

A1 21 210

ARRÊT DU 30 MARS 2022

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

Composition : Christophe Joris, président ; Thomas Brunner et Jean-Bernard Fournier, juges ; Carole Grauffel, greffière *ad hoc*

en la cause

Z_____, recourant, représenté par Maître Blaise Marmy, avocat,

contre

COMMISSION D'ESTIMATION EN MATIERE D'EXPROPRIATION, par sa présidente,
X_____, autorité attaquée,

et

COMMUNE DE Y_____, représentée par Maître Emilie Kalbermatter, avocate,
autorité concernée

(Expropriation)

recours de droit administratif contre la décision du 30 août 2021

Faits

A. Le 22 décembre 2014, la Commune de Y_____ a attesté à A_____ que la parcelle n° xxx1 était sise en « zone des hameaux de montagne. Extension (à bâtir) ». Selon l'extrait du procès-verbal de la séance du Conseil municipal du 23 juillet 2015, la demande de Z_____, visant à pouvoir accéder à sa parcelle en passant sur le terrain communal au nord des places de parc de B_____, a été acceptée. Les modalités de mise en œuvre devaient être discutées. Cette information a été transmise par courrier du 31 août 2018 à Z_____.

Par acte de vente instrumenté le 25 août 2015, Z_____ a acquis un terrain nu et non équipé – la parcelle n° xxx1 de la commune de Y_____ – pour la somme de 140'000 francs. À la demande de l'intéressé, le C_____ a constitué, d'août 2015 à mai 2016, un dossier pour la mise à l'enquête et la construction d'une villa sur la parcelle en question. La facture relative audit dossier s'est élevée à 19'699 fr. 20.

En septembre 2015, l'entreprise D_____ a procédé à un relevé topographique sur la parcelle de Z_____, pour un montant total de 637 fr. 20.

Le 25 novembre 2015, le Conseil d'Etat a homologué le nouveau plan d'affectation des zones (ci-après : PAZ) et le règlement communal des constructions et des zones de la commune de Y_____, tels qu'approuvés par l'assemblée primaire de Y_____ en date du 28 février 2013. Ce PAZ remplaçait celui du 10 mars 1978.

À la suite de cette homologation, la parcelle n° xxx1 de Z_____ est passée de zone à bâtir en zone agricole.

B. Le 16 octobre 2018, Z_____ a demandé une indemnisation à la commune en raison du déclassement de sa parcelle, correspondant à la différence entre le prix du terrain agricole et le prix du terrain à bâtir, soit 100 fr./m², correspondant à la somme totale de 135'600 fr., auxquels s'ajouteraient les impenses en vue de la construction (frais d'architecte pour l'établissement des projets, frais de notaire, du registre foncier et du géomètre). Il a également proposé une alternative consistant en la division de la parcelle xxx1 en deux, d'est en ouest, et de laisser sa surface sud en zone à bâtir, permettant la construction de son projet, diminuant ainsi l'indemnité de moitié.

Par courrier du 7 janvier 2019, la commune de Y_____ a retenu qu'il s'agissait en l'espèce d'un refus de classement et non d'un déclassement, de sorte qu'elle n'est pas entrée en matière sur la demande d'indemnisation.

Dans l'intervalle, la commune de Y_____ avait annoncé le sinistre en date du 30 août 2015 à son assurance E_____, soit avant l'homologation du 25 novembre 2015 par le Conseil d'Etat. L'assurance RC lui avait alors répondu deux ans et demi plus tard, soit le 29 mai 2018, que « la commune de Y_____ n'a[vait] fait qu'attester une situation réelle à un moment donné et n'a[vait] aucune responsabilité dans le changement d'affectation de la parcelle n° xxx1. ». Elle a ajouté que, s'agissant de professionnels de l'immobilier, A_____ aurait dû « être au courant de ce possible changement d'affectation et de ce fait en aviser les futurs acquéreurs pour lesquels ils ont demandé cette attestation, qui a été utilisée dans un acte notarié ». La E_____ a également relevé que « sur le site de l'Etat du Valais, que nous avons pu consulter sur internet, l'homologation s'est faite en plusieurs étapes et il était probable depuis le 10.04.1995 que la parcelle en question change d'affectation ».

C. Le 12 juin 2019, Z_____ a requis une indemnisation pour expropriation matérielle auprès de la Commission d'estimation en matière d'expropriation du canton du Valais. Il a chiffré son dommage à 161'323 fr., représentant la différence entre le prix du terrain agricole et celui du terrain à bâtir (136'610 fr.) ainsi que les impenses en vue de la construction (24'713 fr. 30), avec intérêts à 5% l'an dès le 25 novembre 2015.

Une commission d'estimation a été nommée en date du 24 septembre 2019, pour statuer sur la demande de Z_____. Ses membres initiaux étaient X_____, F_____ et G_____. Ce dernier s'est toutefois retiré volontairement en octobre 2020, à la suite à la demande de récusation faite par le mandataire de la commune de Y_____, et H_____ a été désigné par la présidente du collège d'experts en remplacement.

Le 19 février 2020, une vision locale a été organisée sur la parcelle n° xxx1. Les trois membres de la commission y ont participé, ainsi que Z_____ et son mandataire, le président de la commune, I_____, et son avocate, Maître Kalbermatter.

Dans sa réponse du 3 avril 2020, la commune de Y_____, par l'intermédiaire de son conseil, a conclu au rejet de la demande d'indemnisation sous suite de frais et dépens.

