

BGer 1C_216/2017 vom 6. August 2018

Bundesgericht, 2018-08-06, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_216_2017

FR: TF 1C_216/2017 du 6 août 2018

IT: TF 1C_216/2017 del 6 agosto 2018

Erwägungen

E. 1.1

Dirigé contre une décision finale (art. 90 LTF) prise en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let. d LTF) en matière d'indemnisation pour expropriation matérielle (art. 82 let. a LTF), le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF , aucune des exceptions prévues à l' art. 83 LTF n'étant réalisée. La recourante a pris part à la procédure de recours devant le Tribunal cantonal (art. 89 al. 1 let. a LTF). Elle est particulièrement touchée par l'arrêt attaqué, qui confirme le rejet de sa demande d'indemnisation pour expropriation matérielle. Elle a dès lors qualité pour agir au sens de l' art. 89 al. 1 LTF .

E. 1.2

Avant de pouvoir entrer en matière sur le recours, il convient préalablement de déterminer, comme l'évoque d'ailleurs la recourante, l'autorité débitrice d'une éventuelle indemnité d'expropriation. En laissant cette question indécise, le Tribunal cantonal a en effet pris le risque de mener une procédure potentiellement affectée d'un vice grave, pouvant aller jusqu'à imposer un constat de nullité (cf. ATF 138 II 501 consid. 3.1 p. 503; 138 III 49 consid. 4.4.3 p. 56). Il convient par conséquent de vérifier si c'est à bon droit que la recourante a dirigé sa requête à l'encontre de la commune, selon la procédure prévue par le droit cantonal sur l'expropriation (cf. notamment art. 1 et 62 de la loi cantonale sur les expropriations du 8 mai 2008 [LcEX; RS/VS 710.1]), avant, le cas échéant, de procéder à l'examen des griefs développés dans son recours fédéral.

Sans trancher formellement la question, - on l'a dit -, le Tribunal cantonal a estimé que la demande motivée d'indemnisation aurait en réalité dû être dirigée contre la Confédération, puisque la mise en oeuvre de l'interdiction de construire des résidences secondaires, lorsque la proportion de 20% est atteinte, repose sur une disposition de la Constitution fédérale (art. 75b al. 1 Cst.) et que celle-ci ne nécessite aucune transposition à l'échelle cantonale ou communale, en raison de son caractère immédiatement applicable.

Il est vrai qu'une partie de la doctrine, en particulier MÖSCHING, cité par le Tribunal cantonal, soutient qu'une demande d'indemnité pour expropriation fondée sur l' art. 75b Cst. devrait être dirigée à l'encontre de la Confédération, en qualité de débitrice (FABIAN MÖSCHING, *Massnahmen zur Beschränkung von Zweitwohnungen*, thèse, 2014, p. 263 s.). Cet auteur parvient à cette conclusion en s'appuyant, notamment et par analogie, sur l'opinion de WALDMANN/HÄNNI s'agissant des mesures de protection des marais et des sites marécageux (art. 78 al. 5 Cst.) (WALDMANN/HÄNNI, *Handkommentar RPG*, 2006, n. 92 art. 5 LAT), sur laquelle le Tribunal fédéral n'a toutefois pas encore été amené à se prononcer. Cela étant, contrairement à un cas de résidence secondaire, où l'interdiction de réaliser une telle construction émane d'une décision rendue par la commune, dans le cadre

de ses attributions en matière d'autorisations de construire à l'intérieur de la zone à bâtir (cf. art. 22 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 [LAT; RS 700] et art. 2 al. 1 et 39 al. 1 de la loi sur les constructions du 15 décembre 2016 [LC; RS/VS 705.1]), la délimitation d'un périmètre de protection des marais et des sites marécageux d'importance émane, en premier lieu, d'une décision d'une autorité fédérale, à savoir le Conseil fédéral (cf. art. 23b al. 2 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage du 1

