure d'expropriation, qu'il convient de faire rentrer dans la procédure d'instruction pour les mêmes motifs qu'en ce qui concerne les indemnités d'expropriation proprement dites. Le concours d'*experts* ne sera nécessaire qu'exceptionnellement, puisqu'en règle générale la commission pourra s'en remettre aux lumières de quel'un de ses propres membres. Le silence du projet quant à la forme de l'*audition des témoins* autorise à conclure que les dispositions générales du droit fédéral feront règle sur ce point. Il n'est rien dit non plus de l'*appréciation des preuves*, dans l'idée que la libre appréciation va de soi aujourd'hui en droit fédéral. En cas de doute au sujet de l'une ou l'autre question de procédure, d'ailleurs, l'art. 57 permet au Tribunal fédéral, comme on l'a vu, d'édicter en tout temps les dispositions complémentaires nécessaires.

Art. 67.

Il a en revanche paru indispensable de statuer dans la loi encore des dispositions sur le *contenu du procès-verbal* relatif aux débats devant la commission et, par là, aussi sur celui de la décision rendue. Cette dernière doit comprendre les éléments spécifiés à l'art. 67 pour pouvoir constituer la base qu'exige l'exécution, d'une part, des obligations de l'expropriant quant au paiement de l'indemnité et, d'autre part, des formalités de mutation au registre foncier (art. 82 et 87). Il importe, particulièrement, que les divers composants de l'indemnité dans son ensemble selon l'art. 16 soient indiqués chacun pour soi, car on ne saurait pas clairement, lors de l'exécution, ce qui peut être payé directement à l'exproprié et ce qui doit l'être aux créanciers gagistes (art. 83 et 88).

Ces prescriptions sont aussi nécessaires, enfin, du fait que la décision de la commission d'estimation est assimilée à un arrêt du Tribunal fédéral au point de vue de son exécution et qu'elle doit pouvoir être attaquée par les mêmes moyens de droit qu'un tel arrêt (art. 69).

Art. 68.

C'est principalement eu égard aux coïntéressés qu'a été prévue la disposition du 1^{er} alinéa de cet article relative à la *communication* de la décision de la commission d'estimation, et cela afin de spécifier que les créanciers gagistes qui ont participé à la procédure (art. 22, 51, 61) doivent être traités comme parties. Dans ledit cas, ces créanciers doivent avoir aussi la faculté d'attaquer la décision rendue sur leurs conclusions (art. 72) et, à cet effet, il faut que cette décision leur soit signifiée individuellement. La disposition du 2^o alinéa tend à remédier à la défectuosité, ressentie maintes fois, résultant de ce que les décisions sur cas connexes étaient communiquées non point conjointement, mais à des intervalles souvent considérables, de sorte qu'il était également impossible de les *traiter* simultanément en procédure de recours. Ceci fut fréquemment une cause de règlement inégal des cas en instance supérieure — à quoi l'organisation actuelle de ladite procédure peut de son côté, il convient de le dire, avoir contribué pour une bonne part. Il n'y a évidemment pas possibilité de vider en même temps dans la procédure d'estimation *tous* les litiges que provoque l'expropriation au profit d'une entreprise de très grande étendue. Cependant, l'introduction de la procédure ne dépendant plus de l'expropriant, d'après le projet, mais du président de la commission d'estimation, on pourra liquider plus aisément que jusqu'ici à la suite l'un de l'autre et sans notable interruption les cas se rapportant au même dépôt de plan; et il sera alors sans doute aussi possible de différer la communication des diverses décisions jusqu'à ce que l'expédition en soit terminée pour l'*ensemble* des intéressés. Reste à voir si cette disposition aura plus d'effet que celle de l'art. 78 actuel, qui, poursuivant le même but, est demeurée plus ou moins lettre morte.

Art. 69.

Le projet reproduit ici le principe déjà énoncé dans l'article 35, 2^e al., de la loi de 1850 au sujet de la *force exécutoire* des décisions de la commission, décisions qu'il assimile aux arrêts du Tribunal fédéral aussi en ce qui concerne le mode de les attaquer (cf. art. 192 à 198 de la loi du 22 novembre 1850 sur la procédure à suivre devant le Tribunal fédéral en matière civile).

Art. 70.

Dans ces dispositions, le projet complète celles qui conditionnent la procédure devant la commission d'estimation de prescriptions visant l'*envoi en possession anticipé*, qui, dans la loi actuelle, figure au chapitre de l'exécution et des effets de l'expropriation.

Le projet consacre en principe la faculté, pour l'expropriant, de demander d'être envoyé en possession des droits auxquels il prétend déjà avant que toute la procédure d'estimation soit achevée — il faut en effet voir là une nécessité pratique — et il formule de même que jusqu'ici les conditions restrictives qui doivent forcément être statuées, quant à l'exercice dudit droit, dans l'intérêt de l'exproprié. Il n'est point rare qu'un dommage excessif menaçât l'entrepreneur s'il devait différer le commencement des travaux jusqu'au règlement définitif de toutes les demandes d'indemnité. Pareil dommage, l'expropriant doit cependant tout au moins le rendre vraisemblable et c'est par conséquent la première condition *positive* de la prise en considération de sa requête. Une autre exigence nécessaire est que cette modification de l'état de fait ne rende pas impossible la bonne appréciation des prétentions de l'exproprié; et il faut, à cet égard, faire en sorte que l'autorité d'estimation de seconde instance — maintenant elle aussi dans le projet — puisse encore se rendre compte à suffisance des circonstances déterminantes. Pour cela, il est en tout cas indispensable d'attendre qu'ait eu lieu l'inspection locale de la commission d'estimation, comme le veut déjà la loi actuelle. Mais le projet va encore plus loin et prescrit une audition préalable de l'exproprié, chose nullement superflue si l'on sait que cette audition est parfois omise, au légitime mécontentement des expropriés. Pour la seconde instance, la possibilité du nouvel examen de la situation peut généralement être assurée au moyen d'une description détaillée des circonstances dans la décision de la commission d'estimation, avec ou sans photographies et croquis. Aux termes du projet, la commission peut au surplus subordonner l'envoi anticipé en possession à l'exécution des mesures qu'elle juge opportunes et le refuser si ce que fait l'expropriant ne suffisait pas à éclairer l'opinion de l'autorité de recours. L'obligation imposée déjà sous le régime actuel à l'expropriant de payer l'*intérêt pour le montant probable de l'indemnité* dès la prise de possession de l'objet exproprié, découle naturellement du fait que l'exproprié est privé de la jouissance de ses droits. Mais cela ne répare pas entièrement le dommage qu'il subit ainsi. On ne sait en effet pas encore à combien s'élèvera l'indemnité, puisqu'il faut d'abord que toute la procédure d'estimation s'accomplisse et qu'un recours peut au surplus s'ensuivre. L'exproprié ne saurait donc, en fait, réclamer l'intérêt qu'une fois les formalités d'estimation

achevées. Cette circonstance le mettra souvent en fâcheuse situation. Car s'il en est réduit, pour vivre, à la jouissance des biens-fonds dont l'expropriant prend possession par anticipation — terres cultivables, immeuble de rapport, etc. — ces ressources lui font brusquement défaut sans aucune compensation par ailleurs, tandis que les charges grevant sa propriété — impôt foncier, intérêts hypothécaires et autres — qui viennent à échéance entre temps doivent être acquittées, les ayants droit ne pouvant pas être renvoyés à se payer sur une indemnité qui n'est ni versée, ni même seulement fixée. L'exproprié doit également payer de sa propre bourse les frais de déménagement et autres qu'entraîne l'évacuation de la propriété, se procurer de l'argent pour acquérir un nouveau fonds, etc. Cette situation pénible, la possibilité d'exiger un cautionnement de l'expropriant — telle que la prévoit la loi de 1850 — ne l'en tire d'aucune manière, du moment qu'elle a simplement pour but de garantir le paiement *ultérieur* de l'indemnité d'expropriation et qu'elle ne fournit dès lors pas à l'intéressé l'argent liquide dont il a peut-être un pressant besoin au moment même où il se trouve privé de ses droits.

Le projet cherche à remédier à ces inconvénients en autorisant la commission d'estimation à imposer à l'expropriant, outre la *garantie* de l'indemnité future, le versement d'*acomptes* sur cette dernière, soit en *capital* — notamment à l'égard du préjudice personnel — soit en *intérêts* compensant ceux que l'exproprié doit pour ses dettes hypothécaires. On peut sans doute exiger ces prestations de l'expropriant, du moment qu'il entre en complète jouissance des droits de l'exproprié, et elles suffiront le plus souvent à rendre la situation supportable pour ce dernier. Dans les cas qui sont soumis à la commission d'estimation et qui aboutissent à un envoi anticipé en possession, il ne peut d'ailleurs plus s'agir de savoir si une indemnité est due ou non *en principe*, mais seulement de quel montant elle doit être. Et ce montant n'est pas purement hypothétique; on pourra au contraire toujours déterminer le minimum à payer par l'expropriant, quelles que soient les circonstances. Ce que ce dernier offre est connu de par les formalités antérieures, car il a dû s'exprimer à cet égard en procédure de conciliation et doit maintenant de nouveau, devant la commission, se prononcer sur les prétentions de l'exproprié. Si, comme ce sera le cas le plus fréquent, l'exproprié réclame davantage, l'offre de l'expropriant constituera quoi qu'il en soit toujours le minimum de ce qu'il lui faudra payer en définitive. On peut par conséquent exiger immédiatement sans aucune appréhension le versement de l'intérêt sur la somme offerte — pour la totalité de l'indemnité, il court au surplus du jour de la prise de possession — ou, en acompte sur cette somme, un montant déterminé pour les frais de déménagement, ou encore ordonner qu'une partie de la somme sera fournie à

titre d'acompte et pour remboursement d'une dette hypothécaire échue à un créancier gagiste impatient. La commission d'estimation doit, d'autre part, pouvoir décider en toute liberté d'appréciation si et dans quelle mesure des sûretés sont encore nécessaires, ce qui ne sera que rarement le cas, en fait. C'est de considérations analogues que s'inspire l'art. 79, qui vise à améliorer d'une manière semblable la situation de l'exproprié en procédure de recours.

Les litiges au sujet de l'envoi en possession anticipé étaient tranchés jusqu'ici par le Conseil fédéral. On a reconnu de toute part que ce régime n'est pas le bon. Il faut en effet que les parties aient l'occasion de s'expliquer verbalement et la procédure doit être accélérée et affranchie de formalités. Il a dès lors paru indiqué de déférer ledit incident, comme tous les autres, également à la commission d'estimation. C'est d'autant plus nécessaire que la disposition concernant les acomptes et les sûretés ne peut être appliquée correctement que par l'organe capable d'apprécier aussi la valeur des prétentions formulées.

Pour l'établissement de conduites électriques, la loi sur les installations électriques à fort et à faible courant a admis à l'art. 53 l'envoi en possession provisoire, à titre exceptionnel, déjà après l'approbation des plans, c'est-à-dire d'une manière tout à fait générale, et cela sans qu'il faille d'abord une autorisation spéciale ni un avis au propriétaire en cause. Cela a eu pour résultat, en pratique, que l'établissement des conduites a été entreprise assez communément dès qu'il n'y avait point d'opposition ou qu'elles étaient vidées, sans que les propriétaires en eussent seulement connaissance, chose à laquelle il faut attribuer une bonne part du mécontentement nourri à l'égard des usines d'électricité par de nombreux propriétaires fonciers.

Ici également, le projet entend remédier à la situation, en modifiant ainsi que le prévoit l'art. 116, ch. 2, des dispositions transitoires et finales, l'art. 53 précité de la loi sur les installations électriques à fort et à faible courant. Il ne va toutefois pas aussi loin que de prohiber pour ces cas également une prise de possession anticipée avant le débat devant la commission d'estimation. C'est qu'il s'agit alors le plus souvent d'empiètements d'importance secondaire sur la propriété d'autrui — en tant qu'il n'est pas question de grands pylônes — et en tout cas d'empiètements dont les effets dommageables pour l'exproprié peuvent beaucoup mieux être constatés quand l'installation est faite qu'auparavant. On est fondé, dans ces conditions, à s'en tenir au principe que, dans les cas dudit genre, les travaux peuvent être entrepris en règle générale dès que sont vidées les oppositions à l'expropriation, sans devoir attendre jusqu'à l'inspection locale de la commission d'estimation. Les propriétaires ont en re-

vanche bien le droit d'exiger que les travaux n'aient pas lieu sans qu'on les ait avisés et que cet avis leur soit donné suffisamment tôt. Il faut de même qu'ils soient en mesure, lorsqu'il s'agit de circonstances exceptionnelles, de faire valoir leurs motifs en vue d'un ajournement des travaux jusqu'au débat de conciliation ou d'estimation. Le projet tient compte de la chose en exigeant, pour ces cas aussi, une autorisation formelle de prise de possession anticipée, qui est de la compétence du président de la commission. Il est admis, à cet égard, que le président aura la faculté d'accorder l'autorisation également pour toute la conduite, après avoir donné aux intéressés l'occasion de formuler éventuellement leurs oppositions. Il pourra de même, cela va de soi, retirer ensuite pareil permis général à l'égard de certains cas particuliers, si les propriétaires en cause peuvent invoquer des motifs concluants.

Cette réglementation paraît sauvegarder à suffisance tous intérêts légitimes, sans néanmoins rendre la procédure trop difficile à l'expropriant. Aux cas visés ici, sont naturellement de même applicables les prescriptions relatives aux sûretés et aux acomptes.

2. *Recours.*

On s'est généralement accordé à trouver, lors de la discussion sur la revision de la loi de 1850, que le régime actuel des recours en matière d'expropriation n'était pas entièrement satisfaisant. Les avis divergeaient considérablement, en revanche, sur le point de savoir par quoi il fallait le remplacer, et l'on s'est demandé même s'il était bien indispensable, en soi, de prévoir un recours contre les décisions de la commission d'estimation.

Il est certainement vrai, pour ce qui est de cette dernière question, que le projet donne plus de garanties que les décisions des commissions présenteront seulement un minimum de points d'attaque, de par l'étendue plus considérable des arrondissements d'estimation — assurant une liquidation plus uniforme des cas en première instance déjà —, la composition différente des commissions, les occasions plus fréquentes que ces organismes auront de fonctionner et, enfin, l'autorité plus marquée de leur président, qui dirigera toute la procédure. Mais même en adoptant toutes les dispositions proposées à ces divers points de vue, on ne saurait se passer d'une autorité supérieure, en tout cas pas pour le jugement des multiples questions de droit qui peuvent toujours, quoi qu'il en soit, surgir au cours de la procédure d'expropriation et qu'une loi nouvelle est précisément appelée à soulever. Le projet confère au surplus tant d'attributions nouvelles aux commissions d'estimation — attributions qui appartenaient jusqu'ici au Tribunal fédéral en tant que juridiction civile

unique, ou aux tribunaux ordinaires, ou encore au Conseil fédéral, et pour lesquelles il s'agissait le plus souvent non seulement de questions d'estimation, mais aussi de points juridiques — qu'une seconde autorité, ayant essentiellement les lumières nécessaires en fait de droit, est indispensable. Il convient d'ailleurs de pourvoir dans ce domaine également à ce que des concepts uniformes président à l'application et à l'évolution ultérieure de la réglementation légale. On ne saurait donc faire abstraction d'une autorité fédérale centrale, qui ne peut être que de l'ordre judiciaire, vu la nécessité de son indépendance envers l'administration, souvent elle-même partie dans la procédure d'expropriation. Nous n'avons pas jugé heureuse l'idée de prendre comme telle juridiction la future Cour administrative. Il nous paraît beaucoup plus indiqué de choisir le Tribunal fédéral, même si ladite cour devait être organisée à titre distinct. Si c'est le Tribunal fédéral qui est chargé de la justice administrative, la question perd d'emblée toute importance pratique. Encore qu'on ne puisse parler d'une activité de droit civil proprement dite ni d'une juridiction de droit public dans le domaine de l'application des principes juridiques en matière d'expropriation, les points de contact avec le droit civil, d'une part, et avec le droit public dont le Tribunal fédéral est le gardien, d'autre part, sont si nombreux qu'il ne serait vraiment pas justifié de soustraire ces cas à la connaissance de l'autorité sus-désignée. Jusqu'ici déjà le Tribunal fédéral s'est acquitté de sa tâche en matière d'expropriation, en tant que le régime légal le faisait intervenir, d'une manière satisfaisant à toutes les exigences légitimes. Pour la continuité de la jurisprudence aussi, il est désirable que cette dernière demeure entre les mains de l'ancienne autorité, d'autant plus que les déficiences existant à l'heure actuelle peuvent aisément être supprimées au moyen de simples changements d'organisation.

L'accord des opinions est pour ainsi dire complet relativement à la nécessité d'un recours possible quant aux questions juridiques. Les conceptions ne divergent considérablement que sur le point de savoir si une seconde autorité est encore nécessaire pour les simples questions d'estimation. Et, à cet égard, il faut bien reconnaître que si la procédure actuelle était maintenue, on serait fondé à formuler les craintes les plus graves, tant au sujet de sa nécessité même qu'à celui de son utilité. Avec le régime de la loi de 1850, en effet, rien ne garantit que l'estimation du second collègue soit meilleure que celle du premier et que le correctif de seconde instance s'inspirât de *principes rigoureusement uniformes*, c'est-à-dire qu'il assurât une estimation uniforme pour tout le pays. La cause en est que le Tribunal fédéral, comme tel, n'a pas les connaissances de fait nécessaires et n'a pas non plus le temps de s'occuper lui-même de l'estimation,

au sujet de laquelle il est réduit à s'en remettre à l'avis d'experts. Or, ces experts, ce n'est pas lui-même qui les désigne aujourd'hui, mais le juge commis à l'instruction du cas particulier, ce qui fait que la commission d'experts est constituée spécialement et différemment pour chaque recours ou groupe de recours. Il n'y a dans ces conditions nulle garantie que les experts ainsi nommés procèdent à l'estimation en meilleure connaissance de cause que la commission de première instance. Le plus souvent, d'ailleurs, ils sont pris parmi les personnes qui font déjà partie de commissions d'estimation. On peut donc bien affirmer que les commissions prévues dans le projet, et dirigées par un président capable, qui se mettra rapidement au courant de toute la matière, feront l'affaire en tout cas mieux et d'une manière plus heureuse qu'une commission d'experts occasionnels. Les expertises de seconde instance n'accusent aucune *homogénéité* maintenant déjà, ceux qui y sont commis ignorant tout les uns des autres, n'ayant aucun contact entre eux et pouvant ainsi se mettre à la tâche en partant de points de vue entièrement différents. L'instruction par le juge fédéral désigné à cet effet, quand d'ailleurs il y en a une, ne saurait remédier à ce vice, car les juges instructeurs peuvent s'inspirer eux aussi de concepts divers, non compté qu'ils n'interviennent généralement pas dans l'estimation, comme chose intéressant uniquement les experts. Avec l'organisation actuelle du Tribunal fédéral, les avis d'experts sont donc déterminants pour l'estimation, car le tribunal n'y déroge que s'ils partent d'hypothèses manifestement fausses ou sont contraires à des principes juridiques établis. Et il ne peut non plus en être autrement, puisque le Tribunal fédéral — qui n'est pas en mesure de se rendre chaque fois *in corpore* sur les lieux et dont les membres ne peuvent savoir d'emblée les prix des terres et des maisons — ne connaît pas mieux que les experts les circonstances locales et conditions particulières. C'est aussi pourquoi la possibilité actuelle de provoquer une décision du Tribunal également sur l'estimation, à l'égard de la proposition retenue par le juge instructeur d'après le rapport des experts, n'est pas davantage propre à amener l'uniformité désirable dans les estimations.

Si donc, vu ces considérations, on peut prétendre qu'un nouvel examen des décisions des commissions, réorganisées suivant le projet, n'est plus nécessaire en tant qu'il s'agit simplement de l'estimation, il a néanmoins été jugé indiqué de conserver pour l'avenir la possibilité d'un recours contre l'estimation aussi. Et cela, tout d'abord, afin de garantir autant que possible, dans ce domaine comme en d'autres, l'uniformité de la jurisprudence et de pourvoir à ce que les mêmes principes soient appliqués dans *tous* les arrondissements d'estimation, de manière qu'on n'accorde pas ici une indemnité re-

fusée ailleurs. Car pour les estimations aussi, des règles générales peuvent certainement être posées sans qu'il doive nécessairement s'agir de principes rigides, dont l'inobservation constituât une violation du droit. En second lieu, les questions d'estimation sont souvent en connexité étroite avec des points de droit pur. Et si l'on doit prévoir pour ceux-ci une seconde juridiction, c'est tout bénéfice pour la célérité de la procédure si la différence d'appréciation du point de droit déterminant pour l'estimation, par rapport à la thèse admise en première instance, ne donne pas lieu nécessairement à un renvoi à cette dernière, la nouvelle estimation pouvant au contraire être faite directement par l'autorité de recours. Des intérêts matériels d'une telle importance peuvent être en jeu dans les affaires d'expropriation pour l'une et l'autre parties, que la possibilité de reviser la décision de la commission d'estimation et d'en corriger les erreurs, le cas échéant, est propre à tranquilliser les intéressés. Des fautes peuvent être commises dans ce domaine même par l'autorité la mieux informée. Mais elles peuvent l'être aussi par une partie, soit que cette dernière n'ait pas été représentée en première instance, soit qu'elle ou son mandataire n'ait pu découvrir qu'après le débat devant la commission d'estimation des moyens de preuve décisifs à l'appui de ses prétentions.

Le projet cherche ici, d'un côté, à créer par un autre régime des estimations en seconde instance la garantie d'un meilleur résultat et d'une pratique uniforme, et, d'un autre côté, à affranchir le Tribunal fédéral comme tel, dans la mesure du possible, des questions de pure estimation, tout en le conservant pour le jugement des points de droit en dernier ressort et en lui assurant une influence sur les estimations au point de vue exclusivement juridique. A cet effet, le projet institue une *commission centrale ou supérieure d'estimation*, relativement peu nombreuse, dans laquelle devront pour chaque cas être choisis les experts. Il délègue en outre la direction de la procédure d'estimation à un juge instructeur, ayant à collaborer avec les experts, à leur fournir ainsi les renseignements juridiques nécessaires et à rendre une décision sur le cas en sa totalité. Enfin, appel au Tribunal fédéral est prévu, à l'égard de ces décisions, pour trancher des questions de droit pur.

