

BGer 1A.73/2005 vom 11. August 2005

Bundesgericht, 2005-08-11, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1A.73_2005

FR: TF 1A.73/2005 du 11 août 2005

IT: TF 1A.73/2005 del 11 agosto 2005

Regeste

expropriation matérielle | Expropriation

Erwägungen

E. 1

Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 131 II 137 consid. 1 p. 140 et les arrêts cités).

E. 1.1

Aux termes de l' art. 34 al. 1 LAT , le recours de droit administratif au Tribunal fédéral (art. 97 ss OJ) est recevable contre les décisions prises par l'autorité cantonale de dernière instance sur des indemnisations résultant de restrictions apportées au droit de propriété. Cette disposition vise en particulier les jugements relatifs à des demandes d'indemnité pour expropriation matérielle (art. 5 al. 2 LAT , art. 26 al. 2 Cst. - cf. ATF 125 II 1 consid. 1 p. 4). Cette voie de recours a donc été choisie à bon escient dans le cas particulier. Il s'ensuit que la conversion du recours de droit administratif en recours de droit public, moyen par principe subsidiaire en vertu de l' art. 84 al. 2 OJ , est exclue.

E. 1.2

Dans les cas d'expropriation matérielle, le propriétaire de l'immeuble litigieux a un intérêt digne de protection à l'annulation d'une décision lui refusant une indemnisation et il a donc qualité pour recourir (art. 103 let. a OJ). Il en va de même, en l'espèce, de la succession de l'ancien propriétaire, succession liquidée par voie de faillite (art. 193 LP) au nom de laquelle agit une administration spéciale, qui a donné une procuration expresse à la mandataire auteur de l'acte de recours. Les autres conditions de recevabilité du recours de droit administratif sont manifestement remplies et il y a lieu d'entrer en matière.

E. 2

La recourante soutient que l'arrêt attaqué ne contient pas une motivation permettant de comprendre les motifs pour lesquels son recours contre le prononcé de la commission de révision a été rejeté. Elle reproche au Tribunal cantonal un déni de justice formel, en invoquant les garanties de l' art. 29 Cst. en matière de motivation des décisions. Ce grief est manifestement mal fondé. L'arrêt du Tribunal cantonal contient en effet une motivation assez détaillée, en fait et en droit, permettant à la recourante de se rendre compte de la portée de la décision prise à son encontre et de recourir contre elle en connaissance de cause. Les exigences de l' art. 29 al. 2 Cst. ne vont pas au-delà (cf. ATF 129 I 232 consid. 3.2 p. 236; 126 I 15 consid. 2a/aa p. 17, 97 consid. 2b p. 102 et les arrêts cités).

E. 3

La recourante prétend avoir droit à une indemnité pour expropriation matérielle à cause du déclassement de la parcelle n° 15035 - plus précisément d'une partie de celle-ci, représentant 26'726 m² - lors de l'homologation par le Conseil d'Etat du nouveau plan d'aménagement local (PAL) de la commune le 28 juin 1989.

E. 3.1

Selon la jurisprudence, il y a expropriation matérielle au sens de l' art. 26 al. 2 Cst. (correspondant à l' art. 22ter al. 3 aCst.) et de l' art. 5 al. 2 LAT lorsque l'usage actuel d'une chose ou son usage futur prévisible est interdit ou restreint de manière particulièrement grave, de sorte que l'intéressé se trouve privé d'un attribut essentiel de son droit de propriété. Une atteinte de moindre importance peut aussi constituer une expropriation matérielle si elle frappe un ou plusieurs propriétaires d'une manière telle que, s'ils n'étaient pas indemnisés, ils devraient supporter un sacrifice par trop considérable en faveur de la collectivité, incompatible avec le principe de l'égalité de traitement. Dans l'un et l'autre cas, la protection ne s'étend à l'usage futur prévisible que dans la mesure où il apparaît, au moment déterminant, comme très probable dans un proche avenir. Par usage futur prévisible d'un bien-fonds, on entend généralement la possibilité de l'affecter à la construction (ATF 131 II 151 consid. 2.1 p. 155 et les arrêts cités).

E. 3.2

L'atteinte invoquée dans le recours est le classement d'une partie de la parcelle, auparavant en zone industrielle (selon le plan communal des zones de 1963), dans la zone d'intérêt général B. La recourante soutient que cela a privé le propriétaire foncier d'un attribut essentiel du droit de propriété car, selon elle, dans l'ancienne zone, les bâtiments pouvaient être construits pour servir des intérêts privés tandis que dans la nouvelle zone, les constructions peuvent être édifiées à la condition sine qua non qu'elles répondent à l'intérêt public, ce qui laisserait aux autorités un pouvoir discrétionnaire pour accepter ou refuser un projet.

