

FR_GERICHTE 602 2017 142 vom 17. Mai 2018

FR Kantonsgericht, 2018-05-17, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2017_142

FR: FR_GERICHTE 602 2017 142 du 17 mai 2018

IT: FR_GERICHTE 602 2017 142 del 17 maggio 2018

Regeste

Arrêt de la IIe Cour administrative du Tribunal cantonal, arrêt de principe | Enteignung

Erwägungen

E. 1.1

Déposé dans le délai et les formes prescrits - et l'avance des frais de procédure ayant été versée en temps utile - le recours est recevable en vertu de l'art. 114 al. 1 let. e du code

Tribunal cantonal TC Page 4 de 9 fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1) et de l'art. 80 al. 1 LEx-FR. Le Tribunal cantonal peut donc entrer en matière sur ses mérites.

E. 1.2

Aux termes de l'art. 82 let. b LEx-FR, l'exproprié a qualité pour recourir. En outre, selon l'art. 76 let. a CPJA en lien avec l'art. 80 al. 2 LEx-FR, a qualité pour recourir quiconque est atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. En l'espèce, A._____ et B._____ avaient tous deux signé le contrat de bail relatif aux locaux du restaurant l'Auberge C._____, qui a débuté le 1er avril 2009. En outre, il ressort d'extraits du registre du commerce que les prénommés étaient associés de la société en nom collectif nommée "Auberge C._____, B._____ & A._____" pour l'exploitation de l'auberge en question (cf. publication dans la Feuille officielle suisse du commerce [FOSC] du 19 décembre 2013). Cette société a été dissoute et radiée suite à la sortie de l'associée A._____; B._____ en a continué les affaires sous l'entreprise individuelle "Auberge C._____, B._____" jusqu'à la radiation de cette dernière pour cessation d'activité (cf. publications dans la FOSC des 18 novembre 2016 et, respectivement, 11 avril 2017). Au regard de ce qui précède, un intérêt protégé doit être reconnu à A._____, colocataire de l'auberge en question et associée de la société en nom collectif durant au moins une partie des travaux à l'origine de la requête du 12 octobre 2017 tendant à l'ouverture d'une procédure d'expropriation. Partant, la recourante est directement touchée par la décision déclarant sa demande irrecevable et la qualité pour recourir contre celle-ci doit lui être reconnue. S'agissant de B._____, sa faillite personnelle a été prononcée le 7 novembre 2017. Dans la mesure où la requête d'ouverture de la procédure d'expropriation n'a pas été inventoriée dans la liquidation (cf. courriel de l'Office cantonal des faillites du 18 janvier 2018), la qualité pour recourir peut également être reconnue au précité.

E. 1.3

Selon l'art. 77 CPJA, le recours devant le Tribunal cantonal peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a) et pour constatation

inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). En revanche, à défaut d'habilitation légale expresse, la Cour ne peut pas examiner en l'espèce le grief d'inopportunité (art. 78 al. 2 CPJA).

E. 2

L'objet du litige consiste à examiner si c'est à juste titre ou non que le Président de la Commission d'expropriation a déclaré irrecevable la requête des recourants du 12 octobre 2017, fondée sur l'art. 42 LEx-FR, en vue d'obtenir de la Commune de Fribourg l'ouverture d'une procédure d'expropriation formelle à leur encontre pour les dommages résultant des travaux de réfection d'une route.

E. 3.1

Il ressort de la requête du 12 octobre 2017 que l'expropriation alléguée a pour objet les droits de voisinage au sens des art. 684 et 679 CC. Les recourants estiment en effet que les travaux de réfection d'une route ont provoqué des nuisances excessives qui ont entraîné un dommage important à l'établissement public qu'ils exploitaient alors. Selon eux, les droits de défense conférés aux voisins par l'art. 684 CC sont dès lors touchés.

Tribunal cantonal TC Page 5 de 9

E. 3.2

Il convient d'emblée de rappeler que, selon l'art. 26 al. 2 Cst., une pleine indemnité est due en cas d'expropriation ou de restriction de la propriété qui équivaut à une expropriation. L'expropriation formelle est une mesure étatique qui a pour but d'acquérir un droit réel, en vue de l'accomplissement d'une tâche publique; le titre de propriété en tant que tel subit une atteinte. Quant à l'expropriation matérielle, il s'agit d'une mesure restreignant l'usage de la propriété foncière privée, principalement liée aux mesures d'aménagement; le titre de propriété reste intact (cf. notamment ATF 131 II 728 consid. 2 [pour l'expropriation matérielle]; RIVA, Commentaire pratique LAT: planifier l'affectation, 2016, ad art. 5 n° 153 ss; DUBEY/ZUFFEREY, Droit administratif général, 2014, n° 1773 s.).