Toute cette organisation sera encore examinée en détail avec les divers articles qui s'y rapportent.

Art. 71.

Cet article fixe la *forme du recours* et le *délat* à observer, et cela de la même façon que la loi actuelle. Le recours a effet dévolutif et soumet toute la décision intervenue à l'examen de la juridiction su-

périeure, devant laquelle les parties peuvent dès lors produire aussi de nouveaux moyens de preuve (art. 76). De nouvelles conclusions au *fond*, qui n'auraient pas déjà été formulées en procédure de conciliation ou d'estimation bien que cela eût été possible, ne sont toutefois pas recevables. Les expropriés ont tellement de temps et d'occasions pour formuler et mûrement peser leurs exigences pendant le délai de production, puis en procédure de conciliation et enfin devant la commission d'estimation, qu'un droit illimité d'émettre des présentations nouvelles — chose qui retarde toujours la liquidation du cas — ne serait pas justifié.

Art. 72.

Ces dispositions déterminent la *qualité pour recourir*, ne la reconnaissant aux titulaires de droits de gage immobilier, de charges foncières et d'usufruits, comme parties de rang secondaire, que s'ils avaient déjà pris part à la procédure d'estimation. Ces intéressés auront en effet été rendus attentifs à l'expropriation par la publication faite en procédure de conciliation et il leur aura donc été possible, s'ils croyaient leurs droits compromis, de formuler des conclusions déterminées devant la commission d'estimation. S'ils n'en font rien, on peut admettre qu'ils acceptent la décision de cet organe. Si le projet ne mentionne pas les autres *titulaires de servitudes* ni les créanciers de droits personnels annotés, c'est que, si leurs droits s'éteignent, ils sont réputés *parties*, que l'indemnité leur revenant doit faire l'objet d'une décision distincte et qu'il va dès lors de soi que le droit de recourir leur appartient également, mais naturellement dans la seule mesure où il s'agit de leur indemnisation.

Le *recours joint* prévu au second paragraphe l'a été en considération d'une nécessité maintes fois ressentie. Souvent, en effet, l'une ou l'autre partie serait disposée à accepter une décision de la commission, bien qu'elle lui paraisse attaquable à quelque point de vue, pour éviter les frais et ennuis d'un recours. Si alors elle s'abstient, mais apprend par la suite que l'adversaire a recouru, il ne lui est généralement plus possible d'en faire autant, le délai étant expiré. Il paraît par conséquent indiqué de déclarer applicable également ici l'institution du recours joint qui existe en procédure civile.

Art. 73.

Le statut et les attributions de la *commission supérieure d'estimation* dont il a été question aux observations préliminaires du présent chapitre, sont fixés dans les art. 73 à 75. D'après la première de ces dispositions, les membres de la commission doivent posséder pour

le moins les mêmes connaissances spéciales que ceux de la commission d'estimation de première instance. C'est parmi eux que seront pris dorénavant les experts commis à l'examen des cas soumis au Tribunal fédéral, et dont la désignation peut être laissée, comme jusqu'ici, au juge d'instruction chargé de diriger la procédure. Il ne serait ainsi plus possible de choisir les experts au hasard. Ce seraient plus ou moins toujours les mêmes personnes, qui pourraient se familiariser à fond avec leur tâche et l'accomplir avec d'autant plus de savoir et d'autorité. Ces garanties atteindraient naturellement le maximum si chaque cas porté devant le Tribunal fédéral pouvait être déféré aux mêmes experts, et la proposition a effectivement été faite, dans les délibérations préliminaires, de n'instituer qu'une commission de 3 à 5 membres. Cette suggestion a cependant été repoussée, et à juste titre selon nous. A elles seules, les diversités linguistiques de la Suisse exigent que les trois langues nationales soient représentées dans la commission supérieure d'estimation. Il serait sans doute malaisé, en outre, de trouver des gens disposés à se charger d'une tâche aussi ardue dans ces conditions. Enfin, il importe que les diverses régions du pays soient représentées autant que possible dans cet organisme également, de manière que les conditions locales puissent être prises en considération ainsi qu'il convient pour l'estimation. Pour ces raisons, on s'est arrêté au chiffre de 14 membres, qui nous paraît le maximum admissible. Plus la commission serait nombreuse, en effet, moins elle serait à même de donner ce qu'on en attend. On n'a pas jugé devoir dire expressément que les diverses régions et langues y auraient leurs représentants, car cela ressort d'emblée de la tâche même de la commission et, au surplus, le *mode de nomination* prévu fournit les garanties nécessaires. L'institution d'un tel collège d'experts permanents en matière d'estimations permet en effet de confier les élections à d'autres autorités encore que le seul Tribunal fédéral. Si l'on juge utile et nécessaire de ne pas confier uniquement à ce dernier la nomination des commissions d'estimation d'arrondissement, mais d'y faire participer aussi les autorités politiques, les mêmes motifs parlent également en faveur de leur concours à la désignation de l'organe de seconde instance. C'est ce dont s'inspire le projet, en disposant que la moitié des membres de la commission supérieure d'estimation seront désignés par le Conseil fédéral, l'autre moitié par le Tribunal fédéral. La commission ne pouvant pas être trop nombreuse, ainsi qu'il a été montré, si l'on veut qu'elle accomplisse convenablement sa tâche, on ne saurait, ici, faire intervenir les gouvernements cantonaux. Un régime parallèle pour la nomination des deux espèces de commissions n'est donc pas entièrement possible. Néanmoins, le Conseil fédéral sera en mesure de procéder aux élections qui lui appar-

tiennent en se réglant sur des considérations analogues à celles qui guideraient les cantons. Telle qu'elle est prévue, la composition de la commission supérieure d'estimation est de nature à tranquilliser aussi les milieux qui croyaient jusqu'ici avoir à se plaindre que, sous le régime actuel des nominations d'experts faites exclusivement par le Tribunal fédéral, les intérêts des expropriés n'étaient pas suffisamment défendus. C'est intentionnellement, d'autre part, que le projet ne statue aucune incompatibilité entre les fonctions de membre de la commission d'arrondissement et de la commission supérieure d'estimation. On a considéré, en effet, que laisser un président de commission d'arrondissement ayant du temps disponible fonctionner aussi comme membre de la commission de seconde instance, ne pourrait être qu'avantageux pour les deux collèges selon les circonstances. Il convient en revanche, il va de soi, qu'une même personne ne puisse pas intervenir à l'un et l'autre titres dans un cas déterminé. Et c'est à quoi le projet pourvoit au moyen de la disposition relative à la récusation des membres de la commission supérieure, qu'il soumet aux mêmes règles que celle des membres du Tribunal fédéral.

Art. 74.

Ces dispositions réalisent à un autre point de vue encore l'idée dont procède l'institution d'une commission supérieure d'estimation, en donnant la possibilité de convoquer les membres de cette commission, en séances plénières, pour la *discussion de principes généraux en matière d'estimations*, si le besoin s'en manifeste dans la pratique. Pareille nécessité s'est déjà fait sentir sous l'empire de la loi actuelle, d'après le Tribunal fédéral. Il eût par exemple été fort désirable que des principes dudit genre pussent être arrêtés quant aux expropriations pour l'établissement de conduites électriques, car cela eût assuré à une certaine époque un règlement de ces affaires plus uniforme qu'il ne fut très souvent. Nous imaginons aussi que dans les cas soulevant des questions tout à fait nouvelles, par exemple, le Tribunal fédéral, avant d'en décider, jugera à propos d'entendre la commission plénière, de façon à pouvoir statuer en meilleure connaissance de cause que s'il devait s'en tenir au simple avis de quelques experts. Il s'agit de même de permettre aux membres de la commission supérieure commis à l'examen d'un cas de demander au Tribunal fédéral, s'ils éprouvent le besoin d'en discuter avec leurs collègues, de convoquer ces derniers à cet effet à une séance plénière. Ces possibilités nous paraissent devoir contribuer, à l'avenir, à faire autant que possible cesser les plaintes concernant la liquidation inégale des recours et réaliser le principe de l'égalité devant la loi aussi dans le domaine de la pure procédure d'estimation.

Art. 75.

Comme jusqu'à présent, la *procédure de recours en soi* est réglementée dans ce sens qu'elle est dirigée par un *juge d'instruction* (art. 73), qui désigne dans chaque cas les membres de la commission supérieure d'estimation appelés à fonctionner en qualité d'experts (art. 75), en choisissant ceux qui conviennent le mieux à raison de la langue et veillant à ce que l'un au moins connaisse bien les conditions locales. Le juge instructeur ne doit cependant pas être obligé de nommer *toujours* trois experts, comme le veut la loi du 22 novembre 1850 sur la procédure à suivre devant le Tribunal fédéral en matière civile, applicable actuellement. Il faut lui laisser la faculté de n'en désigner que deux ou même qu'un seul, suivant l'importance de l'affaire. Cette simplification s'est montrée désirable dans la pratique. Il était en effet excessif que trois experts et encore un ou deux juges fédéraux dussent opérer une descente sur les lieux afin de fixer l'indemnité à verser pour l'établissement de quelques poteaux de conduite, par exemple; les frais dépassaient de beaucoup la somme en jeu. Une autre innovation consiste en ce que le juge d'instruction est tenu de diriger toute la procédure, y compris les délibérations des experts. De cette façon, ceux-ci ne pourront pas tabler sur un point de vue juridique erroné. Le juge instructeur aura la faculté de les rendre attentifs à des faits qu'ils omettraient peut-être, mais qui lui paraissent importants, et lui-même connaîtra leur opinion bien mieux que s'il avait simplement leur rapport écrit — toutes choses qui garantissent une meilleure préparation de la décision. D'ailleurs, les procédures modernes partent du principe qu'un échange de vues verbal est ce qui assure le mieux la collaboration nécessaire entre les experts et le juge. Même si des connaissances *spéciales* sont indispensables, il sera généralement possible au juge d'instruction de les trouver chez un des membres de la commission supérieure d'estimation, et il aura fait son choix précisément en conséquence. Si, exceptionnellement, tel n'était pas le cas, il doit avoir la faculté, cela va de soi, de faire appel même à des experts pris hors de la commission. Mais cette possibilité ne doit pas — c'est tout aussi évident — être mise à profit pour réintroduire à la dérobée la désignation absolument libre des experts.

Comme il arrivera peut-être à l'avenir aussi que les divers cas de recours intéressant la même entreprise ne pourront pas être traités par un seul et même juge d'instruction, il faut encore, pour le règlement uniforme de ces affaires, qu'il soit fait appel au moins aux mêmes experts. On a souvent mal procédé à cet égard sous le régime de la loi de 1850, bien que l'art. 38 de celle-ci prescrive déjà la liquidation des cas communs en *une seule* procédure, dans ce sens que pour

le même ouvrage, parfois au même endroit, on vit opérer différentes commissions d'instruction du Tribunal fédéral, accompagnées d'experts différents eux aussi, et qui agissaient sans aucune liaison. Si les commissions d'estimation se conforment aux dispositions de l'art. 68, 2^e al., il sera possible de faire traiter à l'avenir par un juge d'instruction unique tous les recours visant la même entreprise. Et s'ils sont trop nombreux, l'art. 75, 3^e al., en assurera tout au moins la liquidation uniforme quant à la principale question : l'estimation.

Art. 76.

L'*administration des preuves* est régie aujourd'hui, à strictement parler, par les prescriptions de la loi du 22 novembre 1850 déjà citée (v. art. 40 de celle du 1^{er} mai 1850), qui table rigoureusement sur le principe de l'inofficiale des débats. En pratique, cependant, on ne s'est pas conformé étroitement à ce régime. Et il paraît effectivement nécessaire — même si l'on ne veut pas introduire une procédure d'instruction proprement dite, qui ne serait guère praticable en seconde instance — d'autoriser le juge à ordonner sans réquisition des parties, au besoin, l'administration des preuves essentielles, c'est-à-dire l'inspection locale et l'expertise. Tous autres moyens doivent être produits par les parties mêmes, le rôle du juge instructeur se bornant alors à en ordonner l'administration. Le serment supplétoire n'est point prohibé. S'il n'entrera pas en considération dans les questions d'estimation, comme cela va de soi, on ne saurait en revanche s'en passer pour le constat de faits litigieux et préjugant la cause qui ne pourraient être établis autrement. Le Tribunal fédéral aura en effet à prononcer ici, en tant que juridiction de recours, non seulement sur de pures questions d'estimation, mais encore sur bien des points spéciaux — il suffit de citer, à cet égard, les demandes de rétrocession, les cas de propriété d'installations selon l'art. 24, etc. — particulièrement aussi à titre de question préjudicielle concernant l'*existence* de droits en lieu et place du juge civil ordinaire (cfr. l'art. 63 du projet).

Art. 77 et 78.

Une fois administrées les preuves et le cas prêt à être tranché de l'avis du juge d'instruction, la procédure préliminaire était close jusqu'ici par une *proposition de décision* dudit juge, qui était soumise aux parties et passait en force d'exécution si ces dernières l'acceptaient. Il n'y avait débat devant le Tribunal fédéral qu'à défaut de pareille acceptation. Ce mode de procéder s'est montré nécessaire, en pratique, afin de ne pas obliger le Tribunal fédéral à statuer sur un nombre trop considérable de litiges du genre dont il s'agit; il faut

savoir, en effet, que les recours en matière d'estimation se chiffraient par centaines avant la dernière guerre. Le plus souvent, au surplus, un débat devant le Tribunal fédéral n'avait pas grande utilité, du moment que ces questions d'estimation étaient suffisamment élucidées par le rapport des experts et que celui-ci ne pouvait plus guère être attaqué avec succès une fois que le juge d'instruction l'avait accepté. Le Tribunal fédéral n'eut, en fait, à traiter lui-même chaque année qu'un très petit nombre de cas — ceux où des points de droit non encore fixés par la jurisprudence influaient sur l'estimation.

Cette procédure, qui s'est montrée rationnelle, le projet la maintient en principe, tout en la complétant et en réalisant intégralement l'idée dont elle est l'expression : affranchir le Tribunal fédéral, comme tel, des questions de pure estimation. Il a paru possible de déclarer ces questions vidées aussi au point de vue juridique par la décision du juge instructeur, comme c'était déjà le cas jusqu'ici, et de ne réserver celle du Tribunal fédéral que pour les problèmes de droit. Ce qui importe essentiellement aux parties, le plus souvent, c'est que les estimations soient examinées par de nouveaux experts. Ce sont donc *ces derniers* qui en décident et qui, de ce fait, vident le litige dans tous les cas où des points de droit proprement dits ne sont pas en jeu ou ont déjà été tranchés par la jurisprudence. Le projet entoure ces estimations de toute espèce de précautions, et pourvoit à ce qu'elles ne puissent donner lieu à des erreurs d'ordre juridique en confiant la direction de la procédure à un juge professionnel, de sorte qu'il n'y a rien d'excessif à exiger d'autre part des parties qu'elles reconnaissent la décision rendue dans ces conditions, sans que l'affaire doive encore être délibérée par une section du Tribunal fédéral de 7 membres. Le projet réserve d'ailleurs aux intéressés la faculté de réclamer une décision du Tribunal fédéral dans tous les cas où ils peuvent invoquer une violation du droit, chaque partie pouvant faire valoir pareil allégué dans un délai déterminé, l'entrée en force de l'arrêt du juge d'instruction étant alors suspendue intégralement sans autres formalités et l'affaire venant devant le Tribunal fédéral.

On pourrait sans doute objecter à cette réglementation qu'il est malaisé, dans les cas dont il s'agit, de disjoindre tout à fait les questions de droit de l'estimation et, partant, de décider quand l'arrêt du juge d'instruction est définitif et quand il n'est que préliminaire. Mais l'expérience enseigne que ce départ n'a pas présenté la moindre difficulté dans la grande majorité des cas portés ces dernières années devant le Tribunal fédéral. Lorsque le prix du fonds est seul litigieux ou qu'on allègue seulement une dépréciation plus considérable par suite de morcellement, ce sont là des questions de pure estimation. Pour ce qui concerne le dommage personnel, en revanche, la

question de causalité jouera souvent un rôle et, de ce fait, il pourra s'agir plus fréquemment d'une violation du droit. Un allégué consistant simplement à dire qu'un point de droit est en jeu suffira naturellement à empêcher la décision du juge instructeur de déployer ses effets, et cela à tous égards. L'art. 78 du projet disposant que le Tribunal fédéral statue sans débats sur le point de savoir si la cause soulève une telle question, comme il le fait pour toutes les questions de compétence dans les cas de recours en réforme en matière civile, la liquidation de ce point préjudiciel a lieu sans frais ni diligences spéciales pour les parties et le débat proprement dit est réservé uniquement à la discussion des questions juridiques. Les opinions peuvent différer, il va de soi, quant à savoir ce qui doit être considéré comme « questions juridiques » dans un cas concret. Mais on peut sûrement admettre que la jurisprudence du Tribunal fédéral ne tardera pas à apporter dans ce domaine aussi toute la clarté désirable, comme cela a été le cas, en matière civile, quant à la distinction entre questions de fait et questions de droit.

Saisi d'un cas, le Tribunal fédéral doit naturellement pouvoir l'apprécier dans sa totalité et l'arrêt du juge d'instruction s'efface devant le sien. Ici, cependant, de nouvelles preuves ne sauraient être recevables, à moins qu'elles ne soient rendues nécessaires par un règlement différent des questions de droit. C'est pour ce cas exceptionnel seulement que le projet admet l'administration de nouveaux moyens de preuve. Il ne pourra être ordonné une nouvelle estimation, notamment, que si la solution juridique différente en fait une nécessité. Toutes les fois que le règlement de la question de droit sera sans effet sur l'estimation, celle-ci passera simplement, telle quelle, de l'arrêt du juge d'instruction dans celui du Tribunal fédéral.

Art. 79.

Ces dispositions-ci poursuivent un but analogue à celui de l'art. 70, 2^e alinéa. Elles visent à atténuer dans la mesure du possible les inconvénients causés à l'exproprié par les *longueurs de la procédure*. Il arrive en effet qu'un recours mette des mois et même des années à être vidé, en raison d'enquêtes compliquées et prenant beaucoup de temps; et il ne sera pas impossible, à l'avenir non plus, que bien des semaines ou des mois s'écoulent — exceptionnellement, c'est vrai — jusqu'à ce qu'on ait un rapport d'expert dans le cas de questions très complexes et que la procédure puisse être close. Si l'expropriant a demandé l'envoi en possession anticipé, la commission d'estimation pourra souvent rendre la situation supportable à l'exproprié en ordonnant le versement d'acomptes sur l'indemnité. Mais s'il n'en est pas ainsi, et l'exproprié n'a évidemment nul moyen de contraindre

l'expropriant à réclamer la prise de possession anticipée de ses droits, il convient de rendre possible en procédure de recours une solution du même genre, afin de garantir l'exproprié d'un dommage trop considérable. Cette solution, le projet la cherche dans la possibilité d'ordonner en une certaine mesure l'*exécution provisoire de la décision de la commission d'estimation*, savoir en tant qu'il n'y a plus litige entre les parties à proprement parler. Il n'est pas fréquent, dans les contestations auxquelles l'expropriation donne lieu relativement à la fixation de l'indemnité, que celle-ci soit litigieuse pour toute la somme. L'échange d'écritures par lequel les parties doivent formuler leurs conclusions permet toujours, dès lors, de déterminer d'une manière précise combien l'expropriant reconnaît devoir et sur quoi l'exproprié peut par conséquent compter en tout cas. Le paiement peut être ordonné immédiatement dans cette mesure sans appréhensions; et c'est à quoi le projet autorise le juge d'instruction, pourvu que l'exproprié en fasse la demande. Ce versement anticipé ne sera que rarement propre à rendre moins bonne la situation de l'expropriant, cas si l'exproprié conserve néanmoins la jouissance de l'objet pour lequel il est indemnisé, l'expropriant aura naturellement le droit, de son côté, de lui réclamer lors du décompte final un intérêt pour la somme versée ou d'imputer la valeur de la jouissance sur le solde de l'indemnité. Les choses seront encore plus simples si l'envoi en possession du droit exproprié s'effectue en même temps que le paiement de l'acompte. C'est ce que le projet entend permettre également, en donnant à l'expropriant la faculté de demander la mise en possession simultanée, moyennant fournir sûreté suffisante pour le montant encore litigieux. Cette exécution anticipée de l'expropriation est avantageuse pour l'une et l'autre parties. La condition en est, naturellement, que l'expropriant n'ait pas introduit la procédure d'expropriation sous réserve de s'en départir ensuite si l'indemnité devait dépasser ses prévisions. En pareil cas, possibilité doit lui être donnée de faire opposition à la demande d'exécution provisoire faite par l'exproprié.

Art. 80.

La *plainte pour déni de justice ou retard injustifié* prévue ici est le corollaire indispensable de la subordination de la commission d'estimation et de son président à la surveillance du Tribunal fédéral, telle que la statue l'art. 57. Elle permet de redresser les longueurs et vices de forme qui se produisent en cours de procédure et qui lèsent par exemple des droits déterminés des parties. Le Tribunal fédéral exerçant directement le contrôle de la commission d'estimation, c'est lui seul aussi qui est compétent pour connaître de plaintes

du dit genre, la proposition de décision d'un simple juge d'instruction ne pouvant entrer en ligne de compte.

Art. 81.

Cet article 81, enfin, pose un principe général ne touchant pas directement que la procédure de recours, mais qui vaut aussi par ailleurs, et qui est la *possibilité de renoncer à l'expropriation* une fois définitivement fixée l'indemnité due à l'exproprié.

