

FR_GERICHTE 602 2019 33 vom 15. Juli 2019

FR Kantonsgericht, 2019-07-15, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2019_33

FR: FR_GERICHTE 602 2019 33 du 15 juillet 2019

IT: FR_GERICHTE 602 2019 33 del 15 luglio 2019

Regeste

Arrêt de la IIe Cour administrative du Tribunal cantonal | Enteignung

Erwägungen

E. 12

octobre 2017 soit déclarée recevable et à ce que le Président de la Commission d'expropriation soit invité à transmettre cette requête à la Ville de C._____ afin qu'elle procède conformément à l'art. 44 LEx-FR. A l'appui de leurs conclusions, ils ont critiqué l'application de l'art. 42 LEx-FR faite par le Président de la Commission d'expropriation. S'agissant de leur légitimation active, ils ont expliqué qu'ils n'avaient pas soutenu que l'expropriation dont ils ont été victimes portait sur leur droit personnel découlant du contrat de bail, mais qu'elle a eu pour objet leurs droits de voisinage au sens des art. 684 et 679 CC. Ils ont souligné que l'expropriation des droits de voisinage alléguée devait être qualifiée d'expropriation formelle et que, partant, la procédure particulière décrite par l'art. 42 LEx-FR devait s'appliquer à leur cas. En outre, selon eux, toutes les conditions des art. 42 ss LEx-FR sont remplies. Par courrier du 22 décembre 2017, le Président de la Commission d'expropriation a informé le Tribunal cantonal du dépôt par les recourants d'une demande d'indemnité pour expropriation matérielle à l'encontre de la Commune de C._____ et de la société G._____ SA. Invités à se déterminer sur leur qualité pour recourir compte tenu du prononcé de la faillite de B._____, A._____ et B._____ ont répondu le 18 janvier 2018. Dans ses observations du 5 avril 2018, le Président de la Commission d'expropriation a en substance soutenu qu'en matière de travaux d'entretien, ce sont les règles de la procédure d'expropriation matérielle qui s'appliquent lorsqu'il n'y a pas eu ouverture d'une procédure d'expropriation formelle. Il a souligné que les questions de la détermination de l'autorité compétente et des règles de procédure applicables en cas d'expropriation temporaire des droits de voisinage dues à des travaux de construction par des collectivités publiques étaient des questions de principe qui n'avaient jamais été posées et, respectivement été tranchées, dans le canton de Fribourg depuis l'adoption de la LEx-FR; il a expliqué avoir procédé à un examen approfondi de ces questions, ayant abouti à une réflexion sous la forme d'un document produit en annexe à ses observations et intitulé "Evolution de la loi et de la jurisprudence en matière de protection des droits de voisinage lors de la construction (réfection) d'ouvrages publics". Par arrêt du 17 mai 2018 (602 2017 142), le Tribunal cantonal a admis le recours déposé par A._____ et B._____, annulé la décision rendue le 12 novembre 2017 par le Président de la Commission d'expropriation et renvoyé le dossier à ce dernier afin qu'il examine la suite à donner à la requête déposée par les précités le 12 octobre 2017. En effet, le Tribunal a considéré que, dans la mesure où ils invoquaient l'expropriation de leurs droits de voisinage en raison du dommage allégué causé par les travaux d'entretien d'une route, les précités 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. Le 25 juin 2018, la Ville de C._____ a recouru contre cet arrêt auprès du Tribunal fédéral. Par arrêt du 14 mars 2019 (1C_302/2018), le Tribunal fédéral a constaté que le droit d'être entendu de la commune avait été violé. Partant, il a admis le recours en matière de droit public et renvoyé la cause au Tribunal cantonal pour nouvelle décision au sens des considérants.

