

A1 16 263

ARRÊT DU 28 AVRIL 2017

Tribunal cantonal du Valais

Cour de droit public

Composition : Thomas Brunner, président, Jean-Bernard Fournier et Christophe Joris,
juges

en la cause

X_____, recourant

contre

COMMISSION D'ESTIMATION EN MATIÈRE D'EXPROPRIATION, autorité attaquée,
CONSEIL COMMUNAL DE M_____, autre autorité

(indemnité)

recours de droit administratif contre la décision du 7 octobre 2016

Faits

A. Le 18 février 1998, le Conseil d'Etat déclara d'utilité publique l'extension du centre sportif régional de A_____, à B_____, sur le territoire de la commune de M_____ qu'il autorisa à exproprier à cet effet notamment quelque 935 m² de la parcelle n° xxx1, propriété de X_____.

Celui-ci avait acquis, par contrat de vente du 28 novembre 1983, ce bien-fonds de 3 463 m² actuellement classé en zone d'intérêt général A au sens de l'art. 115 du RCCZ voté en Conseil général le 19 juin 1996 et approuvé en Conseil d'Etat le 18 mars 1998 (RCCZ), disposition où on lit que le but de la zone est de réserver, notamment pour des terrains de sport publics ou des installations privées présentant un intérêt important pour la collectivité (lit. a), du sol qui pourra être ultérieurement exproprié (lit. b). A l'époque de son acquisition par X_____, le n° xxx1 était dans une zone différée de réserve, regroupant des terrains destinés, une fois équipés, à des aménagements d'intérêt public (art. 73 et 95 lit. a du précédent RCCZ voté en assemblée primaire du 13 mars 1977 et approuvé en Conseil d'Etat le 12 septembre 1979).

B. Le Conseil communal a demandé le 17 mars 2016 au bureau du collège des experts de désigner une commission d'estimation pour la fixation de l'indemnité afférente à l'expropriation de 935 m² du n° xxx1.

C. Le 9 septembre 2016, cette commission entendit sur place X_____ qui déposa une série de documents à l'appui de sa conclusion tendant à être indemnisé à raison de 80 fr./m². Le 10 octobre 2016, elle lui communiqua sa décision du 7 octobre 2016 arrêtant cette indemnité à 40 fr./m².

La commission rappelait, à cet égard, que le prix d'achat payé par X_____ avait été de 28 fr./m² et que l'exproprié avait exécuté à ses frais divers travaux d'aménagement de cette vigne dont le rendement lui avait permis d'amortir sensiblement l'investissement consenti. En 2009, il avait modifié l'encépagement du n° xxx1 en substituant le païen (chenin blanc) au gamay, bien que l'immeuble eût été classé en ZIG A dès 1998. Cette circonstance excluait de prendre en compte le capital-plante dans le calcul de l'indemnité que la commission a calculée à 40 fr./m² au vu des prix payés par la commune de M_____ pour des parcelles voisines.

D. Le 9 novembre 2016, X_____ recourut céans en concluant à une hausse de l'indemnité allouée par la commission.

Le 5 décembre 2016, le teneur du cadastre a communiqué des informations, demandées le 10 novembre 2016, sur les prix pratiqués dans le quartier.

La commission s'est déterminée le 9 décembre 2016 sur ce recours auquel la commune de M_____ n'avait pas répondu.

Le 25 janvier 2017, X_____ a répliqué en chiffrant à 80 fr./m², subsidiairement à 60 fr./m², l'indemnité qu'il exigeait. Il souhaitait, en outre, une prise de position écrite tant de la commission que de la commune de M_____ sur des objections qu'il avançait.

L'autorité attaquée n'a pas réagi à cette réplique.

Le 31 janvier 2017, la commune de M_____ a déclaré n'avoir rien à ajouter.

Le 28 février 2017, X_____ s'est dit perplexe sur la façon dont son recours était instruit et a insisté sur la nécessité de compléter le dossier.

Considérant en droit

1. Le recours est recevable ; le Tribunal a plein pouvoir d'examen (art. 42 de la loi du 8 mai 2008 sur les expropriations - LEx/VS ; RS/VS 710.1 ; art. 72, 78 lit. a, 80 al. 1 lit. a-c, 44 al. 1, 46, 48 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives - LPJA ; RS/VS 172.6).