On divergeait d'opinion sur le point de savoir si une telle renonciation était possible déjà sous le régime actuel, vu le défaut d'une disposition expresse à cet égard dans la loi. Il a paru d'autant plus nécessaire que le projet fixe la chose d'une manière catégorique. Et il le fait en autorisant la renonciation sous réserve de garanties précises, sauvegardant les intérêts légitimes de l'exproprié. Les cas ne seront il est vrai pas fréquents, où un expropriant renoncera à l'exécution de toute son entreprise après en avoir établi les plans, les avoir déposés publiquement et avoir mené à chef la procédure de fixation des indemnités. Il ne sera point rare, en revanche, qu'il abandonne l'affaire sur certains points d'ordre secondaire ou qu'il la modifie de manière à pouvoir renoncer à l'expropriation envers un exproprié aux exigences excessives ou dont il est astreint à acquiescer tout le fonds au lieu d'une petite portion seulement. La nécessité d'un retrait dans ces conditions s'est déjà manifestée l'une ou l'autre fois en pratique et diverses lois cantonales y ont eu égard, en autorisant expressément une procédure d'expropriation *éventuelle*. En fin de compte, toute l'affaire procède de l'initiative du seul expropriant, qui entend *imposer* quelque chose à l'exproprié. Pourquoi, dès lors, n'aurait-il pas la faculté de l'abandonner? En cas de renonciation, l'exproprié n'aura rien de moins qu'avant, pourvu qu'il soit dédommagé équitablement des dérangements et frais inutiles à lui causés par la procédure. Ceci réservé, on ne saurait dire que l'exproprié ait des intérêts légitimes à opposer au désistement de l'expropriant. Mais il faut naturellement que le droit de renoncer soit subordonné à un certain délai. Aussi le projet exige-t-il une déclaration de l'expropriant faite par écrit dans les 20 jours de la fixation définitive de l'indemnité. Et l'action en dommages-intérêts de l'exproprié — cette réparation portant non seulement sur les frais de procédure, mais également sur ceux des mesures prises par l'exproprié en prévision de l'expropriation, telles que la location d'une nouvelle maison, la résiliation de baux, etc. — est déférée à la commission d'estimation, procédure rapide, dépourvue de formalités et dont tous les frais sont à la charge de l'expropriant (art. 109).

S'il va de soi qu'une renonciation n'est plus possible lorsque l'expropriant a été envoyé en possession anticipée, on a néanmoins jugé nécessaire de le dire expressément. L'art. 81 fixe au surplus un délai de prescription exceptionnellement court en ce qui concerne l'action en dommages-intérêts de l'exproprié, l'expropriant ayant intérêt à savoir aussi tôt que possible ce qu'il doit payer. C'est de même conforme à l'intérêt que l'exproprié a d'être réglé sans retard, et à la considération que la commission d'estimation appelée à statuer derechef sera encore suffisamment renseignée sur la situation sans avoir besoin d'une nouvelle enquête étendue.

F. Exécution.

La loi de 1850 pouvait liquider rapidement cet objet, du moment qu'il devait être réglé principalement par les cantons. Il était en tout cas seulement nécessaire, au point de vue du droit d'expropriation, de disposer que de par le paiement de l'indemnité due à l'exproprié, la propriété des immeubles en cause passait sans autres formalités à l'expropriant et que tous droits réels restreints grevant ces fonds étaient éteints (art. 44 et 45). L'exécution même de la chose pouvait et devait en revanche être abandonnée à la législation cantonale. Et c'est pourquoi la loi actuelle se borne à statuer que le paiement de l'indemnité s'effectuera entre les mains du gouvernement du canton, cette autorité ayant alors à pourvoir à ce que les propriétaires de droits réels affectés par l'expropriation en reçoivent leur part.

La législation cantonale sur les droits réels étant maintenant abolie, les affaires susmentionnées ressortissent désormais elles aussi au droit fédéral, de sorte qu'une nouvelle loi sur l'expropriation doit forcément les régler. Il s'agit dès lors de dire tout d'abord à qui les paiements d'indemnité doivent être faits, quand ils échoient et quand aura lieu l'inscription au registre foncier, et ensuite comment seront vidés les conflits auxquels donnerait lieu la répartition de l'indemnité, c'est-à-dire par quelles autorités, ainsi que suivant quelles formes. Bien qu'à ces derniers points de vue la situation soit en partie la même que pour la répartition en cas d'exécution forcée, on ne peut pas renvoyer simplement aux dispositions applicables à celle-ci, vu les particularités du droit en matière d'expropriation. Le projet doit ainsi régler toutes ces questions dans leurs grandes lignes.

Art. 82.

Ces dispositions fixent l'échéance de l'indemnité d'expropriation. L'expropriant ayant 20 jours, aux termes de l'art. 81, pour déclarer renoncer à l'expropriation, ladite échéance ne peut se produire qu'à

l'expiration de ce délai. Dès ce moment commencent l'obligation de servir l'intérêt des sommes dues et celle de fournir l'indemnité en nature adjugée éventuellement. En ce qui concerne la demeure de l'expropriant à l'égard de cette dernière prestation, il était nécessaire de prévoir une procédure sommaire d'exécution, procédure qui, à l'exemple des dispositions cantonales et de l'art. 98 du code des obligations, ne peut consister que dans la faculté, pour l'exproprié, de procéder lui-même aux travaux, à la charge de l'expropriant.

Il est d'emblée indiqué de désigner en la personne du président de la commission d'estimation — qui connaît parfaitement toutes les circonstances — l'autorité chargée d'ordonner ladite exécution, après avoir fixé un nouveau délai à l'expropriant. S'il surgit une contestation quant aux frais des travaux faits par l'exproprié, le mieux est d'en déférer la connaissance à la commission d'estimation, de même que celle des réclamations pour dommage supplémentaire auxquelles la demeure de l'expropriant peut également donner lieu.

Souvent, la contenance exacte du fonds exproprié ne peut pas encore être déterminée à la clôture de la procédure d'estimation, une nouvelle mensuration étant nécessaire, mais ne pouvant être faite, d'après des dispositions en vigueur, qu'une fois les travaux achevés. L'une et l'autre parties ont cependant intérêt à ce que le paiement de l'indemnité ne soit pas retardé jusqu'alors en pareil cas. Pour cette raison, le projet permet à l'exproprié de se faire payer, dès l'échéance de l'indemnité, au moins la somme correspondant à la contenance indiquée dans les plans déposés, sauf versement supplémentaire ou restitution partielle ultérieurs. Les différences ne seront généralement pas si considérables qu'elles justifient un ajournement de la procédure de répartition. D'ailleurs, la mensuration définitive sera presque toujours chose faite quand cette procédure s'achèvera.

Art. 83.

Relativement au *paiement*, le projet distingue ici entre les indemnités pour dommage purement personnel, auxquelles l'exproprié a droit dans tous les cas, et celles qui constituent la *contre-valeur* des droits expropriés ou la compensation de la dépréciation des portions restantes. Ces dernières indemnités ne peuvent être versées directement à l'exproprié, mais doivent demeurer réservées au profit des tiers dont les droits sont garantis par l'objet exproprié et par sa contre-valeur, c'est-à-dire des titulaires de droits de gage immobilier et de charges foncières et des usufruitiers. L'organe tout désigné pour recevoir les paiements y relatifs, à l'intention des ayants droit, est le bureau du registre foncier dans le ressort duquel les fonds expropriés sont sis, tandis que l'indemnité pour dommage personnel ne peut être

versée qu'entre les mains de l'exproprié même. Le paiement au gouvernement cantonal serait tout à fait illogique, maintenant qu'il existe un office particulier pour traiter toutes ces affaires et des garanties fédérales sauvegardant les droits des intéressés.

Art. 84.

L'indemnité versée, il peut encore toujours s'élever entre les parties une *contestation sur le point de savoir si, par là, les obligations imposées à l'expropriant sont entièrement accomplies*. Il n'est point rare, en effet, qu'elles diffèrent d'avis au sujet de la portée de la décision de la commission d'estimation ou même du Tribunal fédéral. C'est pourquoi l'art. 84 dispose expressément qu'occasion sera donnée à l'exproprié de contester s'il y a lieu l'exactitude du paiement intervenu, dans un bref délai, la répartition ne pouvant alors se faire jusqu'à ce que le litige soit réglé.

Si elle n'est pas liquidée à l'amiable, une contestation de ce genre doit pouvoir être portée devant une autorité quelconque. Le projet désigne comme telle le président de la commission d'estimation, afin d'assurer un règlement aussi prompt que possible, mais néanmoins entendu. Le président de la commission peut, s'il le juge à propos, renvoyer d'abord les parties à présenter une demande d'interprétation au Tribunal fédéral. S'il s'agit simplement d'une décision de la commission d'estimation, ce détour est superflu cependant. Aussi le projet n'en a-t-il rien dit, dans l'idée qu'on peut s'en remettre à l'appréciation du président de la commission sur le point de savoir si pareille interprétation lui est nécessaire pour asseoir sa décision.

Art. 85.

Les *effets du paiement* sont déterminés ici — conformément au régime actuel et aux dispositions du CCS (art. 656, 2^e al.) — dans ce sens que de par cette prestation la propriété de l'objet exproprié passe à l'expropriant et qu'il est créé un droit nouveau en sa faveur sans autres formalités, telles que passation publique, inscription au registre foncier, etc. Le transfert de propriété doit naturellement s'opérer *sans aucunes charges*, en tant que l'expropriant n'en ait assumé expressément d'entente avec l'exproprié. C'est là un principe indispensable du droit en matière d'expropriation, et qui peut se réclamer d'une disposition formelle du CCS (art. 801, 2^e al.; cfr. aussi art. 666). Il y a donc extinction non seulement des hypothèques, charges foncières et droits d'usufruit, qu'ils soient ou non inscrits au registre foncier, mais encore des servitudes foncières ou personnelles qui *grèvent* le fonds exproprié, de même que les droits per-

sonnels annotés, les droits au bénéfice du fonds — par conséquent ses servitudes actives, entre autres — passent en revanche à l'acquéreur. Que ces droits aient été produits ou non lors du dépôt des plans, et qu'ils aient donné lieu à une indemnité ou non, cela n'importe d'aucune manière ici. Le projet donne aux intéressés toutes les garanties possibles qu'ils pourront faire valoir à temps leurs prétentions, qui seront estimées même sans production expresse (cfr. art. 28 à 32), et il admet encore dans une large mesure les prétentions formulées après coup (art. 37 et 38). Si malgré toutes ces réserves une indemnité doit ne pas être accordée pour un droit éteint, cela ne peut être imputable qu'à une faute, inexcusable du point de vue du projet, commise par l'intéressé même. On ne saurait laisser l'exproprié demeurer indéfiniment recherché. Il faut au contraire lui permettre de régler définitivement compte dans un délai déterminé.

Art. 86.

Tandis que la loi de 1850 ne statuait rien à cet égard, le projet règle également les *effets d'arrangements privés* concernant la cession et l'indemnité. Il distingue ici entre les arrangements conclus seulement après l'introduction de la procédure d'expropriation et ceux qui interviennent en dehors de cette dernière. Il apparaît d'emblée que les cas indépendants de la procédure d'expropriation doivent être vidés suivant les règles ordinaires du droit civil; encore faut-il, néanmoins, le dire expressément, la pratique ne faisant pas toujours un départ net entre de telles conventions — qui ne sont à proprement parler que de purs actes d'achat ou de servitude de droit civil — et les « contrats d'expropriation », qui clôturent une procédure d'expropriation régulièrement introduite. Pour ce qui concerne les arrangements intervenant après l'introduction de cette procédure, les art. 51 et 52 du projet statuent le nécessaire afin que les titulaires de gages immobiliers, charges foncières et usufruits soient informés en temps utile et qu'ils puissent ainsi défendre leurs intérêts. S'ils n'en font rien et si l'accord peut acquérir force d'exécution à leur égard également, il n'y a aucune raison de ne pas reconnaître à l'arrangement les mêmes effets qu'aux décisions des autorités compétentes en matière d'expropriation. Il appartiendra aux créanciers hypothécaires qui auront produit leurs droits en procédure de répartition, d'établir que la fixation d'indemnité arrêtée dans l'accord ne les lie pas à teneur des art. 50 et 51 et de requérir le cas échéant, si c'est encore possible, une estimation. Les conditions nécessaires ne seront toutefois guère remplies à cet effet, d'après les dispositions du projet, de sorte que s'ils n'ont pas demandé une estimation en temps utile lesdits créanciers devront admettre la répartition comme

valable à leur égard aussi et n'auront plus à faire valoir qu'une réclamation *personnelle* pour leur perte contre l'exproprié lui-même, en tant d'ailleurs que la nature de leurs droits ne s'y oppose pas en soi.

Art. 87.

Il n'y aura pas grand intérêt pour l'expropriant, le plus souvent, à l'inscription immédiate de son acquisition de propriété au registre foncier. Cependant il peut arriver qu'une occasion se présente pour lui de revendre tout de suite les portions qu'une demande d'extension de l'exproprié l'a contraint d'acquérir et dont il n'a pas besoin pour son ouvrage; et du moment qu'il ne peut en disposer sans inscription au registre foncier (art. 656, 2^e al., CCS), il faut lui permettre de la requérir dès que l'indemnité est réglée, par quoi il y a lieu d'entendre aussi l'exécution des prestations en nature qui remplaceraient un dédommagement en espèces. Pour justifier de son droit de requérir l'inscription, l'expropriant n'aura qu'à invoquer le fait, bien connu du conservateur du registre foncier, puisque c'est devant lui qu'il se sera passé, que l'indemnité a été payée sans contestation formulée par l'exproprié dans le délai de l'art. 84. La répartition des fonds entre les divers ayants droit peut naturellement prendre un certain temps encore, suivant les circonstances. Mais l'acquisition de propriété de l'expropriant n'en dépend nullement, pas plus que l'extinction des droits réels qui grevaient l'objet. L'inscription sera souvent impossible, en revanche, sans *mensuration* préalable exacte de la portion à détacher de l'ensemble. Cette mensuration doit alors être attendue. Mais pour permettre d'avoir égard à des conditions exceptionnelles, le projet donne pouvoir au président de la commission d'estimation d'autoriser, s'il le juge faisable, une inscription anticipée sur la demande de l'expropriant, qui aura à justifier de son intérêt et à fournir sûretés — au montant que fixera de même le président de la commission — pour l'exécution de ses prestations.

La loi actuelle affranchissait déjà l'expropriant, à l'art. 44, de la *taxe des mutations*, ainsi que de tout *impôt* frappant son acquisition, à l'exception d'une taxe sur le bénéfice réalisé en cas de revente, taxe qu'il n'y a en effet aucun motif d'exclure. Le projet maintient cette exemption, qui n'exige pas de justification spéciale. L'exonération de tout émolument, telle que la statue de même la disposition précitée, ne saurait en revanche être consacrée sous le nouveau régime, car on ne voit pas pourquoi l'expropriant devrait être affranchi des droits dus de façon générale au bureau du registre foncier pour l'inscription, ces droits n'étant que la rémunération de la besogne causée à ce service. Il n'est peut-être pas aisé de distinguer dans certains cas entre émolument proprement dit et *impôt*. Mais la jurispru-

dence fournit à suffisance les critères nécessaires à ce sujet et le recours de droit public au Tribunal fédéral ou le recours à la Cour administrative, éventuellement, permettront, à défaut d'entente, de porter la question devant l'autorité judiciaire.

Art. 88.

Les dispositions concernant la *répartition de l'indemnité au sens restreint* statuent en première ligne ici la possibilité, pour l'exproprié, de *s'entendre* directement avec les titulaires de droits réels et d'en requérir le consentement à ce que l'indemnité soit versée intégralement à lui-même. Elles autorisent d'autre part le conservateur du registre foncier à ne pas procéder à une répartition proprement dite en pareil cas, mais à payer toute la somme à l'exproprié. Si ce dernier est à même d'acquiescer au moyen de l'indemnité un fonds pour remplacer celui qu'il a cédé, il lui sera possible, suivant les circonstances, de s'arranger avec les créanciers gagistes de manière à ne pas devoir les désintéresser pour les charges grevant son ancien fonds. Il se peut aussi que l'exproprié affecte l'indemnité à la construction d'une nouvelle maison et qu'il fournisse aux créanciers gagistes la garantie suffisante qu'ils auront de nouveau leurs droits hypothécaires sur cet immeuble. L'exproprié peut enfin arriver à passer avec les titulaires de droits réels un arrangement particulier rendant superflue une procédure officielle.

Il faut naturellement que *tous* les intéressés soient consentants. Or, même dans les régions où le registre foncier fédéral est déjà introduit, le conservateur ne pourra pas toujours faire d'emblée la constatation exacte de cette circonstance, du moment que les titulaires de droits de gage immobilier sont loin de figurer dans leur ensemble au registre foncier et que les usufruits légaux n'ont même pas besoin du tout d'y être inscrits. Le projet n'a cependant pas exclu cette possibilité, sur le vœu exprès des praticiens, attendu qu'en fait il n'y aura fort souvent aucun doute quant aux ayants droit. Ce sera donc de son plus ou moins de scrupules que dépendra, pour le conservateur du registre foncier, la décision sur le fait de savoir s'il remettra directement ou non à l'exproprié le montant de l'indemnité.

Le paiement de l'*indemnité pour expropriation de servitudes foncières* exigeait une réglementation particulière. Vu la possibilité que l'extinction de tels droits détermine une diminution de valeur pour le fonds dominant, il n'est pas admissible de verser l'indemnité au *propriétaire*. Afin de ne pas mettre en péril les droits des créanciers hypothécaires, qui peuvent selon le cas réclamer remboursement ou sûreté aux termes des art. 808 à 810 CCS, il faut nécessaire-

ment réserver leur consentement à ce que l'indemnité soit payée entre les mains du propriétaire. Les servitudes personnelles, si elles portent sur un droit distinct et permanent (art. 779 et 780 CCS), peuvent également être grevées de gage immobilier (art. 665 CCS) et, dans ces conditions, le paiement de l'indemnité qui s'y rapporte doit être subordonné à la même exigence. Les titulaires de droits d'emption, de préemption et de réméré annotés, ou de droits de location ou d'affermage, peuvent en revanche, comme il va de soi, prétendre au versement direct sans autres formalités, et une disposition expresse n'a dès lors pas paru nécessaire à ce sujet.

Art. 89.

Les arrangements avec les titulaires des droits réels concernant leur assentiment prennent toujours un certain temps. Pour ce motif, le projet astreint le conservateur du registre foncier à accorder à l'exproprié un *délai* d'au moins trois mois pour passer un tel accord et à ne pas provoquer plus tôt une *procédure officielle de répartition*.

Cette dernière procédure, le projet la confie non au conservateur du registre foncier, mais en règle générale au *préposé aux faillites* de l'arrondissement, ce fonctionnaire ayant plus l'habitude que le premier de dresser des états de collocation et de répartition comme ceux dont il s'agira ici. Faculté est néanmoins laissée aux cantons de commettre à la répartition également le conservateur au registre foncier, ou un autre organe, afin d'assurer une exécution aussi entendue que possible de cette délicate opération. Les cantons désigneront à cet effet les services que leur organisation locale et leur personnel leur feront paraître le plus qualifiés.

Un *recours* contre les décisions de ces offices de répartition à une autorité cantonale ou en dernier ressort à une autorité fédérale doit évidemment être possible. Le projet y pourvoit, en désignant comme autorités de recours celles de surveillance en matière de faillite — tant cantonales que fédérales —, et cela pour tous les cas, o'est-à-dire aussi lorsque la répartition n'est pas faite par le préposé aux faillites, mais par un autre organe. La procédure est la même que dans les affaires de faillite. Une pratique uniforme n'est pas concevable sans une autorité fédérale de recours unique. Avec la solution prévue, cette juridiction sera la chambre des faillites du Tribunal fédéral, qui convient mieux que le Conseil fédéral, autorité actuelle de surveillance du registre foncier.

Il paraît encore nécessaire, d'autre part, d'établir des règles uniformes quant à la *responsabilité des cantons* pour les actes des fonc-

tionnaires commis à la répartition. Il n'est pas admissible, cela va de soi, que dans les cas où ces fonctionnaires sont les préposés aux faillites le canton ne soit responsable que subsidiairement, en conformité de l'art. 6 de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite, tandis qu'il serait recherché directement, aux termes de l'art. 955 CCS, dans ceux où il s'agit du conservateur du registre foncier. C'est pourquoi le dernier alinéa de l'art. 89 porte que les principes du code civil concernant la responsabilité des conservateurs du registre foncier seront toujours applicables.

Art. 90.

De même qu'en procédure d'exécution forcée (art. 138 et 232, ch. 4, de la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite), il convient ici que l'établissement du plan de répartition soit précédé d'une *sommation publique aux intéressés* d'avoir à produire leurs prétentions, et cela attendu que le registre foncier fédéral même — si d'ailleurs il est déjà introduit — n'indique pas tous les titulaires de droits de gage, de charges foncières et d'usufruits et que, si ces derniers doivent y être inscrits et y figurent effectivement, il ne renseigne d'aucune façon sur le chiffre de leurs créances, particulièrement en fait de frais et d'intérêts arriérés. Ladite sommation doit aussi porter commination de déchéance à l'égard de tous droits non produits et qui ne ressortiraient pas des registres publics; et comme la créance est généralement liée à l'acte, il y a lieu d'exiger la présentation des *titres* à l'appui (titres de gage). Même lorsqu'il s'agit de simples titres justificatifs, le paiement peut et doit être refusé jusqu'à ce qu'il soit satisfait au droit du débiteur à ce que l'acte de créance lui soit remis ou que le versement effectué y soit consigné (art. 88 CO). Il est conforme aux principes du droit en matière de poursuite, d'autre part, que les intéressés énoncés par les registres publics reçoivent encore directement un avis personnel, comme le prévoit le dernier alinéa de l'art. 90.

Art. 91.

Se fondant sur les productions des intéressés et sur les inscriptions des registres publics — ces dernières ayant été rectifiées ou complétées selon les premières, car l'office de répartition ne saurait statuer sur la valeur des prétentions produites — l'office compétent établit le *plan de répartition*, qui doit indiquer exactement le rang et le montant de chaque créance et le dividende y afférent. Les droits de gage de même rang devront par conséquent être colloqués de manière égale, et l'on n'aura égard ici ni aux cases libres ni aux

titres de gage au nom du propriétaire qui sont en la possession du débiteur, conformément aux art. 817 et 818 CCS.

Art. 92.

