

VS_GERICHTE A1 11 241 vom 23. März 2012

VS Kantonsgericht, 2012-03-23, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1 11 241](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vs_gerichte_A1_11_241)

FR: VS_GERICHTE A1 11 241 du 23 mars 2012

IT: VS_GERICHTE A1 11 241 del 23 marzo 2012

Regeste

JUGCIV A1 11 241 ARRÊT DU 23 MARS 2012 Tribunal cantonal du Valais Cour de droit public Composition : MM. les juges Jean-Pierre Zufferey, président, Jean-Bernard Fournier et Thomas Brunner, assistés du greffier Ferdinand Vanay statuant sur le recours de droit administratif formé le 10 novembre 2011 par la société en nom collectif X_____, représentée par Me A_____ contre la décision de la Commission de révision en matière d'expropriation du 7 octobre 2011, communiquée le 11 octobre 2011

Erwägungen

E. 1

a) Le recours est recevable (art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. a-c, 44 al. 1 let. a, 46 et 48 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives – LPJA ; RS/VS 172.6). La publication à la Feuille officielle suisse du commerce (FOSC) n° xxx du xxxxx 2011 du changement de raison sociale de « Y_____ » en « X_____ » confirme qu'il s'agit bien de la même société en nom collectif. Celle-ci est la destinataire de la décision de la Commission et, par conséquent, sa qualité pour recourir céans ne souffre aucune équivoque. b) Le 1er janvier 2009, est entrée en vigueur la loi sur les expropriations du 8 mai 2008 (LEx ; RS/VS 710.1), abrogeant l'ancienne loi concernant les expropriations pour cause d'utilité publique du 1er décembre 1887 (aLEx). Les procédures d'estimation pendantes, qui concernent tant les expropriations formelles que matérielles, sont cependant poursuivies selon l'ancien droit (art. 74 al. 2 LEx). La LEx n'est donc pas applicable au cas d'espèce qui, dans la mesure utile, doit être jugé conformément aux dispositions de l'aLEx. c) La Commission et la commune de B_____ ont déposé leur dossier respectif, de sorte que la demande de la recourante en ce sens est satisfaite. Ces dossiers sont complets et permettent à la Cour de trancher le litige sur la base des faits pertinents. Ils comportent en particulier les copies des décisions rendues par le Conseil d'Etat et la Cour de céans dans les précédentes procédures d'autorisation de construire (CHE 469/00 et A1 2003 5) et d'aménagement du territoire (A1 2003 155). Il n'est donc pas utile de requérir formellement l'édition des dossiers correspondants du Conseil d'Etat ou du Tribunal cantonal (art. 80 al. 1 let. d, 56 al. 1 et 17 al. 2 LPJA). En outre, les différents investissements engagés par la recourante sur le n° D_____, pour autant qu'ils puissent être jugés pertinents pour l'issue de la cause, ressortent suffisamment des pièces au dossier. Ordonner une expertise à ce sujet est ainsi en tous les cas superflu.

E. 2

a) Il convient d'abord de vérifier si le cas d'espèce constitue, comme l'affirme la recourante, une expropriation matérielle, laquelle est régie essentiellement par le droit fédéral. De nature constitutionnelle et législative, les dispositions fédérales la réglementent sommairement, sans la définir, et se bornent à poser le principe de l'indemnisation. L'art. 5

al. 2 LAT, en effet, ne fait que confirmer le principe fixé à l'art. 26 al. 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101) en prévoyant qu'une « juste indemnité est accordée lorsque des mesures d'aménagement apportent au droit de propriété des restrictions équivalant à une expropriation » (P. Zen-Ruffinen/C. Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, p. 581). Il y a expropriation matérielle lorsque l'usage actuel d'une chose ou son usage futur prévisible est interdit ou restreint de manière particulièrement grave, de sorte que le