2. Aux termes de l'art. 11 al. 1 LEx/VS, qui concrétise les droits garantis par l'art. 26 al. 2 Cst féd., l'expropriation n'a lieu que moyennant indemnité pleine et entière. D'après l'art. 13 LEx/VS, cette indemnité comprend la pleine valeur vénale du droit exproprié (lit. a), le montant de la dépréciation de la partie non expropriée en cas d'expropriation partielle d'un immeuble ou de plusieurs immeubles dépendant économiquement les uns des autres (lit. b), le montant de tous les autres dommages subis par l'exproprié, en tant qu'ils peuvent être prévus, dans le cours ordinaire des choses, comme une conséquence normale de l'expropriation (let. c). L'art. 14 LEX/VS exclut l'indemnisation de droits ou de prétentions résultant d'actes abusifs « ou créés exclusi-

vement pour obtenir une indemnité ». Attendu l'art. 15 LEx/VS, la date déterminante pour établir la valeur vénale est celle de la fixation de l'indemnité ou de celle de la décision concernant la prise de possession anticipée (al. 1) ; l'estimation de cette valeur doit tenir compte dans une juste mesure de la possibilité et de la vraisemblance d'une meilleure utilisation de l'immeuble dans un délai raisonnable (al. 2), mais non des augmentations ou des diminutions de valeur qui résultent uniquement de l'ouvrage de l'expropriant, même si l'immeuble n'est que partiellement exproprié (al. 3).

3. La valeur vénale visée à l'art. 13 lit. a LEx/Vs correspond au prix d'achat dont on peut raisonnablement supputer qu'il aurait été consenti, à la date déterminante, par un particulier qui se serait porté acquéreur de l'immeuble, si ce dernier était resté sur le marché libre. Elle est donc fonction de critères de fait et droit, clairement objectivables et s'imposant rationnellement à tout un chacun, s'il n'entend pas céder un bien à un prix de bradage ou se le procurer à un prix spéculatif (cf. p. ex. ACDP A1 16 238/239 du 12 août 2016 cons. 4.1 et les citations).

4. La pratique assimile à une expropriation matérielle une mesure de planification transférant dans une zone d'intérêt général ou dans une zone affectée à des constructions et installations publiques ou analogues un immeuble auparavant classé dans une zone à bâtir ordinaire. A partir de l'entrée en vigueur de cette restriction de droit public à la propriété, l'immeuble est, en effet, soustrait au marché libre, le cercle des acquéreurs potentiels se réduisant aux promoteurs de telles installations ou constructions. Si l'immeuble qui subit une telle moins-value est ultérieurement l'objet d'une expropriation formelle, son propriétaire ne peut arguer, lors du calcul de la valeur vénale au sens de l'art. 13 lit. a LEx/VS, d'une hausse des prix du terrain à bâtir, puisque la valeur résiduelle de son bien ne correspond généralement plus qu'à celle d'un bien-fonds agricole. C'est pourquoi, quand il y a expropriation formelle d'un terrain classé en zone affectée à des constructions d'intérêt public après avoir été classé dans une zone à bâtir ordinaire, l'estimation de la valeur vénale (art. 13 lit. a LEx/VS) a, en principe, deux phases : la première consiste à chiffrer une indemnité d'expropriation matérielle en fonction de l'état du marché dans cette zone à bâtir avant l'entrée en vigueur de la restriction de droit public à la propriété qui a dévalué le bien ; la seconde étape consiste à fixer une indemnité d'expropriation formelle en fonction de la valeur résiduelle du bien (cf. p. ex. ATF 1C_392/2012 du 27 novembre 2012 cons. 6.1 ss ; ACDP A1 09 64 du 10 juillet 2009 cons. 3b).

5. Aucun plan d'affectation conforme aux standards de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700) n'a, à un moment quelconque, classé

le n° xxx1 dans une zone à bâtir satisfaisant aux standards de cette loi. Le fait que ce bien-fonds se trouve en ZIG A n'est donc pas imputable à une expropriation matérielle et sa valeur vénale est, en somme, celle d'une vigne en zone agricole (cf. cons. 3).

6. Le 9 novembre 2016, X_____ a insisté sur les inconvénients que l'expropriation formelle du n° xxx1 occasionne à son exploitation agricole, sur la difficulté qu'il aura à se procurer un bien de remplacement et à récupérer les investissements qu'il a opérés sur cette vigne. Il soutient implicitement que l'estimation décidée par l'autorité attaquée prend insuffisamment en considération ces facteurs d'appréciation.

Or, le ch. 2 du dispositif de l'autorisation d'exproprier décidée le 18 novembre 1998 par le Conseil d'Etat montre qu'elle concerne uniquement les surfaces indiquées dans les plans auxquels se référait cette autorité. L'un de ces plans était un plan de situation mentionnant approximativement les surfaces à exproprier pour la réalisation du projet de la commune. Cette surface était indiquée à 935 m² pour le n° xxx1 qui a une aire de 3 463 m². Le Conseil d'Etat a ainsi limité l'emprise de l'expropriation, de façon à éviter que celle-ci n'aille au-delà de ce qu'exige la réalisation du but d'intérêt public nécessitant la restriction du droit de propriété de X_____ sur son immeuble (art. 7 LEx/VS). L'extension de cette emprise à la totalité de la surface de 3 463 m² du xxx1 n'a pas été décidée par la commission, à qui ni X_____, ni la commune expropriante n'avaient adressé une des requêtes prévues à cette fin par les art. 8 et 9 LEx/VS, qui n'habilitent nulle part la commission à étendre l'emprise de l'expropriation indépendamment d'une demande soit de l'exproprié, soit de l'expropriant, de sorte que X_____ ne doit, en réalité, céder que 935 m² d'une vigne qu'il conservera et pourra continuer à cultiver sur plus de 2500 m² (3463 - 935 = 2528), surface que rien n'empêche un professionnel d'exploiter dans des conditions rationnelles, en continuant à rentabiliser les investissements allégués dans le mémoire du 9 novembre 2016.