Jusqu'à-là, cette procédure ne diffère en rien de celle qui fait règle pour l'établissement du plan de collocation en cas de réalisation forcée, et dans laquelle toutes les créances gagées doivent être traitées comme échues. Les choses se compliquent, en revanche, lorsqu'une *portion* d'immeuble seulement a été expropriée et qu'il a été accordé une indemnité aussi pour la *dépréciation du reste de l'immeuble*. Le plan de répartition doit, en pareil cas, renseigner également sur le point de savoir si et dans quelle mesure il y a lieu de répartir les charges hypothécaires — comme l'art. 833 CCS le prescrit lorsqu'il y a morcellement — entre la portion distraite et celle qui reste à l'exproprié, les créanciers gagistes ne pouvant être colloqués que pour la part de leur créance qui affère à la portion expropriée. Or, le code civil exige pour toute disjonction d'une parcelle, même la plus petite, de l'immeuble grevé une telle répartition proportionnelle. Si justifié que cela soit, théoriquement, c'est cependant un peu excessif en pratique. Bien souvent, en effet, on peut dire d'emblée que la distraction ne compromet d'aucune manière la garantie des créanciers gagistes, lorsqu'elle n'affecte qu'une portion de minime valeur. Il en sera toujours ainsi, particulièrement, quand existent des droits de gage de rang différent. Ceux de premier rang se trouveront encore complètement garantis même par le gage réduit et une répartition ne s'imposera, au pis aller, que pour ceux de dernier rang. On pourra aussi prendre en considération qu'il est payé pour la dépréciation éventuelle de la portion restante une indemnité qui revient d'abord aux créanciers de premier rang selon l'art. 93, ceux de rang postérieur avançant alors dans les cases éventuellement devenues libres de ce chef. Le projet n'entend dès lors pas exiger absolument une répartition du gage dans les cas de ce genre. Si donc le préposé à la répartition est d'avis qu'une créance est suffisamment garantie par le reste du gage, soit en raison de son rang, soit, sans égard à celui-ci, à cause de sa valeur, il refusera de procéder à une distribution dans le plan de répartition. Le créancier gagiste qui ne serait pas d'accord aura alors la possibilité (art. 95) de saisir le juge; cette faculté doit naturellement lui être réservée, tout comme à l'égard d'une attribution de rang incorrecte ou d'une fausse répartition.

Un *transfert des charges hypothécaires et foncières* ne devra par conséquent avoir lieu que pour les créances dont la sûreté ne paraît plus suffisante au préposé à la répartition. Il constitue la condition

nécessaire de l'attribution du produit aux diverses créances, attendu que celles-ci ne peuvent participer à la répartition qu'à raison de la somme afférente à la portion expropriée, et, de ce fait, il représente aussi un élément indispensable du plan de répartition. L'art. 833, 1^{er} al., CCS posant comme principe que ce transfert doit s'opérer proportionnellement à la valeur des fractions, il y a lieu de se régler sur cette disposition.

Le droit de réclamer dans le délai d'une année le remboursement de toute la dette, c'est-à-dire aussi de ce qui en grève la portion restante, que l'art. 833, 2^e al., CCS confère aux créanciers gagistes en cas de morcellement volontaire de la part du propriétaire, ne saurait en revanche être reconnu à ces créanciers. Il y aurait là, pour le propriétaire, un préjudice injustifié, du moment qu'il n'est pour rien dans le morcellement de son fonds. Si l'on voulait laisser ledit droit aux créanciers gagistes, il faudrait d'un autre côté donner au propriétaire la faculté de réclamer réparation de l'expropriant pour le dommage à lui causé — par exemple en cas de dénonciation d'une lettre de rente ferme pour longtemps encore et d'intérêt modéré à une époque où l'argent serait rare et les taux hypothécaires élevés. Mais la procédure d'expropriation étant close avant même que pareil dommage puisse survenir, il faudrait ouvrir une nouvelle procédure spéciale. Cela ne se justifierait à aucun point de vue, cependant. Si la créance garantie est répartie *proportionnellement* et si le créancier gagiste touche en espèces la contre-valeur afférente à la portion expropriée, c'est tout ce qu'il peut légitimement exiger. Si la réduction de sa créance par suite de l'expropriation le gêne, ou — ce qui n'est pas impossible — lui fait perdre un bénéfice, lui causant ainsi un dommage indirect, en ce sens, par exemple, qu'il ne jouira plus de l'intérêt particulièrement fort stipulé autrefois pour sa créance et qu'il devra désormais se contenter d'un rapport moindre, la faute en est exclusivement à la dépossession sanctionnée par l'Etat et à laquelle il doit se soumettre dans l'intérêt public comme l'exproprié lui-même. Le créancier n'est dès lors pas plus fondé à réclamer une compensation, pour ce « dommage », que l'exproprié ne serait légitimé à le faire pour la possibilité, à lui ravie, de profiter d'une augmentation de valeur ultérieure de ses propres droits. C'est pour ces raisons que le 2^e alinéa de l'art. 92 porte expressément que les créanciers hypothécaires ne peuvent exiger le remboursement intégral de la dette, chose qui ne paraît pas inutile au regard des dispositions catégoriques de l'art. 833, 2^e al., du code civil.

Art. 93.

Ainsi qu'il va de soi, les indemnités de dépréciation ne peuvent, elles non plus, être distribuées aux créanciers gagistes qu'après ré-

partition des charges hypothécaires. Il a paru indiqué, en revanche, de relever que ces indemnités ne sauraient être partagées d'une manière égale entre les diverses créances colloquées sur les parcelles restantes, mais que les créanciers peuvent y prétendre *selon leur rang*, c'est-à-dire que l'indemnité doit servir à désintéresser d'abord intégralement ceux de premier rang avant de pouvoir aller à ceux de rang postérieur. Les charges hypothécaires grevant le reste de l'immeuble peuvent, de cette manière, être réduites considérablement. Il paraît d'autre part nécessaire de dire expressément, de même, que le débiteur ne saurait prétendre pour soi aux cases ainsi devenues libres, comme le permettrait l'art. 814 CCS, mais que les créanciers postérieurs y avancent automatiquement à moins de renonciation expresse. La disposition précitée du code civil envisage le cas de radiation d'un gage hypothécaire de rang antérieur où l'objet grevé n'a subi aucun changement. Elle ne peut donc entrer en ligne de compte quand le remboursement et la radiation qui s'en suit ne sont pas dus au propriétaire même et représentent la contre-valeur d'une dépréciation du gage. D'ailleurs, les créanciers de rang postérieur, qui ne reçoivent rien du paiement de cette contre-valeur, seraient lésés s'ils ne pouvaient, en compensation, avancer dans les cases libres.

Art. 94.

Les conditions sont semblables, lorsque les *indemnités pour servitudes éteintes* sont attribuées aux créanciers gagistes du fonds dominant. Ce sont ici les droits de gage immobilier de premier rang qui ont droit tout d'abord à cette contre-valeur de la dépréciation de leur gage résultant de l'abolition de la servitude. Et il faut également que ceux de rang postérieur puissent avancer dans les cases éventuellement devenues libres. S'il n'y a qu'amortissement de la créance, et non radiation complète des droits en cause, cette question ne se pose naturellement pas, les titulaires de rang postérieur profitant sans autres formalités de ce que les gages antérieurs n'ont plus la même étendue. Répéter le principe n'a pas paru nécessaire ici, du moment que la même situation entraînera sans plus, en pratique, l'application des mêmes dispositions.

Art. 95.

Cet article traite du *dépôt du plan de répartition*. Une publication de ce dépôt n'est pas indispensable, puisque les intéressés figurant sur le plan peuvent seuls l'attaquer. Il suffit donc d'un avis aux ayants droit, leur donnant lieu de consulter eux-mêmes le plan. On peut bien exiger de ces derniers qu'ils prennent cette peine. Il leur est

au surplus loisible de demander à l'office une copie du plan, s'ils ne sont à même d'aller consulter cette pièce ou d'en charger un mandataire. Le délai d'opposition de 30 jours leur laisse suffisamment de temps à cet effet et, le cas échéant, pour s'entendre avec un avocat. Que l'action puisse être ouverte uniquement devant le juge civil ordinaire est chose ressortant de ce qu'elle ne pourra jamais se fonder que sur des prétentions purement civiles, telles que contestation du rang ou du montant de la créance d'un créancier concurrent, demande d'une autre répartition des créances, etc. C'est aussi le lieu de situation de l'objet qui est le critère tout indiqué pour la compétence territoriale et il faut que la procédure soit la même qu'en ce qui concerne les contestations relatives à l'établissement de l'état des charges dans les plans de collocation en procédure d'exécution forcée. Si les créances sont données en gage à leur tour par leurs titulaires, les vrais intéressés à une due attribution sont ces autres créanciers, raison pour laquelle le projet les déclare légitimés, eux aussi, à attaquer le plan de répartition. Il est clair, enfin, que le propriétaire du fonds peut de même avoir intérêt à attaquer un droit produit, par exemple, puisque c'est de l'étendue des charges que dépendra le point de savoir s'il lui reviendra encore quelque chose ou non.

Le 2^e alinéa dit contre qui est dirigée l'action en modification selon les divers cas. Comme il ne peut nullement s'agir qu'elle vise une masse ou le préposé à la répartition, il faut que cette action soit intentée contre l'intéressé dont on requiert une autre collocation. Si c'est la répartition des créances hypothécaires qui en fait l'objet, un créancier ne saurait évidemment être pris à partie, puisqu'il n'a point intérêt à la manière dont ladite répartition se fait. L'action, ici, doit par conséquent être intentée au propriétaire, qui a intérêt, en sa qualité de futur débiteur du reste des créances, à ce que la répartition ait lieu dans la proportion qui convient et ne grève pas à tort le fonds restant. Il n'arrivera pas fréquemment que la propre collocation du demandeur doive être attaquée dans d'autres cas, du moment que la loi n'autorise pas le préposé à la répartition à examiner les productions au point de vue de leur légitimité et à les modifier s'il y a lieu. Une production peut cependant avoir été omise et un créancier gagiste attaquer comme inexacte l'attribution de rang ou de montant faite sur le vu des registres publics. Il ne lui reste alors rien d'autre qu'à actionner ceux des autres créanciers dont les droits sont postérieurs au sien qui, si sa demande était adjugée, seraient colloqués d'une manière moins favorable.

La possibilité d'une plainte concernant le plan de répartition n'a pas été mentionnée expressément, car on a admis que cela n'empêcherait pas la jurisprudence d'appliquer par analogie les règles établies

en matière de procédure d'exécution forcée et que le plan pourrait être attaqué également par voie de plainte parce qu'incomplet ou obscur. Avec la rédaction proposée, une plainte tendant à *modification matérielle* au sujet de la propre créance de son auteur ne serait en revanche pas recevable, et cela pour éviter le moyen détourné d'un nouveau dépôt du plan, comportant un nouveau délai d'opposition, après décision des autorités de surveillance.

Art. 96.

Le versement aux ayants droit demeure suspendu, cela va de soi, jusqu'à ce que le plan de répartition ait acquis force exécutoire. Il n'est pas nécessaire, néanmoins, de suspendre toute la répartition à cause d'une unique action en modification, car il se peut que même si elle aboutissait, une partie du plan ne serait pas du tout affectée par le jugement. Tel sera le cas, par exemple, si seul un créancier gagiste de dernier rang conteste quant à sa valeur le droit de celui qui le prime immédiatement. Tous les créanciers de rang antérieur au défendeur peuvent alors être payés dès l'expiration du délai d'opposition. Si en revanche la répartition des charges sur les portions expropriées et les portions restantes est attaquée par un créancier de premier rang, tous les ayants droit de rang postérieur peuvent être intéressés à l'issue du litige et, dans ce cas, il faut nécessairement suspendre la répartition d'une manière générale.

Comme cela a été relevé, l'office de répartition doit pourvoir aussi à ce que les simples acomptes soient *annotés sur les titres de gage* et à ce que ces derniers soient *annulés dès remboursement complet de la dette* (art. 97). Aucun paiement ne peut par conséquent être effectué sans que ces titres ne soient remis à l'office; et celui-ci ne disposant pas de moyens de coercition à l'égard des détenteurs, les montants afférents aux titres non produits doivent nécessairement être consignés. Suivant le projet, ces consignations auront lieu à la caisse de dépôt désignée par les cantons conformément à la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite.

Il a également paru nécessaire, enfin, de veiller à ce que le *créancier gagiste* qui subit une perte ne soit pas moins bien loti qu'au cas où le gage aurait été réalisé par voie d'exécution forcée à sa requête ou à celle d'un tiers. Si l'acte de défaut de biens ou de non-réalisation du gage valent reconnaissance de dette en matière de poursuite et faillite, il n'y a pas le moindre motif de traiter autrement la perte résultant de l'expropriation du gage. Ici également, le débiteur avait en effet l'occasion de contester la créance dans la procédure et, s'il n'en a rien fait, il a reconnu tacitement la dette en cause. S'inspirant de ces considérations, l'art. 96 prescrit qu'un certi-

ficat de perte assimilé à une reconnaissance de dette passée en justice sera délivré au créancier qui était garanti par hypothèque ou par cédule hypothécaire — la question ne pouvant en revanche se poser lorsqu'il s'agit d'une lettre de rente ou d'une charge foncière, vu le défaut d'une créance personnelle.

Art. 97.

Ces dispositions astreignent l'organe de répartition à pouvoir *d'office aux modifications et radiations dans le registre foncier* rendues nécessaires par la collocation, ainsi qu'à la rectification ou cancellation des titres de gage, comme les art. 150 et 264 de la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite le prescrivent pour les cas analogues de réalisation forcée. Mais il fallait aussi prévoir le cas, laissé de côté dans lesdits articles, où un titre de gage n'a pas été produit. Cela s'est fait dans le sens de l'art. 69 de l'ordonnance du Tribunal fédéral du 23 avril 1920 relative à la réalisation forcée d'immeubles, lequel complète les dispositions précitées.

Comme on s'en sera rendu compte par les considérations qui précèdent, des dispositions particulières concernant la répartition sont indispensables pour que tous les intérêts en jeu puissent être défendus en temps utile. Les dispositions proposées ne pourraient guère trouver place dans une simple ordonnance, du moment qu'elles empiètent nécessairement, pour une part, sur le droit civil. Il fallait donc les statuer dans la loi même, et il restera encore suffisamment de points de détail à régler par voie d'ordonnance.

G. Rétrocession.

Précaution nécessaire contre l'*abus* du droit d'expropriation, qui autrement ne serait pas exclu, la possibilité pour l'exproprié de réclamer la rétrocession de ses droits, au cas où ces derniers ne seraient pas affectés à la destination en raison de laquelle il a dû les abandonner, est prévue dans toutes les législations. La loi du 1^{er} mai 1850 la règle déjà en ses principes (art. 47) et le projet n'a fait qu'étendre quelque peu cette réglementation, en fixant des délais de déchéance et de prescription déterminés et en mettant les litiges y relatifs, conformément à sa tendance générale, dans la compétence des commissions d'estimation, le Tribunal fédéral n'étant conservé que comme juridiction de recours, alors que sous le régime actuel il connaissait de ces contestations comme autorité unique, en procédure civile ordinaire.

Art. 98.

Les conditions du droit d'exiger la rétrocession sont formulées ici d'une manière générale comme dans les dispositions actuelles. Le cas principal est naturellement celui où le droit exproprié n'a été affecté à *aucun but d'intérêt public* dans un certain délai. Les praticiens se sont accordés à trouver trop court le délai de 2 ans que prévoit la loi de 1850 et, pour cette raison, il a été porté à 5 ans dans le projet. Mais celui-ci autorisant expressément l'expropriation anticipée pour extension future d'ouvrages existants (art. 4, lettre a, art. 25, 3^e al.), il y a lieu de faire une exception au sujet de ce cas et d'étendre passablement le délai d'exécution de l'entreprise. Ce délai, le projet le fixe à 25 ans, afin d'exclure les expropriations pour extensions à trop longue échéance ou peu probables.

A l'inexécution de l'entreprise mise au bénéfice de l'expropriation doit être assimilée l'affectation de l'objet exproprié à une autre destination, pour laquelle l'expropriation n'avait pas été accordée, car la condition même de la cession par contrainte n'est alors plus accomplie. Si l'expropriant peut alléguer être en droit de demander l'expropriation pour cette autre destination aussi, une rétrocession n'aurait aucun sens et la loi actuelle va plus loin qu'il ne convient, à cet égard, en donnant à l'exproprié la faculté de l'exiger quand même. Mais encore faut-il, cela va de soi, que l'expropriant établisse avoir droit à l'expropriation pour l'autre entreprise également. Et s'il y a contestation, il sera obligé, à cet effet, de provoquer une décision du Conseil fédéral, avec ou sans nouveau dépôt public des plans.

Le projet relève enfin expressément le cas d'*aliénation de la chose expropriée*, admis par la loi de 1850 comme motif de rétrocession seulement si l'expropriant veut revendre à un prix moindre qu'il n'avait dû payer. Pareil régime n'est ni pratique — car l'exproprié ne pourra généralement pas faire la preuve d'un prix effectivement inférieur — ni d'ailleurs légitime en principe. La rétrocession a en effet sa seule justification dans le fait que la destination même de l'expropriation n'est pas remplie, de sorte que le motif de la contrainte exercée à l'égard de l'exproprié est devenu caduc. On ne voit pas, dès lors, pourquoi l'exproprié ne pourrait plus prétendre à la rétrocession lorsque l'expropriant retirerait de la vente autant qu'il n'avait payé. Aussi le projet reconnaît-il ce droit pour *tout cas d'aliénation*.

Une restriction s'impose immédiatement ici, cependant. Et c'est que le principe ne se justifie évidemment plus quant aux biens-fonds ou portions de biens-fonds que l'expropriant a été *obligé* d'acquérir

par suite d'une demande d'extension de l'exproprié (art. 10), et pas davantage, de même, quant à ceux qu'il a acquis seulement parce que l'indemnité de dépréciation eût été extraordinairement élevée (art. 11), c'est-à-dire également sous l'empire d'une certaine contrainte et sans utilité directe pour son entreprise. Une rétrocession ne peut entrer en ligne de compte, en pareilles situations, que si l'entreprise n'est pas du tout exécutée ou s'il n'est fait aucun ouvrage d'*utilité publique*, la condition d'une cession forcée de la portion nécessaire pour l'entreprise projetée, selon le plan primitif, n'étant dès lors plus accomplie. Mais il faut d'autre part que, dans ces deux cas, l'expropriant puisse exiger que la rétrocession embrasse l'ensemble des objets expropriés, puisqu'il n'a plus l'emploi de la portion acquise seulement *par contrainte*. Ces exceptions, l'art. 98 les traite au 2^e alinéa.

La rétrocession doit rétablir autant que possible l'état antérieur à l'expropriation. C'est pourquoi l'exproprié ne saurait être astreint à payer la *nouvelle valeur* que son ancien fonds a acquise dans l'intervalle. Il doit simplement rendre *ce qu'il avait touché*, mais alors intégralement, à titre de *contre-valeur*. Or, on ne peut pas toujours entendre, par là, l'indemnité d'expropriation *entière*. Le fait demeure que l'expropriation a eu lieu, et l'indemnité adjugée pour l'éviction en soi, c'est-à-dire pour dommage *personnel*, n'a point à être restituée. Quant à savoir si une indemnité de dépréciation accordée pour une portion restante peut également être répétée, c'est chose qu'il est impossible de trancher en principe, car elle dépend des circonstances. Si la rétrocession rétablit dans sa plénitude l'état antérieur, une restitution s'imposera dans une certaine mesure, l'exproprié pouvant néanmoins retenir quelque chose pour le préjudice effectivement subi entre temps. En réservant les « circonstances », le projet laisse un jeu suffisant à l'appréciation entendue des autorités compétentes.

Le projet imposant des délais d'attente beaucoup plus longs que suivant la loi actuelle à l'exproprié pour exercer son droit d'exiger rétrocession, on pouvait se dispenser d'y statuer la réserve — prévue aujourd'hui — que l'expropriant aurait la faculté d'échapper à la rétrocession en invoquant des « motifs suffisants » pour la non-affectation ou l'usage différent de l'objet exproprié. L'expression précitée était si vague que tout, en fait, se trouvait remis en question et abandonné à l'appréciation du juge. Or, les deux parties ont intérêt à savoir nettement ce à quoi elles peuvent prétendre selon la loi. Les dispositions plus précises de l'art. 98 leur seront donc plus utiles à cet égard.

De par ses délais rigides, qui ne sauraient être éludés, le droit d'exiger rétrocession peut, suivant les circonstances, avoir des effets très désagréables pour l'expropriant, malgré les tempéraments ap-

portés au régime en vigueur jusqu'ici. Cette partie aura donc parfois intérêt à l'empêcher d'emblée entièrement de s'exercer, notamment quand il s'agira d'expropriation pour extension future, afin de pouvoir disposer plus librement des droits acquis. Le législateur n'ayant nul motif de ne pas admettre une *renonciation volontaire* au droit d'exiger rétrocession, l'expropriant sera à même de s'arranger à ce sujet avec l'exproprié, dont il obtiendra dans de nombreux cas une renonciation en lui payant plus que l'indemnité d'expropriation. C'est pourquoi le projet déclare expressément licite une telle solution.

Art. 99.

La loi de 1850 ne règle pas en détail la question de la *qualité pour faire valoir le droit à rétrocession*. Si on examine les choses de plus près, cependant, on constate que l'application du principe général selon lequel l'exercice de ce droit compète à celui qui a été exproprié, ne donne pas toujours un bon résultat. Ce principe ne va de soi que s'il s'agit d'une expropriation totale; il n'y a en effet alors point d'autres intéressés que l'exproprié et puisque le droit peut représenter une valeur considérable, il faut qu'il soit aussi transmissible. Mais quand l'expropriation est limitée à la suppression d'une servitude foncière, l'exproprié n'a intérêt au rétablissement de celle-ci que tant qu'il demeure propriétaire du fonds dominant, cet intérêt, s'il revend ledit fonds, passant au nouveau propriétaire. Et il en est de même lorsqu'une *partie* seulement de l'immeuble a été expropriée. Au lieu de laisser alors le droit d'exiger rétrocession à l'exproprié, pour lequel le rétablissement de l'ancien état de choses n'a désormais plus d'intérêt et qui en pourrait faire par conséquent un objet de spéculation, il paraît plus juste, du point de vue de la politique législative, de conférer le droit d'agir au seul nouveau propriétaire et, par là, d'en limiter l'exercice aux cas où il existe un intérêt *réel* à revenir à la situation primitive. Si pareil intérêt est manifeste, il exercera aussi son effet, sans plus, sur le prix fixé lors de la vente, assurant de cette manière à l'ancien exproprié la contre-valeur qui lui revient. Faute d'intérêt au rétablissement de la servitude foncière disparue, à la reconstitution de l'ancien fonds, il ne doit pas être possible de toucher aux nouvelles conditions juridiques.