Tribunal cantonal TC Page 4 de 12 F. Dans le cadre de la reprise de l'affaire par le Tribunal de céans (602 2019 33), la Ville de C._____ a déposé sa détermination le 21 juin 2019. Elle a conclu au rejet du recours, sous suite de frais et dépens. Elle a en substance soutenu que ce sont les Tribunaux civils qui sont compétents en l'espèce et non le Président de la Commission d'expropriation, aux motifs, d'une part, de la nécessité de trancher préalablement la question du caractère évitable ou non des atteintes et de la question du partage des responsabilités entre la commune et d'autres entreprises privées et, d'autre part, de l'inapplicabilité de la procédure des art. 42 ss LEx-FR pour des travaux d'entretien nécessaires et temporaires, laquelle serait par ailleurs – de l'avis de la commune – contraire à la jurisprudence et au droit supérieur. Le 27 juin 2019, les recourants ont requis la fixation d'un délai afin qu'ils puissent se déterminer sur les observations de la commune. G. Il sera fait état des arguments développés par les parties à l'appui de leurs conclusions dans les considérants de droit du présent arrêt, pour autant que cela soit utile à la solution du litige. en droit 1. 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 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. 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 D._____, 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 "D._____, B._____ & A._____" pour l'exploitation de l'auberge en question (cf. publication dans la Feuille officielle suisse du commerce [FOSC] en 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 "D._____, B._____" jusqu'à la radiation de cette dernière pour cessation d'activité (cf. publications dans la FOSC en 2016 et, respectivement, en 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

Tribunal cantonal TC Page 5 de 12 liquidation (cf. courriel de l'Office cantonal des faillites du 18 janvier 2018), la qualité pour recourir peut également être reconnue au précité. 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). 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 C. _____ l'ouverture d'une procédure d'expropriation formelle à leur encontre pour les dommages résultant des travaux de réfection d'une route, motif pris qu'il n'avait ouvert aucune procédure d'expropriation à la demande de la commune dans le cadre de ces travaux. Il sied ici de préciser que, contrairement à ce que laisse entendre la Ville de C. _____, le Président de la Commission d'expropriation ne s'est pas déclaré incompétent pour toute procédure d'expropriation. S'il a certes considéré que la requête déposée par les recourants était irrecevable en tant qu'elle était fondée sur l'art. 42 LEx-FR, il a en revanche indiqué que ceux-ci pouvaient déposer une demande d'indemnité pour expropriation matérielle si les conditions légales étaient réunies dans un délai d'un mois dès réception de son ordonnance du 12 novembre 2017. En l'occurrence, les arguments développés par la Ville de C. _____ dans sa détermination du 21 juin 2019 dépassent en partie le cadre de l'objet du litige, qui est limité à la question de savoir si l'expropriation des droits de voisinage peut relever de l'expropriation formelle ou matérielle. En particulier, elle tente de démontrer qu'une demande tendant au versement d'une indemnité pour expropriation des droits de voisinage en cas de travaux d'entretien temporaires effectués par une collectivité publique relève dans tous les cas de la compétence du Juge civil et non du Juge de l'expropriation, argumentation qui, comme exposé ci-après, ne parvient pas à convaincre. Pour le reste, il sied de souligner que la question de la compétence constitue une question préliminaire qui doit être examinée par chaque instance auprès laquelle un justiciable dépose une demande; autrement dit, saisi d'une requête, il appartient au Président de la Commission d'expropriation d'examiner s'il est compétent ou non pour traiter la demande. Comme le relève la commune, la question du caractère évitable ou non des atteintes constitue l'une des conditions à examiner pour fonder la compétence du Juge civil ou du Juge de l'expropriation. En revanche, on ne voit pas pour quelle raison cette question ne pourrait être tranchée que par le Juge civil, tel que le soutient la commune. En effet, le critère du caractère évitable de l'atteinte n'est pas un critère matériel (de fond), mais un critère de procédure pour la délimitation des voies légales (cf. arrêt TF 5A_772/2017 du 14 février 2019 consid. 3.3.4). Dans ce sens, il peut également être précisé que, dans son premier arrêt du 17 mai 2018 (602 2017 142), le Tribunal cantonal avait renvoyé l'affaire afin que le Président de la Commission d'expropriation décide de la suite utile à donner à la requête, qui ne pouvait pas être déclarée irrecevable au seul motif qu'aucune procédure d'expropriation n'avait auparavant été ouverte par la commune. En d'autres termes, le renvoi ne consistait pas en une obligation d'entrer en matière.

Tribunal cantonal TC Page 6 de 12 3. 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. 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.). 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 (voir 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

Tribunal cantonal TC Page 7 de 12 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, 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). 3.4. Sur la base de ce qui précède, la Cour de céans retient que la restriction des droits de voisinage constitue une expropriation formelle, ce que les deux arrêts rendus récemment par le Tribunal fédéral en matière d'expropriation de droits de voisinage et cités par la commune dans sa détermination du 21 juin 2019 – à savoir les arrêts TF 1C_485/2017 du 23 avril 2019 et 5A_772/2017 du 14 février 2019 (lesquels se réfèrent du reste à l'art. 679a CC) –, ne remettent pas en cause. Enfin, il est précisé 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. 4. C'est sur ce constat qu'il convient d'examiner le contenu des dispositions cantonales régissant l'expropriation, lesquelles seraient inapplicables selon la commune. 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.