E. 3.3

Le Tribunal fédéral et la doctrine retiennent de manière constante que l'expropriation des droits de voisinage constitue une expropriation formelle (cf. notamment ATF 117 Ib 15; 121 II 317; 124 II 543; 132 II 427; arrêt TF 1E.1/2002 du 10 octobre 2002; BOVEY, L'expropriation des droits de voisinage, thèse 2000, p. 91 s. et 135 ss; EGGS, Les «autres préjudices» de l'expropriation, thèse 2013, n° 587 ss en lien avec n° 13; GIANONI, L'expropriation des voisins exposés aux nuisances de construction, in JDC 2015 p. 85 ss; DUBEY/ZUFFEREY, n° 1713 et 1730 ss; ZEN- RUFFINEN/GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, 2001, n° 1076 ss; s'agissant de l'expropriation temporaire causée par un chantier de construction, voir notamment EGGS, Les «autres préjudices» de l'expropriation, n° 989 ss; EGGS, Chantier et expropriation temporaire: les contours du dommage, in DC 6/2014 p. 271 ss). En particulier, s'agissant des questions d'expropriation en lien avec des travaux de construction, respectivement, de réfection, on peut notamment citer deux arrêts du Tribunal fédéral. Dans une affaire concernant le canton d'Argovie dans laquelle les anciens locataires d'un restaurant avaient requis une indemnité d'expropriation en raison des émissions excessives auxquelles ils avaient été exposés – soit la fermeture d'un passage à niveau nécessitée par les travaux de construction d'un passage sous-voie et du bruit excessif provoqués par les travaux de

canalisation exécutés immédiatement devant et à côté du restaurant –, le Tribunal fédéral a jugé que le Tribunal administratif argovien avait à tort considéré que les droits allégués par les requérants ne pouvaient pas faire l'objet d'une expropriation formelle. Il a au contraire souligné que les travaux en question pouvaient provoquer des émissions excessives et, au cas où ces dernières devaient être supportées, entraîner l'expropriation des droits de défense conférés aux voisins par l'art. 684 CC (ATF 96 II 348 consid. 6 / JdT 1971 I 183). Il a estimé que, dans le cas d'espèce, les recourants, qui jugeaient ces émissions excessives, pouvaient faire valoir après coup une prétention à indemnité pour expropriation formelle. Il a néanmoins précisé que, selon la jurisprudence, les propriétaires fonciers, respectivement les locataires et fermiers, doivent supporter sans indemnité les inconvénients temporaires provoqués par des travaux de construction sur les fonds voisins. Une indemnité n'est due que si les émissions incommodes sont extraordinaires en raison de leur nature, de leur intensité et de leur durée et qu'elles entraînent un dommage important pour les voisins (pour le tout, ATF 113 Ia 353 consid. 2b-c / JdT 1989 I p. 419). Dans un arrêt récent du 22 février 2016 (5A_587/2015), le Tribunal fédéral (Ile Cour de droit civil) a été amené à se prononcer sur la question de savoir qui du juge civil ou du juge de l'expropriation était compétent pour traiter d'une demande d'indemnisation pour un dommage allégué à l'exploitation d'un café-restaurant suite à des travaux de réfection effectués dans un port. Dans ce contexte et alors même que la juridiction cantonale avait fait référence à l'expropriation matérielle,