- 5 -

lésé se trouve privé d'un attribut essentiel de son droit de propriété. Une atteinte de moindre importance peut aussi constituer une expropriation matérielle si elle frappe un ou plusieurs propriétaires de manière telle que, s'ils n'étaient pas indemnisés, ils devraient supporter, en faveur de la collectivité, une restriction par trop considérable et incompatible avec l'égalité de traitement. Dans l'un et l'autre cas, la protection ne s'étend à l'usage futur prévisible que dans la mesure où il apparaît, au moment déterminant, comme très probable dans un proche avenir ; par usage futur prévisible, on entend généralement la possibilité d'affecter à la construction l'immeuble concerné (ATF 131 II 151 consid. 2.1 p. 155 et 125 II 431 consid. 3a p. 433, cités in arrêt du Tribunal fédéral 1C_269/2010 du 7 mars 2011, consid. 2.1 ; P. Zen-Ruffinen/C. Guy- Ecabert, op. cit., p. 584 ss). b) En matière d'expropriation matérielle, la jurisprudence distingue ordinairement le déclassement (« Auszonung ») et le refus de classement dans la zone à bâtir (« Nichteinzonung »). On parle de déclassement lorsqu'un bien-fonds classé dans une zone à bâtir est frappé d'une interdiction de construire (ATF 125 II 431 consid. 3b p. 433 ; 122 II 326 consid. 4c p. 330 et les arrêts cités). Cela présuppose toutefois qu'au moment de l'entrée en force de la mesure de planification qui produirait, selon le propriétaire, l'effet d'une expropriation matérielle, la parcelle en question se trouvait comprise dans une zone à bâtir édictée conformément aux prescriptions de la législation fédérale en matière d'aménagement du territoire (ATF 122 II 326 consid. 4b p. 329 s. et 118 Ib 38 consid. 2c p. 41 s. ; P. Zen-Ruffinen/C. Guy-Ecabert, op. cit., p. 593 ; E. Riva, Commentaire LAT, n° 140 ad art. 5). Il y a en revanche refus de classement lorsque la modification d'un plan d'affectation, qui a pour effet de sortir une parcelle de la zone à bâtir où elle se trouvait auparavant, intervient pour adapter ce plan aux exigences de la LAT, entrée en vigueur en 1980, et partant pour mettre en œuvre les principes du droit constitutionnel en matière de droit foncier (ATF 131 II 151 consid. 2.6 p. 161). Tel est le cas de la décision par laquelle l'autorité de planification, édictant pour la première fois un plan d'affectation conforme aux exigences constitutionnelles et légales, ne range pas un bien-fonds déterminé dans la zone à bâtir et cela même si ce terrain était constructible selon la réglementation antérieure (ATF 125 II 431 consid. 3b p. 433, 122 II 326 consid. 4c p. 330 et 119 Ib 124 consid. 2a et 2d p. 128 s., cités in arrêt 1C_269/2010 précité, consid. 2.1 ; E. Riva, op. cit., n° 141 ad art. 5). c) En l'espèce, le plan de zones voté les xxxxx 1976 par le conseil général de B_____ et qui classait le n° D_____ en zone constructible ne peut pas être tenu pour un plan d'affectation conforme à la LAT (sur cette question de conformité, v. notamment E. Riva, op. cit., n° 144 ad art. 5). La Cour de céans et à sa suite le Tribunal fédéral ont déjà eu l'occasion de le constater dans des arrêts rendus en matière d'autorisation de construire et d'aménagement du territoire, toujours en lien avec cette parcelle n° D_____ (ACDP A1 2003 5 du 25 juillet 2003, consid. 2b, 3b et 3c ; arrêt du Tribunal fédéral H_____). En effet, l'élaboration de ce plan plusieurs années avant l'entrée en vigueur de cette loi ne permet en particulier pas d'admettre que celui-ci

s'inspire des objectifs de l'art. 3 LAT ni qu'il distingue les différentes zones en fonction des critères posés aux art. 14 ss LAT. Il a d'ailleurs été