er juillet 1966 [LPN; RS 451]), dont les cantons ne peuvent en principe pas s'écarter (cf. arrêt 1C_174/2015 du 16 janvier 2018 consid. 3 et la référence à l' ATF 127 II 184 consid. 3c p. 189). L'interdiction d'édifier des résidences secondaires n'entre par ailleurs pas non plus dans les cas de figure envisagés par l'art. 4 de la loi fédérale sur l'expropriation du 20 juin 1930 (LEx; RS 711). De surcroît, contrairement à la LPN (art. 15 al. 2 LPN), à la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (LPE; RS 814.01) (art. 58 LPE) ou encore à la loi fédérale sur les chemins de fer du 20 décembre 1957 (LCdF; RS 742.101) (art. 3 LCdF), il n'existe pas, dans le domaine de l'interdiction des résidences secondaires, de renvoi à la législation fédérale en matière d'expropriation. Aussi n'y a-t-il pas lieu de s'écarter du principe selon lequel la requête en indemnisation doit être dirigée contre la collectivité qui a ordonné directement la restriction de propriété spécifique, même s'il s'agit d'une mise en oeuvre du droit supérieur (cf. BERNHARD WALDMANN, *Verwaltungsrecht*, 2015, n. 27.121 p. 1158; ENRICO RIVA, *Commentaire pratique LAT: planifier l'affectation*, 2016, n. 244 ad art. 5 LAT ; PETER HÄNNI, *Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht*, 6e éd., 2016, p. 641; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 4e éd., 2014, p. 639 et 650; KARIN SIDI-ALI, *La protection des biotopes en droit suisse - Etude de droit matériel*, thèse, 2008, p. 243).

E. 1.3

La saisine de la commission cantonale d'estimation par une demande en indemnisation dirigée contre la commune apparaît ainsi conforme au droit, si bien qu'il convient d'entrer en matière sur le recours.

E. 2

Dans la première partie de son écriture, la recourante présente un bref descriptif des faits, qui diverge sur certains points des constatations cantonales. Dans la suite de son mémoire, elle allègue également des faits que le Tribunal cantonal n'a pas retenus. Or, le Tribunal fédéral statue en principe sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), sous réserve des cas prévus à l' art. 105 al. 2 LTF . La partie recourante ne peut critiquer la constatation de faits qui importent pour le jugement de la cause que si ceux-ci ont été établis en violation du droit au sens de l' art. 95 LTF ou de manière manifestement inexacte (art. 97 al. 1 LTF), en particulier en violation de l'interdiction constitutionnelle de l'arbitraire (art. 97 al. 1 LTF ; ATF 137 I 58 consid. 4.1.2 p. 62), ce qu'il lui appartient de démontrer par une argumentation répondant aux exigences de l' art. 42 al. 2 LTF , respectivement de l' art. 106 al. 2 LTF .

En l'espèce, le recours ne comporte aucune démonstration du caractère arbitraire de l'état de fait de la décision attaquée, de sorte qu'il n'y a pas lieu de prendre en considération d'autres faits que ceux retenus dans celle-ci (art. 105 al. 1 LTF).

E. 3

La requérante se plaint d'une violation de la garantie de la propriété (art. 26 al. 2 Cst.). Elle soutient en particulier que l'interdiction de construire des résidences secondaires sur sa parcelle constituerait une atteinte grave à son droit de propriété assimilable à une expropriation matérielle sujette à indemnisation.

E. 3.1

Le 11 mars 2012, 50,6 % des citoyens et treize cantons et demi ont accepté l'initiative populaire "Pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires". Le nouvel art. 75b al. 1 Cst. plafonne le pourcentage de résidences secondaires à 20% au maximum du parc de logements et de la surface brute au sol habitable de chaque commune (cf. Message du Conseil fédéral du 19 février 2014 concernant la loi fédérale sur les résidences secondaires, FF 2014 2212 ch. 1.1). Dans son arrêt de principe du 22 mai 2013, le Tribunal fédéral a jugé que l' art. 75b Cst. , en lien avec sa disposition transitoire (art. 197 ch. 9 al. 2 Cst.), était directement applicable dès son entrée en vigueur le 11 mars 2012 (cf. ATF 139 II 243 consid. 9-11).