Tribunal cantonal TC Page 6 de 9 le Tribunal fédéral a rappelé que l'art. 679 al. 1 CC permet notamment au voisin d'obtenir la réparation du dommage subi à la suite d'une violation des art. 684 ss CC. Cette disposition s'applique aussi lorsque le fonds d'où émane l'atteinte appartient à une collectivité publique, ce sans restriction lorsque ce fonds entre dans le patrimoine fiscal de celle-ci, mais en principe également lorsque son usage est commun ou relève de son patrimoine administratif (ATF 76 II 129; STEINAUER, Les droits réels, Tome II, 4e éd. 2012, n. 1906). Dans cette dernière hypothèse, l'application de l'art. 679 CC ne doit toutefois pas avoir pour conséquence d'entraver la collectivité publique dans l'accomplissement de ses tâches. Ainsi, lorsque les immissions proviennent d'un ouvrage d'intérêt public, pour lequel le propriétaire ou le concessionnaire bénéficie du droit d'exproprier, et que ces immissions ne peuvent être évitées ou ne peuvent l'être qu'à des coûts disproportionnés, le voisin se voit privé des droits garantis par le code civil (ATF 134 III 248 consid. 5.1 et les nombreuses références; MEIER-HAYOZ, Berner Kommentar, 3e éd. 1964, n. 75 et 148 ss ad art. 679 CC; cf. également STEINAUER, n. 1907). Il peut alors prétendre au versement d'une indemnité d'expropriation, obtenue à l'issue d'une procédure d'expropriation formelle, qui se substitue à l'action privée. Il appartient donc non plus au juge civil, mais au juge de l'expropriation de statuer sur l'existence du droit à l'indemnité et sur le montant de celle-ci (ATF 134 III 248 consid. 5.1 et les références; 121 II 317 consid. 4c et les arrêts cités; 94 I 286 consid. 6). Les droits de défense du voisin sont ainsi sacrifiés en faveur de l'intérêt public prépondérant de l'ouvrage. Cette expropriation formelle des droits de voisinage (art. 5 LEx) n'est en réalité rien d'autre que la constitution forcée d'une servitude foncière grevant le fonds voisin en faveur du fonds du propriétaire de l'ouvrage d'intérêt public; son objet consiste dans l'obligation de tolérer les immissions (ATF 132 II 427 consid. 3 et les références).

E. 3.4

Partant, la Cour de céans retient que la restriction des droits de voisinage constitue une expropriation formelle. Elle précise que, même si les effets d'une expropriation matérielle ou formelle peuvent être similaires, il n'y a pas lieu de considérer que l'expropriation des droits de voisinage devient une expropriation matérielle pour ce motif.

E. 4

C'est sur ce constat qu'il faut examiner le contenu des dispositions cantonales régissant l'expropriation.

E. 4.1

On précise d'entrée que la loi fribourgeoise du 15 décembre 1967 sur les routes (LR; RSF 741.1) ne prévoit pas de dispositions spéciales quant à l'expropriation des droits de voisinage en lien avec l'entretien d'une route. Partant, seules s'appliquent les règles de la LEx-FR.

E. 4.2

Selon l'art. 11 LEx-FR – compris dans le livre deuxième "expropriation formelle" –, peuvent faire l'objet d'une expropriation les droits réels immobiliers, les droits résultant des dispositions sur les rapports de voisinage, les baux immobiliers, ainsi que d'autres droits personnels lorsque ceux-ci sont annotés au registre foncier (al. 1). Ces droits peuvent être supprimés ou restreints, à titre définitif ou temporaire (al. 2). Cet art. 11 al. 1 et 2 LEx-FR correspond pour l'essentiel à l'art. 5 LEx. Il résulte de ce qui précède que le droit fribourgeois prévoit expressément que les droits résultant des dispositions sur les rapports de voisinage peuvent faire l'objet d'une expropriation formelle. Il a été précisé lors des débats parlementaires qu'il s'agit des droits résultant des art. 679 et 684 ss CC

Tribunal cantonal TC Page 7 de 9 (cf. Bulletin des séances du Grand Conseil [BGC] 1983 II p. 1235, 1252 ad art. 11). Ceci vient ainsi confirmer ce qui a été exposé au considérant 3 ci-dessus.