E. 3.2.1

La jurisprudence sur l'expropriation matérielle distingue généralement deux hypothèses, en relation avec une mesure d'aménagement du territoire consistant à interdire la construction sur un bien-fonds (par exemple, par l'affectation en zone agricole ou zone à protéger, ou encore par l'effet d'un plan d'alignements routiers). Il s'agit d'une part du refus de classement en zone à bâtir ("non-classement", "Nichteinzonung"), lorsque la modification d'un plan d'affectation, qui a pour effet de sortir une parcelle de la zone à bâtir où elle se trouvait auparavant (ou de supprimer toute possibilité de construction), intervient pour adapter ce plan aux exigences de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, entrée en vigueur en 1980; l'autre hypothèse est le déclassement ("Auszonung") d'un terrain propre à la construction selon les exigences de cette législation (cf. ATF 131 II 151 consid. 2.6 p. 160; 125 II 431 consid. 3b p. 433; 122 II 326 consid. 4c p. 330). Dans l'arrêt attaqué, le Tribunal cantonal n'a retenu en l'espèce que l'hypothèse du refus de classement car le plan communal des zones de 1963 ne pouvait d'emblée pas être tenu pour un plan d'affectation conforme à la LAT. Sur cette base, le Tribunal cantonal a examiné les conditions auxquelles la jurisprudence soumet l'octroi d'une indemnité d'expropriation matérielle en cas de refus de classement; il est parvenu à la conclusion qu'aucune indemnité n'était due. Le Tribunal cantonal - comme, avant lui, la commission de révision - s'est ainsi abstenu de se prononcer sur la portée du classement du terrain litigieux dans la zone d'intérêt général B, en d'autres

termes sur la question de savoir si cette mesure d'aménagement privait le propriétaire d'une faculté essentielle découlant du droit de propriété. Or c'est la première condition mise par la jurisprudence à la reconnaissance d'un cas d'expropriation matérielle. Cette question juridique doit être examinée d'office par le Tribunal fédéral. Il convient de préciser d'emblée que, contrairement à ce qui est prétendu dans le recours de droit administratif, cette question n'a pas déjà été résolue dans l'arrêt E.15/1996 du 20 février 1997. Dans cette affaire, le Tribunal fédéral s'était en effet borné à indiquer que, comme les prétentions du propriétaire de la parcelle litigieuse étaient fondées sur une modification du régime juridique applicable à la suite de la révision du plan d'affectation communal en 1989, elles devaient être soumises à l'autorité cantonale compétente, selon le droit cantonal, pour statuer sur les demandes d'indemnité pour expropriation matérielle (consid. 4 de l'arrêt précité).

E. 3.2.2

L'autorité qui impose une interdiction totale de construire sur un bien-fonds prive en principe son propriétaire d'une faculté essentielle découlant du droit de propriété. En revanche, l'adoption de règles d'affectation qui limitent, même de manière importante, les types de constructions admissibles n'est pas considérée comme une atteinte constitutive d'expropriation matérielle, si une utilisation favorable et économiquement raisonnable de l'immeuble demeure possible (ATF 123 II 481 consid. 6d p. 489; cf. à ce propos Enrico Riva, Commentaire LAT, Zurich 1999, art. 5 n. 164 ss). La date déterminante pour l'évaluation de ces possibilités d'utilisation est celle de l'entrée en vigueur de la restriction (ATF 121 II 417 consid. 3a p. 420; 119 Ib 229 consid. 3a p. 233; Riva, op. cit., art. 5 n. 181).

E. 3.2.3

Le régime de la zone d'intérêt général B est entré en vigueur, sur la parcelle litigieuse, le 28 juin 1989. Une zone réservée a été adoptée en novembre 1990 afin que l'établissement d'un plan d'affectation spécial (plan de structuration du secteur de l'aéroport) ne soit pas entravée; cette mesure provisoire n'a toutefois duré que deux ans et, en définitive, l'affectation de la parcelle litigieuse n'a ensuite pas été modifiée ni précisée. La date déterminante, du point de vue de l'expropriation matérielle, est donc bel et bien celle du 28 juin 1989. Le texte de l'art. 70 RCCZ, qui définit l'affectation de la zone d'intérêt général B, ne prévoit pas que - contrairement à ce qui est affirmé dans le recours - seules les constructions des collectivités publiques, ou servant directement aux collectivités publiques, puissent y être autorisées. La zone est destinée "principalement" à des "aménagements et installations d'intérêt général spécifique". Ce type d'aménagements ou installations n'est pas défini avec précision, mais l'art. 70 RCCZ indique que cette notion comprend les constructions liées à l'aviation. Celles-ci peuvent être édifiées et exploitées par des sociétés du secteur privé, qui utilisent les services de l'aéroport de Sion pour des activités aériennes civiles (transport de passagers et de marchandises). Il est allégué dans le recours de droit administratif qu'à la fin des années 1980, le propriétaire du bien-fonds litigieux, feu A._____, était actionnaire majoritaire et principal bailleur de fonds de la société aéronautique X._____, ayant son siège à Sion; afin de réaliser les infrastructures nécessaires à l'exploitation et au développement de cette société, A._____ projetait de construire un "complexe industrio-aéroportuaire" en bordure de l'aéroport de Sion. De telles constructions semblaient prima facie conformes à l'affectation de la zone d'intérêt général B. C'est la conclusion à laquelle est parvenue, dans la présente procédure, la première commission cantonale d'estimation, en se référant à l'interprétation que la commune de Sion

