

A1 24 70

ARRÊT DU 17 SEPTEMBRE 2024

**Tribunal cantonal du Valais
Cour de droit public**

Composition : Christophe Joris, président, Jean-Bernard Fournier et Dr Thierry Schnyder, juges,

en la cause

X _____, recourant,

contre

CONSEIL D'ETAT DU VALAIS, autorité attaquée, et **COMMUNE DE RIDDES**, autre autorité, représentée par Maître Christelle Héritier, avocate à Martigny

(abornement)

recours de droit administratif contre la décision du 21 février 2024

Faits

A. Le projet d'aménagement de protection contre les crues des torrents de Lué et Chablotays à la Tzoumaz a été mis à l'enquête par publication au Bulletin officiel (B.O.) n° 5 du 29 janvier 2016.

Le 18 juillet 2016, X _____, propriétaire de la parcelle n° xxx impactée par le projet précité, a fait part à l'administration communale de Riddes de la considération suivante :
« Je suis conscient qu'il faut sécuriser les abords des Torrents, mais en minimisant l'expropriation du jardin potager et fruitier. Le préserver de cette expropriation en tout cas une bonne partie, et prendre plus côté gauche du torrent. Nous avons mis du cœur à l'aménagement de ce terrain vous comprendrez notre déception à le voir disparaître ».

Le 28 octobre 2016 (cf. p. 187 du dossier du CE), l'administration communale de Riddes lui a écrit ceci :

« Aménagement des torrents de Lué et Chablotays
Parcelle N° xxx au lieu dit « La Vouatère »

Monsieur,

Suite à votre entrevue du 2 septembre 2016 avec Messieurs A _____ du bureau IDEALP SA et B _____, technicien communal, nous vous conformons que selon votre demande, l'emprise des travaux sur votre parcelle mentionnée sous titre a pu être réduite d'un mètre, selon le plan annexé.

En cas d'accord, nous vous prions de bien vouloir nous retourner un exemplaire de ce courrier muni de votre signature ainsi que la demande de défrichement également jointe à la présente.

En vous remerciant de votre collaboration et dans l'attente de vos nouvelles, nous vous présentons, Monsieur, l'assurance de notre parfaite considération.

Commune de Riddes

Le Président

Le Secrétaire

Annexe : ment.

Par la présente, je confirme autoriser la Commune de Riddes à procéder aux travaux d'aménagement des torrents de Lué et Chablotays sur ma parcelle N° xxx au lieu dit « La Vouatère » comme indiqué sur le plan 14104-PG6.3 daté du 13 septembre 2016

Monsieur
X _____
1918 La Tzoumaz

Lieu et date :

Signature

».

Le 17 janvier 2017, X _____ a signé et retourné ce document sans formuler aucune objection.

B. Par décision du 1^{er} juin 2017, le Conseil d'Etat a approuvé le dossier et les plans relatifs au projet d'aménagement de protection contre les crues des torrents de Lué et Chablotays.

C. Par décision n° 26 du 3 juillet 2018, restée inattaquée, la Commission d'estimation a notamment constaté (cf. consid. F) que « L'expropriation concerne une surface d'environ 300 m² sur 1514 m², soit environ 19.9% pour la parcelle N° xxx. La surface définitive de l'emprise sera calculée par le géomètre officiel, lors de l'abornement définitif ». Elle a en outre décidé (cf. chiffres 1 et 2 du dispositif) que « L'indemnité pour le terrain exproprié est fixée comme suit : terrain situé en zone T1 (grands chalets) : Fr. 180.-/m² sans report de densité ou Fr. 90.-/m² avec report de densité ; terrain cadastré en zone forestière : Fr. 2.-/m², avec le bois à disposition du propriétaire selon son souhait » et que « Les indemnités pour les aménagements extérieurs et les plantations sont fixées à Fr. 2'500.- conformément au décompte annexé transmis par le propriétaire ».

D. Le 2 septembre 2022, l'administration communale de Riddes a soumis à l'enquête publique le plan d'abornement et le tableau des indemnités d'expropriation pour les mesures urgentes de protection du torrent de Lué à la Tzoumaz (parcelles n^{os} xxx1, xxx, xxx2 et xxx3).

Le 3 octobre 2022, X _____, agissant par l'entremise de Maître Sébastien Fanti, a formé opposition. Il indiquait notamment « s'estimer ressortir lésé des négociations ayant eu lieu », ajoutant que « l'Administration communale de Riddes n'a pas pleinement respecté les engagements discutés durant les pourparlers (violation du principe de la bonne foi) » et que « L'indemnité proposée n'est pas raisonnable à l'aune de la valeur des terrains dans cette zone. De surcroît, l'expropriation d'une infime partie de la parcelle concernée lui (X _____) est préjudiciable ».

En séance du 27 octobre 2022, le conseil communal de Riddes a rejeté l'opposition de X _____. Il a expédié sa décision le 22 novembre 2022.