Art. 100.

L'exercice du droit d'exiger la rétrocession peut naturellement être rendu impossible par une aliénation de l'expropriant faite à l'insu de l'intéressé, puisque le droit a un caractère purement *personnel* et ne saurait donc déployer ses effets à l'égard d'un tiers pro-

priétaire de bonne foi. Le droit peut aussi être conditionné d'une manière telle, par un usage à des fins interdites, qu'il ne soit *effectivement* plus susceptible d'être exercé. L'art. 102 prévoit, il est vrai, une compensation. Mais l'indemnité à payer de ce chef peut être si considérable que l'exproprié préfère renoncer purement et simplement à faire valoir son droit. Sous le régime actuel, l'exproprié est désarmé à l'égard de telles exigences de l'expropriant. Le projet cherche à mieux sauvegarder ses intérêts, en obligeant l'expropriant, à l'art. 100, d'aviser *préalablement* l'ayant droit tant d'une aliénation projetée que d'une affectation du droit exproprié à un autre but, et, au surplus, en le déclarant tenu de réparer le dommage résultant d'une omission. Aux termes de l'art. 58, lettre *b*, l'exproprié a la faculté d'introduire sa demande en dommages-intérêts devant la commission d'estimation et n'a ainsi pas besoin de saisir le juge ordinaire.

Art. 101.

La loi actuelle est muette relativement à la *prescription* du droit à rétrocession que vise cet article-ci. L'expropriant ne sait par conséquent jamais bien s'il ne pourra pas être actionné encore longtemps après que l'entreprise sera achevée, pour avoir soi-disant usé illicitement du fonds en cause. Il ne s'agirait en effet pas, quant à pareille demande de rétrocession, d'une action civile, soumise aux dispositions générales en matière de prescription, mais d'un cas ressortissant au droit public. La sécurité du droit veut cependant toujours que l'action soit liée à des délais déterminés, et l'on peut bien exiger de l'intéressé qu'une fois renseigné sur sa faculté il ne tarde plus trop à agir, s'il entend le faire. C'est pourquoi le projet statue à titre de règle un délai de prescription *d'une année*. Mais ici également une distinction s'impose, vu la diversité des cas. La situation est le plus claire quand l'expropriant demeure *passif*, c'est-à-dire n'exécute pas l'entreprise pour laquelle l'expropriation s'est opérée. Dans ce cas, les délais impartis par la loi à l'expropriant pour l'exécution donnent un critère suffisant pour déterminer le moment dès lequel les délais de prescription commencent de courir. C'est seulement une fois ces délais expirés sans que les travaux aient été entrepris — on ne saurait évidemment exiger qu'ils soient complètement achevés — qu'une action est possible et que le délai de prescription commence donc. Et comme on est fondé à demander de l'exproprié qu'il s'assure lui-même si l'expropriant a fait quelque chose ou non en temps utile, on peut en tout cas s'en tenir audit délai.

La situation est quelque peu différente s'il s'agit *d'aliénation* ou *d'affectation réelle à une autre destination*. On peut, il est vrai, exiger ici également de l'exproprié, si l'expropriant l'a avisé de ses

intentions en conformité de l'art. 100, qu'il introduise action au plus tard dans l'année. Mais il faut, d'autre part, compter avec la possibilité que l'expropriant ait omis de donner l'avis prescrit à l'exproprié, qui n'aura alors connaissance que plus tard et *par hasard* de ses intentions. L'exproprié n'étant pas tenu de s'informer, la prescription ne peut partir que de l'époque où il a eu connaissance de l'aliénation ou de la nouvelle affectation. Une autre distinction encore s'avère indispensable, au surplus, afin d'empêcher qu'une situation consolidée ne vienne à être mise en question au bout d'un certain temps, de même que les art. 60 et 67 CO le prévoient pour des circonstances analogues. C'est pourquoi le projet dispose que les prétentions dont il s'agit seront prescrites dans tous les cas à l'expiration de cinq ans dès le fait accompli, que l'intéressé ait eu connaissance ou non de ce dernier.

Art. 102.

La demande de rétrocession tend à la *restitution des prestations* de l'une et l'autre parties. Mais tandis que pour l'exproprié il s'agira généralement d'une somme d'argent, dont le chiffre est donné d'emblée par les actes dans lesquels l'indemnité a été fixée, ce sera régulièrement pour l'expropriant un retransfert de la propriété, dont l'étendue peut bien aussi être déterminée sans difficulté, la valeur en revanche étant susceptible d'avoir beaucoup changé entre temps en raison des fluctuations des prix. L'assujetti à la restitution ne peut naturellement revendiquer pour soi une plus-value et, par conséquent, pas davantage prétendre à une compensation de la part du réclamant, comme d'ailleurs il ne lui devrait pas dédommagement pour une dépréciation résultant de circonstances du genre susmentionné. Le réclamant, d'autre part, n'a aucun droit aux plus-values dues à l'initiative de l'assujetti à la rétrocession. Lorsque l'augmentation de valeur réside dans des installations pouvant être enlevées sans peine, sans dommage pour la chose et sans frais excessifs, il faut que l'expropriant ait la faculté de les reprendre. D'un autre côté, s'il a causé une diminution de la valeur de l'objet — peu importe que ce soit par sa faute ou non — il doit laisser l'exproprié imputer cette dépréciation sur sa propre prestation. L'expropriant n'aura pas à compenser les jouissances dont il aura bénéficié durant sa possession, cela va de soi; tant qu'action en rétrocession n'est pas introduite il est réputé possesseur de bonne foi et pourrait par conséquent se retrancher derrière l'art. 938 CCS à l'égard d'une réclamation visant ces jouissances. Il ne sera pas difficile, d'après la réglementation proposée, de régler comme il convient même les cas où l'expropriant aura, dans l'intervalle, grevé l'immeuble à rendre de nou-

veaux droits de gage ou servitudes foncières. Le réclamant ne pourra faire radier ces droits que si les titulaires y consentent. Si ces derniers ne veulent le faire, il devra prendre les charges à son compte. Mais alors il pourra prétendre à un complet dédommagement, lequel, s'il s'agit de droits de gage, sera naturellement susceptible de comporter plus que la simple contre-valeur des créances garanties, par exemple quand elles produisent un fort intérêt ou ne sont pas dénonçables de longtemps. Si ces *compensations* sont litigieuses, c'est également la commission d'estimation qui en connaîtra, aux termes du projet, du moment qu'elles ne peuvent être disjointes de la décision sur l'obligation de rétrocéder.

Art. 103.

Ces dispositions règlent encore l'*exécution* de l'obligation de rétrocéder. Il n'est rien statué expressément, il est vrai, quant à la forme dans laquelle la reddition de la propriété foncière s'effectuera, dans l'idée que les règles ordinaires du droit civil y seraient applicables. Pour être valable, le transfert de propriété à l'exproprié exigera donc inscription au registre foncier. Si l'obligation de rétrocéder est reconnue sans procédure judiciaire, un acte authentique ne sera pas nécessaire à cet égard, du moment qu'il s'agira d'une transmission non point *conventionnelle*, mais légale et de droit public. L'expropriant devra alors, en revanche, donner expressément et par écrit l'autorisation d'opérer la mutation, à l'intention du conservateur du registre foncier. Si au contraire il y a eu procès, la pièce justificative nécessaire pour l'inscription sera constituée par la décision de la commission d'estimation ou du Tribunal fédéral astreignant l'expropriant à rétrocéder, conjointement avec la justification que l'exproprié s'est acquitté de sa propre prestation (art. 963, 2^e al., CCS). Le conservateur du registre foncier ne pourra pas faire l'inscription avant que ces formalités soient accomplies, car on ne saurait exposer le rétrocedant à devoir poursuivre le cas échéant l'autre partie en remboursement de l'indemnité touchée par elle, et à perdre peut-être cet argent.

S'inspirant de ces considérations, le projet dispose que le réclamant s'acquittera de sa contre-prestation dans les trois mois de sa fixation définitive et qu'à défaut le rétrocedant pourra se considérer comme dégagé de son obligation. Autrement dit, l'exproprié sera tenu d'acquitter d'avance son dû. C'est qu'on ne peut exiger du rétrocedant d'attendre longtemps encore qu'il plaise au réclamant de s'exécuter, ou de poursuivre ce dernier à cet effet. Celui qui entend faire valoir son droit à rétrocession, doit aussi se procurer à temps les fonds nécessaires.

H. Dispositions diverses.

Ce chapitre comprend certaines *prescriptions de forme* et celles concernant les *frais*.

Art. 104.

Il était nécessaire, en raison du rôle considérable que les diverses *communications* aux intéressés et les *délais* à observer jouent dans toute la procédure, de déterminer nettement les formes des premières et le mode de calculer les seconds. Cela s'est fait en harmonie avec les dispositions de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite, dans laquelle lesdits éléments sont d'égale importance.

En ce qui concerne tout d'abord les *notifications*, l'art. 104 déclare obligatoire en première ligne la lettre recommandée, qui seule peut faire preuve de la remise à l'intéressé, en plus de la *signification officielle* proprement dite par l'intermédiaire de l'autorité cantonale compétente, mode qui ne sera sans doute plus beaucoup employé. Les dispositions édictées ici s'appliquent non seulement à la communication d'actes officiels, mais aussi aux citations devant le président de la commission d'estimation ou en procédure d'estimation. Des prescriptions sont indispensables, d'autre part, pour les cas dans lesquels l'intéressé est de domicile inconnu ou réside à l'étranger. Il serait excessif, dans ce dernier cas, d'exiger que la notification personnelle ait lieu, et serait-ce même par voie diplomatique suivant les circonstances. On peut évidemment demander de celui qui participe à une procédure d'expropriation en Suisse qu'il désigne dans ce pays quelqu'un pour recevoir les avis qui lui seraient adressés. S'il n'en veut rien faire en dépit d'une sommation, il ne saurait se plaindre d'être traité comme partie sans domicile connu. Pour ce cas, cependant, publier intégralement l'acte à notifier, comme le prescrit la loi susmentionnée, serait exagéré. C'est pourquoi le projet y substitue la simple publication du dépôt de la pièce entre les mains du conseil municipal de la commune où est situé l'immeuble; c'est là une manière de faire qui, tout en suffisant parfaitement, sera beaucoup moins coûteuse.

Quant aux *publications*, l'art. 104 prévoit comme organes, en plus de la feuille officielle cantonale ou des feuilles officielles d'avis qui la remplacent suivant le cas, encore deux journaux répandus, étant reconnu d'une manière générale que les feuilles officielles ne sont pas propres à assurer toute la publicité désirable aux actes dont il s'agit. Ces sommations publiques ont une telle importance d'après le projet, notamment pour les créanciers gagistes (v. p. ex. art. 45, 50, 51) que le surcroît de frais qu'elles entraînent ne saurait entrer en considération. La publication dans les feuilles officielles demeure d'ailleurs

d'une portée particulière, du fait qu'elle fait seule règle pour le calcul des délais.

Art. 105.

Relativement au *calcul des délais*, on pouvait reprendre ici telles quelles les règles statuées aux art. 30 et 31 de la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite. Il a paru cependant utile de les énoncer entièrement, au lieu de se borner à renvoyer aux dispositions précitées.

Art. 106.

Cet article prescrit deux exemplaires pour toutes les pièces d'écriture destinées à la commission d'estimation ou au Tribunal fédéral, ces pièces devant toujours être communiquées à l'autre partie. Comme on l'a déjà observé au sujet de l'art. 43, les productions en procédure de dépôt du plan d'expropriation sont affranchies de cette exigence, et de même celles qui sont faites au président de la commission d'estimation, la procédure qui s'accomplit devant ce dernier nécessitant moins de formes.

Art. 107.

Cette *exemption du timbre* pour les pièces émanant des parties ou de la commission d'estimation, soit de son président, résulte du principe qu'il s'agit d'une procédure de droit fédéral ne pouvant, à ce titre, être soumise au fisc cantonal (cfr. art. 87, 3^e al.).

Art. 108.

Les art. 108 à 111 traitent des *frais* de la procédure. Pas n'est besoin de dire pourquoi celle-ci ne peut être gratuite. Il va de soi, de même, que les *émoluments* à percevoir ainsi que les *indemnités des commissions d'estimation* et de leurs présidents doivent être fixés par une ordonnance du Conseil fédéral, tandis que les recours visant la façon dont les frais ont été calculés ressortissent à l'autorité de surveillance, c'est-à-dire au Tribunal fédéral, un délai particulier étant fixé ici pour les former.

Art. 109.

Déjà sous le régime actuel, l'expropriant devait supporter entièrement les *frais du dépôt du plan* ainsi que ceux de la *procédure d'estimation* et d'exécution. On ne saurait rien y changer; et il convient de même de mettre également à la charge de l'expropriant les frais de la nouvelle *procédure de conciliation* et des autres opérations devant le président de la commission d'estimation.

Dans sa teneur générale, l'art. 109 astreint l'expropriant à payer aussi tous frais d'autres contestations, au sens de l'art. 58, lettres *b* à *e*, que le projet a mises dans la compétence nouvelle de la commission d'estimation. On ne saurait y trouver sérieusement à redire, car abstraction faite des cas où ces affaires sont inséparablement connexes à la procédure d'estimation — par exemple les demandes d'extension prévues sous *b* et *e* — il s'agira toujours de litiges soulevés uniquement par l'expropriation et dont, par conséquent, les frais peuvent être mis à la charge de l'expropriant au même titre que ceux d'estimation, l'indemnité réclamée ne fût-elle pas adjugée intégralement. C'est qu'il est impossible, dans ces questions d'appréciation, d'appliquer les règles ordinaires concernant la répartition des frais. Font seuls exceptions, à cet égard, les litiges auxquels peut donner lieu l'exercice du droit à rétrocession. Il va de soi que la partie succombante doit, dans ces cas, supporter elle-même les frais. Le projet permet au surplus d'éviter l'injustice que l'application stricte du principe général pourrait déterminer suivant les circonstances, en autorisant la commission d'estimer à condamner l'exproprié dont les prétentions sont manifestement excessives à rembourser entièrement ou partiellement les frais de l'expropriant.

Art. 110.

Il était extrêmement rare, jusqu'ici, que des *dépens* fussent adjugés à l'exproprié pour la procédure devant la commission d'estimation. La chose ayant généralement été considérée comme inéquitable, le projet prévoit en principe une telle indemnité, dont le montant dépendra cependant de l'importance du cas et qui pourra même être refusée lorsque le concours d'un mandataire ne s'imposait pas. Pour les litiges en matière de rétrocession, les règles ordinaires sont applicables ici également, même lorsque le recours est licite, de sorte qu'aucuns dépens ne pourraient être alloués à l'exproprié débouté entièrement de son recours par le Tribunal fédéral.

Art. 111.

Quant à la *répartition des frais de la procédure devant le Tribunal fédéral*, ces dispositions distinguent entre les recours portant sur la fixation de l'indemnité d'expropriation et ceux qui visent d'autres cas liquidés en première instance par la commission d'estimation. Elles s'inspirent de l'idée que si la loi met deux juridictions à la disposition de l'exproprié pour arrêter l'indemnité à laquelle il a droit, il faut aussi lui permettre de recourir à celle d'instance supérieure sans grands frais et sans qu'il ait à payer de sa bourse les

estimateurs. C'est là un principe qui, bien que directement contraire au régime légal actuel (v. art. 49), a été appliqué déjà dans maints cas en pratique. Le projet met donc en règle générale à la charge de l'expropriant aussi les frais de l'estimation sur recours, qui comprennent essentiellement les indemnités des estimateurs de seconde instance lorsque la décision du juge d'instruction est acceptée, les frais de jugement ne jouant qu'un rôle secondaire. C'est exclusivement dans le cas où il aura *seul* formé recours et aura été débouté de ses prétentions entièrement ou en majeure partie, que l'exproprié pourra être condamné au paiement de frais, et encore le projet ne dispose-t-il rien d'impératif à cet égard. On se demandera peut-être s'il ne conviendrait pas que les frais des débats devant le Tribunal fédéral, qui ont lieu uniquement lorsqu'il s'agit de trancher des points de droit (art. 78), fussent soumis au même régime. Le projet ne le prévoit pas, cependant. Il déclare les règles générales applicables à tous ces frais supplémentaires sans distinction, que l'affaire aboutisse à un arrêt de non entrée en matière ou qu'elle donne lieu à débat, en partant du point de vue que les questions de droit litigieuses auront déjà été examinées dans la décision du juge instructeur, et que la partie qui attaque sans succès cette décision doit supporter les conséquences de son intervention mal fondée.

Il faut ici également, cela est naturel, traiter d'une autre manière les litiges en matière de rétrocession. Le projet les soumet donc aux règles générales concernant la répartition des frais. On aurait en revanche pu se demander s'il n'était pas indiqué de déclarer l'expropriant tenu en principe des frais de procédure de recours également quant aux autres cas, par exemple ceux de décision sur l'indemnité due pour demeure dans l'exécution d'une prestation en nature, de renonciation à l'expropriation, de propriété concernant des installations devenues libres, etc. Le projet ne va pas si loin. Pour ces cas d'ailleurs plutôt rares et dans lesquels la commission d'estimation saura bien décider ainsi qu'il convient, on a pensé pouvoir s'en tenir au principe général.

Art. 112.

La dispense de l'obligation de fournir des sûretés statuée ici en faveur de la Confédération, des cantons et des communes, se passe de commentaire.

Art. 113.

Cette *disposition pénale* est indispensable, à titre transitoire, tant qu'un code pénal fédéral n'aura pas édicté une peine au sujet des contraventions en question.

J. Dispositions transitoires.

Art. 114.

Pour la période transitoire, le projet dispose que l'ancienne loi demeurera applicable à toutes les expropriations au sujet desquelles il aura déjà été procédé au dépôt des plans ou à l'ouverture de la procédure extraordinaire. Cela permet de faire un départ net entre les cas. La nouvelle procédure de conciliation ne serait dès lors applicable qu'à ceux où le dépôt des plans a eu lieu postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi. Il n'en faudra pas moins désigner pour cette époque déjà les nouvelles commissions d'estimation et leurs présidents, afin que ces derniers puissent fonctionner lors du dépôt des plans de nouvelles expropriations, conformément à l'art. 27. Les anciennes commissions d'estimation, d'autre part, devront demeurer en charge jusqu'à ce que soient liquidées les oppositions et demandes d'estimation pendantes ou dont elles seront encore saisies en raison du dépôt de plans effectué. Une disposition particulière ne paraît nécessaire que pour les productions et oppositions encore susceptibles d'être faites après coup à teneur du projet. S'il s'agit là de droits nouveaux au profit de l'exproprié, il n'y a aucun motif de ne pas déclarer le futur régime applicable également aux cas déjà pendants ou liquidés par ailleurs. On peut de même soumettre sans hésitation à la nouvelle réglementation l'exécution des expropriations à accomplir encore en conformité de la loi de 1850.

La nature de la chose veut, enfin, que les dispositions en matière de rétrocession soient applicables dès l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

Art. 115.

Cet article règle le conflit auquel peut donner lieu *la coexistence du droit fédéral et du droit cantonal en matière d'expropriation*. Le droit fédéral peut, dans notre Etat fédératif, réaliser aussi une fin publique qu'il se propose en chargeant les cantons de l'exécution, et dans ce cas — à moins que l'une ou l'autre procédure ne soit prescrite expressément — la chose pourra se faire soit d'après le droit cantonal, soit d'après le droit fédéral, comme en ce qui concerne par exemple l'établissement de places de tir et de places d'armes. La nécessité peut d'autre part se manifester, dans un cas d'expropriation ressortissant au droit fédéral, d'exécuter conjointement une entreprise à destination cantonale, telle que la correction, le déplacement ou la construction d'une route. La question peut se poser, en pareille situation, de savoir ce qui en est des deux législations en concours, si l'une exclut ou prime l'autre, si l'expro-

prié doit avoir son mot à dire quant au choix de la procédure, etc. Le projet se place ici sur le terrain que seul l'expropriant peut décider laquelle des deux procédures qui s'offrent à lui sera suivie. Il ne conviendrait d'ailleurs pas, par raison d'ordre constitutionnel, que le législateur fédéral restreignît ou même défendît purement et simplement le choix de la procédure cantonale. Du point de vue de la Confédération, au surplus, rien ne s'oppose à ce qu'une procédure fédérale pendante soit abandonnée, pourvu que l'affaire le permette, pour suivre des formalités cantonales. C'est affaire au droit cantonal que de fixer les conditions dans lesquelles il peut être appliqué. Il est en revanche loisible au législateur fédéral de statuer que la procédure fédérale ne pourra pas s'accomplir parallèlement à celle du canton pour la même entreprise et que le choix de ce dernier mode signifie renonciation tacite au premier. C'est dans ce sens que le projet a réglé la question — dans l'intérêt de l'exproprié, qui, une fois qu'il a accepté une procédure *déterminée*, a droit à ce qu'elle se poursuive jusqu'au bout et à ce que lui-même ne soit pas dans l'obligation d'examiner des plans, produire des prétentions et former opposition à nouveau et dans des délais stricts pour la même affaire, à peine de déchéance. C'est à l'expropriant de voir quelle voie il y a lieu pour lui de choisir, avant d'aller de l'avant.

Art. 116.