- 6 -

précédemment établi que la zone à bâtir délimitée par ce plan était clairement surdimensionnée (ACDP A1 2003 155 du 23 janvier 2004, consid. 3e). d) La recourante invoque un ATF 112 Ib 105, où un changement d'affectation d'un bien-fonds constructible avait été qualifié de déclassement, parce que les motifs à son origine étaient exclusivement liés à la protection du site et à la vocation viticole de ce bien-fonds, et non à l'adaptation de la réglementation communale aux nouvelles exigences légales fédérales. Elle soutient qu'en l'occurrence, c'est le motif de protection des sites et du paysage qui explique l'inclusion du n° D_____ hors de la zone constructible. La Cour ne peut se ranger à cet avis. En effet, du point de vue de l'aménagement du territoire (art. 15 LAT) et indépendamment du potentiel écologique décelé sur la parcelle de la recourante, rien ne permettait de justifier le classement de celle-là en zone à bâtir conforme à la LAT. La surcapacité constructive affectant l'ancienne planification du coteau imposait clairement, au regard des exigences de cette loi, un redimensionnement des possibilités de bâtir dans les secteurs situés entre l'école de I_____ et J_____, où se trouve précisément le n° D_____ (cf. notamment courrier du conseil municipal à Y_____ du 19 août 1994 ; préavis du bureau « bâtiments et urbanisme » du 29 mai 1995 ; décision du conseil municipal du 4 décembre 1995). Aucun espace largement bâti ne se situait à proximité de cette parcelle, à l'exception de la zone du F_____, à l'ouest, de l'autre côté de la route E_____. De par sa situation, le n° D_____ s'en distinguait notablement, dans un espace nettement dominé par l'aire forestière. Il est vrai qu'une poignée d'habitations avait été construite au nord-est, dans le prolongement du pré occupant cette parcelle. Mais cela ne suffisait pas à modifier le caractère faiblement bâti de ce secteur que le nouveau PAZ laisse d'ailleurs, pour les espaces non arborisés, à la zone agricole. Il s'ensuit que, même en l'absence de classement en zone PN14, la surface non forestière du n° D_____ n'aurait pas été affectée à la zone à bâtir. Le changement d'affectation en cause ne constitue donc pas un déclassement, mais un refus de classement dans la zone à bâtir, au sens de la jurisprudence qui vient d'être rappelée.

E. 3

novembre 1997 et courrier du 26 mars 1998). Quant au périmètre du plan général d'évacuation des eaux, les avis de la recourante et de la commune divergent. Celle-ci affirme que ce plan ne dessert pas directement cette parcelle, située en dehors du périmètre des équipements publics. L'art. 68 ch. 2 du règlement communal des constructions et des zones et l'art. 3 du règlement communal sur l'évacuation et l'épuration des eaux englobent dans ce périmètre les zones à bâtir, les autres zones équipées, ainsi que celles dans lesquelles le raccordement est opportun et peut être raisonnablement envisagé. Comme on l'a vu, le n° D_____ ne se situe pas en zone à bâtir et ne peut pas être considéré comme équipé. En outre, rien ne justifierait de raccorder ce bien-fonds non bâti au réseau des eaux usées. La Cour ne peut donc pas suivre la recourante lorsqu'elle affirme que sa parcelle est incluse dans le périmètre du plan général d'évacuation des eaux. c) Partant, ces considérations ne permettent pas d'assimiler la situation d'espèce à un cas d'expropriation matérielle qui impliquerait une indemnisation.

E. 4

a) Un droit à une indemnité pour les frais d'aménagement et de projet devenus sans objet à la suite d'une mesure d'aménagement a pu être parfois reconnu, de manière limitée, indépendamment de la reconnaissance d'une situation d'expropriation matérielle. Tel est le cas lorsqu'une demande d'autorisation de construire provoque la modification du PAZ ou du règlement, parce que l'autorité veut empêcher par ce biais la réalisation du projet, à condition que l'intention de l'autorité ne pouvait pas être

- 9 -

décélée par le propriétaire. Le dédommagement doit aussi être admis dans les cas où, avant de présenter son projet, le constructeur a reçu des assurances quant au maintien de la réglementation. L'indemnisation est alors fondée sur le principe de la confiance (cf. arrêt du Tribunal fédéral 1C_487/2009 du 10 août 2010, consid. 8.1 ; E. Riva, op. cit., n° 179 ad art. 5 et la jurisprudence citée). b) C'est sur cette base que la Commission a alloué à la recourante un montant de 50'000 fr. à charge de la commune de B_____. D'emblée, il y a lieu de mentionner que les conclusions prises par la collectivité tendant au refus de cette indemnité ne sont pas recevables. En effet, seule la société X_____ a formé recours césans contre la décision de la Commission, de sorte que la juridiction de droit administratif ne peut modifier ce prononcé à son détriment (art. 79 al. 1 LPJA). Il est rappelé à cet égard que la nouvelle LEx, qui prévoit une solution différente à son art. 42 al. 2 let. b, ne s'applique pas au cas d'espèce (cf. supra consid. 1b). Pour cette raison, contrairement à ce que demande la commune de B_____ qui ne peut procéder par la voie du recours joint (ACDP A1 2001 185 du 23 janvier 2002, consid. 2 ; ATF 134 III 332, consid. 2.5), la Cour ne peut pas non plus revoir la répartition des frais arrêtée par la Commission, dont la décision ne donne toutefois pas le détail. c) La Commission a retenu que l'autorité communale avait tergiversé et émis des avis contradictoires sur les différentes demandes de la recourante quant à la constructibilité de sa parcelle. A la suivre, cela aurait pu laisser croire au propriétaire qu'il pouvait poursuivre les études et démarches en vue d'équiper le n° D_____ et d'obtenir des autorisations de construire. Le principe de la confiance commandait donc d'indemniser la recourante pour une partie des frais engagés sur cette base et devenus inutiles à la suite du non-classement en zone à bâtir. Dans le calcul de cette indemnité, la Commission a exclu les frais liés à l'acquisition du terrain, à la modification des limites et à la constitution de servitudes. Elle n'a pas non plus pris en compte les frais de mandataire, estimant que seuls pouvaient entrer en considération les frais d'études et d'équipement engagés entre 1983 et la mise à l'enquête du nouveau PAZ, le xxxxx 2000. Ceux-ci s'élevaient à environ 150'000 fr., mais ne devaient pas être intégralement remboursés, compte tenu des circonstances qui auraient pu amener la recourante à renoncer aux investissements relatifs à cette parcelle dont l'affectation était incertaine. La recourante qualifie de largement insuffisante l'indemnité de 50'000 fr. allouée par la Commission et précise qu'il est arbitraire de lui faire assumer une part de risque correspondant à deux tiers des frais d'études et d'équipement. Elle conclut au versement de 350'000 fr. d) A juste titre, la société X_____ ne prétend pas que la mesure d'aménagement était en l'espèce consécutive au dépôt d'une demande d'autorisation de bâtir sur le n° D_____. Cette hypothèse n'est en effet pas réalisée. S'agissant d'éventuelles assurances reçues quant au maintien de la réglementation, le dossier ne révèle aucune promesse concrète et émise sans conditions par une autorité compétente pour décider de l'affectation du n° D_____ (cf. supra consid.

