

FR_GERICHTE 602 2022 197 vom 16. April 2024

FR Kantonsgericht, 2024-04-16, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2022_197

FR: FR_GERICHTE 602 2022 197 du 16 avril 2024

IT: FR_GERICHTE 602 2022 197 del 16 aprile 2024

Regeste

Arrêt de la IIe Cour administrative du Tribunal cantonal | Enteignung

Erwägungen

E. 8

septembre 1992 et a approuvé les mesures compensatoires aux atteintes portées aux roselières. Par arrêt du 9 mai 2000 (TA FR 2A 98 59 et 60), définitif et exécutoire, le Tribunal administratif du canton de Fribourg a confirmé le projet de chemin, avec ses charges et conditions, jusqu'à la hauteur de la parcelle n° qqq du registre foncier de la commune du Haut-Vully; il a en revanche subordonné la construction du chemin entre la parcelle précitée et le secteur de Guévaux à une nouvelle mise à l'enquête d'un tracé évitant le biotope. B. Par lettre du 26 avril 2001, la Commune s'est adressée à la Commission d'expropriation du canton de Fribourg afin d'obtenir, par voie d'expropriation, les droits de passage nécessaires à la réalisation du chemin projeté. Par ordonnances du 9 mai 2001, le Président de la Commission d'expropriation a ordonné l'ouverture d'une procédure d'expropriation sous la forme abrégée et spéciale. Le recours formé contre ces ordonnances par certains propriétaires concernés a été rejeté en dernière instance par le Tribunal fédéral (arrêt TF 1P.566/2005 du 11 juillet 2006). C. Parallèlement, le Président de la Commission d'expropriation a ouvert, le 9 mai 2001, la procédure tendant à l'acquisition d'une servitude de passage sur l'art. rrr RF Mont-Vully (secteur Haut-Vully; ci-après: RF). Cette parcelle est constituée en copropriété dépendante des art. sss RF (propriété de A. _____, B. _____ et C. _____), ttt. _____ RF (propriété de D. _____), uuu RF (propriété de E. _____), vvv RF (propriété de F. _____), www RF (propriété de G. _____), xxx RF (propriété de H. _____), yyy RF (propriété de I. _____), zzz RF (propriété de J. _____), aaaaaa RF (propriété K. _____), ababab RF et acacac RF (propriétés d'L. _____) ainsi que adadad RF (propriété de M. _____, N. _____, O. _____ et P. _____), à raison d'un douzième par article de copropriété. Le 15 mai 2001 la Commune a notifié les avis personnels aux intéressés. Le 18 juin 2001, AE. _____ et AF. _____, alors propriétaires de l'art. yyy RF pour le premier et de l'art. zzz RF pour le second, ont déposé chacun une opposition et une « demande d'indemnité accompagnée d'une demande fondée sur les articles 14 à 16 LEx et d'une demande d'extension de l'expropriation » pour leur part de copropriété respective. Après plusieurs suspensions de la procédure, notamment dans l'attente de l'issue de recours contre des décisions de la Commission d'expropriation du 12 juillet 2010 concernant deux autres parcelles faisant également l'objet d'expropriations liées à la réalisation du chemin projeté (leading cases), la

Tribunal cantonal TC Page 4 de 15 Commission d'expropriation a imparti à la Commune un délai en mai 2016 pour mettre à jour les données et pièces du dossier dans la procédure

concernant l'art. rrr RF, avant de suspendre une nouvelle fois la procédure. Le 28 août 2017, la Commune a requis la reprise de celle-ci et a produit diverses pièces, dont il ressort notamment qu'un chemin « selon plan » le long du lac inscrit jusqu'alors au registre foncier a été radié le 16 octobre 2015. Le 30 novembre 2018, la Commission d'expropriation a procédé à une inspection des lieux et a tenu une séance de conciliation, qui a échoué. Le 10 février 2020, elle a entendu les parties et a procédé à une nouvelle inspection des lieux, lors de laquelle elle a constaté la présence d'une palissade en bois d'environ deux mètres de haut, installée par un copropriétaire plus ou moins sur le tracé du chemin projeté. Statuant sur le siège, le Vice-président de la Commission d'expropriation a déclaré l'opposition du 18 juin 2001 irrecevable et a mis les frais de la procédure, de CHF 150.-, à charge des expropriés. Après plusieurs échanges d'écritures, la Commission d'expropriation a tenu une ultime séance d'estimation le 3 décembre 2020 et a clos la procédure probatoire, à la suite de quoi les avocats des parties ont plaidé. D. Par décision du 21 juillet 2022, la Commission d'expropriation a pris acte de la constitution par la Commune, par voie d'expropriation, d'une servitude personnelle de passage à pied de 45 mètres de longueur et 1 mètre de largeur sur l'art. rrr RF (selon le plan spécial annexé à la décision). Elle a fixé l'indemnité due par la Commune aux expropriés, pour la servitude de passage, à CHF 450.- et a pris acte qu'à titre de réparation en nature, la Commune installera et financera des mesures de sécurité et de protection à déterminer en détail entre les parties, l'entretien du chemin étant en outre pris en charge par la Commune. En résumé, la Commission d'expropriation a retenu que la parcelle formant l'art. rrr RF était sise en zone résidentielle à faible densité et en zone protégée (zone de protection des rives du lac), d'une surface totale de 2'407 m² principalement recouverte de pré et place, bordée par le lac de Morat, et qu'elle séparait le lac des villas des expropriés, sises sur les fonds dominants. La roselière était largement diminuée par la construction d'un port creusé et consolidé d'une surface d'environ 350 m² (lequel ne figurait pas encore sur le plan de situation mis à l'enquête, établi en septembre 1985). La Commission d'expropriation a relevé en outre que seuls AF. _____ et AE. _____ avaient fait valoir des prétentions dans le délai de production initial à la suite de l'avis personnel, lequel contenait la menace de péremption du droit. Dès cet instant, les autres copropriétaires avaient connaissance de l'existence de leur droit de faire valoir des prétentions. Dans la mesure où ils n'avaient jamais fait valoir un empêchement d'agir sans faute de leur part, la Commission d'expropriation a estimé qu'à leur égard, elle n'était tenue que de fixer l'indemnité correspondant à la valeur vénale du droit exproprié (cf. art. 23 al. 1 let. a de la loi fribourgeoise du 23 février 1984 sur l'expropriation, LEx/FR [RSF 76.1]). Sur ce point, elle a considéré qu'il n'y avait aucune raison de s'écarter du montant de CHF 10.- par m² proposé par l'expropriante, lequel avait été confirmé par les instances de recours dans deux cas concernant le même sentier (arrêts TC FR 602 2010 64/66 et 602 2010 65/67 du 3 juillet 2013; confirmés par le Tribunal fédéral [ATF 141 I 113 et arrêt TF 1C_714/2013 du 17 avril 2015]). Pour le reste, elle a considéré que les expropriés n'avaient pas droit à une indemnisation pour la réduction de la valeur vénale de la partie restante, pour la perte d'avantages de fait ou pour d'autres inconvénients au sens des art. 23 al. 1 let. b et c et 26 LEx/FR. Par ailleurs, la Commission d'expropriation a pris acte que les expropriés pourront bénéficier d'une prestation en nature au sens de l'art. 22 LEx/FR, étant donné que l'expropriante s'était engagée à aménager à ses frais des mesures de sécurité et de protection lors de l'aménagement du chemin, dont elle assumera également l'entretien.

Tribunal cantonal TC Page 5 de 15 E. Agissant le 14 septembre 2022, A. _____,
B. _____, C. _____, D. _____, E. _____, F. _____, G. _____,

H. _____, I. _____, J. _____, K. _____, L. _____, M. _____, N. _____, O. _____ et P. _____ (ci-après: recourants) forment un recours contre la décision de la Commission d'expropriation du 21 juillet 2022. Ils concluent principalement à l'annulation de la décision attaquée et à la constatation qu'il n'existe pas de titre d'expropriation, subsidiairement à l'octroi d'une indemnité à fixer d'office sur la base des allégués du recours et, plus subsidiairement, au renvoi de la cause à la Commission d'expropriation pour nouvelle décision au sens des considérants, le tout sous suite de frais et dépens. Les recourants se plaignent d'une constatation inexacte des faits en tant que la Commission d'expropriation a retenu que, depuis l'approbation du tracé, une partie de la roselière située sur l'art. rrr RF a été remplacée par un port creusé et consolidé d'environ 350 m2, accueillant des bateaux à moteur, et dont l'impact sur les oiseaux nicheurs serait sensiblement plus élevé que celui des promeneurs. Ils reprochent également à la Commission d'expropriation d'avoir violé leur droit d'être entendus en ne répondant pas à leur argumentation, en tant qu'ils auraient démontré que la partie du terrain à exproprier n'est pas suffisamment détaillée et qu'une adaptation du plan s'avère indiquée. Ils soutiennent en effet que le plan d'expropriation ne répond pas aux exigences légales. En outre, à l'avis des recourants, le plan du 25 mai 1990, respectivement du 8 septembre 1992, devrait être adapté aux circonstances actuelles et ne pourrait dès lors pas servir de base à l'expropriation. Ils soutiennent qu'aucun des arrêts rendus en lien avec le projet de sentier ne traitent de la question de l'adaptation du plan, ni n'évoquent un changement de circonstances ou la problématique de l'effet du sentier planifié sur la faune et la flore. Ils contestent que l'on puisse se limiter à dire qu'un plan révisé prévoirait également un chemin sur leur parcelle, alors qu'il s'agirait à ce stade uniquement d'examiner si les circonstances se sont sensiblement modifiées. A cet égard, ils font valoir que, depuis 1990, le paysage riverain s'est considérablement développé en termes de biodiversité et se plaignent de l'absence d'expertise ornithologique. En résumé, la Commission d'expropriation devrait effectuer un contrôle incident ou préjudiciel du plan de situation et déterminer si la situation initiale a changé de manière sensible. Dans ce contexte, les recourants réitèrent leur réquisition de preuve tendant à la mise en œuvre d'une expertise ornithologique, accompagnée d'une inspection des lieux aux mois de juin à août, soit la période de nidification de différentes espèces d'oiseaux. En ce qui concerne l'indemnisation, les recourants soutiennent que la Commission d'expropriation doit dans tous les cas statuer sur l'indemnité de la réduction de la valeur vénale de la partie restante et des autres inconvénients au sens de l'art. 23 al. 1 let. b et c LEx/FR. Ils contestent qu'ils devaient s'attendre à ce qu'un chemin pédestre soit construit et font valoir que le chemin de servitude « selon plan » radié en 2015 n'a aucun effet selon la jurisprudence du Tribunal fédéral. Par ailleurs, le raisonnement, selon lequel les personnes ayant acquis le terrain après l'entrée en force du plan n'ont pas droit à une indemnité pour la moins-value, violerait l'art. 26 Cst. S'agissant de la diminution de la valeur du bien-fonds grevé et des parcelles dominantes, les recourants se réfèrent à un rapport d'estimation de AG. _____, agent immobilier diplômé, du 12 novembre 2017, retenant une moins-value de CHF 320'000.-, et requièrent la production d'une liste des transactions immobilières faites les cinq dernières années. Enfin, invoquant la violation de l'art. 118 LEx/FR, les recourants demandent à ce que les frais liés au maintien de l'opposition du 18 juin 2022 (recte 2001) soient mis à la charge de la Commune, dans la mesure où le maintien de l'opposition ne pourrait être qualifié de téméraire ou d'abusif.

Tribunal cantonal TC Page 6 de 15 F. Par lettre du 13 décembre 2022, la Commission d'expropriation a déclaré n'avoir pas d'observations particulières à formuler sur le recours et se réfère à sa décision du 21 juillet 2022, qu'elle confirme intégralement. Le 20 janvier 2023, la Commune s'est déterminée sur le recours, en concluant à son rejet et à la confirmation de la décision attaquée. G. Aucun autre échange d'écritures n'a été ordonné entre les parties. Il sera fait état des arguments, développés par celles-ci 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 (art. 79 ss du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative, CPJA; RSF 150.1), le recours est recevable en vertu de l'art. 114 al. 1 let. e CPJA ainsi que des art. 80 et 82 al. 1 let. b LEx/FR. Le Tribunal cantonal peut donc entrer en matière sur ses mérites. 1.2. 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, le Tribunal cantonal ne peut pas examiner en l'espèce le grief d'inopportunité (art. 78 al. 2 CPJA). 2. 2.1. Dans un motif d'ordre formel, qu'il convient d'examiner préalablement au fond (ATF 137 I 195 consid. 2.2), les recourants se plaignent de la violation de leur droit d'être entendus, en tant que la Commission d'expropriation n'aurait pas répondu à leur argumentation sur le caractère lacunaire du plan du sentier projeté. 2.2. La jurisprudence a déduit du droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst.) le devoir pour le juge de motiver sa décision, afin que le justiciable puisse la comprendre, la contester utilement s'il y a lieu et exercer son droit de recours à bon escient. Pour répondre à ces exigences, l'autorité doit mentionner, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. Elle n'a toutefois pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut au contraire se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige (ATF 142 II 154 consid. 4.2 et les arrêts cités). Dès lors que l'on peut discerner les motifs qui ont guidé la décision de l'autorité, le droit à une décision motivée est respecté même si la motivation présentée est erronée. La motivation peut d'ailleurs être implicite et résulter des différents considérants de la décision. En revanche, une autorité se rend coupable d'un déni de justice formel prohibé par l'art. 29 al. 2 Cst. si elle omet de se prononcer sur des griefs qui présentent une certaine pertinence ou de prendre en considération des allégués et arguments importants pour la décision à rendre (ATF 141 V 557 consid. 3.2.1 et les arrêts cités).

Tribunal cantonal TC Page 7 de 15 2.3. En l'espèce, la Commission d'expropriation a bel et bien répondu à l'argumentation des recourants relative au caractère lacunaire ou dépassé des plans du chemin pédestre, considérant en substance que leur point de vue ne pouvait être suivi vu que le projet avait fait l'objet d'une décision d'approbation devenue définitive et exécutoire et qu'il n'y avait pas lieu de revenir sur la validité de la procédure engagée (cf. consid. 1.1 de la décision entreprise). Elle a retenu en particulier que les documents déposés étaient suffisamment précis, que des adaptations mineures du tracé seraient même possibles et que le plan approuvé respectait toujours les principes de l'aménagement du territoire. Elle a en outre expliqué les raisons pour lesquelles une adaptation du plan n'était pas indiquée, dans la mesure où un plan révisé devrait toujours inclure le chemin contesté. Pour le reste, la motivation de la décision attaquée permet sans équivoque de comprendre les éléments qui ont été retenus et pourquoi ils l'ont été; preuve en est le mémoire de recours. Le grief

relatif à une violation du droit d'être entendu se révèle ainsi dépourvu de fondement. 3. Le moyen des recourants, tiré d'une constatation manifestement inexacte des faits, n'apparaît pas davantage fondé. En effet, le point de savoir si le port a été construit en même temps que le lotissement de maisons de vacances (soit en 1965 environ), comme le prétendent les recourants, ou plus tard n'apparaît pas déterminant en l'espèce. La constatation de la Commission d'expropriation, selon laquelle une grande partie de la roselière située sur la parcelle a, depuis l'approbation du tracé, été remplacée par un port creusé et consolidé tendait d'ailleurs uniquement à répondre à l'argument des expropriés, selon lequel le paysage riverain dans la zone AH. _____ se serait considérablement développé en terme de biodiversité depuis 1990. En tout état de cause, comme on le verra ci-après, les recourants ne sont pas fondés à contester, dans la présente procédure, le principe même du chemin pédestre litigieux et son tracé. 4. 4.1. Les expropriés font ensuite valoir de nombreux griefs tendant à remettre en cause le droit de la Commune de procéder à l'expropriation litigieuse, se plaignant des plans d'exécution de l'ouvrage et se prévalant de l'art. 21 al. 2 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), aux termes duquel les plans d'affectation doivent faire l'objet des adaptations nécessaires lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées. A cet égard, ils évoquent essentiellement l'impact du projet de sentier pédestre sur la faune et la flore. 4.2. Les documents que l'expropriant doit remettre à la Commission d'expropriation sont définis à l'art. 35 al. 1 LEx/FR. Aux termes de cette disposition, l'expropriant établit, pour chaque commune dont le territoire est touché par l'expropriation, un plan d'ouvrage, permettant de se rendre compte du genre, de l'étendue et de l'emplacement de l'ouvrage, des zones de sécurité nécessaires, ainsi que des mesures prévues pour sauvegarder l'intérêt public (let. a), un plan d'expropriation, indiquant les immeubles dont l'expropriation est requise, avec mention des propriétaires et des surfaces à exproprier (let. b), ainsi qu'un tableau des droits à exproprier, indiquant les droits relatifs aux immeubles expropriés, résultant du registre foncier ou du cadastre, et l'emprise requise (let. c). Dans le cadre de la procédure spéciale de l'art. 51 LEx/FR, l'expropriant dresse le plan d'expropriation et le tableau des droits à exproprier, puis il les envoie avec le plan d'ouvrage approuvé au président de la Commission; celui-ci décide si les piquetages et les profils sont nécessaires, car ils auront déjà été réalisés dans la procédure d'adoption du plan de l'ouvrage (Bulletin officiel des séances du Grand Conseil, mai 1983, p. 517). En outre, selon l'art. 51 LEx/FR,

Tribunal cantonal TC Page 8 de 15 seules les prétentions peuvent être produites lorsque, conformément à la législation spéciale, le plan d'exécution d'un ouvrage a été approuvé ou le permis de construire a été octroyé à la suite d'une procédure d'enquête et d'opposition. Dans ces cas, seules des prétentions au sens de l'art. 49 LEx/FR peuvent être produites, à l'exclusion de toute opposition (art. 48 al. 2 et 62 al. 2 LEx/FR). Cette procédure se justifie par le fait que l'intérêt public de l'ouvrage a déjà été examiné et reconnu par l'autorité qui approuve le projet au cours de la procédure d'approbation des plans (cf. Bulletin officiel des séances du Grand Conseil, mai 1983, p. 517; POCHON, Construction et expropriation: coordination des procédures, RFJ 1995 p. 320 s.). Il suit de là que les recourants ne sont pas habilités à remettre en cause le plan de l'ouvrage au stade de la procédure d'expropriation lorsque celui-ci correspond aux plans d'exécution approuvés par la Direction. En l'occurrence, dans une procédure concernant le sentier litigieux, le Tribunal administratif a précisément constaté que tel était le cas; s'ils estimaient les plans incomplets, les recourants devaient impérativement élever leurs objections lors de la procédure préalable d'approbation des plans. Or ils n'ont pas recouru contre l'arrêt du Tribunal administratif du 9

mai 2000 qui a mis ainsi un terme définitif à la procédure d'approbation des plans d'exécution en ce qui concerne leur parcelle. Cela étant, ils ne peuvent pas se plaindre, dans la présente procédure, de l'insuffisance du plan d'ouvrage. On renverra au surplus au considérant 4.5 de l'arrêt TC FR 602 2019 76 du 5 novembre 2019 et à l'arrêt TF 1P.566/2005 du 11 juillet 2006, dans lequel le Tribunal fédéral a jugé que les plans d'ouvrage approuvés par la Direction étaient suffisants, au regard du fait qu'ils comportaient un plan du tracé au 1:500, un plan de profil type au 1:20 ainsi que des plans de détail, numérotés de 1 à 14, lorsque la particularité des lieux le justifiait et qu'il était admissible de traiter les questions relatives aux éventuels arbres à abattre dans le cadre de l'indemnisation en nature (consid. 6.2). Quant à l'utilité publique du chemin pédestre le long des rives du lac de Morat et à son tracé, le Tribunal fédéral a également reconnu que tous les propriétaires visés par la procédure d'expropriation avaient pu faire valoir leurs objections à ce sujet de sorte que ces questions avaient été définitivement tranchées en ce qui les concerne (arrêt TF 1P.566/2005 précité consid. 3.3).

4.3. Sur la question du caractère – selon les recourants – dépassé des plans et de la nécessité d'une adaptation, il y a lieu de relever, respectivement de rappeler, ce qui suit:

4.3.1. La Direction a approuvé les plans relatifs à la construction du chemin pédestre public le long du lac de Morat le 8 juillet 1998. Par arrêt du 9 mai 2000 (TA FR 2A 98 59 et 60), le Tribunal administratif a confirmé le projet de chemin, avec ses charges et conditions, jusqu'à la hauteur de la parcelle qqq RF, subordonnant la construction du chemin entre cette parcelle et le secteur de Guévaux à une nouvelle mise à l'enquête d'un tracé évitant le biotope. Par ailleurs, sur une autre parcelle (aiaiai RF), le chemin a également été modifié dans le sens où le tracé devait être revu (arrêt TA FR 2A 02 134 du 5 novembre 2004). Dans l'ATF 141 I 113, le Tribunal fédéral a confirmé que le tracé du chemin pédestre de Sugiez jusqu'à la hauteur de la parcelle qqq RF était connu depuis l'arrêt cantonal du 9 mai 2000 qui avait mis un terme à la procédure d'approbation des plans d'exécution, devenus définitifs et exécutoires, et que l'absence d'approbation définitive des plans d'exécution concernant certains tronçons du chemin ne faisait pas obstacle à l'ouverture de la procédure d'expropriation (consid. 5.2). En l'espèce, les parcelles des recourants ne se situent pas sur une partie du tronçon annulé, ce qu'ils ne soutiennent pas. Dans l'arrêt TC FR 602 2019 76 (déjà cité), la Cour de céans a eu l'occasion de rejeter l'argument – repris dans la présente procédure – selon lequel l'expropriation ne saurait se fonder sur une

Tribunal cantonal TC Page 9 de 15 planification vieille de plus de 30 ans, et de relever que le principe du libre accès aux rives des lacs n'avait aucunement été remis en cause par la législation (consid. 4.1). On rappellera également que la Commune agit dans l'exécution d'une obligation imposée par le législateur fédéral et cantonal (cf. art. 3 al. 2 let. c LAT; plan directeur intercantonal de la rive sud du lac de Neuchâtel et des rives du lac de Morat adopté par le Conseil d'Etat du canton de Fribourg le 1er juin 1982 prévoyant un accès libre aux rives du lac).

4.3.2. Le chemin de randonnée pédestre litigieux entre dans la catégorie des chemins publics de dévestiture et des autres chemins communaux du domaine public qui sont assimilés à des éléments de l'équipement de base ou de détail (cf. arrêt TF 1P.566/2005 consid. 5). L'équipement fait partie intégrante du plan d'affectation, lequel doit en principe être attaqué au moment de son adoption. Pour des questions de sécurité du droit et de stabilité des plans, un contrôle incident ou préjudiciel de ces plans dans la procédure relative à un acte d'application est en principe exclu (ATF 145 II 176 consid. 4.2). Exceptionnellement, un contrôle incident d'un plan d'affectation est admissible lorsque l'intéressé ne pouvait pas encore se rendre compte des restrictions qui lui étaient imposées

au moment de son adoption, qu'il n'avait alors aucune possibilité de défendre ses intérêts (ATF 148 II 417 consid. 3.3; 123 II 337 consid. 3a), ou lorsque les circonstances ou les conditions légales se sont sensiblement modifiées depuis l'adoption du plan au point que celui-ci pourrait être devenu illégal et que l'intérêt à son réexamen ou à son adaptation l'emporte sur les intérêts contraires à la sécurité du droit et à la stabilité du plan (cf. art. 21 al. 2 LAT; ATF 148 II 417 consid. 3.3; 145 II 83 consid. 5.1; 144 II 41 consid. 5.1). L'art. 21 al. 2 LAT prévoit un examen en deux étapes: la première déterminera si les circonstances se sont sensiblement modifiées au point de justifier un réexamen du plan; si le besoin s'en fait réellement sentir, il sera adapté dans une seconde étape (cf. ATF 148 II 417 consid. 3.2; 144 II 41 consid. 5.1). La question de savoir si une adaptation du plan est justifiée en raison d'une modification des circonstances s'examine sur la base d'une pesée des intérêts. Il convient de tenir compte, d'une part, de la nécessité d'une certaine stabilité de la planification et, d'autre part, de l'intérêt d'une adaptation des plans aux changements intervenus. Il faut notamment considérer la date d'entrée en vigueur du plan d'affectation et la mesure de sa réalisation, l'importance du motif de la modification envisagée, l'ampleur de cette dernière et son intérêt public (cf. ATF 148 II 417 consid. 3.3; 144 II 41 consid. 5.2; 140 II 25 consid. 3.1). Au stade de la première étape, les exigences sont moins élevées: un réexamen s'impose déjà lorsque les circonstances se sont modifiées depuis l'établissement du plan, que ce changement porte sur des aspects déterminants pour la planification et qu'il puisse être qualifié de sensible (cf. ATF 148 II 417 consid. 3.2). Un changement sensible des circonstances doit, à ce niveau, déjà être reconnu lorsqu'une adaptation du plan de zone entre en considération et qu'elle n'est pas d'emblée exclue par les intérêts opposés liés à la sécurité du droit et à la confiance dans la stabilité des plans. Si ces conditions sont réalisées, il appartient à l'autorité de planification, en particulier aux communes, de procéder à la pesée des intérêts requise et de décider si et dans quelle mesure une adaptation du plan de zone est nécessaire (ATF 148 II 417 consid. 3.2; 140 II 25 consid. 3.2; arrêt TF 1C_297/2022 consid. 2.1.1). 4.3.3. En l'espèce, les circonstances alléguées par les recourants ne sont pas propres à justifier un contrôle incident et il n'appartient pas à la Cour de céans d'ordonner des mesures d'instruction destinées à en examiner l'éventuelle existence dans le cadre de la présente procédure portant sur l'indemnité d'expropriation. En particulier, on ne voit pas en quoi les circonstances auraient sensiblement changé du fait qu'aucune expertise ornithologique n'a été réalisée par la station ornithologique de Sempach ou que la protection des oiseaux dans la zone AH._____ n'aurait

Tribunal cantonal TC Page 10 de 15 pas été prise en compte lors de la planification. Ici encore, les recourants s'en prennent en réalité à la validité initiale du projet. En outre, le rapport d'expertise produit par eux sur la diversité ornithologique du nord de la rive ouest du lac de Morat du 12 janvier 2017 ne démontre, ni même ne conclut, que la situation aurait sensiblement évolué depuis l'approbation des plans. Quant à la convention du 19 septembre 1979 relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (RS 0.455) invoquée par les recourants, indépendamment de la question de son applicabilité au cas d'espèce, elle était déjà en vigueur au moment de l'approbation des plans par la Direction en 1998 de sorte qu'elle ne constitue pas une modification juridique. Il en va de même de l'ordonnance du 16 janvier 1991 sur la protection de la nature et du paysage (RS 451.1), entrée en vigueur en 1991. On ne voit pas non plus ce que les recourants pourraient déduire en leur faveur du plan directeur cantonal, lequel vise précisément à faciliter l'accès du public aux rives et à rendre possible le passage le long de celles-ci par la mobilité douce, pour autant qu'aucun autre intérêt public prépondérant ne s'y oppose (Thème T113),

question examinée lors de la procédure d'approbation des plans. Les recourants invoquent ensuite diverses ordonnance et directive cantonales, en soutenant qu'elles n'auraient pas été prises en compte (ordonnance du 21 juin 2016 concernant la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes, OProt [RSF 922.13]; directive « Délimitation de l'espace réservé aux eaux et des limites de construction », établie par la Direction, février 2019). Ils ne démontrent toutefois nullement – et on ne le voit pas – que le chemin projeté conduirait à une violation de ces réglementations, respectivement en quoi l'entrée en vigueur de celles-ci conduirait à devoir invalider le projet de sentier litigieux. Enfin, les recourants ne peuvent pas non plus comparer la présente cause à celle qui a fait l'objet de l'ATF 145 II 70, rendu au stade de la procédure d'approbation des plans et qui concernait (notamment) un nouveau chemin de randonnée dans une zone alluviale d'importance nationale, étant précisé que l'art. rrr RF ne se situe pas dans une réserve d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale et nationale. 4.4. Vu ce qui précède, il n'y a pas lieu de revenir sur le droit de la Commune de procéder à l'expropriation litigieuse. 5. 5.1. Selon l'art. 26 al. 2 Cst., repris à l'art. 28 al. 2 de la constitution du 16 mai 2004 du canton de Fribourg (Cst./FR; RS 131.219), une pleine indemnité est due en cas d'expropriation ou de restriction de la propriété qui équivaut à une expropriation. Concernant la fixation de l'indemnité, l'art. 23 al. 1 LEx/FR prévoit que l'indemnité doit couvrir tout dommage direct et certain subi par l'exproprié du chef de la suppression ou de la diminution de ses droits, soit: la valeur vénale du droit exproprié (let. a), en outre, en cas d'expropriation partielle d'un immeuble, le montant dont est réduite la valeur vénale de la partie restante (let. b) ainsi que le montant de tout autre inconvénient subi par l'exproprié, en tant qu'il peut être considéré, dans le cours normal des choses, comme la conséquence nécessaire de l'expropriation (let. c); ces éléments doivent être calculés séparément. 5.2. En l'occurrence, la parcelle formant l'art. rrr RF, d'une surface totale de 2407 m², est sise en zone résidentielle à faible densité et en zone de protection des rives (cf. plan d'affectation des zones et art. 30 du règlement communal d'urbanisme, secteur Haut-Vully). Le terrain qui supporte la servitude à constituer se situe sur cette zone qui, selon les constatations non contestées de la

Tribunal cantonal TC Page 11 de 15 Commission d'expropriation, couvre pratiquement 4/5 de la surface de la parcelle. Elle est destinée à la protection de la végétation des rives du lac, avec l'objectif de tenir libre le bord du lac et de faciliter au public le passage le long des rives. Aucune nouvelle construction, installation privée et activité, contraire à la destination de la zone ne peut être autorisée. De plus, la surface touchée par la servitude est minime puisqu'elle ne fait que 45 m². Dans l'arrêt TC FR 602 2010 64/66 (déjà cité), appelée à se prononcer sur l'indemnité à accorder en raison d'une servitude de passage pour le même projet de chemin pédestre sur un terrain situé en zone riveraine, la Cour de céans a jugé que, du moment que l'assiette de la servitude à constituer se situait en zone protégée, non constructible, aucun motif ne justifiait de considérer que la privation partielle de l'usage privatif de la surface supportant la servitude aurait une valeur supérieure aux CHF 10/m² retenus par la Commission d'expropriation (cf. consid. 10). De telles considérations sont applicables, mutatis mutandis, dans la présente procédure. D'ailleurs, les recourants ne contestent pas le montant accordé sur la base de l'art. 23 al. 1 let. a LEx/FR. 5.3. 5.3.1. Selon la jurisprudence, l'imposition forcée d'une servitude sur un fonds constitue juridiquement une expropriation partielle (ATF 141 I 113 consid. 6.2). En cas de constitution d'une servitude, l'indemnité se calcule selon la méthode dite de la différence, laquelle consiste à déduire de la valeur vénale du fonds libre de servitude celle du fonds

grevé de la servitude (ATF 141 I 113 consid. 6.5.1; 129 II 420 consid. 3.1.1 et les arrêts cités). De plus, en cas d'expropriation partielle, conformément à l'art. 26 al. 1 LEx, il faut tenir compte du dommage résultant de la perte ou de la diminution d'avantages influant sur la valeur vénale et que la partie restante aurait, selon toute vraisemblance, conservés s'il n'y avait pas eu d'expropriation. D'après la jurisprudence, il peut s'agir d'avantages de fait, ou d'éléments concrets ayant une influence sur la valeur vénale. Un lien de causalité adéquate doit exister entre l'expropriation elle-même et une telle perte. Dans ce contexte, la jurisprudence prend notamment en considération la perte d'avantages valorisant ou protégeant l'immeuble touché (perte d'un " écran protecteur " [Schutzschild]: protection contre les nuisances provenant du voisinage, garantie d'une vue dégagée sur le paysage, interdiction de construire grevant le fonds voisin en vertu d'une servitude, etc.); cette dépréciation doit être indemnisée (ATF 141 I 113 consid. 6.5.1; 129 II 420 consid. 3.1.2; 106 Ib 381 consid. 2b-c). La jurisprudence a encore réservé la situation où le compartiment de terrain exproprié est modeste et ne remplit aucune fonction particulièrement valorisante ou protectrice pour le reste du bien-fonds, par exemple pour un terrain triangulaire d'une profondeur maximale de 15 m qui ne serait de toute manière pas à même d'éviter la propagation du bruit de la route nationale sur le reste de la parcelle non bâtie (ATF 110 Ib 43 consid. 2; 106 Ib 381 consid. 2a). Dans de telles situations, les principes sur l'expropriation des droits de voisinage s'appliquent (ATF 141 I 113 consid. 6.5.1; ATF 129 II 420 consid. 3.1.2 et les références citées). Ces principes conduisent à indemniser le propriétaire foncier voisin pour les immissions qu'il subit du fait d'une installation (cf. art. 684 ss CC). En particulier, l'art. 684 CC prévoit que le propriétaire est tenu, dans l'exercice de son droit, spécialement dans ses travaux d'exploitation industrielle, de s'abstenir de tout excès au détriment de la propriété du voisin (al. 1). Sont interdits en particulier les émissions de fumée ou de suie, les émanations incommodantes, les bruits, les trépidations qui ont un effet dommageable et qui excèdent les limites de la tolérance que se doivent les voisins eu égard à l'usage local, à la situation et à la nature des immeubles (al. 2). Une expropriation des droits de voisinage n'entre en

Tribunal cantonal TC Page 12 de 15 considération que si l'ouvrage à aménager provoque à charge de l'exproprié des immissions excessives qui dépassent les limites usuelles de tolérance (HESS/WEIBEL, Das Enteignungsrecht des Bundes, 1986, n. 139 ss ad art. 19 LEx). La jurisprudence considère dans ce cas que les prestations d'indemnisation sont admises seulement aux conditions cumulatives d'un dommage imprévisible, spécial et particulièrement grave (ATF 141 I 113 consid. 6.5.1; 136 II 263 consid. 7). 5.3.2. En l'occurrence, c'est à juste titre que la Commission d'expropriation a conclu à l'absence d'indemnisation au titre des art. 23 al. 1 let. b et 26 LEx/FR. On rappellera en effet que le terrain se trouve dans une zone protégée non constructible et que la constitution de la servitude, d'une surface minimale de 45 m² par rapport à la surface totale de la parcelle (2407 m²), n'a donc aucun impact négatif sur les possibilités de construire et de mettre en valeur le reste de la parcelle, pas plus d'ailleurs que sur l'accessibilité des recourants au lac et à leur port. En outre, il n'est pas vraisemblable que le simple passage de piétons sur le sentier à construire puisse provoquer des nuisances excessives pour les recourants. Comme la Commune l'a souligné à plusieurs reprises, il sera interdit aux usagers du chemin d'utiliser des vélos, des vélomoteurs ou d'autres véhicules ou des chevaux. De plus, il n'est pas prévu d'aménager à proximité des places de repos, de grillade ou de baignade, de sorte qu'il n'y a pas de risque de voir les gens séjourner sur l'ouvrage; ils ne feront que passer. Dans ces conditions, il ne fait aucun doute que les quelques immissions que devront supporter les

recourants du fait des usagers ne seront pas excessives (pour le chemin au bord du lac de la Gruyère: arrêts TC FR 602 12 1 et 2 du 8 février 2013 consid. 3f; 602 2010 64/66 consid. 11b). De telles immissions, en particulier les bruits causés par les promeneurs sur le chemin pédestre, ne dépasseront pas ce qui est tolérable et doit être toléré en matière de bruit quotidien. En tant que les recourants prétendent que les propriétaires des art. acacac et ajajaj RF pourraient se prévaloir du fait d'avoir acquis leurs parcelles avant l'élaboration du plan d'aménagement, leur argumentation est mal fondée. En effet, il a lieu de relever avec la Commune que le propriétaire de l'art. ajajaj RF n'est pas concerné par la présente procédure. Quant à la propriétaire de l'art. acacac RF, elle l'avait certes acquis en décembre 1976. Il n'en reste pas moins qu'un chemin de servitude à l'extrémité sud de la parcelle des recourants était inscrit au cadastre cantonal depuis 1964 au moins (au registre foncier fédéral depuis 1986) jusqu'à ce que ces derniers le fassent radier en 2015. Aussi, indépendamment de la question de la validité d'une telle inscription, il est permis d'en déduire que les recourants, respectivement la propriétaire de l'art. acacac RF, pouvaient s'attendre à l'aménagement d'un sentier pédestre dans la zone concernée. Le plan directeur des rives du lac de Morat de juin 1982 prévoyait également un libre accès aux rives (cf. arrêt 1C_716/2013 consid. 6.5.1). L'ancien plan directeur cantonal stipulait en outre (Thème T114) qu'il y avait lieu de « garantir l'accessibilité aux rives et assurer des espaces de détente et de loisirs aux bords des lacs ». De plus, les plans d'exécution du chemin de randonnée pédestre au bord du lac concernant la parcelle des recourants ont été mis à l'enquête publique une première fois en 1986, une deuxième fois en 1989 et approuvés le 8 septembre 1992 par le Conseil d'Etat. Enfin, à l'ATF 141 I 115, le Tribunal fédéral a relevé à propos de la valeur du terrain non grevé qu'il était notoire qu'un chemin piéton pourrait traverser l'immeuble concerné à plus ou moins long terme au regard en particulier du chemin de servitude « selon plan » inscrit depuis 1986 au registre foncier fédéral (consid. 6.5.3). Le rapport d'estimation du 12 novembre 2017 – produit par les recourants –, qui en substance part du principe qu'un acheteur potentiel n'est pas disposé à payer un supplément si l'accès aux rives n'est pas exclusif et illimité, tombe ainsi à faux et doit être écarté, étant précisé que les caractéristiques du terrain relatives à l'intimité et à la tranquillité du propriétaire ne sont en l'espèce pas acquises à celui-ci (cf. arrêt TC FR 602 2010 64/66 consid. 9c).

Tribunal cantonal TC Page 13 de 15 En conclusion, il n'y a pas de moins-value de la partie restante, de perte d'un avantage valorisant ou de dommage imprévisible, spécial et grave susceptibles d'être indemnisés. La requête tendant à la production des transactions immobilières faites dans les cinq dernières années apparaît superflue et doit être rejetée. 5.4. Tout autre inconvénient subi par l'exproprié au sens de l'art. 23 al. 1 let. c LEx/FR concerne les autres préjudices que l'exproprié subit dans son patrimoine, par opposition à ceux qu'il subit en relation avec le droit exproprié, notamment des dépenses que l'expropriation rend nécessaires. On range dans cette catégorie la perte de revenus consécutive à la fin de l'exploitation de l'entreprise expropriée (ATF 103 Ib 293 consid. 1b). Sont aussi visés les frais de déménagement ou de réinstallation d'une entreprise, ainsi que les frais et honoraires de l'architecte chargé de planifier l'adaptation de nouveaux locaux à l'usage de l'exproprié ou les amortissements des installations devenues sans valeur (ATF 141 I 113 consid. 6.4 et les références). En l'espèce, la Commune s'est engagée à prendre en charge l'entretien du chemin ainsi que l'installation et le financement des mesures de sécurité et de protection sur la parcelle concernée. Avec la Commission d'expropriation, il y a lieu d'en prendre acte. Aussi les recourants ne subissent-ils pas d'autres dommages susceptibles d'être indemnisés

au titre de l'art. 23 al. 1 let. c LEx/FR. 5.5. Vu les considérants qui précèdent, le recours doit également être rejeté sur la question du montant de l'indemnité à verser aux recourants. Sur ce point, la décision attaquée aboutit à un résultat comparable à celui qui a été effectivement convenu avec de nombreux propriétaires de terrain dans la même situation, qui ont accordé volontairement – aux mêmes conditions – un droit de passage à la Commune pour la réalisation du chemin (cf. en particulier arrêt TC FR 602 2022 196 de ce jour). Cette convergence confirme, si besoin était, l'impact réel minime du chemin pédestre sur les propriétés concernées. Si la valeur de la servitude devait atteindre le montant évalué dans l'expertise privée produite par les recourants, on ne comprendrait pas pourquoi des propriétaires fonciers n'ayant aucun intérêt particulier à la chose se contenteraient de ce qui leur a été offert (cf. arrêt TC FR 602 2010 64/66 consid. 12b). 6. Aux termes de l'art. 118 al. 1 LEx/FR, les frais et dépens sont, en principe, mis à la charge de l'expropriant. 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 (art. 118 al. 2 LEx/FR). Autrement dit, seuls les dépens peuvent être mis à la charge de celui qui procède de manière téméraire ou abusif. Dans son dispositif, la décision attaquée prévoit que les frais de procédure sont à la charge de la Commune (ch. 4), tout comme l'allocation de dépens aux recourants (ch. 5), en précisant que les montants des frais et dépens feront l'objet d'une décision séparée. La Commission d'expropriation a toutefois retenu, dans la partie « En droit » de la décision, que les recourants n'auront pas droit à la prise en compte des opérations liées à l'opposition du 18 juin 2001 qu'ils ont maintenue, provoquant ainsi la décision présidentielle du 10 février 2020. Dans la mesure où le dispositif de la décision attaquée ne prévoit pas que les recourants auront droit à des dépens réduits, il se pose la question de savoir si le fait d'écarter les opérations liées au maintien de l'opposition du 18 juin 2001 ne devraient pas être contestées avec la décision sur le montant des dépens. En tout état de cause, le grief des recourants sur ce point devrait être rejeté.

Tribunal cantonal TC Page 14 de 15 La Commission d'expropriation serait en effet fondée à considérer que le maintien, lors de la séance du 10 février 2020, de l'opposition à l'ouverture de la procédure d'expropriation formée le 9 mai 2001 était téméraire ou abusif, dès lors que le Tribunal cantonal (arrêt TA FR 2A 01 38), puis le Tribunal fédéral (arrêt TF 1P.566/2005), avaient entre-temps confirmé le principe de l'instruction en la forme spéciale et abrégée pour laquelle la loi exclut la production d'oppositions (art. 38 al. 3 et 51 LEx/FR). 7. Vu ce qui précède, le recours se révèle en tous points mal fondé et doit être rejeté. 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 CPC. L'art. 119 al. 3 LEX/FR prévoit toutefois que, dans les cas cités par la disposition, chaque partie répond à l'égard de l'autorité d'une part égale des frais de procédure. Il s'ensuit que les frais de procédure seront répartis à parts égales entre les parties. En revanche, dans la mesure où les recourants succombent, ils ne peuvent prétendre à une indemnité de partie, contrairement à l'expropriante qui obtient gain de cause (cf. art. 106 al. 1 CPC). Les mandataires de la Commune n'ont pas produit de liste de frais mais ont requis une indemnité de partie correspondant à la partie supérieure de la fourchette prévue à l'art. 8 al. 1 du tarif fribourgeois du 17 décembre 1991 des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (Tarif JA; RSF 150.12). Compte tenu de la nature du litige, il y a toutefois lieu d'appliquer le tarif fribourgeois des dépens en matière d'expropriation du 26 février 1985 (RSF 76.17) et de fixer, au regard des circonstances du

cas d'espèce, notamment du mémoire de réponse, de l'importance de la cause et de sa difficulté relative eu égard aux arrêts déjà rendus dans des causes afférentes au sentier pédestre litigieux impliquant la Commune, une indemnité globale de CHF 5'000.- (cf. art. 2 al. 1 let. b tarif fribourgeois des dépens en matière d'expropriation), plus CHF 385.- au titre de la TVA (7.7 % dès lors que les opérations ont eu lieu avant le 1er janvier 2024).
(dispositif sur la page suivante)

Tribunal cantonal TC Page 15 de 15 la Cour arrête : I. Le recours est rejeté. Partant, la décision de la Commission d'expropriation du 21 juillet 2022 est confirmée. II. Les frais de procédure, arrêtés à CHF 5'000.-, sont mis solidairement et pour moitié à la charge des recourants et pour moitié à la charge de la Commune. Le montant dû par les recourants est compensé avec l'avance de frais versée par ceux-ci, le solde de CHF 2'500.- leur étant restitué. III. Un montant de CHF 5'000.-, plus CHF 385.- au titre de la TVA, à verser à Me Anton Henninger et Me Anna Scheidegger à titre d'indemnité de partie est mis à la charge des recourants solidairement entre eux. 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. La fixation du montant des frais de procédure ou de l'indemnité de partie peut, dans le même délai, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, si seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 al. 1 CPJA). Fribourg, le 16 avril 2024 /jca Le Président Le Greffier

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