En cet article, qui statue les *abrogations* nécessaires, sont prévues en outre les modifications qu'il y a lieu d'apporter à la loi fédérale sur les installations électriques à faible et à fort courant. Les changements proposés au sujet des art. 48, 2^e al., et 53 de cette loi ont déjà été mentionnés à l'occasion de l'examen des art. 12 et 70 du projet. Pour le surplus, l'abrogation de l'art. 52 vise à soumettre aussi à la procédure de conciliation les expropriations pour installations électriques à faible et à fort courant. L'objet qu'il touche étant réglé de la même manière dans le projet, d'autre part, l'article 51, 2^e al., relatif à la procédure extraordinaire, devient superflu. L'art. 54 enfin, qui avait institué les arrondissements cantonaux d'estimation, doit naturellement disparaître, tandis que l'art. 50, spécifiant les conditions auxquelles est subordonnée l'introduction de la procédure d'expropriation, et la disposition concernant les attributions de l'inspecteur des installations électriques à fort courant, demeurent applicables comme par le passé.

Il n'est peut-être pas inutile de rappeler ici les demandes de représentants de l'industrie électrique tendant à ce que les expropriations selon la loi sur les installations électriques à faible et à fort

courant fissent l'objet d'un chapitre spécial et à ce que, notamment, la procédure de conciliation fût déclarée inapplicable aux dits cas. Nous n'avons pas cru pouvoir déférer à ces vœux, pour le motif que les prescriptions régissant ladite procédure, comme celles en matière d'estimation, sont conçues d'une manière qui permet d'avoir égard aux intérêts particuliers de l'industrie considérée, en tant qu'ils sont légitimes. La procédure de conciliation a sa valeur et son importance pour la fixation des indemnités dues en raison de l'établissement de poteaux de conduite aussi bien que pour celle des autres indemnités d'expropriation, et elle permet d'éviter pour une bonne part la procédure d'estimation et de recours, c'est-à-dire des frais relativement considérables dans des cas n'en valant vraiment guère la peine. Et pour ce qui est des oppositions aux plans d'expropriation, le projet réserve comme jusqu'ici aux autorités compétentes une action décisive. Ce n'est par ailleurs point rendre notablement plus difficile la procédure, que de permettre que les affaires dont il s'agit soient débattues elles aussi en conciliation. Les vœux susmentionnés tendaient enfin encore, principalement, à un régime exceptionnel au point de vue de la prise de possession anticipée. Or, la nouvelle teneur de l'art. 53 y satisfait à suffisance. Et les autres dispositions spéciales, d'importance secondaire, ont été reconnues à l'examen comme n'étant objectivement pas nécessaires, du moment que le projet permet quoi qu'il en soit d'avoir égard comme on le demande aux organes particuliers chargés de se prononcer au sujet des entreprises en question.

Nous fondant sur les considérations qui précèdent, nous vous recommandons d'accepter le projet de loi ci-joint et vous prions d'agréer, monsieur le président et messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Berne, le 21 juin 1926.

Au nom du Conseil fédéral suisse :

Le président de la Confédération,

HÄBERLIN.

Le chancelier de la Confédération,

KAESLIN.

(Projet.)

Loi fédérale sur l'expropriation.

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE de la CONFÉDÉRATION SUISSE,

se fondant sur l'article 23 de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 21 juin 1926,

décrète :

A. Exercice, étendue et objet du droit d'expropriation.

Article premier.

Le droit d'expropriation découlant des dispositions de la présente loi peut être exercé par la Confédération elle-même ou transféré à des tiers pour être exercé par eux.

I. Exercice du droit.
1. Engénéral.

Art. 2.

Sous réserve des dispositions de la législation fédérale qui fixent une autre compétence, le droit d'expropriation ne peut être exercé pour la Confédération qu'en vertu d'un arrêté du Conseil fédéral.

2. Par la Confédération.

Art. 3.

L'exercice du droit d'expropriation peut être conféré à des tiers :

3. Par des tiers.

- a) par arrêté fédéral, pour les travaux qui sont dans l'intérêt public de la Confédération ou d'une partie considérable du pays;
- b) par une loi fédérale, pour d'autres buts d'intérêt public.

Art. 4.

Le droit d'expropriation peut être exercé :

II. Etendue.

- a) pour l'exécution, la transformation, l'entretien et l'exploitation de travaux publics, ainsi que pour l'extension future de ceux-ci;

- b) pour l'acquisition, le transport et le dépôt du matériel de construction nécessaire;
- c) pour l'exécution des mesures nécessaires au remplacement en nature de droits expropriés ou à la sauvegarde d'intérêts publics.

Art. 5.

III. Objet.

Le droit d'expropriation comporte la faculté de supprimer ou de restreindre, à perpétuité ou temporairement, des droits réels immobiliers.

Peuvent également faire l'objet de l'expropriation les droits résultant des dispositions sur la propriété foncière en matière de rapports de voisinage.

Art. 6.

IV. Restrictions.

1. De durée.

L'expropriation à titre temporaire est limitée dans sa durée à cinq ans au maximum, à moins que la loi, l'arrêté du Conseil fédéral ou une convention n'en disposent autrement. Ce délai court dès la mise en possession et prend fin en tout cas trois mois après l'achèvement de l'ouvrage.

Si l'expropriation à titre temporaire fait perdre à un droit sa valeur essentielle pour l'exproprié, celui-ci peut exiger l'expropriation à titre permanent.

Art. 7.

2. De droit public.

Les droits constitués sur les immeubles affectés à un but d'intérêt public ne peuvent être expropriés, sauf disposition légale contraire, qu'à la condition que l'expropriant prenne lui-même les mesures propres à sauvegarder l'intérêt public ou qu'il fournisse les sommes nécessaires à cet effet.

Art. 8.

3. Fontaines et sources.

Les droits sur les fontaines et sources nécessaires à un immeuble, à un service déjà existant d'alimentation ou d'hydrants ne peuvent être expropriés que si l'expropriant fournit un équivalent suffisant.

Art. 9.

4. Parties intégrantes et accessoires.

Les parties intégrantes et les accessoires d'un immeuble exproprié, susceptibles d'en être séparés sans frais disproportionnés, sont exceptés de l'expropriation,

à la demande de l'exproprié, lorsqu'ils ne sont pas nécessaires à l'entreprise de l'expropriant,

à la demande de l'expropriant, lorsque l'exproprié peut les employer avec profit indépendamment de la chose principale.

Si la séparation met en péril les droits de créanciers gages, ceux-ci peuvent requérir des sûretés conformément aux articles 808 et 809 CCS, lors même que la dépréciation n'est pas due à une faute.

Art. 10.

L'exproprié peut demander l'expropriation totale, lorsque la partie restante, en cas d'expropriation partielle d'un immeuble ou de plusieurs immeubles dépendant économiquement les uns des autres, n'est pas susceptible d'être utilisée selon son affectation antérieure ou qu'elle ne saurait l'être sans frais disproportionnés.

Lorsque la constitution d'un droit réel restreint met l'exproprié dans l'impossibilité de maintenir l'affectation donnée à l'immeuble, ou la rend trop onéreuse, il peut exiger l'expropriation de l'immeuble lui-même.

L'exproprié qui a demandé l'extension de l'expropriation, peut y renoncer dans le délai de dix jours dès la fixation définitive de l'indemnité.

Art. 11.

L'expropriant peut demander l'expropriation totale, lorsque l'indemnité à payer pour la dépréciation de la partie restante, en cas d'expropriation partielle, est supérieure au tiers de la valeur de cette partie.

La demande d'extension doit être formée concurremment avec le recours contre la décision de la commission d'estimation relative à l'expropriation partielle ou, en l'absence de recours, dans le délai de dix jours dès la fixation définitive de l'indemnité.

L'expropriant qui a demandé l'extension de l'expropriation peut y renoncer dans le délai de dix jours dès la fixation définitive de l'indemnité pour l'expropriation totale.

Art. 12.

Il ne peut être procédé sur le terrain d'autrui, contre la volonté du propriétaire, aux actes préparatoires absolument nécessaires pour l'exécution d'une entreprise pouvant donner lieu à expropriation, tels que levés de plans, piquetages, mesurages, etc., que moyennant l'autorisation préalable du Conseil fédéral et après un avis donné aux intéressés.

Le dommage résultant de ces actes préparatoires donne droit à une indemnité pleine et entière que l'autorité locale

V. Extension.
1. A la demande de l'exproprié.

2. A la demande de l'expropriant.

VI. Mesures préparatoires.

désignée par le gouvernement cantonal fixe souverainement, aux frais de l'expropriant, suivant une procédure réglée par ordonnance du Tribunal fédéral.

B. Indemnité.

Art. 13.

I. En général.

L'expropriation ne peut avoir lieu que moyennant réparation complète de tous les dommages pécuniaires qui en résultent.

Art. 14.

II. Nature de l'indemnité.

1. Réparation en argent.

Sauf disposition légale ou entente contraire, l'indemnité est, dans la règle, payable en argent par l'allocation d'un capital ou d'une rente.

Art. 15.

2. Réparation en nature.

Exceptionnellement, en particulier lorsque l'expropriation empêche de maintenir l'exploitation d'une entreprise agricole ou qu'elle concerne des droits d'eau, de force hydraulique et d'énergie électrique ou enfin qu'elle porte atteinte à des voies de communication, à des conduites, etc., la prestation en argent peut être remplacée en tout ou en partie par un équivalent en nature.

L'attribution d'un fonds à titre d'indemnité équivalente en nature est subordonnée à la condition que les créanciers titulaires de droits de gage sur l'immeuble exproprié soient consentants.

La réparation en nature n'est admissible que si les intérêts de l'exproprié sont suffisamment sauvegardés.

Art. 16.

III. Eléments de l'indemnité.

L'indemnité comprend :

- a) la totalité de la valeur vénale du droit exproprié;
- b) en cas d'expropriation partielle d'un immeuble ou de plusieurs immeubles dépendant économiquement les uns des autres, la somme dont la valeur vénale de la partie restante est diminuée par suite de l'expropriation, eu égard à l'utilisation que la partie expropriée est destinée à recevoir;
- c) le dommage personnel qui peut être causé à l'exproprié, pour autant qu'il résulte nécessairement de l'expropriation.

Art. 17.

L'estimation de la valeur vénale doit tenir compte dans une juste mesure de la possibilité d'une meilleure utilisation de l'immeuble.

En tant que l'expropriation libère l'exproprié de charges particulières, la valeur de ces charges est portée en déduction.

Il n'est pas tenu compte des augmentations ou des diminutions de valeur résultant de l'entreprise de l'expropriant, ni des augmentations de valeur qui ont été manifestement provoquées en vue d'obtenir une indemnité plus forte. L'exproprié a le droit d'enlever, jusqu'à la prise de possession par l'expropriant, les installations dont résulte une augmentation de valeur pour laquelle il n'est pas indemnisé, pourvu que cette suppression ne porte pas préjudice au droit exproprié.

IV. Valeur vénale.
1. En cas d'expropriation totale.

Art. 18.

L'estimation de la valeur vénale des immeubles doit tenir compte des servitudes inscrites au registre foncier lors du dépôt du plan d'expropriation, usufruits exceptés, ainsi que des baux à loyer et à ferme annotés.

Si d'autres droits personnels, tels que des droits de préemption, d'emption et de réméré, sont annotés au registre foncier, l'indemnité accordée aux ayants droit en conformité de l'article 21 est portée en déduction.

Les titulaires de droits de gage immobilier ou de charges foncières de rang antérieur peuvent exiger qu'il ne soit pas tenu compte, dans la fixation de la valeur vénale de l'immeuble, des droits inscrits ou annotés au registre foncier sans leur consentement, dans le cas où ils subiraient un dommage par suite de l'application des alinéas 1 et 2 qui précèdent.

2. Charges.

Art. 19.

En cas d'expropriation partielle, il n'est pas accordé d'indemnité de dépréciation pour la partie restante, lorsque la dépréciation se trouve compensée par des avantages particuliers résultant de l'entreprise de l'expropriant.

Par contre, il est tenu compte du dommage résultant de la perte ou de la diminution d'avantages influant sur la valeur vénale et que la partie restante aurait, selon toute vraisemblance, conservés en l'absence de l'expropriation.

3. Expropriation partielle.

Art. 20.

V. Dommage personnel.

L'estimation du dommage personnel doit se faire sur la même base que celle de la valeur vénale, en tant qu'elle dépend du mode d'utilisation du droit exproprié.

Art. 21.

VI. Indemnité pour droits réels restreints.

1. Servitudes et droits personnels.

Les titulaires de servitudes expropriées, usufruits exceptés, et de droits personnels annotés au registre foncier sont indemnisés intégralement pour le dommage résultant de l'extinction de leurs droits (art. 85), dans la mesure où l'article 18, 3^e alinéa, permet d'en tenir compte.

Les locataires et fermiers peuvent, même si leurs droits ne sont pas annotés au registre foncier, exiger la réparation intégrale du dommage résultant pour eux de l'extinction avant terme du bail conclu antérieurement à l'introduction de la procédure d'expropriation.

Il n'est dû aucune indemnité pour des droits manifestement constitués en vue d'en obtenir une.

Art. 22.

2. Droits de gage immobilier, charges foncières et usufruits.

Les titulaires de droits de gage immobilier, de charges foncières et d'usufruits constitués sur la chose expropriée exercent leurs droits, conformément au code civil, sur l'indemnité qui la remplace. Ils sont autorisés à formuler de leur propre chef des conclusions au cours de la procédure, s'ils risquent d'être lésés dans leurs droits.

Les usufruitiers peuvent en outre demander de leur propre chef la réparation du dommage résultant, pour eux, de la privation de la chose soumise à usufruit.

Art. 23.

VII. Sauvegarde de l'intérêt public.

Lorsque l'exécution ou l'exploitation de l'entreprise de l'expropriant porte atteinte à des travaux publics existants (tels que voies, ponts, conduites, etc.), l'expropriant est tenu de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer l'utilisation future de ces ouvrages, dans la mesure où l'intérêt public l'exige.

Il incombe également à l'expropriant d'exécuter les ouvrages qui, sans frais disproportionnés, sont propres à mettre le public et les fonds voisins à l'abri des dangers et des inconvénients qu'impliquent nécessairement l'exécution et l'exploitation de

sōn entreprise et qui ne doivent pas être tolérés d'après les règles du droit de voisinage.

Art. 24.

En tant que des installations nouvelles exécutées par l'expropriant conformément aux articles 7 et 23 remplacent ou complètent des installations existantes, elles deviennent, sauf entente contraire, la propriété de celui auquel appartenait ces dernières. L'expropriant répond des frais supplémentaires occasionnés par l'entretien des installations nouvelles, dans la mesure où ils ne sont pas compensés par des avantages résultant de ces installations.

VIII. Nouveaux rapports de propriété.

L'expropriant devient propriétaire des installations et des immeubles auparavant affectés au service public, qui sont rendus disponibles par les installations nouvelles.

La commission d'estimation statue sur les contestations qui peuvent se produire à ce sujet.

C. Dépôt des plans.

Art. 25.

L'expropriant est tenu d'établir, pour chaque commune dont le territoire est touché par l'ouvrage, un plan permettant de se rendre compte du genre, de l'étendue et de l'emplacement de l'ouvrage, ainsi que des mesures prévues pour sauvegarder l'intérêt public.

I. Plans, tableau des droits expropriés.

Il doit établir au surplus, pour chaque commune, un plan de mensuration (plan d'expropriation) et un tableau tant des immeubles dont il requiert l'expropriation, avec indication de leurs surfaces, que des droits réels restreints à exproprier constatés par le registre foncier ou les autres registres publics.

Lorsque l'expropriation a lieu en vue de l'extension future de travaux publics existants, il suffit d'un plan de mensuration et d'un tableau des immeubles.

Pour l'expropriation à titre temporaire, il est nécessaire d'en indiquer la durée.

Art. 26.

Les modifications de l'état des lieux nécessitées par l'ouvrage sont marquées sur le terrain, avant le dépôt public des plans (art. 28), par des piquetages. Des profils sont en outre établis lorsqu'il est difficile de se rendre compte autrement des

II. Piquetage.

conséquences qui résulteront de l'ouvrage pour les parcelles non expropriées et les fonds voisins, ainsi que pour les voies et autres travaux publics.

Art. 27.

III. Compléments.

Les plans et les tableaux sont remis au président de la commission d'estimation. Celui-ci les fait compléter au besoin et les transmet aux autorités administratives des communes intéressées.

Si les prescriptions de l'article 26 n'ont pas été observées, le président de la commission d'estimation ordonne les mesures à prendre.

Art. 28.

IV. Avis. 1. Publics.

L'autorité administrative communale fait publier immédiatement que les plans et les tableaux sont déposés pendant trente jours, durant lesquels ils peuvent être consultés, et que les intéressés ont à lui communiquer, dans ce délai, par écrit, leurs oppositions à l'expropriation, ainsi que les demandes tendant à une modification du plan et leurs prétentions à une indemnité, à peine d'encourir les conséquences indiquées aux articles 36 à 39. La notification attire expressément l'attention sur les dispositions des articles 30 et 40 de la présente loi.

Pour les intéressés qui reçoivent un avis personnel, le délai de production court dès la date de la réception de cet avis.

Art. 29.

2. Personnels.

Simultanément avec la publication de l'autorité communale, l'expropriant adresse un exemplaire de l'avis à chacun des intéressés qui lui sont connus par le registre foncier ou par des registres publics ou de toute autre façon. Il indique ce qui est réclamé de chaque intéressé.

Art. 30.

3. Aux locataires et fermiers.

Si l'expropriation porte atteinte à des baux à loyer ou à ferme qui ne sont pas annotés au registre foncier, les bailleurs sont tenus d'en informer, sitôt après réception de l'avis, leurs locataires et fermiers.

Art. 31.

V. Procédure abrégée.

1. Conditions.

Si les personnes atteintes par l'expropriation sont déterminées exactement, le dépôt public des plans peut être rem-

placé, avec l'autorisation du président de la commission d'estimation, par des avis personnels :

- a) lorsque l'expropriation n'est opérée qu'à titre temporaire ou qu'elle ne concerne qu'un petit nombre d'expropriés;
- b) lorsque l'expropriation est provoquée par des transformations ou des agrandissements peu importants ou par l'entretien ou l'exploitation de travaux publics existants;
- c) lorsque, par suite de modifications apportées au plan, l'expropriation subit une extension ou se présente sous un aspect nouveau pour certains d'entre les intéressés.

Art. 32.

L'avis personnel indique :

- a) le but et l'étendue de l'expropriation;
- b) le genre et l'emplacement de l'ouvrage à exécuter;
- c) le droit dont la cession ou la constitution est requise;
- d) en tant que le plan de l'ouvrage n'est pas annexé, le lieu où ce plan peut être consulté durant le délai de production;
- e) la sommation de produire les oppositions et prétentions, conformément aux articles 33 à 35;
- f) les conséquences légales du défaut de production, conformément aux articles 36 à 39.

2. Contenu de l'avis.

Une copie de l'avis est adressée au président de la commission d'estimation compétente et à l'autorité de la commune sur le territoire de laquelle l'expropriation est requise selon la procédure abrégée. L'article 26 est applicable. Le président de la commission d'estimation peut, sur plainte, faire compléter un avis insuffisant.

Art. 33.

Doivent être produites en mains de l'autorité communale, dans le délai fixé, par écrit, et motivées :

- a) les oppositions à l'expropriation;
- b) les demandes d'extension de l'expropriation, conformément à l'article 10;
- c) les demandes de mesures propres à assurer l'utilisation future d'installations publiques existantes et à garantir la sécurité du public et des fonds voisins (art. 23);
- d) les demandes de rétablissement de chemins privés, canalisations, conduites, etc., compromis par l'expropriation (art. 15).

VI. Oppositions et prétentions.
1. Oppositions.

Art. 34.

2. Prétentions.
a. Principales.

Doivent en outre être produites dans le délai fixé, même si le droit d'exproprier est contesté, les demandes d'indemnité formées à raison de la suppression, de la constitution ou de la dépréciation d'un droit, ou à raison de tout autre dommage résultant de l'expropriation. Chaque demande indique si la réparation est exigée en argent ou en nature et, dans le premier cas, elle énonce le chiffre de l'indemnité réclamée.

Art. 35.

- b. Accessoires.

Sont autorisés et astreints à produire leurs réclamations les locataires et les fermiers, ainsi que les bénéficiaires de servitudes et de droits personnels annotés (art. 21 et 22, 2^e alinéa). Ne sont pas assujettis à la production les droits de gage et les charges foncières grevant un immeuble dont l'expropriation est requise, non plus que les droits d'usufruit, sauf pour le dommage que l'usufruitier prétend subir du fait de la privation de la chose soumise à son droit (art. 22).

Art. 36.

3. Conséquences du défaut de production.
a. A l'égard des oppositions.

Après l'expiration du délai, il ne peut être fait opposition à l'expropriation qu'à la condition que l'ouvrage n'ait pas reçu un commencement d'exécution et que l'opposant ait été, sans faute de sa part, empêché par des circonstances extérieures de produire dans le délai.

En pareil cas, la production peut encore intervenir, en mains du président de la commission d'estimation, dans les trente jours dès la cessation de l'empêchement.

Art. 37.

- b. A l'égard des prétentions.

Les demandes d'indemnité peuvent encore être produites postérieurement à l'expiration du délai de production et à la procédure d'estimation :

a) lorsque le créancier au bénéfice d'un droit atteint par l'expropriation et non mentionné dans le tableau d'expropriation fournit la preuve que, sans faute de leur part, lui ou son représentant ont été empêchés par des circonstances extérieures de produire la prétention;

b) lorsque l'intéressé prouve n'avoir eu connaissance que plus tard de l'existence d'un tel droit, ou lorsque l'expropriant requiert la suppression d'un droit, ou y porte atteinte, contrairement

rement aux prévisions des plans déposés et du tableau d'expropriation;

c) lorsqu'un dommage dont la survenance ou l'étendue ne pouvaient pas être prévues, lors du dépôt des plans, se révèle seulement au cours de la construction ou après l'exécution de l'ouvrage ou par suite de l'utilisation de ce dernier.

Art. 38.

Si l'exproprié a été, sans faute de sa part, empêché par des circonstances extérieures de produire dans le délai fixé une demande tendant à l'extension de l'expropriation, au rétablissement de chemins privés et de conduites compromis par l'expropriation, ou à la sauvegarde de l'intérêt public, il est autorisé à en faire la production jusqu'à clôture de la procédure de conciliation.

c. A l'égard d'autres réclamations.