- 10 -

3b/bb). Le classement de cette parcelle en zone constructible nécessitait en particulier l'approbation du Conseil d'Etat, de sorte que la recourante, professionnelle de l'immobilier, n'aurait pas dû considérer comme décisives les vues d'intervenants de la commune, fussent-ils directement concernés par les questions d'aménagement du territoire (responsable de l'édilité, architecte de ville). De plus, il faut rappeler que l'affectation définie dans l'ancien PAZ est devenue caduque à partir du 1er janvier 1988 (art. 35 LAT), avec pour conséquence qu'était alors réputée zone à bâtir provisoire, en vertu de l'art. 36 al. 3 LAT, la partie de l'agglomération qui était déjà largement bâtie (cf. ATF 127 I 103 consid 6b/bb, avec renvoi à l'ATF 118 Ib 38 consid. 4a). Ce régime provisoire a duré jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau PAZ, le xxxxx 2004. Comme on l'a vu (cf. supra consid. 2d), le n° D_____ ne se situait pas dans un secteur largement bâti, d'où suit qu'il était en réalité (provisoirement) inconstructible depuis 1988 déjà. Ces éléments démontrent que le sort de l'affectation de cette parcelle devait apparaître incertain à cette époque. La recourante aurait été d'ailleurs directement informée par la commune dès 1985 de la révision du PAZ en cours, de sorte qu'elle aurait dû se rendre compte que consentir à des investissements sur le n° D_____ en vue de l'équiper ou commander des études en vue d'y bâtir un lotissement comportait une part de risque non négligeable. A noter que les frais d'équipement engagés sont postérieurs à cette date (cf. convention signée entre K_____ et L_____, le 2 mars 1986, de laquelle il ressort que le n° D_____ n'était toujours pas équipé). Quant aux projets de construction envisagés, aucun n'a obtenu formellement l'aval du conseil municipal, bien qu'ait été évoquée à un certain moment la possibilité de construire des chalets exclusivement sur le haut de la parcelle. Dans ces conditions, tout au plus peut-on admettre que les avis et suggestions contradictoires donnés à la recourante ont pu créer une certaine confusion et entretenir l'espoir de voir une partie de ses projets de promotion touristique se réaliser. De ce point de vue, la décision de la Commission, qui prend en compte à juste titre dans le calcul de l'indemnité l'existence d'un véritable risque que la recourante devait identifier et assumer, n'est pas arbitraire. Au regard des circonstances susdécrites, le même constat s'impose quant à l'évaluation de cette part de risque aux deux tiers des investissements consentis à titre de frais d'équipement et d'étude de projets. Il s'ensuit que ce grief est rejeté.