Tribunal cantonal TC Page 8 de 12 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 (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. 4.3. Le droit fribourgeois prévoit une procédure d'expropriation complémentaire aux art. 42 ss LEx-FR, que la commune estime inapplicable aux travaux d'entretien et de réfection temporaires entrepris par une collectivité publique qui relèveraient uniquement de la compétence du

Juge civil. La procédure d'expropriation complémentaire 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). Enfin, selon l'art. 44 LEx-FR, la personne concernée doit, dans les trois mois dès la communication de la requête, engager la procédure d'expropriation (al. 1). Elle peut toutefois, dans le même délai: a) soit exciper de la prescription; le président de la Commission statue; b) soit contester les droits allégués, par une action devant le juge ordinaire (al. 2). Si, dans le délai de trois mois dès la communication de la requête ou dès l'entrée en force de la décision sur les contestations visées à l'alinéa 2, la personne concernée n'a pas engagé la procédure d'expropriation, le président de la Commission ordonne les mesures nécessaires (al. 3). Le texte de l'art. 42 al. 1 LEx-FR 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. Ce texte, clair, ne laisse pas de place à une interprétation. Cela étant, 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):

Tribunal cantonal TC Page 9 de 12 "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 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

Tribunal cantonal TC Page 10 de 12 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". 4.4. Sur le vu de ce qui précède, 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 C._____ 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 – temporaires – d'une route effectués par la commune, les recourants étaient fondés à requérir l'ouverture d'une procédure d'expropriation formelle. Comme mentionné ci-dessus (cf. consid. 2), il appartient au Président de la Commission d'expropriation d'examiner s'il est compétent pour se saisir de la demande. La commune fait valoir que les collectivités publiques seraient considérablement entravées dans l'accomplissement de leurs tâches publiques s'il était accordé aux riverains le droit de requérir l'introduction de procédures d'expropriation pour tous travaux d'entretien ou de réfection de routes. Il convient toutefois de constater que cette argumentation est dénuée de pertinence, la commune confondant la question du résultat de la procédure (soit l'éventuelle indemnisation) avec le droit d'introduire une procédure. Manifestement, les craintes de devoir – après examen quant au fond – payer une indemnité ne sauraient justifier une restriction des droits de propriété, respectivement des droits résultant des dispositions sur les rapports de voisinage. Par ailleurs, le texte de la loi met notamment en lumière que les requêtes d'ouverture de la procédure d'expropriation doivent être introduites par les

riverains eux-mêmes, qu'elles doivent être motivées – notamment en indiquant les droits atteints, en décrivant brièvement l'atteinte et en désignant le prétendu expropriant – et que le Président de la Commission d'expropriation a la possibilité de les trancher directement s'il les estime manifestement infondées (la formulation "manifestement infondée" indique du reste que cette possibilité n'est pas limitée à des cas d'irrecevabilité pour des raisons formelles). Le fait que le Président de la Commission d'expropriation dispose de la faculté de trancher les requêtes manifestement infondées permet d'écarter d'emblée et rapidement les demandes qu'il estime sans fondement. En outre, l'art. 118 LEx-FR prévoit que les frais et dépens sont, en principe, mis à la charge de l'expropriant (al. 1); ils peuvent être mis, en tout ou partie, à charge de celui qui procède de manière téméraire ou abusive. Même dans ce cas, l'expropriant répond à l'égard de l'autorité des frais de procédure (al. 2). Il ressort toutefois des travaux préparatoires relatifs à l'art. 118 LEx-FR (cf. BGC 1984 I p. 111 ss) que la mise des frais à la charge de l'expropriant étaient principalement prévue pour des cas d'expropriation ordinaire et motivée par les parties en présence et leur rapport de subordination ainsi que la prépondérance de l'intérêt de l'expropriant à la procédure. Or, si, à la suite de la requête d'expropriation des droits de voisinage introduite par le biais des art. 42 ss LEx-FR, le Juge de l'expropriation parvient à la conclusion qu'on n'est précisément pas en présence d'une expropriation formelle, il y a également absence d'expropriant à qui il incomberait de supporter les frais en application de l'art. 118 al. 1 LEx-FR. Dans ces circonstances, il est erroné de prétendre, comme l'allègue la commune, qu'aucun examen matériel n'est prévu avant l'introduction de la procédure d'expropriation selon l'art. 44 LEx-FR. En outre, cette éventuelle procédure d'expropriation ne conduira manifestement pas à ordonner toutes les mesures prévues par la procédure ordinaire, mais uniquement celles nécessaires à l'examen de la