E. Le 23 décembre 2022, X _____ a recouru auprès du Conseil d'Etat en concluant, sous suite de frais et dépens, à l'annulation de la décision du 22 novembre 2022 et au renvoi du dossier à ce dernier « pour nouvelle décision dans le sens des considérants, soit pour une expropriation portant sur 300 m² ». Il a notamment invoqué une violation « des engagements pris et du principe de la bonne foi ». Selon lui, le collaborateur de la commune de Riddes B _____ avait engagé la commune en promettant, lors de la vision locale tenue le 17 mai 2018, que l'expropriation porterait sur 300 m² de la parcelle n° xxx alors que le 27 septembre 2021 (cf. p. 46 du dossier du CE), la commune avait finalement calculé l'indemnité d'expropriation (fixée à 16'072 fr.) sur 196 m².

Dans sa réponse du 30 janvier 2023, la commune de Riddes a proposé le rejet du recours. Elle a rappelé que dans son courrier du 18 juillet 2026, X _____ avait mentionné son souhait de minimiser la surface expropriée de son terrain, d'où la différence de 72 m² entre la surface de 300 m² figurant dans le projet (cf. p. 57 du dossier du CE) et celle de 228 m² finalement expropriée après les travaux.

F. Par décision du 21 février 2024, expédiée le 26, le Conseil d'Etat a rejeté le recours sous suite de frais et dépens. Il a estimé que la commune de Riddes, par le truchement de son ancien collaborateur B _____, n'avait violé aucune promesse. Il a relevé que, d'une part, X _____ n'avait pas prouvé l'existence d'un accord soi-disant passé le 17 mai 2018 et, d'autre part, que de toute manière, ce dernier, simple technicien communal, ne pouvait pas valablement engager la collectivité publique, sans compter que les titres versés en cause par X _____ le 17 mars 2023 ne portaient pas la signature de la présidente et du secrétaire communal, ni même celle de B _____.

G. Le 25 mars 2024, X _____, agissant cette fois seul, a déposé un recours auprès du Service des affaires intérieures et communales qui, le 27, l'a transmis au Tribunal cantonal comme objet de sa compétence.

Le 2 avril 2024, la Cour de céans a fixé à X _____ un délai pour rectifier son recours. Cette ordonnance judiciaire indiquait notamment qu'il devait « exposer *les motifs* (juridiques), c'est-à-dire les raisons pour lesquelles il estime que la décision attaquée viole la loi, étant bien entendu que le recourant doit aussi préciser en quoi consistent ces violations du droit ».

Le 29 avril 2024, X _____ s'est exécuté. Il a répété que « La commune de Riddes a violé les principes de confiance et de bonne foi en procédant à une expropriation différente de celle convenue ». Il a formulé ainsi ses conclusions : « Les frais de

procédure et de décision doivent être mis à la charge de la Commune de Riddes. Le paiement total de l'expropriation ainsi que les intérêts et le déplacement du puits comme convenu ».

Le 22 mai 2024, le Conseil d'Etat a déposé son dossier complet et a proposé de rejeter le recours sous suite de frais.

La commune de Riddes a procédé de même le 23 mai 2024.

Considérant en droit

1.

1.1. Déposé en temps utile contre la décision du Conseil d'Etat par la personne directement atteinte, le recours du 29 avril 2024 est, sous cet angle, recevable (art. 72, 78 let. a, 80 al. 1 let. b et 46 LPJA).

1.2. Afin de satisfaire aux exigences de motivation d'un recours de droit administratif (art. 80 al. 1 let. c et 48 al. 2 LPJA), le recourant doit clairement exposer ses motifs, c'est-à-dire les raisons pour lesquelles il estime que la décision attaquée viole le droit (arrêt du Tribunal fédéral 1C_15/2020 du 30 janvier 2020 consid. 2) et ne pas rédiger son écriture de manière appellatoire (RVJ 2022 p. 36 consid. 1.1). Ces standards imposent au recourant de discuter l'argumentation développée par la juridiction de recours administratif afin de la débouter totalement ou partiellement. Un recours ne les respecte pas s'il omet de discuter les motifs du prononcé entrepris et se contente de réitérer devant le Tribunal des moyens formulés en des termes quasi semblables au libellé de ceux rejetés ou déclarés irrecevables dans ce prononcé (ACDP A1 22 191 du 24 juillet 2023 consid. 1.1). Ainsi, il doit exister un lien entre la motivation du recours et la décision attaquée, la partie recourante devant se positionner par rapport aux considérants de l'autorité précédente, en expliquant pour quelles raisons les motifs articulés sont, de son point de vue, contraires au droit (arrêt du Tribunal fédéral 1C_15/2020 du 30 janvier 2020 consid. 2 ; ACDP A1 23 180 du 12 mars 2024 consid. 1.2).