Le Tribunal fédéral a cependant précisé que cette disposition constitutionnelle ne s'appliquait qu'aux autorisations de construire délivrées en première instance, après le 11 mars 2012 (ATF 139 II 243 consid. 11.1 p. 259; 139 II 263 consid. 7 p. 268). Le nouveau droit ne s'étendait pas non plus pas aux autorisations délivrées avant le 11 mars 2012, lesquelles demeuraient valables même si, en raison d'une procédure de recours, elles n'entraient en force qu'après cette date (ATF 139 II 243 consid. 11.6 p. 263; 139 II 263 consid. 3 p. 265); dans un arrêt récent, le Tribunal fédéral a toutefois jugé qu'il n'en allait ainsi que pour autant que les autorisations concernées soient entrées en force avant le 1er janvier 2016, date de l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur les résidences secondaires du 20 mars 2015 (LRS; RS 702), concrétisant l' art. 75b Cst. (cf. arrêt 1C_238/2017 du 24 mai 2018 consid. 2.4, destiné à publication; art. 25 al. 1 LRS). La nouvelle était enfin opposable aux permis de construire qui, après le 11 mars 2012, étaient modifiés dans une mesure importante dans le cadre d'une procédure de recours (ATF 139 II 263 consid. 7 p. 268 s.).

E. 3.2

Le contenu de la propriété foncière n'est pas déterminé seulement par le droit privé - comme le rappelle l'ARE dans ses déterminations -, mais sa définition dépend également de l'ordre constitutionnel ainsi que du droit public édicté sur la base de la Constitution (cf. ATF 105 Ia 330 consid. 3c p. 336 s.; ENRICO RIVA, op. cit., n. 144 ad art. 5 LAT ; WALDMANN/HÄNNI, op. cit. n. 51 ad art. 5 LAT); la définition valable à un moment donné peut, par ailleurs, être modifiée, comme, au demeurant, l'ordre juridique en général (ENRICO RIVA, op. cit., n. 145 ad art. 5 LAT). La propriété n'est en outre pas garantie de façon illimitée, mais seulement dans les limites tracées par l'ordre juridique dans l'intérêt public (cf. ATF 105 Ia 330 consid. 3c p. 336 s. et les références citées).

A l'instar des principes de maintien de l'aire forestière (art. 77 Cst.), de la protection des eaux ou de l'environnement (art. 74 et 76 Cst.) (cf. ENRICO RIVA, op. cit., n. 144 ad art. 5 LAT ; WALDMANN/HÄNNI, op. cit., n. 51 ad art. 5 LAT), la limitation des résidences secondaires déploie des effets sur la définition du contenu de la propriété. Il s'agit en effet d'une mesure de politique d'aménagement d'ordre constitutionnel directement applicable redéfinissant, pour l'ensemble du territoire helvétique, au niveau communal, les possibilités d'ériger des résidences secondaires, consacrant plus particulièrement leur interdiction, même en zone à bâtir, dans les communes ayant atteint ou dépassant le plafond de 20% (par

analogie, cf. WALDMANN/HÄNNI, op. cit., n. 51 ad art. 5 LAT , au sujet de la protection constitutionnelle des marais et sites marécageux de l' art. 78 al. 5 Cst. ; ENRICO RIVA, op. cit., n. 144 ad art. 5 LAT). Il faut ainsi écarter l'opinion selon laquelle la limitation des résidences secondaires consacrée à l' art. 75b al. 1 Cst. constituerait une restriction de la propriété susceptible de donner lieu à une indemnisation pour expropriation matérielle (MÖSCHING, op. cit., p. 264).

E. 3.3

Lorsque le contenu du droit de propriété reçoit une nouvelle définition, supprimant des possibilités dont disposait jusqu'alors le propriétaire, les personnes concernées ne peuvent en principe prétendre à aucune indemnité; nul ne saurait en effet faire valoir un droit au maintien de l'ordre juridique et de la réglementation du droit de propriété (cf. ATF 105 Ia 330 consid. 3d p. 337 s.; ENRICO RIVA, op. cit., n. 147 ad art. 5 LAT ; MAYA HERTIG RANDALL, L'expropriation matérielle, in TANQUEREL/BELLANGER (éd.), La maîtrise du sol: expropriation formelle et matérielle, préemption, contrôle du prix, 2009, p. 116 s.; ANDRÉ GRISEL, Expropriation matérielle, l'arrêt Commune de Zizers et ses développements, in FRANCIS CAGIANUT ET AL. (éd.), Aktuelle Probleme des Staats- und Verwaltungsrechts, Festschrift für Otto K. Kaufmann, 1989, p. 100).