Il s'ensuit que les désavantages invoqués à cette date par le recourant sont sans pertinence et qu'il n'y a aucun motif de compléter l'instruction en invitant l'expropriante et la commission à s'exprimer plus avant là-dessus, comme X_____ l'a souhaité le 25 janvier 2017.

7. Ce jour-là, le recourant a également invité le Tribunal à obliger la commune de M_____ à verser au dossier tous les actes d'acquisition d'immeubles en zone d'intérêt général passés durant les dix années écoulées et à montrer un rapport d'architecte sur l'évaluation d'un bâtiment sur un mas de cinq parcelles (n^{os} xxx2, xxx3,

xxx4 à xxx5) que cette collectivité avait achetées le 6 juin 2011 à 926 400 fr. ventilés, à teneur de l'acte authentique, entre 613 360 fr. pour les constructions et 313 040 fr. pour le terrain payé 40 fr./m² (7826 m² x 40 fr.). L'examen de ce rapport devrait prouver que l'expropriante s'est ingéniée à baisser le prix du sol en gonflant celui des constructions.

On rappellera, à ce propos, qu'à l'enregistrement du recours, le teneur du cadastre de M_____ a été prié de fournir une liste des prix de vente de gré à gré répertoriés entre 2010 et 2016 dans le quartier. Il a été avisé que cette injonction tablait sur les art. 80 al. 1 lit. d, 56 et 16 LPJA codifiant l'obligation des autorités de renseigner le Tribunal. Rien ne laisse suspecter que le teneur de cadastre aurait manqué à cette obligation. De plus, le recourant a affirmé, le 25 janvier 2017, « qu'en 2009, le cadastre de M_____ estimait déjà à 50 fr./m² la parcelle voisine n° xxx6 ». Non démentie, cette assertion de X_____ ne suffit pas à convaincre que les deux prix de 40 fr./m² ne sont pas représentatifs du marché des immeubles agricoles de l'endroit, étant précisé que ce marché se caractérise par la présence d'installations sportives communales, par le projet d'augmenter cette installation publique via des expropriations, avec cette conséquence que la commune de M_____ devient le quasi unique acquéreur potentiel de ces biens.

Cette circonstance ne paraît, d'ailleurs, pas avoir incité l'expropriante à profiter de la situation en provoquant une baisse des prix à payer : X_____ a lui-même déclaré que, s'il devait acheter une autre vigne comparable à la sienne, il la payerait 15 fr./m², non compris des frais de défoncement, de plantation, etc. de 27 fr./m² qui, cumulés à ce prix d'achat, donneraient un total de 42 fr./m² (p. 3 ch. VI du mémoire du 9 novembre 2016). Ces 42 fr./m² auxquels le recourant estime une vigne reconstituée à neuf convainquent que la commission n'a pas violé les art. 13 ss LEx/VS en arrêtant à 40 fr. le m² l'indemnité due pour l'expropriation partielle de la vigne existant sur le n° xxx1 replantée en 2005 aux dires de l'intéressé (p. 1 ch. V de son mémoire précité).

8. X_____ a annexé à son mémoire du 9 novembre 2016 une lettre du 20 juillet 2009 où le président et la secrétaire municipale adjointe de M_____ avisaient l'hoirie de feu C_____ que le Service communal du cadastre estimait à 50 fr./m² la parcelle n° xxx7, un peu à l'ouest du n° xxx8 du recourant.

La commission n'étant pas liée par les offres des parties (art. 39 al. 3 LEx/VS), elle n'est a fortiori pas liée par l'offre que l'expropriante avait formulée à des tiers en vue d'acquérir de gré à gré une parcelle voisine de celle du recourant. De pareilles offres

peuvent notoirement être influencées par des considérations subjectives, p. ex. le souci d'accélérer le règlement d'une affaire en évitant les délais afférents aux procédures d'estimation et de recours. De pareils motifs n'ont pas à interférer avec l'application des critères, plus objectifs, dérivant de la notion de valeur vénale dans l'acception de l'art. 13 lit. a LEx/VS.

9. Le recours est rejeté (art. 80 al. 1 lit. e et 60 al. 1 LPJA).

10. X_____ paiera un émolument de justice de 1 500 fr., débours inclus (art. 89 al. 1 LPJA ; art. 3, 11, 13, 25, 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).

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce

1. Le recours est rejeté.
2. X_____ paiera 1 500 fr. de frais de justice.
3. Le présent arrêt est communiqué à X_____, à la Commission d'estimation, par son président, D_____, et au Conseil communal de M_____.

Sion, le 28 avril 2017.