avait faite de son propre règlement. Dans sa réponse au présent recours de droit administratif, cette commune cite également, à ce propos, la décision de la commission d'estimation, en déclarant "soutenir l'avis et la position" de cette autorité. Cette commune a du reste constamment exposé, dans ses déterminations sur les prétentions de la partie adverse, que le projet "industrio-aéroportuaire" de feu A. _____ ou de X. _____ n'était pas incompatible avec la destination de la zone d'intérêt général B, d'autres motifs ayant justifié le refus d'une autorisation de construire (d'abord l'empiètement du projet sur la zone agricole dans laquelle est partiellement classée la parcelle litigieuse, puis les effets de la zone réservée de novembre 1990 à novembre 1992). Cette interprétation de la portée de cette règle du plan d'affectation communal n'est pas contestée de manière concluante dans le recours, qui contient des affirmations contradictoires à ce sujet. La recourante fait valoir qu'en 1994 (après la liquidation de X. _____), ni la commune ni aucun particulier n'étaient intéressés à acquérir la parcelle litigieuse, les perspectives de développement de l'aéroport s'étant modifiées (en raison notamment de l'abandon du projet d'organisation de jeux olympiques d'hiver). Cela ne signifie pas que le terrain litigieux, dont plus de 4 ha sont classés en zone d'intérêt général B, à proximité directe de l'aéroport, ne peut plus être vendu en vue de la réalisation d'un projet de construction conforme à l'affectation de la zone, définie somme toute en des termes assez larges compte tenu de l'emplacement du terrain. Les circonstances invoquées par la recourante, à propos de l'évolution subséquente de la situation économique ou des besoins en terrains constructibles, ne sont de toute manière pas décisives pour apprécier, à la date déterminante (le 28 juin 1989), les possibilités d'utilisation du bien-fonds. Il s'ensuit que les règles d'affectation ou restrictions entrées en vigueur à cette date n'étaient pas constitutives d'expropriation matérielle puisqu'une utilisation favorable et économiquement raisonnable du terrain litigieux demeurait possible. Cela justifie le rejet des prétentions en paiement d'une indemnité pour la moins-value de la partie de la parcelle litigieuse (26'726 m²) classée en zone d'intérêt général B après avoir été incluse dans la zone industrielle du plan de 1963.

E. 3.3

Compte tenu des possibilités d'utilisation offertes par la réglementation de la zone d'intérêt général B, l'octroi d'une indemnité d'expropriation matérielle en raison d'un sacrifice particulier, incompatible avec l'égalité de traitement (seconde catégorie de cas d'expropriation matérielle selon la jurisprudence - cf. supra, consid. 3.1), est lui aussi d'emblée exclu.

E. 3.4

Dès lors qu'il n'y a pas d'expropriation matérielle, et comme le changement d'affectation en 1989 n'empêchait pas la réalisation de bâtiments pour des activités liées à l'exploitation de l'aéroport, le remboursement de frais de plans ou de projets, sur la base de l'art. 26 al. 2 Cst. ou de l'art. 5 al. 2 LAT, n'entre manifestement pas en considération (cf. à ce propos Riva, op. cit., art. 5 n. 179).

E. 3.5

Il s'ensuit que le Tribunal cantonal n'a pas violé les règles du droit fédéral concernant l'expropriation matérielle (art. 5 al. 2 LAT) en refusant toute indemnité à ce titre. Il importe peu que ce refus soit fondé sur d'autres motifs juridiques, tirés du reste également de la jurisprudence relative à l'art. 5 al. 2 LAT. Les griefs de la recourante à ce sujet sont donc mal fondés.