Cela étant, pour les propriétaires concernés, une nouvelle définition du contenu du droit de propriété peut déployer les mêmes effets qu'une restriction de ce droit (ENRICO RIVA, op. cit., n. 146 ad art. 5 LAT ; WALDMANN/HÄNNI, op. cit., n. 52 ad art. 5 LAT) et exceptionnellement atteindre des propriétaires isolés de la même façon qu'une expropriation (ATF 105 Ia 330 consid. 3d p. 338). La doctrine précise qu'il peut dès lors s'avérer nécessaire d'accorder des indemnités lorsque concrètement le passage de l'ancien au nouvel ordre juridique introduit des inégalités crasses que le législateur n'a pas envisagées (

krasse Unterschiede ; cf. WALDMANN/HÄNNI, op. cit., n. 53 ad art. 5 LAT) et déploie des conséquences trop rigoureuses pour certains propriétaires particuliers (

ibid. ; voir également ENRICO RIVA, op. cit. n. 147 ad art. 5 LAT).

E. 3.4

Un tel cas de figure apparaît en l'occurrence exclu. En premier lieu, les conséquences pour les propriétaires entraînées par l'entrée en vigueur - et l'application immédiate - de l' art. 75b Cst. ont été atténuées par l'adoption d'un régime transitoire garantissant la concrétisation de projets de résidences secondaires ayant été autorisés par les autorités de première instance avant la date du scrutin populaire, indépendamment de l'ouverture d'une procédure judiciaire ultérieure (sous réserve de l' art. 25 al. 1 LRS) (cf. consid. 3.1). En tant que propriétaire d'au moins une parcelle anciennement dévolue à la construction de résidences secondaires et compte tenu non seulement de la campagne menée par les milieux intéressés, mais également de la publicité imposée par les art. 10 et 11 de la loi fédérale sur les droits politiques du 17 décembre 1976 (LDP; RS 161.1), il était reconnaissable pour la recourante, déjà avant la votation, qu'un projet déposé, le cas échéant, après une acceptation par le peuple, risquait, sur cette base, d'être refusé (cf. ATF 139 II 263 consid. 8 et 8.1 p. 269); la recourante n'a pourtant déposé sa demande d'autorisation de construire que le 6 juin 2012 (cf. décision de la Commission cantonale d'estimation du 24 novembre 2016), perdant de ce fait les garanties prévues par ce régime transitoire.

Ensuite, comme l'a retenu la cour cantonale, les restrictions découlant de l'application de l'art. 75b Cst. poursuivent un intérêt public important lié à l'utilisation rationnelle du territoire et à la protection de la nature (cf. ATF 135 I 233 consid. 3.3 et les arrêts cités; Message relatif à l'initiative "pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires du 29 octobre 2008, in FF 2008 7899 ch. 4.1) et s'appliquent à de nombreux autres propriétaires, eu égard à la proportion importante de communes suisses atteignant ou dépassant le plafond de 20%. La recourante ne le discute d'ailleurs pas réellement: elle argue essentiellement d'une perte financière, sans toutefois expliquer en quoi sa situation différerait de celle des autres propriétaires concernés. L'atteinte subie est en l'occurrence d'autant moins rigoureuse que la recourante conserve le droit de bâtir sur son terrain. Cette faculté ne s'étend certes plus à l'édification de résidences secondaires, mais la recourante conserve la possibilité de construire des résidences principales (ou logements assimilés) ou encore des logements affectés à la résidence touristique. C'est à cet égard à tort qu'elle se prévaut de l'arrêt 1C_159/2015 du 3 mai 2016 (publié à l'ATF 142 II 206), portant sur le refus d'un projet de construction de quatre chalets résidentiels de sept appartements chacun, à Ovronnaz. Dans cette affaire, contrairement à ce que soutient la recourante, le Tribunal fédéral n'a pas retenu que la demande en résidences principales était inexistante à Ovronnaz; le tribunal a, au contraire, renvoyé le dossier aux instances cantonales afin qu'elles examinent cette question, en les invitant notamment à déterminer le taux de vacance pour les logements principaux, en vue de lever le doute quant à l'affectation réelle d'un projet d'une telle envergure (cf. également arrêt 1C_158/2015 rendu aussi le 3 mai 2016 et confirmant la construction d'un chalet en résidence principale à Ovronnaz).

E. 3.5

Pour l'ensemble de ces motifs déjà, le droit à une indemnité fondé sur l'adoption de l'art. 75b Cst. doit en l'espèce être nié. Aussi n'y a-t-il pas lieu d'examiner - comme l'a fait le Tribunal cantonal - si les critères de l'expropriation matérielle dégagés par la jurisprudence de l'art. 26 al. 2 Cst. sont au surplus réalisés (à ce propos cf. ATF 131 II 151 consid. 2.1 p. 155).