Art. 39.

Lorsque des droits à exproprier n'ont pas fait l'objet d'une production, la commission d'estimation les estime néanmoins, en tant qu'ils sont notoires ou constatés dans le tableau dressé par l'expropriant.

d. Forclusion.

Sont au reste irrecevables, par forclusion, les demandes d'indemnité qui n'ont pas été produites devant le président de la commission d'estimation dans le délai de trente jours dès la date où l'intéressé a eu connaissance de l'existence du droit ou de l'atteinte portée à celui-ci ou du dommage. Dans le cas de l'article 37, lettre a, le délai court dès la cessation de l'empêchement.

Art. 40.

A partir du jour du dépôt public des plans et, dans la procédure abrégée, dès le jour de la remise de l'avis à l'exproprié, il n'est plus permis à celui-ci de faire, sans le consentement de l'expropriant, des actes de disposition de droit ou de fait de nature à rendre l'expropriation plus onéreuse.

VII. Ban d'expropriation.
1. Contenu.

En l'absence de ce consentement, il n'est pas tenu compte, dans la fixation de l'indemnité, des actes de disposition relatifs à l'objet de l'expropriation, en tant qu'ils auraient pour effet d'augmenter l'indemnité.

Art. 41.

Moyennant production d'une attestation de l'autorité communale constatant que les plans ont été déposés, l'expropriant peut faire annoter au registre foncier une restriction du droit de disposition.

2. Restriction du droit de disposition.

Dans la procédure abrégée, il suffit de l'attestation que l'exproprié a été avisé.

Art. 42.

L'expropriant est tenu à réparation intégrale du dommage résultant du ban d'expropriation.

Il est statué sur l'existence et l'importance du dommage en même temps que sur l'indemnité d'expropriation.

Lorsqu'il s'est écoulé plus de deux ans depuis l'ouverture de la procédure d'expropriation sans que celle-ci ait abouti à une entente entre parties ou aux débats sur la fixation de l'indemnité d'expropriation, l'exproprié peut exiger que le dommage soit déterminé préalablement par une procédure spéciale.

D. Procédure de conciliation.

Art. 43.

Sitôt après l'expiration du délai de production, l'autorité communale adresse au président de la commission d'estimation les plans et les tableaux, accompagnés des productions.

Le président de la commission d'estimation informe immédiatement l'expropriant de la réception du dossier et cite le plus tôt possible, par voie de publication et d'avis personnels spéciaux, l'expropriant et les expropriés indiqués dans les pièces à une audience sur les lieux.

Si l'expropriant ne donne pas suite à la citation, le président fixe une nouvelle audience. Lorsque l'absence n'est pas justifiée, le président condamne l'expropriant à une amende d'ordre de 20 à 100 francs.

Art. 44.

Le président de la commission d'estimation communique les oppositions relatives à l'établissement de conduites électriques à fort courant à l'inspecteur des installations électriques à fort courant, en l'invitant à donner son préavis. Il peut le convoquer à l'audience de conciliation.

Art. 45.

La publication portant citation à l'audience de conciliation avise les titulaires de droits de gage, de charges foncières et d'usufruits qu'ils peuvent prendre part aux débats sur la fixation de l'indemnité et que, s'ils font défaut, ils seront liés par

les accords amiables que le propriétaire pourra conclure à l'audience au sujet de l'indemnité.

Art. 46.

Les oppositions à l'expropriation, les demandes de modification du plan et les demandes d'indemnité sont discutées à l'audience. Il est en outre procédé aux constatations nécessaires pour élucider les points litigieux ou douteux. Le président cherche à mettre les parties d'accord.

II. Objet de l'audience.

Lorsqu'il est à prévoir que certaines oppositions peuvent entraîner de notables modifications du plan, intéressant encore d'autres expropriés, la procédure de conciliation peut être suspendue dans son ensemble ou partiellement jusqu'à droit connu sur ces oppositions.

Art. 47.

Si la conciliation aboutit à la modification du plan, au retrait ou à la modification des oppositions produites, le président en dresse procès-verbal. Il renvoie à la décision définitive du Conseil fédéral, le cas échéant avec son préavis, les oppositions et les réclamations basées sur l'article 23 qui demeurent encore litigieuses.

III. Liquidation.
1. Des oppositions.

Art. 48.

Si la procédure de conciliation n'aboutit pas à la liquidation amiable d'une opposition à l'expropriation, elle est suspendue pour les prétentions éventuelles de l'opposant jusqu'à prononcé du Conseil fédéral, à moins qu'il n'intervienne un accord conditionnel au sujet de l'indemnité.

2. Des prétentions.

Art. 49.

Le prononcé du Conseil fédéral est communiqué aux parties et au président de la commission d'estimation.

IV. Reprise de la procédure.

Si ce prononcé n'entraîne pas un complément ou une modification des plans, la procédure de conciliation suspendue est reprise immédiatement.

Dans le cas contraire, l'expropriant est tenu de procéder sans retard soit au dépôt des plans complétés ou modifiés, soit à la communication de ces plans aux intéressés en conformité des articles 31 et 32.

Art. 50.

Lorsque la procédure aboutit à une entente complète sur tous les points litigieux, le procès-verbal signé par les parties

V. Procès-verbal et ses effets.

et le président de la commission d'estimation a la même valeur qu'un prononcé définitif de la commission d'estimation.

Si l'indemnité fixée entraîne une perte pour le titulaire d'un droit de gage, d'une charge foncière ou d'un usufruit, l'entente intervenue ne déploie ses effets à son égard que s'il l'a signée ou s'il n'a pas pris part à l'audience de conciliation. Le procès-verbal doit s'exprimer sur ce point.

Art. 51.

VI. Entente
directe
entre les
parties.

Une entente intervenue relativement à l'indemnité après l'ouverture de la procédure d'expropriation, mais en dehors de l'audience de conciliation, ne lie les parties que si elle a été conclue en la forme écrite. Elle est communiquée au président de la commission d'estimation.

Cette entente lie également les titulaires de droits de gage, de charges foncières et d'usufruits, qui en éprouvent une perte, s'ils en ont été informés, par avis personnel ou par publication et s'ils ne demandent pas au président de la commission, dans le délai de vingt jours, que la procédure d'estimation suive son cours.

L'avis émane du président de la commission d'estimation, qui décide s'il y a lieu d'en donner un et sous quelle forme.

E. Procédure d'estimation.

Commission d'estimation.

Art. 52.

I. Ouverture.

A défaut d'une entente sur les indemnités, celles-ci sont fixées en la procédure d'estimation qui est, dans la règle, immédiatement ouverte. Moyennant le consentement des parties, la procédure d'estimation peut être exceptionnellement ajournée jusqu'à achèvement de l'ouvrage.

Art. 53.

II. Commis-
sion d'esti-
mation.

1. Arrondis-
sements
d'estima-
tion.

Le territoire de la Confédération est réparti en cinq arrondissements d'estimation, dans chacun desquels une commission d'estimation est instituée :

1^{er} arrondissement : les cantons de Fribourg, à l'exception des communes où la langue allemande prédomine, Vaud, Genève et Neuchâtel, la partie nouvelle du canton de Berne, les

communes du canton du Valais dans lesquelles la langue française a la prédominance;

II^e arrondissement : la partie ancienne du canton de Berne, les communes de langue allemande des cantons de Fribourg et du Valais, les cantons de Bâle-Ville et Bâle-Campagne, Soleure et Argovie;

III^e arrondissement : les cantons de Lucerne, Uri, Schwyz, Unterwald-le-Haut et le-Bas, Zoug;

IV^e arrondissement : les cantons de Zurich, Glaris, St-Gall, Schaffhouse, Thurgovie, Appenzell-Rh. Ext. et Rh. Int.;

V^e arrondissement : les cantons des Grisons et du Tessin.

Une ordonnance du Tribunal fédéral délimitera plus exactement les deux premiers arrondissements.

Art. 54.

Chaque commission d'estimation se compose :

- a) du président nommé par le Tribunal fédéral;
- b) d'un membre nommé par le Conseil fédéral;
- c) d'autant de membres que l'arrondissement comprend de cantons ou de parties de cantons, chacun d'eux étant nommé par le gouvernement du canton intéressé.

Chacun des membres a deux suppléants qui sont désignés par les autorités investies du droit de nomination.

Pour pouvoir délibérer, la commission d'estimation doit être composée de trois membres. Sont appelés à fonctionner le président, le membre nommé par le Conseil fédéral et celui élu par le gouvernement du canton sur le territoire duquel se trouve l'immeuble atteint par l'expropriation.

Art. 55.

La durée des fonctions du président, des membres et des suppléants de la commission d'estimation est de six ans et coïncide avec celle du Tribunal fédéral. Les membres et suppléants répondent de leur gestion comme des fonctionnaires fédéraux.

Art. 56.

Les membres et les suppléants de la commission d'estimation sont soumis, quant à la récusation, aux mêmes règles que les membres du Tribunal fédéral. Les contestations relatives à

2. Mode de nomination et composition.

3. Durée des fonctions, responsabilité.

4. Récusation.

la récusation sont tranchées en première instance par la commission d'estimation.

Art. 57.

5. Surveil-
lance, ré-
tribution.

La gestion de la commission d'estimation et de son président est soumise à la surveillance du Tribunal fédéral. Celui-ci détermine dans une ordonnance la procédure à suivre, en tant qu'elle n'est pas réglée par la loi. Il peut donner des directions générales au président et à la commission et exiger d'eux des rapports occasionnels ou périodiques.

Art. 58.

6. Compé-
tence.
a. Maté-
rielle.

La commission d'estimation statue :

a) sur la nature et le montant de l'indemnité d'expropriation, y compris les indemnités auxquelles peuvent donner lieu les mesures prévues à l'article 7, le ban d'expropriation (art. 42) et la renonciation à l'expropriation (art. 81);

b) sur les demandes tendant à ce que des accessoires soient exceptés de l'expropriation (art. 9) et sur les demandes d'extension de celle-ci conformément aux articles 10 et 11;

c) sur les indemnités à payer par l'expropriant pour inobservation des obligations imposées par l'article 23 ou pour frais supplémentaires occasionnés à l'exproprié par l'entretien des installations nouvelles (art. 24), ainsi que sur les conséquences du retard dans le paiement de l'indemnité d'expropriation (art. 82);

d) sur les rapports de propriété relatifs aux installations établies en exécution de l'article 23 ou rendues disponibles (art. 24);

e) sur les demandes d'envoi en possession immédiate, ainsi que sur l'acompte à verser et les sûretés à fournir de ce chef (art. 70);

f) sur le droit de l'exproprié d'exiger la rétrocession et sur les réclamations qui s'y rattachent (art. 98 à 103).

La commission d'estimation statue sur sa propre compétence, sous réserve de recours particulier au Tribunal fédéral contre sa décision.

Art. 59.

b. Territo-
riale.

Est compétente, dans la règle, la commission d'estimation de l'arrondissement sur le territoire duquel sont sis les immeubles touchés par l'expropriation.

Le Tribunal fédéral peut exceptionnellement, à la requête de l'expropriant, déclarer une commission d'estimation compétente pour statuer sur des cas d'expropriation hors de son arrondissement, lorsqu'une expropriation s'étend sur le territoire de plusieurs arrondissements et que cette extension de compétence paraît désirable pour assurer l'uniformité des décisions ou une économie de frais.

Art. 60.

La commission d'estimation est convoquée par son président :

a) d'office, après clôture de la procédure de conciliation, lorsqu'il s'agit de fixer l'indemnité ou de statuer sur une demande d'exclusion des accessoires ou d'extension de l'expropriation;

b) à la requête de l'expropriant, lorsqu'il s'agit de statuer sur une demande d'envoi en possession anticipé ou sur les rapports de propriété concernant les installations exécutées selon l'article 24 ou rendues disponibles;

c) à la requête d'un exproprié, lorsqu'il s'agit de statuer sur les demandes formées en vertu des articles 42, 70, 2^e al., 81, 82, 99, 100 et 102;

d) à la requête du titulaire d'un droit de gage, d'une charge foncière ou d'un usufruit, pour fixer l'indemnité d'expropriation, lorsque le requérant a valablement fait opposition à un accord amiable conclu en dehors de l'instance d'expropriation ou au cours de la procédure de conciliation (art. 51).

Art. 61.

La décision de la commission d'estimation intervient dans la règle à la suite d'une inspection locale et de débats oraux. Le président cite les parties à l'inspection locale et aux débats au moins dix jours à l'avance, en les informant qu'il sera procédé valablement à ces opérations même si elles font défaut.

Sont en outre citées aux débats relatifs à la fixation de l'indemnité les personnes atteintes par l'expropriation qui n'ont pas fait de production, mais dont les droits sont constatés dans le tableau dressé par l'expropriant (art. 25) ou notoirement de quelque autre façon.

Ne sont pas cités les titulaires de droits de gage, de charges foncières et d'usufruits, qui n'ont pas requis la procédure d'es-

III. Procé-
dure.
1. Convo-
cation.

2. Citations.

timation conformément à l'article 51. Il leur est toutefois loisible de participer aux débats et, moyennant la preuve d'un intérêt à la fixation de l'indemnité, d'y prendre des conclusions (art. 22).

Art. 62.

3. Echange d'écritures.

Dans les cas difficiles, le président peut exiger, préalablement aux débats oraux, la production des preuves et, avant ou après les débats oraux, un échange unique d'écritures. L'échange d'écritures a lieu chaque fois qu'une prétention ou réclamation est portée directement devant la commission d'estimation.

Art. 63.

4. Suspension de la procédure.

Si l'existence d'un droit faisant l'objet d'une demande d'indemnité est contestée, la procédure est suspendue et il est fixé à l'expropriant un délai pour ouvrir action devant le juge ordinaire, à défaut de quoi le droit sera considéré comme existant.

Les parties peuvent toutefois, par une déclaration expresse, attribuer le jugement de la contestation à la commission d'estimation. La décision de celle-ci est, sur ce point aussi, susceptible d'être déférée au Tribunal fédéral.

Art. 64.

5. Double estimation.

a. A la requête des titulaires de droits de gage et de charges foncières.

Lorsque les titulaires de droits de gage ou de charges foncières entendent, selon l'article 18, 3^e alinéa, exiger l'estimation des immeubles sans qu'il soit tenu compte des droits réels restreints et des droits personnels annotés de rang postérieur, ils doivent en faire la demande au plus tard lors des débats sur l'estimation.

La commission d'estimation doit, en pareil cas, estimer l'immeuble d'une part en tenant compte des droits dont il s'agit et d'autre part en faisant abstraction de ces droits.

Les droits réels et les droits personnels annotés (art. 21, 1^{er} al.) de rang postérieur donnent lieu à une indemnité seulement dans le cas où l'estimation sans les charges dépasse le montant des créances hypothécaires et des charges foncières de rang antérieur ou lorsque ce montant est couvert également par l'estimation avec les charges.

Art. 65.

b. Pour cause de demande d'extension.

Lorsque l'exproprié demande l'extension de l'expropriation, la commission d'estimation est tenue de fixer l'indemnité à payer pour l'expropriation tant partielle que totale.

Exceptionnellement, l'expropriant peut lui-même requérir cette double estimation, pour le cas où il exercerait ultérieurement les droits prévus à l'article 11.

Art. 66.

La commission d'estimation peut procéder d'office à toutes les investigations nécessaires pour la constatation des faits et la fixation de l'indemnité à allouer et, à cet effet, exiger des parties la production de preuves, consulter des experts, prendre connaissance des registres publics et entendre des témoins. Dans sa décision, elle ne doit pas excéder les conclusions des parties.

6. Procédure probatoire.

Art. 67.

Il est dressé procès-verbal des débats devant la commission d'estimation et des décisions prises. Ce procès-verbal renferme :

7. Procès-verbal.

- a) les noms des intéressés qui ont comparu;
- b) la désignation exacte de l'objet de l'expropriation;
- c) les conclusions prises par les parties et les déclarations ayant la valeur d'une reconnaissance;
- d) la liste des pièces produites par les parties;
- e) le compte-rendu sommaire des exposés des parties, en tant qu'ils ne figurent pas déjà dans leurs écritures;
- f) le résultat de l'administration de preuves;
- g) le texte de la décision prise, avec indication des motifs, les divers éléments constitutifs de l'indemnité énumérés à l'article 16 devant être indiqués séparément et exactement en chiffres;
- h) la signature du président de la commission d'estimation.

Art. 68.

La décision de la commission d'estimation est communiquée, par remise d'une copie du procès-verbal, à chacune des parties et à ceux des co-intéressés qui ont pris des conclusions dans la procédure (art. 61, 3^e alinéa).

8. Communication de la décision.

Les décisions se rapportant à des cas connexes sont toujours communiquées simultanément.

Art. 69.

En tant que la décision de la commission d'estimation ne fait pas l'objet d'un recours selon les dispositions de l'article 71,

9. Force exécutoire.

elle a la même force qu'un arrêt du Tribunal fédéral. Elle peut être attaquée par les mêmes moyens de droit qu'un tel arrêt.

Art. 70.

IV. Envoi en possession anticipé.

L'expropriant peut demander que la commission d'estimation, après avoir procédé à l'inspection locale et entendu l'exproprié, l'autorise à prendre possession du droit ou à exercer celui-ci déjà avant paiement de l'indemnité, s'il prouve qu'à ce défaut l'entreprise serait exposée à un sérieux préjudice. L'autorisation est accordée, pourvu que la prise de possession n'empêche pas d'examiner la demande d'indemnité ou que des mesures à ordonner par la commission (photographies, croquis, etc.) assurent la possibilité de cet examen.

L'exproprié peut demander que l'expropriant soit astreint à fournir préalablement des sûretés d'un montant convenable ou à verser des acomptes, notamment en raison du dommage personnel subi par l'exproprié, ou à payer un intérêt sur le montant probable des indemnités. L'obligation de fournir des sûretés et celle de verser des acomptes peuvent être cumulées. En tout cas, l'indemnité définitive porte intérêt au taux usuel dès le jour de la prise de possession et l'exproprié est indemnisé de tout autre dommage résultant pour lui de la prise de possession anticipée.

La commission d'estimation statue définitivement sur ces demandes.

Recours.

Art. 71.

I. Délai et forme.

Toute décision de la commission d'estimation peut, à moins que la loi ne la déclare définitive, être déferée par voie de recours au Tribunal fédéral dans le délai de trente jours dès sa communication.

Le recours a lieu par le dépôt auprès du tribunal d'une déclaration écrite renfermant des conclusions précises sur les points encore litigieux et un exposé des motifs à l'appui de ces conclusions. Des conclusions nouvelles ne sont recevables que s'il n'a pas été possible de les prendre déjà devant la commission d'estimation.

Art. 72.

II. Qualité pour recourir, recours joint.

Ont qualité pour recourir les parties principales et, en tant qu'ils ont pris part à la procédure (art. 61), les titulaires de

droits de gage, de charges foncières et d'usufruits auxquels la décision de la commission d'estimation fait subir une perte.

La partie adverse peut, dans le délai de dix jours dès la communication de la déclaration de recours, se joindre à celui-ci et prendre de son côté des conclusions, comme si elle avait formé un recours indépendant.

Art. 73.

Un juge d'instruction dirige la procédure devant le Tribunal fédéral.

Il est institué, pour procéder à l'estimation et donner des préavis sur d'autres questions exigeant des connaissances particulières, une commission supérieure d'estimation composée de quatorze membres, dont sept sont nommés d'abord par le Conseil fédéral, tandis que le Tribunal fédéral désigne ensuite les sept autres.

Les membres de la commission supérieure d'estimation sont soumis, quant à la récusation, aux mêmes règles que les membres du Tribunal fédéral. La durée de leurs fonctions coïncide avec celle des membres du Tribunal fédéral.

Art. 74.

Le Tribunal fédéral peut convoquer la commission supérieure d'estimation en séance plénière, sous la présidence d'un juge fédéral, en vue de la discussion de principes généraux applicables aux estimations.

Art. 75.

Le juge d'instruction désigne dans chaque cas deux à trois membres de la commission supérieure d'estimation, qui sont appelés à fonctionner en qualité d'experts. Il dirige leurs délibérations.

Si l'instruction de la cause nécessite des connaissances techniques particulières qui ne soient pas représentées dans la commission, le juge d'instruction peut désigner exceptionnellement d'autres experts.

Le juge d'instruction désigne dans la règle les mêmes experts pour les différents recours se rapportant à un seul et même ouvrage.

III. Commission supérieure d'estimation.

1. Composition.

2. Mission en général.

3. Coopération en cas de recours.

Art. 76.

IV. Administration des preuves.

Le juge d'instruction se fait remettre les pièces de la commission d'estimation, ordonne un échange de mémoires, dans la règle unique, et pourvoit, en tant que de besoin, à l'administration des preuves nouvelles offertes par les parties. Il peut également ordonner de son chef une inspection locale et prendre l'avis d'experts.

Art. 77.

V. Arrêt du juge d'instruction.

Lorsqu'il s'agit uniquement de questions d'estimation, le juge d'instruction décide définitivement et sa décision a la force exécutoire d'un arrêt du Tribunal fédéral.

Si le litige porte aussi sur des questions de droit, chacune des parties peut, dans le délai de dix jours, demander qu'elles soient jugées par le Tribunal fédéral. L'entrée en force de l'arrêt du juge d'instruction est dans ce cas suspendue intégralement.

Art. 78.

VI. Tribunal fédéral.

Le Tribunal fédéral statue, sans débats, sur le point de savoir si la cause soulève des questions de droit. Dans l'affirmative, il est procédé à des débats oraux selon les dispositions régissant le recours en réforme en matière civile.

L'arrêt est rendu, dans la règle, sur la base des preuves administrées par le juge d'instruction. A titre exceptionnel, le Tribunal peut ordonner de nouvelles preuves, notamment une nouvelle estimation, si l'adoption d'une solution différente sur les questions de droit le rend nécessaire.

Art. 79.

VII. Exécution provisoire.

Exception faite du cas où l'expropriant se réserve expressément de renoncer à l'expropriation encore après la clôture de la procédure, le juge d'instruction peut, à la requête de la partie adverse et après l'échange des mémoires, imposer à l'expropriant le paiement immédiat de l'indemnité, en tant que celle-ci n'est plus litigieuse au regard des conclusions des parties.