Tribunal cantonal TC Page 11 de 12 demande d'indemnisation pour le dommage allégué subi (cf. dans ce sens, art. 44 al. 3 LEx-FR par analogie). Ainsi, il est évident que des mesures telles que les piquetages et les profils ou un tableau des droits à exproprier ne seront pas nécessaires. Contrairement à ce que soutient la commune, une "déferlante de procédures d'expropriation complémentaire" n'est ainsi pas à craindre. En outre, en plus de la possibilité pour le Président de la Commission d'expropriation d'écarter les demandes manifestement infondées, la commune dispose des moyens prévus à l'art. 44 LEx-FR, lui permettant en particulier de contester les droits allégués par une action devant le Juge civil. Dans cette hypothèse, si les prétentions des riverains sont infondées, le seul risque que supporte la commune est celui de devoir effectuer l'avance des frais de procédure, les frais de procédure étant en fin de procédure mis à la charge de la partie succombante. Ce seul risque ne constitue pas un motif suffisant pour s'écarter de la jurisprudence du Tribunal fédéral selon laquelle des droits de voisinage peuvent, à certaines conditions, faire l'objet d'une expropriation formelle. Au demeurant, la primauté de l'action formatrice sur l'action en constatation vaut pour celui qui peut faire valoir un droit formateur, ce qui n'est en l'espèce précisément pas le cas pour la commune. Partant, les règles de la procédure d'expropriation complémentaire – et en particulier l'art. 44 LEx-FR – ne viole ainsi ni le droit supérieur ni la jurisprudence. En définitive, même si l'on devait suivre le raisonnement de la commune selon lequel la procédure d'expropriation complémentaire prévue aux art. 42 ss LEx-FR n'a initialement pas été pensée pour s'appliquer aux atteintes découlant de travaux d'entretien nécessaires et temporaires, il n'en résulterait pas encore que celle-ci ne pourrait pas lui être applicable. En effet, comme exposé ci-dessus, il s'agit précisément d'une procédure d'expropriation formelle prévue notamment pour des cas où, comme en

l'espèce, aucune procédure d'expropriation n'a été ouverte. 5. 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 renvoyé au Président de la Commission d'expropriation, à qui il appartiendra d'examiner quelle suite 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, l'objet de l'éventuelle 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 était annoté ou non au Registre foncier. Au vu de l'issue du litige et du fait qu'il s'agit d'une pure question de droit, il n'y a pas lieu de procéder à un second échange des écritures et, partant, d'impartir aux recourants – qui de plus obtiennent gain de cause – un délai pour répliquer, comme ils l'ont requis. 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'un avocat pour défendre leurs intérêts, ils ont droit à une indemnité de partie. Sur la base de la liste de frais produite le 7 mai 2018 par la mandataire de l'époque des recourants dans le cadre de la procédure 602 2017 142, à laquelle il convient d'ajouter 3h de travail pour la présente procédure, l'indemnité de partie est

Tribunal cantonal TC Page 12 de 12 arrêtée à CHF 4'844.10 (honoraires et débours: CHF 4'492.35; TVA 8% pour les opérations jusqu'au 31 décembre 2017 et 7.7% pour celles depuis le 1er janvier 2018: CHF 351.75). Cette indemnité est mise pour moitié à la charge de la Ville de C._____ et pour moitié 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 qu'il examine quelle suite il convient de donner à la requête déposée par les recourants le 12 octobre 2017. II. Il n'est pas perçu de frais de procédure. L'avance de frais de CHF 1'500.- versée par les recourants dans la procédure 602 2017 142 leur est restituée. III. Un montant de CHF 4'844.10 (dont CHF 351.75 au titre de la TVA), à verser à Me Francey à titre d'indemnité de partie, est mis pour moitié à la charge de la Ville de C._____ (à savoir CHF 2'422.05) et pour moitié à la charge de l'Etat de Fribourg (à savoir CHF 2'422.05). IV. Notification. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification. La fixation du montant de l'indemnité de partie peut, dans un délai de 30 jours, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, lorsque seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 CPJA). Fribourg, le 15 juillet 2019/jfr/vth Le Président : La Greffière-rapporteure :

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