E. 5

a) Enfin, la recourante signale que la Commission a partiellement admis sa réclamation, dans la mesure où elle lui a alloué l'indemnité de 50'000 fr. précitée. Elle soutient qu'elle a en conséquence obtenu partiellement gain de cause, ce qui devait lui donner droit à des dépens en proportion. b) Dans un affaire valaisanne en matière d'expropriation formelle, le Tribunal fédéral a exposé que les frais résultant de la constitution d'un mandataire nécessaire font partie des frais occasionnés par la procédure d'expropriation pour lesquels l'exproprié devrait être indemnisé par l'expropriant, non seulement durant la procédure d'estimation, mais aussi en procédure de révision, à condition que le réclamant obtienne gain de cause (at. 12 aLEx). Un refus de principe de toute indemnité de ce chef est en tous les cas arbitraire. Toutefois, il n'est a priori pas exclu de limiter ce remboursement aux cas où l'assistance d'un avocat est objectivement fondée au regard de la complexité de la

- 11 -

cause et de la situation personnelle de l'exproprié et compte tenu des dépenses requises par une sauvegarde efficace des intérêts en cause (arrêt du Tribunal fédéral 1C_55/2008 du 24 juin 2008, consid. 4.3). c) In casu, le chiffre 4 du dispositif de la décision de la Commission

prévoit qu'aucun dépens n'est alloué, alors même que le chiffre 2 admet partiellement la réclamation de la recourante. Cette autorité n'a pas motivé cette solution ni répondu au grief formulé céans sur ce point. Dans ces conditions, celle-ci peut être assimilée à un refus de principe de toute indemnité, ce que proscriit la jurisprudence précitée. Certes, l'application de celle-ci au cas d'espèce pourrait être nuancée, car l'indemnité allouée à la recourante ne concerne ni un cas d'expropriation formelle ni, on l'a vu, une situation d'expropriation matérielle. La Cour ne voit cependant, en l'état, pas de motifs objectifs de s'en écarter. Dans la mesure où a été reconnu à la recourante un certain degré de bonne foi pour les dépenses auxquelles elle a consenti, il serait peu équitable de lui faire supporter l'intégralité de ses frais de représentation nécessaires devant la Commission, frais qui, pour partie, devraient être plutôt mis à la charge de la commune de B_____, dont les interventions n'ont pas toujours été jugées constantes quant à la constructibilité du n° D_____. La nécessité de ces frais peut être admise compte tenu des circonstances, notamment la complexité de l'affaire. Il s'ensuit que ce grief est admis et que le chiffre 4 du dispositif de la décision attaquée doit être annulé. En fonction des critères de l'art. 27 al. 1 de la loi du 11 février 2009 fixant le tarif des frais et dépens devant les autorités judiciaires ou administratives (LTar ; RS/VS 173.8) et des limites de l'art. 37 al. 2 LTar, applicable par analogie, la Cour arrête le montant des dépens partiels dus devant la Commission à 500 fr., tenant au surplus compte du fait que la réclamation de la recourante a été rejetée pour l'essentiel.

E. 6

a) La recourante obtient dès lors partiellement gain de cause, sur la question des dépens devant la Commission, mais succombe sur l'essentiel de ses prétentions financières (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA). b) Vu l'issue du litige, les deux tiers des frais de la cause sont à la charge de la recourante (art. 89 al. 1 LPJA) ; celle-ci a en outre droit à des dépens réduits pour la procédure de recours de droit administratif (art. 91 al. 1 LPJA). c) Compte tenu des critères d'appréciation et des limites des art. 13 al. 1 et 25 LTar, l'émolument de justice est fixé à l'200 fr., débours compris (art. 11 LTar) ; 800 fr. sont mis à la charge de la recourante, le solde étant remis en application de l'art. 89 al. 4 LPJA qui exonère de frais les collectivités publiques agissant dans l'exercice de leurs attributions officielles. L'indemnité de dépens réduite due à la recourante pour la présente est arrêtée à 600 fr. au vu des art. 4, 27 et 39 LTar.

- 12 -

Par ces motifs,

1. admet partiellement le recours et donne la nouvelle teneur ci-après au chiffre 4 du dispositif de la décision de la Commission : "4. La commune de B_____ versera à X_____ une indemnité de 500 fr. pour ses dépens." ;

2. rejette toutes les autres conclusions ; 3. dit que la recourante paiera 800 fr. de frais de justice et les remet pour le solde ; 4. dit que la commune de B_____ versera à la recourante une indemnité de 600 fr. pour ses dépens ; 5. communique le présent arrêt à Me A_____, pour la société X_____, à la commune de B_____ et à la Commission de révision.

Sion, le 23 mars 2012

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