E. 4.3

Le droit fribourgeois prévoit une procédure d'expropriation complémentaire. Celle-ci fait également partie du livre deuxième de la LEx-FR relatif à l'expropriation formelle, et est comprise dans le chapitre III concernant l'ouverture de la procédure. Sous la note marginale "Expropriation complémentaire, 1. Principe", l'art. 42 LEx-FR dispose que celui qui est atteint dans ses droits relatifs à un immeuble, sans qu'une procédure d'expropriation n'ait été ouverte ou ne l'ait été d'une manière qui lui soit opposable, peut requérir l'ouverture d'une telle procédure à son égard (al. 1). Son droit se prescrit par cinq ans dès le moment où l'atteinte peut être objectivement constatée (al. 2). L'art. 43 LEx-FR prévoit que la requête d'ouverture de la procédure d'expropriation est adressée au président de la Commission; elle contient notamment l'indication des droits atteints, une brève description de l'atteinte et la désignation du prétendu expropriant (al. 1). Si la requête n'est pas manifestement infondée, le président de la Commission la communique à la personne concernée et invite celle-ci à procéder conformément à l'art. 44 LEx-FR (al. 2). Le texte de l'art. 42 al. 1 LEx-FR est clair et énumère explicitement les situations dans lesquelles l'ouverture d'une procédure d'expropriation complémentaire peut être requise. Il s'agit, d'une part, du cas où aucune procédure d'expropriation n'a été ouverte et, d'autre part, de celui où une procédure d'expropriation a été ouverte mais qu'elle n'est pas opposable au requérant. Les travaux préparatoires de la loi fribourgeoise sur l'expropriation apportent encore plusieurs

précisions (cf. notamment BGC 1983 I p. 516 s.). En effet, l'art. 42 al. 1 du projet de loi ne correspondait initialement pas à la version finalement adoptée et toujours en vigueur. La version initiale du projet était libellée ainsi (cf. BGC 1983 I p. 531): "Celui qui est atteint dans ses droits relatifs à un immeuble sis dans une commune où la procédure d'expropriation n'a pas été ouverte de manière qui lui soit opposable, peut en requérir l'ouverture à son égard". Lors de la première lecture du projet de loi sur l'expropriation, le rapporteur a notamment précisé ce qui suit en ce qui concerne l'art. 42 du projet (BGC 1983 II p. 1380): "Il s'agit du cas où quelqu'un est touché par une expropriation, directement ou indirectement, sans que la procédure soit dirigée contre lui. Il peut demander l'ouverture d'une telle procédure contre lui ou l'extension contre lui de la procédure engagée. La commission, constatant que la rédaction de l'article 42 du projet du Conseil d'Etat n'est pas claire, vous propose de modifier ledit article dans le sens que voici, sans en changer le fond: «1 Celui qui est atteint dans ses droits relatifs à un immeuble sans qu'une procédure d'expropriation n'ait été ouverte ou ne l'ait été d'une manière qui lui soit opposable, peut requérir l'ouverture d'une telle procédure à son égard»." Quant au commissaire, il a en particulier expliqué ce qui suit (cf. BGC 1983 II p. 1381): "La procédure prévue aux articles 42 à 44 règle le cas de celui qui se prétend atteint dans ses droits par la réalisation ou l'exploitation d'un ouvrage d'utilité publique sans qu'une procédure d'expropriation n'a été requise ou ne l'ait été d'une manière qui lui soit opposable. Par exemple, l'exploitation d'une route, dont la construction a été réalisée sur des terrains appartenant à la collectivité publique, cause des atteintes à un voisin, qu'il n'est pas tenu de tolérer selon les règles de voisinage. En application de l'article 11 du projet, le

Tribunal cantonal TC Page 8 de 9 droit de défense du voisin peut être exproprié. Que faire si la collectivité publique n'a pas entrepris de procédure à cet effet? En droit fédéral, le prétendu exproprié doit s'adresser à «l'expropriant»; en cas de refus, il peut s'adresser au Conseil fédéral. La pratique révèle que ce système présente l'inconvénient de créer une situation incertaine tant pour le prétendu créancier que pour les collectivités publiques. Preuve en est d'ailleurs que la plupart des requêtes sont faussement exprimées en la forme de productions tardives (irrecevables en l'absence d'ouverture d'une procédure d'expropriation). Il est donc nécessaire de poser des règles légales sur cette question. Le projet prévoit que la requête est adressée au président de la commission, qui pourra ainsi sans autre convertir une requête faussement présentée en la forme d'une production tardive. Si la requête n'est pas manifestement infondée, le président de la commission la communiquera à la collectivité concernée en l'invitant à procéder aux mesures nécessaires; la collectivité publique sera ainsi informée aussi de ses droits et obligations. L'article 42 alinéa 1 indique dans quelles situations celui qui est atteint dans ses droits relatifs à un immeuble peut requérir l'ouverture d'une procédure d'expropriation complémentaire. Deux hypothèses sont visées: 1. la collectivité publique n'a ouvert aucune procédure d'expropriation (soit qu'elle a utilisé des terrains qui lui appartiennent, soit qu'elle a acquis les terrains de gré à gré); 2. La collectivité publique a certes ouvert une procédure d'expropriation, mais cette procédure n'est pas opposable au requérant, par exemple parce que les terrains de celui-ci sont situés dans une commune voisine, où la procédure n'a pas été ouverte." Ces explications sont sans équivoque. Il appert ainsi des travaux préparatoires de la loi fribourgeoise sur l'expropriation que l'article 42 du projet a été modifié sur proposition de la commission parlementaire pour apporter plus de clarté et définir plus clairement les deux hypothèses dans lesquelles il est possible de requérir l'ouverture d'une procédure d'expropriation complémentaire. Plus précisément, la modification a introduit de