En l'occurrence, les exigences exposées plus haut figuraient clairement dans l'ordonnance judiciaire du 2 avril 2024 invitant le recourant à pallier aux carences formelles de son écriture

du 25 mars 2024. Ce nonobstant, le recours rectifié du 29 avril 2024 ne satisfait toujours pas aux réquisits découlant de la LPJA. En effet, dans cette écriture, le recourant ne discute aucunement les trois arguments développés par le Conseil d'Etat (cf. consid. 4 de sa décision) pour écarter toute violation du principe de la bonne foi, à savoir l'absence de preuve d'une promesse communale, de pouvoirs de représentation conférés à B _____ et de tout document communal signé. Le recourant s'est contenté d'affirmer, de manière vague et appellatoire, que « La commune de Riddes a violé les principes de confiance et de bonne foi en procédant à une expropriation différente de celle convenue ». Le recours du 29 avril 2024 est donc irrecevable, étant précisé qu'en outre la question du puits, non traitée par le Conseil d'Etat, excède l'objet du présent litige.

De toute manière, supposé recevable, ce recours aurait dû être rejeté pour les brèves considérations qui vont suivre.

2.1 Selon l'art. 9 al. 1 Cst., toute personne a le droit d'être traitée par les organes de l'Etat sans arbitraire et conformément aux règles de la bonne foi. En vertu de cette garantie, un particulier a le droit d'exiger, à certaines conditions, que les autorités se conforment aux promesses ou assurances précises qu'elles lui ont faites et ne trompent pas la confiance qu'il a légitimement placée dans ces dernières (ATF 143 V 95 consid. 3.6.2). Le principe de la bonne foi n'oblige pas que les organes de l'Etat. En vertu de l'art. 5 al. 3 Cst., les particuliers doivent aussi agir de manière conforme aux règles de la bonne foi. Cela implique notamment qu'ils s'abstiennent d'adopter un comportement contradictoire ou abusif (ATF 144 II 49 consid. 2.2).

2.2. En l'espèce, il faut d'emblée relever que même si elle avait été prouvée, une éventuelle promesse faite par l'ancien technicien communal de B _____ ne pourrait pas engager le conseil communal de Riddes. En effet, pour qu'une promesse donnée dans le cadre de contacts lie une autorité administrative, il faut qu'elle émane d'une personne agissant avec un pouvoir décisionnel (ATF 141 V 530 consid. 6.2 ; 131 II 627 consid. 6.1). Or, dispose d'un tel pouvoir décisionnel dans une commune son conseil communal, voire son président (cf. art. 33 ss de la loi sur les communes du 5 février 2004 [RS/VS 175.1] ; pour la compétence du conseil communal de rendre une décision sur opposition en matière de plan d'abornement et de tableau des indemnités d'expropriation, voir art. 66 de la loi sur les routes du 3 septembre 1965 [RS/VS 725.1]), mais en aucun cas un simple employé communal. De plus, on constate à la lecture des documents figurant au dossier, en particulier ceux produits par X _____ et son avocat le 17 mars 2023 (cf. p. 84 à 112 du dossier du CE), que non seulement aucun

d'eux ne porte la signature des autorités communales ou de B _____ mais que, au contraire, selon une note manuscrite apposée par le recourant sur un plan de situation (cf. p. 102 du CE), il n'a jamais reçu de promesse ferme du conseil communal puisqu'il a écrit, à une date indéterminée : « Pas de réponse de la part de la Commune car Mr B _____ a quitté ses fonctions ». On peut d'ailleurs se demander si ce n'est pas plutôt le recourant qui a adopté un comportement contradictoire puisque, le 18 juillet 2016, il demandait à la commune de tout mettre en œuvre pour réduire l'impact de l'expropriation sur sa parcelle, ce que cette dernière a finalement fait en expropriant 228 m² au lieu de 300 m², pour reprocher ensuite à cette autorité de ne pas avoir exproprié une surface plus grande donnant lieu à une indemnité plus importante. Le recourant oublie pour le reste que la décision de la Commission d'estimation du 3 juillet 2018 - non attaquée - indiquait, selon un plan annexé, une surface approximative (« environ 300 m² ») et prévoyait une « surface définitive de l'emprise calculée par le géomètre officiel lors de l'abornement définitif ». Il a donc toujours été clair que l'expropriation ne porterait pas sur 300 m².

3. En définitive, le recours est irrecevable (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).
4. Vu l'issue du litige, les frais de la cause, fixés principalement sur le vu des principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations, à 1500 fr., sont mis à la charge du recourant (art. 88 al. 2 et 89 al. 1 LPJA ; art. 3 al. 3, 11, 13 al. 1 et 25 LTar), lequel n'a pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 *a contrario* LPJA).

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce

1. Le recours est irrecevable.
2. Les frais, par 1500 fr., sont mis à la charge de X _____.
3. Aucun dépens n'est alloué.
4. Le présent arrêt est communiqué à X _____, à Maître Christelle Héritier, avocate à Martigny, pour la commune de Riddes, et au Conseil d'Etat, à Sion.

Sion, le 17 septembre 2024