E. 4

La recourante fait valoir que des assurances auraient été données à feu A. _____, par les autorités cantonales et communales, au sujet de la réalisation de son projet de complexe "industrio-aéroportuaire". Elle reproche au Tribunal cantonal d'avoir omis des constatations de fait à ce propos; elle dénonce également une attitude arbitraire des autorités, un abus de droit ainsi qu'une violation des règles de la bonne foi ou du principe de la protection de la confiance. Ces griefs doivent être rejetés car ils sont étrangers à l'objet de la contestation. Par son argumentation, la recourante se plaint en réalité du refus d'une autorisation de construire, à laquelle le propriétaire de la parcelle litigieuse avait droit selon elle. Or il n'y a pas lieu, dans une procédure d'expropriation ouverte aux fins de statuer sur des prétentions pécuniaires résultant du changement d'affectation de la parcelle litigieuse en 1989, de se prononcer sur la validité de décisions administratives relatives à des demandes de permis de construire.

E. 5

La recourante se plaint enfin d'une violation de l'obligation de traiter une cause dans un délai raisonnable, en invoquant les art. 6 CEDH et 29 Cst. Elle relève que la première demande d'indemnité pour expropriation matérielle avait été déposée le 19 septembre 1994 devant la Commission fédérale d'estimation, puis que la procédure cantonale a été engagée le 15 décembre 1998, plus de six ans avant l'arrêt du Tribunal cantonal.

E. 5.1

Aux termes de l' art. 29 al. 1 Cst. , toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit jugée dans un délai raisonnable. Cette disposition consacre le principe de la célérité ou, en d'autres termes, prohibe le retard injustifié à statuer. L'autorité viole cette garantie constitutionnelle lorsqu'elle ne rend pas la décision qu'il lui incombe de prendre dans le délai prescrit par la loi ou dans un délai que la nature de l'affaire ainsi que toutes les autres circonstances font apparaître comme raisonnable. Il faut se fonder à ce propos sur des éléments objectifs; entre autres critères sont notamment déterminants le degré de complexité de l'affaire, l'enjeu que revêt le litige pour l'intéressé ainsi que le comportement de ce dernier et celui des autorités compétentes (cf., à propos de l' art. 29 al. 1 Cst. et de la garantie correspondante déduite auparavant de l' art. 4 al. 1 aCst. : ATF 130 I 312 consid. 5.1-5.2 p. 331 s.; 125 V 188 consid. 2a p. 191, 373 consid. 2b/aa p. 375; 119 Ib 311 consid. 5b p. 325; 107 Ib 160 consid. 3c p. 165). L' art. 6 par. 1 CEDH n'offre pas, à cet égard, une protection plus étendue (ATF 130 I 312 consid. 5.1 p. 332).

E. 5.2

La recourante estime excessive la durée globale de la procédure. Or on ne saurait manifestement prendre en considération, de ce point de vue, la procédure ouverte devant la Commission fédérale d'estimation du 3e arrondissement, qui était incompétente (cf. arrêt E.15/1996 du 20 février 1997). Seule la durée des procédures cantonales successives est déterminante.

E. 5.3

En l'occurrence, conformément aux règles du droit cantonal de l'expropriation, les prétentions à une indemnité d'expropriation matérielle ont d'abord été annoncées au gouvernement cantonal. Une autorité juridictionnelle spéciale, la première commission d'estimation, a dû être constituée. Après que cette commission a rendu sa décision, la

procédure de réclamation a été engagée, à nouveau devant le gouvernement cantonal qui a dû mettre en oeuvre une nouvelle autorité juridictionnelle, la commission de révision. Cette commission a revu l'affaire sans restriction de son pouvoir d'examen. Le droit cantonal prévoit encore une voie de recours au Tribunal cantonal. A cause de ces trois instances juridictionnelles successives, et dès lors que les commissions d'estimation et de révision, constituées de cas en cas, ne sont pas des autorités permanentes, la durée totale d'une procédure jusqu'à la décision cantonale finale, est nécessairement relativement importante. A cela s'ajoutent, dans le cas particulier, le décès du demandeur et la décision de liquider sa succession selon les règles de la faillite, circonstances qui imposaient la suspension de la procédure jusqu'à une prise de position des ayants droit. En tenant compte de l'ensemble de ces éléments, la durée totale de la procédure cantonale - du 18 décembre 1998 au 18 février 2005 - n'apparaît pas excessive. Le grief de violation des art. 29 al. 1 Cst. et 6 par. 1 CEDH est donc mal fondé.

E. 6

Il résulte des considérants que le recours de droit administratif doit être rejeté. La recourante, qui succombe, doit supporter les frais de la présente procédure. Un émolument judiciaire, fixé selon le tarif en fonction de la valeur litigieuse, sera donc mis à sa charge (art. 153, 153a et 156 al. 1 OJ). La commune intimée, qui n'a pas mandaté d'avocat, n'a pas droit à des dépens (art. 159 OJ).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.