A la requête de l'expropriant et pourvu que celui-ci fournisse des sûretés suffisantes pour le montant encore litigieux, le juge d'instruction peut décider que l'expropriation produira ses effets dès le paiement de la partie non litigieuse de l'indemnité.

Art. 80.

Les parties peuvent recourir en tout temps au Tribunal fédéral, par écrit, pour déni de justice ou retard injustifié imputable à la commission d'estimation ou à son président.

VIII. Dénî de justice et retard injustifié.

Art. 81.

Au plus tard dans le délai de vingt jours dès la date où l'arrêt fixant l'indemnité est devenu définitif, l'expropriant a la faculté, s'il n'a pas demandé l'envoi en possession anticipé, de renoncer à l'exécution de l'expropriation par une déclaration écrite, adressée à l'exproprié. Il est tenu de réparer le dommage qui en résulte pour ce dernier. L'action en dommages et intérêts doit être ouverte devant la commission d'estimation. Elle est prescrite par six mois dès la déclaration de renonciation.

IX. Renonciation à l'expropriation.

L'exproprié peut, sur production de la déclaration de renonciation, faire radier la restriction du droit de disposer qui peut avoir été inscrite au registre foncier.

F. Exécution.

Art. 82.

L'indemnité d'expropriation doit être payée dans les vingt jours dès sa fixation définitive et, si elle consiste en une somme d'argent, elle porte intérêt dès l'expiration de ce délai. Si la mensuration définitive de la surface expropriée n'est pas encore possible à ce moment, la somme à payer sera calculée sur la base des mesures indiquées dans le plan déposé, sous réserve d'un versement supplémentaire ou de restitution partielle.

I. Echéance et conséquences de la demeure.

Lorsque l'expropriant tarde à s'acquitter de prestations non pécuniaires, le président de la commission d'estimation lui fixe, à la requête de l'ayant droit, un délai convenable pour s'exécuter, avec avis que, à ce défaut, les travaux pourront être exécutés par l'ayant droit aux frais de l'expropriant.

En cas de contestation, la commission d'estimation fixe le montant de ces frais et du dommage supplémentaire pouvant résulter de la demeure.

Art. 83.

Les indemnités d'expropriation pour un immeuble ou un droit réel restreint sur un immeuble, ainsi que les indemnités de dépréciation pour la partie restante d'un immeuble, doivent

II. Paiement.
1. Lieu.

être versées, pour le compte des ayants droit, en mains du conservateur du registre foncier dans l'arrondissement duquel est situé l'immeuble qui a fait, en tout ou en partie, l'objet de l'expropriation. L'expropriant remet en même temps au conservateur les actes par lesquels les indemnités ont été définitivement fixées.

Les indemnités allouées à l'exproprié pour dommage personnel ou aux locataires et fermiers doivent leur être versées directement.

Art. 84.

2. Différends.

Le conservateur du registre foncier informe immédiatement l'exproprié du paiement intervenu, en lui notifiant que s'il n'en conteste pas l'exactitude dans le délai de dix jours, la procédure de répartition sera ouverte.

Il soumet au jugement du président de la commission d'estimation toute contestation au sujet du paiement intervenu. La répartition est ajournée jusqu'à décision du président de la commission.

Art. 85.

3. Effets.

Par l'effet du paiement reconnu valable des indemnités, l'expropriant acquiert la propriété de l'immeuble exproprié ou le droit à constituer en sa faveur sur l'immeuble et les droits réels restreints, ainsi que les droits personnels annotés au registre foncier, qui grèvent l'immeuble exproprié, s'éteignent, lors même qu'ils n'ont pas été produits, malgré la sommation intervenue, et que la commission d'estimation ne les a pas estimés. Est réservé le droit de produire tardivement une demande de réparation, conformément à l'article 37.

Le paiement a les mêmes effets dans les cas où l'indemnité a été fixée après l'ouverture de la procédure d'expropriation par un accord qui lie tous les ayants droit.

Art. 86.

III. Effets d'accords conclus en dehors de la procédure.

Si la cession et l'indemnité ont fait l'objet d'un arrangement privé conclu en dehors de la procédure d'expropriation, les dispositions du droit civil règlent les effets de cet arrangement.

Art. 87.

IV. Inscriptions au registre foncier.

L'inscription au registre foncier de l'acquisition de propriété résultant de l'expropriation peut être exigée par l'expro-

priant immédiatement après le versement reconnu valable de l'indemnité et la mensuration le cas échéant nécessaire.

A la requête de l'expropriant et moyennant justification d'un intérêt et sûretés suffisantes pour l'exécution de ses prestations, le président de la commission d'estimation peut autoriser l'inscription avant la mensuration définitive.

L'acquisition de la propriété et les inscriptions au registre foncier ne peuvent être subordonnées au paiement d'un impôt quelconque.

Art. 88.

Les indemnités payées en mains du conservateur du registre foncier pour l'expropriation d'un immeuble ou pour la dépréciation d'une parcelle non expropriée ne peuvent être versées par lui au propriétaire que du consentement des titulaires de droits réels restreints ou de droits personnels annotés.

Les indemnités pour expropriation de servitudes foncières ne peuvent être payées aux ayants droit que du consentement des titulaires de droits de gage immobilier ou de charges foncières grevant le fonds dominant.

Le paiement aux ayants droit d'indemnités concernant des servitudes personnelles est subordonné au consentement des créanciers gagistes.

Art. 89.

Si, dans un délai convenable de trois mois au moins, qui lui est imparti par le conservateur du registre foncier, le propriétaire exproprié ou l'ayant droit d'une servitude expropriée ne fournit pas la preuve que tous les titulaires de droits réels restreints consentent au paiement en ses mains ou à une convention de répartition, le conservateur du registre foncier transmet le montant de l'indemnité au préposé aux faillites de son arrondissement, pour qu'il soit procédé à la répartition selon les principes des articles 90 à 96.

Les cantons sont autorisés, moyennant avis au Conseil fédéral, à confier la répartition, pour tout ou partie de leur territoire, au conservateur du registre foncier ou à d'autres offices. Les décisions des offices de répartition ainsi désignés sont, comme celles des préposés aux faillites, susceptibles de recours aux autorités de surveillance en matière de poursuite et de faillite, conformément aux prescriptions qui régissent ce recours.

V. Répartition.

1. A l'exproprié directement.

2. Aux autres titulaires de droits réels.

a. Offices compétents.

Les cantons sont responsables, selon les principes de l'article 955 du code civil, du dommage résultant pour les intéressés de la violation de prescriptions légales.

Art. 90.

b. Somma-
tion de
produire.

Préalablement à l'établissement du plan de répartition, tous les titulaires de droits de gage, de charges foncières et d'usufruits sont sommés, par voie de publication, de produire dans le délai de vingt jours leurs prétentions, notamment celles concernant les intérêts et les frais, et de déposer leurs titres à l'appui. La sommation est accompagnée de la commination que ceux qui n'auront pas produit seront exclus de la répartition dans la mesure où leurs droits ne sont pas constatés par les registres publics et que, jusqu'à dépôt des titres, les montants y afférents ne seront pas payés, mais resteront consignés.

Les intéressés indiqués dans les registres publics reçoivent copie de la publication, en tant que leur domicile est connu ou qu'ils ont un représentant en Suisse.

Art. 91.

c. Plan de
réparti-
tion.

Après expiration du délai de production, l'office compétent dresse le plan de répartition. En se fondant sur les inscriptions du registre foncier et des autres registres publics, ainsi que sur les productions qui complètent ou rectifient ces inscriptions, il indique exactement le rang et le montant de chaque créance, de même que les dividendes y afférents. Le rang est fixé en application des articles 815 et 817 du code civil.

Art. 92.

d. Transfert
des hypo-
thèques
en cas
d'expro-
priation
partielle.

En cas d'expropriation partielle d'un immeuble, le plan de répartition indique si la parcelle restante offre encore aux créanciers hypothécaires une garantie suffisante et, si tel n'est pas le cas, il détermine, outre le remboursement partiel à effectuer pour la parcelle expropriée, le montant des charges hypothécaires et foncières à transférer sur la parcelle restante. L'article 833, 1^{er} al., du code civil fait règle pour ce transfert.

Les créanciers hypothécaires ne sont pas en droit d'exiger le remboursement de la dette entière selon l'article 833, 2^e al., du code civil.

Art. 93.

e. Indemnité
pour dé-
précia-
tion.

Les indemnités de dépréciation d'une parcelle non expropriée sont attribuées aux titulaires de droits de gage immobi-

lier, de charges foncières et d'usufruits d'après leur rang. Dans la mesure où les paiements entraînent l'extinction de ces droits, les titulaires postérieurs avancent dans les cases devenues libres.

Art. 94.

Les indemnités payées pour l'extinction de servitudes sont attribuées aux titulaires de droits de gage immobilier et de charges foncières grevant le fonds dominant, d'après leur rang.

f. Indemnité pour servitudes.

Art. 95.

Le plan de répartition est déposé pendant trente jours après de l'office de répartition, ce dont il est donné avis aux intéressés, qui peuvent le consulter. Il peut être attaqué dans ce délai par tout intéressé par la voie d'une action devant le juge ordinaire du lieu où est situé l'immeuble atteint par l'expropriation. Ont aussi qualité pour l'attaquer l'exproprié lui-même et les tiers auxquels les créances hypothécaires ont été données en gage.

g. Dépôt du plan de répartition et actions en modification.

L'action peut aussi porter sur la répartition des créances hypothécaires en cas d'expropriation partielle.

Lorsque l'action en modification du plan de répartition est dirigée contre l'admission et la collocation d'un autre intéressé, elle est intentée contre ce dernier. Si l'action a pour objet la propre collocation du demandeur ou la répartition des créances hypothécaires en cas d'expropriation partielle, elle est intentée contre tous les intéressés dont la collocation se trouverait modifiée en cas d'admission des conclusions de la demande ou, si elle n'est pas de nature à entraîner une telle modification, contre l'exproprié.

Le tribunal informe l'office de répartition tant de l'ouverture que de la solution du procès.

Art. 96.

L'office de répartition paie aux titulaires de droits de gage, de charges foncières et d'usufruits les montants qui leur sont attribués, aussitôt que leur collocation est devenue définitive et qu'ils ont produit leurs titres.

h. Paiement.

Si un créancier garanti par hypothèque ou par cédula hypothécaire subit une perte, il lui en est donné acte par une attestation qui a la même valeur qu'une reconnaissance de dette passée en justice.

Les montants afférents aux titres de gage non produits sont consignés à la caisse cantonale des dépôts, avec avis aux ayants droit. Le solde disponible est versé à l'exproprié.

Art. 97.

VI. Mise à jour
du registre
foncier et
des titres.

Après avoir procédé à la répartition, l'office pourvoit aux modifications et radiations nécessaires au registre foncier, à la rectification des titres de gage et, le cas échéant, à la cancellation de ces derniers.

Si un titre de gage n'est pas produit, les modifications et radiations sont néanmoins opérées au registre foncier et portées à la connaissance des intéressés par une publication et de plus, pour ceux dont les noms et le domicile sont connus, par lettre recommandée. Avis est donné aux intéressés que l'aliénation ou la mise en gage du titre sans indication du découvert serait punissable comme escroquerie.

G. Rétrocession.

Art. 98.

I. Conditions.

L'exproprié peut, à moins qu'il n'y ait expressément renoncé, exiger la rétrocession d'un droit exproprié, moyennant remboursement de la valeur versée et, si les circonstances le justifient, de la dépréciation payée :

a) lorsque, dans un délai de cinq ans depuis l'achèvement de l'expropriation, le droit en question n'a pas été utilisé dans le but en vue duquel l'expropriation a eu lieu — exception faite du cas où il n'a été exproprié qu'en vue de l'extension future d'une entreprise déjà existante, le délai étant alors de vingt-cinq ans;

b) lorsque l'expropriant, sans avoir utilisé le droit exproprié dans un but d'intérêt public, prétend l'aliéner ou l'affecter à un emploi à raison duquel l'expropriation n'est pas accordée.

En cas d'extension de l'expropriation conformément aux articles 10 et 11, le droit d'exiger la rétrocession n'existe que si ses conditions sont remplies à l'égard de l'objet exproprié en son entier et il ne peut s'exercer que pour la totalité.

Art. 99.

II. Ayants
droit.

Le droit d'exiger la rétrocession peut être exercé par l'ancien propriétaire du droit exproprié et par ses héritiers. Lorsque l'expropriation a porté sur une parcelle d'immeuble ou sur

une servitude foncière, c'est dans le premier cas le propriétaire actuel du reste de l'immeuble et dans le second cas celui de l'ancien fonds dominant qui a qualité pour agir.

Art. 100.

Lorsque l'expropriant entend aliéner le droit exproprié ou l'affecter à un but non susceptible de donner lieu à expropriation, il est tenu d'en donner avis à celui qui a le droit d'exiger la rétrocession. III. Avis aux ayants droit.

Si le droit d'exiger la rétrocession ne peut plus être exercé en raison du fait que l'expropriant a, par sa faute, omis de donner l'avis requis, le dommage qui en résulte pour l'ayant droit doit être réparé.

Art. 101.

Le droit d'exiger la rétrocession à raison du projet d'aliénation ou d'affectation à un autre but se prescrit par un an dès le jour où l'ayant droit a reçu l'avis y relatif ou, en l'absence d'avis, à partir de la date où il a eu connaissance de l'aliénation ou de la nouvelle affectation, et dans tous les cas par l'expiration d'un délai de cinq ans dès le fait accompli. IV. Prescription.

Le droit d'exiger la rétrocession à raison de l'inutilisation du droit exproprié ne peut être exercé que pendant un an dès l'expiration des délais indiqués à l'article 98, lettre a.

Art. 102.

Le droit exproprié doit être restitué dans l'état où il se trouve au moment où la demande de rétrocession est formulée. V. Prestations réciproques.

Si l'expropriant a procédé à des modifications qui augmentent ou diminuent la valeur du droit exproprié et lorsque l'état ancien ne peut être rétabli ou qu'il ne saurait être reconstitué sans frais disproportionnés, celui qui exige la rétrocession est tenu de bonifier la plus-value ou en droit de porter la dépréciation en déduction de sa contre-prestation. L'expropriant peut enlever les installations faites par lui, en tant que cette suppression ne porte pas préjudice au droit à restituer.

La commission d'estimation statue sur les contestations en cette matière.

Art. 103.

Si l'obligation de rétrocéder et l'importance des prestations à effectuer ne sont plus litigieuses, celui qui exige la ré- VI. Exécution.

trocession est tenu de payer la contre-valeur dans un délai de trois mois, faute de quoi il est réputé renoncer à exercer son droit.

H. Dispositions diverses.

Art. 104.

I. Notifica-
tions et pu-
blications.

Toutes les notifications et communications officielles prescrites par la présente loi ont lieu ou par lettre recommandée ou par l'intermédiaire de l'autorité cantonale compétente à cet effet.

Si le destinataire d'une notification n'a pas son domicile en Suisse et si, invité à y désigner un représentant, il a omis de le faire, ou s'il est absent et que sa résidence soit inconnue, l'acte à notifier est déposé en mains de l'autorité administrative de la commune sur le territoire de laquelle est situé l'immeuble atteint par l'expropriation. Il est donné avis de ce dépôt par une publication.

Les publications sont insérées dans la feuille officielle cantonale ou dans les feuilles officielles des communes intéressées, ainsi que dans au moins deux autres journaux répandus. La première publication dans les feuilles officielles fait règle pour le calcul des délais.

Art. 105.

II. Calcul des
délais.

Le délai fixé par jours ne comprend pas celui duquel il court. Le délai fixé par mois ou par années expire le jour qui correspond, par son quantième, à celui duquel il court. S'il n'y a pas de jour correspondant dans le dernier mois, le délai expire le dernier jour dudit mois. Lorsque le dernier jour du délai tombe sur un dimanche ou sur un jour légalement férié, le délai expire le premier jour utile.

Le délai est réputé expiré, le dernier jour, à dix-huit heures.

Lorsqu'une communication se fait par la poste, le délai est réputé observé si la remise à l'office de poste suisse a eu lieu dans ce délai.

Art. 106.

III. Ecritures
des parties.

Les écritures destinées à la commission d'estimation et au Tribunal fédéral à teneur de la présente loi doivent être déposées en deux exemplaires.

Art. 107.

V. Dispense
du timbre.

Les pièces produites par les parties et celles émanant de la commission d'estimation et de son président sont exemptes du timbre.

Art. 108.

Le Conseil fédéral édictera une ordonnance relativement aux émoluments à percevoir pour les opérations faites en vertu de la présente loi, ainsi qu'en ce qui concerne les indemnités des commissions d'estimation et de leurs présidents.

V. Frais.
1. Calcul.

En tant qu'il ne s'agit pas d'émoluments du Conseil fédéral ou du Tribunal fédéral, l'intéressé a le droit de recourir au Tribunal fédéral, dans le délai de trente jours, contre le calcul des frais mis à sa charge.

Art. 109.

L'expropriant supporte les frais occasionnés par l'ouverture de la procédure d'expropriation, par la procédure de conciliation et par la procédure devant la commission d'estimation et son président, ainsi que par l'exécution de l'expropriation.

2. Répartition.

Toutefois, lorsque la commission d'estimation déboute complètement un exproprié dont la réclamation est manifestement abusive, elle peut le condamner envers l'expropriant au remboursement total ou partiel des frais.

Les frais résultant de l'exercice du droit d'exiger la rétrocession sont supportés par la partie succombante.

Art. 110.

L'exproprié a droit, suivant l'étendue et l'importance de la cause, à une indemnité à raison des frais extra-judiciaires que lui a occasionnés la procédure devant la commission d'estimation. Le montant de cette indemnité est fixé par ladite commission.

3. Dépens.

Dans la procédure en rétrocession, la répartition des dépens a lieu d'après les règles générales de la procédure civile fédérale.

Art. 111.

Les frais du recours au Tribunal fédéral contre une décision de la commission d'estimation portant fixation de l'indemnité d'expropriation, y compris les dépens alloués à l'exproprié, sont supportés, dans la règle, s'il n'y a pas de débats oraux devant le Tribunal fédéral, par l'expropriant. Lorsque l'exproprié est seul à recourir et que ses conclusions sont écartées intégralement ou en majeure partie, il peut intervenir une autre

4. Dans la procédure devant le Tribunal fédéral.

répartition. Si des débats ont lieu devant le Tribunal fédéral, le supplément de frais en résultant est supporté par la partie succombante.

Dans les autres cas, la répartition des frais est opérée déjà dans l'arrêt du juge d'instruction, d'après les règles générales de la procédure civile fédérale.

Art. 112.

VI. Sûretés.

Lorsque la partie expropriante est la Confédération, un canton ou une commune, elle est dispensée de l'obligation de fournir des sûretés.

Art. 113.

VII. Disposition pénale.

Quiconque enlève, endommage ou déplace les signaux, jalons ou autres signes employés pour une mensuration, un piquetage ou un profillement établis en vue de l'expropriation d'après la présente loi, est passible d'une amende de police de 5 à 100 francs, à moins que l'acte commis ne constitue un crime ou délit puni d'une peine plus élevée.

I. Dispositions transitoires.

Art. 114.

I. Entrée en vigueur.

La présente loi entrera en vigueur le Elle s'applique, dès cette date, à toutes les expropriations pour lesquelles il n'a pas encore été procédé au dépôt des plans ou à l'ouverture de la procédure extraordinaire conformément à la loi ancienne. Les commissions d'estimation actuellement constituées liquideront encore les expropriations à exécuter d'après l'ancienne procédure.

Les dispositions nouvelles concernant la production tardive de prétentions, l'exécution et la rétrocession s'appliquent aussi, dans la mesure des possibilités, aux expropriations liquidées d'après l'ancienne loi.

Elles règlent aussi les conditions et les délais à observer pour l'exercice du droit d'exiger la rétrocession dans les cas d'expropriation liquidés à l'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 115.

II. Application de la loi fédérale et du droit cantonal.

Lorsqu'une expropriation est possible tant d'après la loi fédérale qu'en vertu du droit cantonal, il appartient à l'expropriant de décider d'après laquelle de ces législations elle doit avoir lieu.

Lorsque la procédure d'expropriation a été introduite d'après le droit cantonal, la loi fédérale ne peut plus être invoquée.

Art. 116.

Sont abrogés à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi : III. Abrogation.

1. la loi fédérale du 1^{er} mai 1850 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique;

2. les articles 47, 51, 2^e alinéa, 52 et 54 de la loi fédérale du 24 juin 1902 concernant les installations électriques à faible et à fort courant.

L'article 48, 2^e alinéa, 2^e phrase, de cette loi reçoit la rédaction suivante :

« S'il n'est intervenu entre les parties aucun arrangement à ce sujet, les demandes d'indemnités qui se produiraient en cours d'exploitation seront, en cas de contestation, liquidées suivant la procédure prévue à l'article 12, 2^e alinéa, de la loi fédérale sur l'expropriation par une autorité locale désignée par le gouvernement cantonal. »

L'article 53 de ladite loi reçoit la teneur suivante :

« Moyennant l'autorisation du président de la commission d'estimation compétente, il peut être procédé à l'établissement de la conduite électrique après approbation des plans et avis aux expropriés, alors même que la procédure de conciliation ou d'estimation n'a pas encore été suivie. Le président décide si des sûretés doivent être fournies pour le paiement de l'indemnité, quelles sont ces sûretés et si un acompte est à verser sur le montant de l'indemnité. »

3. l'ordonnance du Conseil fédéral du 25 octobre 1902 concernant l'organisation des commissions fédérales d'estimation;

4. le règlement du Tribunal fédéral du 5 décembre 1902 pour les commissions fédérales d'estimation;

5. toutes les autres dispositions de lois ou ordonnances contraires à la présente loi.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif au projet de loi fédérale sur l'expropriation. (Du 21 juin 1926.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1926
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	26
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	2118
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	30.06.1926
Date	
Data	
Seite	1-151
Page	
Pagina	
Ref. No	10 084 681

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.