manière explicite la première hypothèse visée en ces termes: "sans qu'une procédure d'expropriation n'ait été ouverte".

E. 4.4

Dans ces circonstances, c'est manifestement à tort que le Président de la Commission d'expropriation a déclaré irrecevable la requête déposée le 12 octobre 2017 par les recourants, au motif qu'il n'avait ouvert aucune procédure d'expropriation à la demande de la Commune de Fribourg dans le cadre des travaux de réfection ordinaire de la chaussée. En l'occurrence, dans la mesure où ils invoquent l'expropriation de leurs droits de voisinage en raison du dommage allégué causé par les travaux d'entretien d'une route, les recourants étaient fondés à déposer une requête tendant à l'ouverture d'une procédure d'expropriation (formelle) complémentaire au sens de l'art. 42 LEx-FR.

E. 5.1

Il résulte de ce qui précède que, bien fondé, le recours doit être admis. Partant, la décision rendue le 12 novembre 2017 par le Président de la Commission d'expropriation est annulée. Le dossier est transmis à ce dernier, à qui il appartiendra d'examiner la suite qu'il convient de donner à la requête déposée par les recourants le 12 octobre 2017. Dans ce contexte, la Cour de céans relève que, contrairement à ce que laisse entendre le Président de la Commission d'expropriation,

Tribunal cantonal TC Page 9 de 9 l'objet de la procédure d'expropriation qu'il devra traiter n'est pas un contrat de bail, mais des droits de voisinage dont bénéficient les locataires indépendamment du fait que leur bail est annoté ou non au Registre foncier.

E. 5.2

En matière de frais et dépens, la LEx-FR contient des règles spéciales qui dérogent aux dispositions générales du CPJA. Ainsi, selon l'art. 119 al. 2 LEx-FR, les frais et dépens relatifs à toute procédure de recours sont mis à la charge des parties conformément aux règles des art. 104 ss du code de procédure civile du 19 décembre 2008 (CPC; RS 272). En l'occurrence, les recourants obtenant gain de cause, il n'est pas perçu de frais de procédure. Pour ce motif et dans la mesure où ils ont fait appel aux services d'une avocate pour défendre leurs intérêts, ils ont droit à une indemnité de partie. Sur la base de la liste de frais produite par la mandataire des recourants, l'indemnité de partie est arrêtée à CHF 4'036.35 (honoraires et débours: CHF 3'742.35; TVA 8% pour les opérations jusqu'au 31 décembre 2017 et 7.7% pour celles depuis le 1er janvier 2018: CHF 294.-). La Commune de Fribourg n'ayant pas dû être appelée en cause et n'ayant partant pas pris de conclusions, cette indemnité est mise à la charge de l'Etat de Fribourg. la Cour arrête: I. Le recours est admis. Partant, la décision du 12 novembre 2017 du Président de la Commission d'expropriation est annulée et le dossier lui est renvoyé pour nouvelle décision. II. Il n'est pas perçu de frais de procédure. III. Un montant de CHF 4'036.35 (dont CHF 294.- au titre de la TVA), à verser à Me Guillod à titre d'indemnité de partie, est mis à la charge de l'Etat de Fribourg. IV. Notification. Le présent arrêt peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification. Fribourg, le 17 mai 2018/jfr/vth Le Président: La Greffière-rapporteure: