

NE_JURISPRUDENCE_ADM DECI.2018.55 vom 10. Januar 2019

Ne Jurisprudence Adm, 2019-01-10, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_DECI.2018.55

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM DECI.2018.55 du 10 janvier 2019

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM DECI.2018.55 del 10 gennaio 2019

Regeste

L'expropriation formelle est soumise aux principes généraux de l'activité administrative en cas d'atteinte à un droit fondamental (ici, la propriété foncière garantie par la Constitution fédérale [Cst. féd.]) à savoir : la base légale, l'intérêt public et la proportionnalité (c.2). Le projet d'agrandissement du carrefour repose bien sur des bases légales suffisantes (LCAT, LRVP; LPGE), en tant qu'il est destiné à agrandir une voie publique, dans un alignement, notamment pour en faciliter l'usage et améliorer l'accès à un réservoir d'eau potable et aux exploitations forestières (c. 3). La commune poursuit un intérêt public avec ce projet. Le projet ne porte pas atteinte à un attribut essentiel des biens-fonds de l'opposant, touche des parties déjà affectées à la voie publique de longue date et ne remet donc pas en cause l'usage des biens-fonds. L'expropriation envisagée n'impose pas un sacrifice particulier à l'opposant qui conserve la majeure partie de la jouissance de ses biens. Le projet impose à l'opposant les mêmes restrictions usuelles que pour tout propriétaire foncier bordier d'une voie publique. Au regard des buts poursuivis par l'intimée, des avantages générés par le projet (amélioration du tourner à droite en sens descendant ainsi que de la courbe de la route et facilité d'accès aux véhicules forestiers) et des restrictions ordinaires imposées à l'opposant, on doit admettre que l'intérêt public poursuivi par l'intimée est prépondérant (c. 4). D'après la jurisprudence, le principe de proportionnalité ne signifie pas que l'atteinte à la propriété doive se limiter à ce qui est absolument indispensable à la réalisation de l'ouvrage d'intérêt public ; elle peut au contraire s'étendre à tout ce qu'exige, tant du point de vue juridique que technique, l'exécution adéquate dudit ouvrage. De ce point de vue, l'intérêt public à éviter des charges et des frais disproportionnés pour la collectivité entre en considération. Par ailleurs, la règle de la nécessité, composante du principe de la proportionnalité, empêche la collectivité d'exproprier sans motifs objectifs des biens-fonds supplémentaires quand elle dispose déjà de terrains où son projet pourrait être réalisé. Il incombe donc à la collectivité de justifier son choix, de telle sorte qu'il en résulte que, dans le périmètre envisageable pour l'ouvrage, le terrain choisi se prête effectivement de manière adéquate à l'affectation prévue. En l'espèce, le principe de proportionnalité est respecté. L'utilité publique est ainsi démontrée, la commune dispose effectivement du droit d'exproprier. L'opposition du propriétaire sera levée (c. 5). Conformément à la LEXUP, tous les frais sont à la charge de la commune expropriante, même si elle obtient gain de cause.

Volltext

A.

A.a.

Au lieu-dit de C., au nord de la route cantonale qui relie D. à B., se trouvent les biens-fonds (BF) [a], [b], [c] et [d] du cadastre de B. D'ouest en est, le BF [b] est traversé par un chemin existant qui débouche sur un chemin public lequel sépare les BF [d] et [a]. Ce chemin public s'étend d'une part au sud-ouest pour rejoindre la route cantonale en direction de B. et, d'autre part, au sud-est en direction du D. Selon le registre foncier, la servitude de passage de 1971 (ci-après "la servitude") grève notamment le BF [b]. Son assiette longe le versant sud dudit bien-fonds et aboutit à son extrémité sur le chemin public précité, à l'angle sud-ouest du BF [a]. Ce droit de passage n'a jamais été matérialisé. Le chemin existant sur le BF [b] ne correspond pas à la servitude, puisqu'il emprunte la partie du sud du BF [d]. Le carrefour issu de l'intersection des quatre segments de routes forme le nœud d'un "8". Son tracé actuel emprunte le DP e et empiète sur les BF [a], [b], [c] et [d].

A.b.

Le chemin existant qui monte au nord-ouest dessert notamment des habitations, le réservoir d'eau potable d'un syndicat intercommunal et des exploitations forestières.

A.c.

À fin 2013, l'intimée, à B., a déposé une demande de déclaration d'utilité publique pour un projet de réaménagement du carrefour, dans laquelle elle explique que la servitude n'a jamais été concrétisée, car elle est impraticable. X. s'y est opposé. Il se prévaut de la servitude, qui constitue un accès suffisant selon lui. Il considère que le réaménagement est un projet de pure commodité. Invité à prendre position, le service des ponts et chaussées (ci-après : SPCH) a considéré que le tracé selon la servitude rendait certaines manœuvres impossibles et ne garantissait pas l'ensemble des flux de circulation. Le SPCH a identifié et esquissé une variante de réaménagement du carrefour qui permettrait de garantir l'ensemble des manœuvres, consistant en un évasement de celui-ci qui empiéterait sur les BF [a], [b] et [d]. Ce projet devait être vérifié par un bureau spécialisé. Au final, le Conseil d'État a rejeté la demande de l'intimée par décision du 6 juillet 2015 (D.8bis), considérant que la servitude était impraticable et que le projet de la commune était insuffisant. Il a également rappelé que l'intimée devait soit solliciter du juge civil un déplacement de l'assiette de la servitude, soit adopter un plan d'alignement.

B.a.

En mai 2018, l'intimée a simultanément mis à l'enquête publique "un plan d'alignement communal valant plan routier, secteur C., avec demande de défrichement" et une demande d'expropriation formelle. Ce projet a pour but d'élargir le carrefour existant de C., situé au nord de la route cantonale entre B. et E. Il nécessite l'expropriation d'environ 72 m² sur le BF [a], 128 m² sur la BF [b], 3 m² sur le BF [c] et 118 m² sur le BF [d] (cf. plan des emprises et le tableau des droits à exproprier, cf. D.1, annexe 1).

B.b.

X. a déposé une opposition à la demande d'expropriation le 24 mai 2018 (D.2). En substance, il conteste l'intérêt de l'intimée à exproprier et la proportionnalité de la mesure envisagée. Son argumentation sera reprise en détail ci-dessous.

B.c.

Par courrier du 30 mai 2018 (D.3), l'intimée informe le Département du développement territorial et de l'environnement (DDTE) du dépôt de l'unique opposition et adresse un

dossier, composé d'un rapport descriptif relatif à l'adaptation du carrefour de C. (D.1), d'un plan des emprises, d'un plan routier et de l'opposition de X.

B.d.

Le dossier a été transmis pour instruction au service juridique de l'État (SJEN).

C.a.

Le plan d'alignement précité n'a pas fait l'objet d'opposition. Le Conseil d'État l'a approuvé le 22 août 2018 (D.13) et la sanction a été publiée.

C.b.

Une vision locale en présence des parties a été organisée le 2 octobre 2018, au cours de laquelle la tentative de conciliation a échoué (D.17).

C.c.

Les parties ont eu la faculté de déposer des observations ensuite de l'envoi du procès-verbal de la vision locale (D.18). Seule l'intimée a réagi (D.19) en déposant des observations sur le fond et des courriers de propriétaires voisins qui indiquent emprunter régulièrement, mais à des fréquences variables, le carrefour de C.

Considérant en droit :

1.

1.1.

Faute de conciliation ou d'entente directe (D.17), l'autorité de céans est compétente pour statuer sur l'opposition conformément à l'article 30 de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique (LEXUP), du 26 janvier 1987 (RSN 710) et de l'arrêté désignant le département chargé de l'application de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, du 1er avril 1987 (RSN 710.0).

1.2.

Selon le plan des emprises et le tableau des droits à exproprier (cf. D.1, annexe 1), les biens-fonds (BF) [a], [b], [c] et [d] du cadastre de B. sont partiellement visés par la demande d'expropriation. Copropriétaire des BF [a] et [b], membre de l'hoirie propriétaire du BF [c] et propriétaire du BF [d], l'opposant a un intérêt digne de protection à s'opposer à l'expropriation.

1.3.

Déposées dans les formes et délai légaux, l'opposition est recevable.

2.

L'expropriation formelle est soumise aux principes généraux de l'activité administrative en cas d'atteinte à un droit fondamental (ici, la propriété foncière garantie par la Constitution fédérale [Cst. féd.]) à savoir : la base légale (infra 3), l'intérêt public (infra 4) et la proportionnalité (infra 5 ; article 36 Cst. féd ; Favre, l'expropriation formelle, in La maîtrise publique du sol, Schulthess 2009, p. 16).

3.

3.1.

Conformément à l'article 71 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT), du 2 octobre 1991, les plans d'alignement structurent l'environnement urbanisé et réservent l'espace nécessaire à la construction des voies de communication publiques telles que routes, voies ferrées, voies cyclables, chemins pour piétons, places publiques (al. 1). Un plan d'alignement est nécessaire pour la construction d'une nouvelle voie de communication, ainsi que pour l'agrandissement et le déplacement d'une voie existante, au-delà des alignements (art. 72 alinéa 1 LCAT). La loi sur les routes et voies publiques (LRVP) du 21 août 1849 prévoit à l'article 19 que dans les contours et à l'entrée des villes et villages, la largeur des routes devra être augmentée où le besoin s'en fera sentir. L'élargissement des voies publiques aura lieu en indemnisant les propriétaires riverains pour le terrain dont on aura besoin, soit à l'amiable, soit en appliquant la loi sur les expropriations forcées : bien entendu que là où il sera constaté qu'il y a eu empiétement sur le domaine public, il ne sera pas dû d'indemnité (art. 23 LRVP). Enfin, la distribution d'eau potable est une tâche publique, conformément aux articles 104ss de la loi sur la protection et la gestion des eaux (LPGE), du 2 octobre 2012.

3.2.

En l'espèce, le carrefour de C. est une voie publique, qui repose partiellement sur du domaine public et des domaines privés, mais figure désormais à l'intérieur d'un alignement communal. Au vu des dispositions précitées, l'intimée est habilitée, tant par la LRVP et que la LCAT, à entreprendre des travaux d'élargissement dudit carrefour. La distribution d'eau potable est également une tâche publique.

3.3.

Par conséquent, le projet d'agrandissement du carrefour repose bien sur des bases légales suffisantes, en tant qu'il est destiné à agrandir une voie publique, dans un alignement, notamment pour en faciliter l'usage et améliorer l'accès à un réservoir d'eau potable et aux exploitations forestières.

4.

4.1.

S'agissant de la condition de l'intérêt public, la doctrine a précisé qu'il est double et qu'il réside d'une part dans l'intérêt du but poursuivi et d'autre part dans l'utilité de l'ouvrage en tant que moyen affecté à sa réalisation (Moor, Droit administratif, Berne 1992, vol. III, p. 402 ; Favre, op. cit., p. 17 ; Tanquerel, Manuel de droit administratif, Schulthess 2011, p. 592).

Outre les dispositions légales précédemment citées (supra cons. 3), l'article 78 LCAT prévoit que la sanction du plan d'alignement confère à l'État ou à la commune le droit d'exproprier pour cause d'utilité publique tous les droits immobiliers que les tiers ont sur les terrains frappés par ce plan (al. 1). Les plans d'alignement sont déclarés d'utilité publique (al. 2). Le plan d'alignement est obligatoire dès la publication de sa sanction dans la Feuille officielle (art. 96a alinéa 2 LCAT). L'article 4 alinéa 2 let.a) LEXUP prévoit que sont notamment considérés comme étant d'utilité publique les travaux nécessaires à la construction, à la transformation, à l'entretien et à l'exploitation d'ouvrages d'intérêt général ou à leur extension future.

4.2.

En l'espèce, les activités de l'intimée portent sur la voie publique, l'accès aux terrains et la distribution d'eau potable. Sous cet angle, elle poursuit un intérêt public évident.

Son projet d'agrandissement du carrefour fait partie d'une voie publique. Il a pour but d'améliorer l'équipement existant (s'agissant des accès), la sécurité des usagers (commune, syndicat intercommunal et particuliers) et permet en conséquence de pérenniser l'accès au réservoir d'eau et l'accès aux véhicules pour les travaux forestiers. L'optimisation du carrefour constitue bien un ouvrage d'intérêt général, au sens de l'article 4 LEXUP, dont la transformation est sollicitée. Le plan d'alignement a été approuvé par le Conseil d'État et a été publié dans la FO (D.13 et 14). Il est obligatoire. X. ne s'y est d'ailleurs pas opposé. Toutes les parties du projet d'élargissement se situent à l'intérieur des alignements (figure 3 de D.1 et plan d'emprises). Les travaux envisagés bénéficient par la loi de la déclaration d'utilité publique et l'intimée dispose effectivement du droit d'exproprier les terrains nécessaires à l'élargissement du carrefour situés à l'intérieur de l'alignement.

4.3.

Par conséquent, tant les activités de l'intimée que le projet d'élargissement poursuivent un intérêt public.

4.4.

L'opposant fait valoir son droit à la propriété. Il oppose un refus de principe, notamment en raison de l'existence de la servitude.

D'après le plan des emprises, le projet atteint le BF [a] pour la partie déjà dévolue à la voie publique (partie triangulaire au centre du carrefour). Le muret nord qui borde le BF [a] est certes intégré au projet, mais il empiète, d'après la consultation du Système d'Information du Territoire Neuchâtelois (SITN, état au 17 décembre 2018), sur le domaine public. L'opposant n'ayant pas étayé ses allégations sur les translations de terrains (D.17, p. 8), on ne saurait considérer que ce muret sur domaine public soit atteint par le projet. À ce sujet, le représentant de la commune a déclaré que le mur serait maintenu et que seule la bande herbeuse serait touchée (D.17, fig. 6). Sur le BF [b], l'expropriation touche la voie publique existante et des parties en bordure de route, ainsi qu'au pied du talus. L'atteinte au BF [c] est mineure (bordure de 2,81 m²). Sur le BF [d], le projet touche une partie actuelle de la voie publique, le pied du talus et rétrécit effectivement la place d'accès au garage, mais sans porter atteinte à son usage. Le projet ne porte pas atteinte à un attribut essentiel des biens-fonds de l'opposant, touche des parties déjà affectées à la voie publique de longue date et ne remet donc pas en cause l'usage des biens-fonds. L'expropriation envisagée n'impose pas un sacrifice particulier à l'opposant qui conserve la majeure partie de la jouissance de ses biens. En ce sens, on ne saurait affirmer que l'opposant puisse se prévaloir d'un intérêt privé prépondérant.

Le projet impose à l'opposant les mêmes restrictions usuelles que pour tout propriétaire foncier bordier d'une voie publique. Au regard des buts poursuivis par l'intimée, des avantages générés par le projet (amélioration du tourner à droite en sens descendant ainsi que de la courbe de la route et facilité d'accès aux véhicules forestiers) et des restrictions ordinaires imposées à l'opposant, on doit admettre que l'intérêt public poursuivi par l'intimée est prépondérant. On relève enfin que l'élargissement du carrefour devrait mettre fin à la situation actuelle critiquée par l'opposant selon laquelle des longs véhicules endommagent son muret sur BF [a] lors de manœuvres. En ce sens, le projet est également

profitable à l'opposant.

5.

À propos de la condition de la proportionnalité, l'opposant la conteste et se prévaut à cet effet de la servitude existante sur le BF [b] qui permet d'accéder à la butte dudit BF et de le traverser pour rejoindre la route qui monte au réservoir (D.17, fig. 1 à 5, 8-10 et 12). Il considère que l'accès par la servitude "dont l'aménagement est simple" est moins invasif que le projet et doit se substituer à l'élargissement du carrefour. Il se réfère enfin à la décision du Conseil d'État du 6 juillet 2015 qui avait nié le droit d'exproprier.

5.1.

La jurisprudence (arrêt du Tribunal fédéral du 23 juillet 2001, 1P.250/2001/viz cons. 2a ; RJN 2001, p. 280) a précisé la portée du principe de la proportionnalité (que l'article 6 LEXUP consacre aussi) en matière d'expropriation. Il ne signifie pas que l'atteinte à la propriété doive se limiter à ce qui est absolument indispensable à la réalisation de l'ouvrage d'intérêt public ; elle peut au contraire s'étendre à tout ce qu'exige, tant du point de vue juridique que technique, l'exécution adéquate dudit ouvrage. De ce point de vue, l'intérêt public à éviter des charges et des frais disproportionnés pour la collectivité entre en considération (ATF 105 Ib 187 consid. 6a p. 195 ; 99 Ia 473 consid. 4b p. 477). Par ailleurs, la règle de la nécessité, composante du principe de la proportionnalité, empêche la collectivité d'exproprier sans motifs objectifs des biens-fonds supplémentaires quand elle dispose déjà de terrains où son projet pourrait être réalisé. Il incombe donc à la collectivité de justifier son choix, de telle sorte qu'il en résulte que, dans le périmètre envisageable pour l'ouvrage, le terrain choisi se prête effectivement de manière adéquate à l'affectation prévue (ATF 114 Ia 114 consid. 4c/cb p. 120 et consid. 4c/cf p. 124 ; cf. aussi Pierre Moor, Droit administratif, vol. III, Berne 1992, p. 404).

5.2.

En l'espèce, la décision précitée de 2015 (D. 8bis) niait le droit d'exproprier en raison d'un projet insuffisamment établi et de l'absence d'alignements. La commune a été renvoyée à soit modifier l'assiette de la servitude existante, soit établir un plan d'alignement (cons. 7). Elle a suivi cette seconde option et surtout a développé l'esquisse proposée par le SPCH, en suivant scrupuleusement les injonctions de la décision.

Le tracé de la servitude est visible sur le plan des emprises, sur le plan routier, sur la reproduction du plan d'alignement (D.1 figure 3) et sur la reproduction ci-dessus (supra p. 2). Ces divers plans permettent de constater que la servitude se trouve désormais à l'intérieur de l'alignement. Si en l'absence d'alignement, l'argument de l'existence de la servitude revêtait un poids certain, il en va autrement avec l'entrée en force du plan adéquat. Il convient ainsi d'examiner, entre le projet de l'intimée et la variante de la servitude soutenue par l'opposant, lequel des deux est le plus apte à poursuivre l'intérêt public reconnu précédemment.

La vision locale a montré que l'exercice de la servitude nécessite des travaux importants : il y aurait lieu de fortement aplanir la butte (D.17, fig. 5 et 12) pour y corriger la pente, d'y aménager une nouvelle route sur 36 de mètres (D. 17, fig. 1-4) en parallèle à l'existante et de créer deux jonctions avec les chemins existants. Contrairement aux allégations de l'opposant, la concrétisation de la servitude n'est donc pas si simple, d'autant plus qu'il semblerait qu'il faille en déplacer l'assiette et l'élargir pour répondre aux normes actuelles.

En provenance de B., emprunter la servitude supposerait un virage à gauche à 90°, peu pratique pour les engins forestiers. Dans la décision de juillet 2015, le Conseil d'État avait déjà qualifié, sur la base d'une étude du SPCH, l'accès à la servitude depuis B. "d'impraticable" et a considéré que ledit accès engendrerait des manœuvres inacceptables (D. 8bis, cons. 6).