E. 4

Tout comme devant la cour cantonale - reprenant d'ailleurs un argumentaire strictement identique, à la limite de la recevabilité (art. 42 al. 2 LTF; cf. consid. 4.5 ci-dessus) -, la recourante explique avoir, dans le cadre de l'obtention du permis de construire, entrepris de bonne foi certaines démarches pour un montant de 37'439 fr. 75. Elle se prévaut en particulier de la soudaineté de l'entrée en vigueur de l'art. 75b Cst.; elle se réfère à cet égard au rapport explicatif du 17 août 2012 relatif à l'ordonnance sur les résidences secondaires de l'Office fédéral du développement territorial ARE, prétendant que les autorités auraient laissé entendre que la restriction ne serait effective qu'à compter du 1er janvier 2013. A la suivre, il s'agirait d'assurances émises par les autorités qui l'auraient empêchée de "deviner" qu'un nouveau régime transitoire serait introduit en 2013.

Comme l'a souligné à juste titre la cour cantonale, selon la jurisprudence, un propriétaire n'a pas droit à une indemnité pour les frais de plans ou d'aménagement devenus inutiles lorsque son projet ne peut pas être autorisé en vertu des prescriptions en vigueur. Tel est aussi le cas lorsqu'il a déposé un projet conforme au droit en vigueur mais que les bases légales se sont modifiées à son désavantage avant que l'autorité ne statue sur sa demande. C'est uniquement lorsque cette modification intervient à la suite d'une demande d'autorisation déterminée - les

autorités désirant empêcher le projet particulier - qu'existe le droit à une indemnisation fondée sur la protection de la bonne foi (art. 9 Cst.), en lien avec la garantie de la propriété (art. 26 Cst.), en tout cas lorsque l'intention des autorités n'était pas prévisible pour le propriétaire (ATF 119 Ib 229 consid. 4a p. 237; cf. ENRICO RIVA, op. cit., n. 225 ad 5; WALDMANN/HÄNNI, op. cit., n. 109 ad art. 5 LAT), ou encore quand la collectivité a assuré le maintien des prescriptions de construction en vigueur à la personne désireuse de bâtir avant que celle-ci ne dépose sa demande de permis (ENRICO RIVA, op. cit., n. 225 ad art. 5 LAT ; cf. également ATF 119 Ib 229 consid. 4c p. 238 ss; WALDMANN/HÄNNI, op. cit., n. 109 ad art. 5 LAT).

En l'occurrence, à supposer que l'argumentation de la recourante conserve encore une certaine pertinence au regard des considérations développées au consid. 3.3 et 3.4 ci-dessus, ce n'est à l'évidence pas le dépôt du projet de celle-ci qui a conduit le Constituant à adopter l' art. 75b Cst. Par ailleurs, le rapport explicatif de l'ARE du 17 août 2012 est postérieur à la demande de permis de construire, laquelle date du 6 juin 2012, de sorte qu'il apparaît, pour ce motif déjà, douteux qu'il puisse s'agir d'une assurance dont peut utilement se prévaloir la recourante. Cette dernière perd en outre de vue que les assurances et ordres donnés par l'autorité le sont sous réserve d'une modification légale ultérieure (cf. ATF 119 Ib 229 consid. 4c p. 239 et les arrêts cités). Enfin, comme l'a souligné la cour cantonale - sans que cela ne soit au demeurant discuté -, dès lors que l'autorisation de construire a été sollicitée peu après la votation du 11 mars 2012, la recourante devait s'attendre à ce que son projet soit refusé, sur cette base (cf. ATF 139 II 263 consid. 8 et 8.1 p. 269).

Ce grief s'avère ainsi mal fondé et doit être rejeté dans la mesure de sa recevabilité.

E. 5

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours, dans la mesure de sa recevabilité. Compte tenu de la valeur litigieuse, les frais judiciaires sont arrêtés à 5'000 fr. et mis à la charge de la recourante, qui succombe (art. 51, 65 al. 2 et 3, art. 66 al. 1 LTF ; tarif des émoluments judiciaires du Tribunal fédéral). Il n'est pas alloué de dépens (art. 68 al. 3 LTF).

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