Le projet soutenu par l'intimée est moins lourd : il nécessite simplement d'élargir le tracé existant en s'appuyant sur les bordures (avants-terrains) des biens-fonds touchés, sans porter d'atteinte à leur substance (supra 2.3.). Il améliore le parcours de la route B au réservoir, puisque l'élargissement permet d'appréhender un virage dans une courbe nettement moins serrée et approuvée par un bureau spécialisé. La configuration très particulière des lieux ne permet certes pas de garantir un tracé optimal mais le choix de l'intimée représente la variante la plus adéquate pour joindre les quatre sections de routes existantes, la moins lourde en termes de travaux (absence de nouvelle route) et consécutivement de coûts.

Le projet de l'intimée implique l'expropriation de 321 m². La construction de la route sur la servitude nécessite certes moins de surface (env. 36m x 5m), mais elle ne supprime pas les problèmes actuels et la difficulté du virage à 90°. En donnant sa préférence à l'élargissement, l'intimée a choisi la solution qui permet une exécution adéquate de l'ouvrage afin qu'il réponde à sa fonction, sans les lourdeurs occasionnées par la construction d'un nouvel ouvrage complet. Au vu de la pente existante sur la butte, de la nécessité de construire une planie et du maintien du virage serré, on ne saurait considérer la variante "servitude" comme adéquate pour réaliser le projet, même si l'intimée dispose déjà de droits sur le BF [b]. Or en l'espèce, il ne suffit pas de disposer des terrains, encore faut-il qu'ils soient à même de permettre la réalisation du projet. Ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

5.3.

Par conséquent et compte tenu des contraintes techniques que la variante "servitude" implique, l'autorité de céans considère qu'il y a effectivement des motifs objectifs qui obligent la commune à y renoncer pour lui préférer l'aménagement du carrefour existant. On doit ainsi considérer que le principe de la proportionnalité est également respecté.

6.

6.1.

Vu ce qui précède, l'autorité de céans constate que la demande d'expropriation est justifiée et respecte les conditions de restriction des droits fondamentaux. Elle constate également que par la loi, l'intimée dispose déjà du droit d'exproprier et son projet est d'utilité publique (article 78 alinéa 1 et 2 LEXUP). Par conséquent, l'opposition de X. sera levée.

6.2.

Elle rend attentive les parties au ban d'expropriation de l'article 35 LEXUP : "Tant que la procédure d'expropriation est pendante, l'exproprié ne peut plus, sans le consentement de l'expropriant, entreprendre des actes de disposition de fait ou de droit s'ils rendent l'expropriation plus onéreuse" (al. 1).

6.3.

La procédure d'opposition fait partie, en vertu du chapitre 3 de la LEXUP, de la mise à l'enquête publique. Selon l'article 29 LEXUP, tous les frais de mise à l'enquête sont à la charge de l'expropriant. Par ailleurs, la LEXUP prévoit que l'expropriant supporte les frais

de son projet (articles 41 et 84) sous réserve d'exceptions non-réalisées en l'espèce. La LEXUP déroge ainsi aux règles générales de la LPJA. La présente procédure a nécessité quelques échanges d'écriture, une vision locale et la rédaction d'une décision. Par analogie avec une procédure ordinaire de recours, les frais de la présente procédure d'opposition seront fixés à 770 francs mais, compte tenu des spécificités de la LEXUP, mis à charge de l'intimée en sa qualité d'expropriant. Au vu de la nature et du sort de la cause, il est statué sans dépens.

Par ces motifs, le conseiller d'État, chef du Département du développement territorial et de l'environnement,

décide :

1. Lève l'opposition du 24 mai 2018 de X. à la demande d'expropriation formelle de l'intimée à B. pour le réaménagement de C.

2. Un émolument de 700 francs et des frais s'élevant à 70 francs sont mis à la charge de l'expropriant.

3. Il n'est pas alloué de dépens.

Neuchâtel, le 11 janvier 2019

Laurent Favre

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