Le 15 juin 2021, Z_____ a déposé un recours pour déni de justice, concluant à ce que la Commission d'estimation en matière d'expropriation reprenne la procédure avec célérité, sous suite de frais et dépens.

Par décision du 30 août 2021, la Commission d'estimation en matière d'expropriation a conclu que Z_____ n'avait subi aucune expropriation matérielle, et a ainsi rejeté sa demande d'indemnisation. Elle a également mis les frais de procédure à sa charge. Elle a également constaté que le recours pour déni de justice était devenu sans objet.

D. Le 1^{er} octobre 2021, Z_____ a formé auprès de la Cour de céans un recours contre ce prononcé en prenant les conclusions suivantes :

« Plaise au Tribunal cantonal dire et statuer :

1. Le recours est admis.
2. La commune de Y_____ est astreinte à verser à M. Z_____ une indemnité de Fr. 136'610.- avec intérêts à 5% l'an dès le 25 novembre 2015 pour le déclassement de sa parcelle xxx1 de la Commune de Y_____.
3. La Commune de Y_____ est condamnée à verser à M. Z_____ la somme de Fr. 24'713.30 avec intérêts à 5% l'an dès le 25 novembre 2015.
4. Sous suite de frais et dépens. »

Dans son recours, Z_____ semble invoquer une violation de l'article 26 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 ([Cst. féd.] ; RS 101), de l'article 5 alinéa 5 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire ([LAT] ; RS 700), ainsi que de l'article 10k de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire ([LcAT] ; RSVS 701.1). À cette fin, il rappelle une jurisprudence du Tribunal fédéral selon laquelle des cas de non-classement peuvent être assimilés à une expropriation, ouvrant la voie à une indemnisation.

En date du 3 novembre 2021, la commune de Y_____ a déposé sa réponse, proposant le rejet du recours, sous suite de frais et dépens.

Le 10 novembre 2021, la Commission d'estimation en matière d'expropriation a déposé son dossier complet et a renoncé à se déterminer sur le recours déposé par Z_____.

Le 23 novembre, Z_____ a déposé une réplique, maintenant les conclusions de son recours du 1^{er} octobre 2021.

Considérant en droit

1. Déposé en temps utile contre une décision de la commission d'estimation en matière d'expropriation (ci-après : commission d'estimation) par une personne directement atteinte, le recours de droit administratif du est recevable (art. 42 de la loi sur les expropriations du 8 mai 2008 [LcEx ; RS/VS 710.1] ; art. 72, 78 al. 1 let. a, 80 al. 1 let. a, b et c, 44 al. 1 let. a, 46 et 48 de la loi sur la procédure et la juridiction administratives du 6 octobre 1976 [LPJA ; RS/VS 172.6]).

2. À titre de moyens de preuve, le recourant a sollicité l'édition par la commission d'estimation de l'intégralité du dossier.

2.1 En l'espèce, le dossier de la commission a été produit le 10 novembre 2021. La requête du recourant est donc satisfaite.

3.1 Dans son seul et unique grief, le recourant semble reprocher à l'autorité intimée une violation des articles 26 Cst. féd., 5 al. 2 LAT et 10k LcAT, lesquels prévoient qu'une indemnité – ou une obligation similaire – est due en cas d'expropriation matérielle. À cet égard, le recourant ne conteste pas que l'on se trouve dans l'hypothèse d'un « non-classement ». Toutefois, il estime que non-classement peut être assimilé à une expropriation matérielle, ouvrant la voie à une indemnisation.

3.1.1 Selon la jurisprudence, il y a expropriation matérielle au sens de l'article 26 alinéa 2 Cst. féd. et de l'article 5 alinéa 2 LAT lorsque l'usage actuel d'une chose ou son usage futur prévisible est interdit ou restreint de manière particulièrement grave, de sorte que l'intéressé 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 qu'ils devraient supporter un sacrifice trop considérable, incompatible avec le principe d'égalité de traitement (ROMY Isabelle, ZUFFEREY Jean-Baptiste, La construction et son environnement en droit public, 2^e édition, 2017, p. 163 ; ATF 131 II 151 consid. 2.1 ; 125 II 431 consid. 3.a ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_435/2020 du 5 mai 2021 consid. 3.2 ; 1C_215/2015 du 7 mars 2016 consid. 3.1).

A propos de l'expropriation matérielle, la jurisprudence distingue généralement deux hypothèses : d'une part le refus de classement en zone à bâtir (« non-classement », « *Nichteinzonung* ») et d'autre part le déclassement (« *Auszonung* »).

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 ; 122 II 326 consid. 4c et les arrêts cités). Cela présuppose toutefois qu'au moment de l'entrée en force de la mesure de planification qui produirait 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 ; 118 Ib 38 consid. 2c ; 117 Ib 3 consid. 3). 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). 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 ; 122 II 326 consid. 4c ; 119 Ib 124 consid. 2a et les arrêts cités).

Cela ne vaut pas seulement pour la révision des plans d'affectation adoptés avant l'entrée en vigueur de la LAT (1^{er} janvier 1980), mais aussi pour l'adaptation des plans de zones, entrés en vigueur sous l'empire de la LAT, mais qui, matériellement, ne respectent pas en tout point les principes de planification du droit fédéral (ATF 122 II 326 consid. 5c ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_573/2011 du 30 août 2013 consid. 2.2 et 1A.8/2002 du 22 juillet 2002 consid. 3.3).

3.1.2 En l'occurrence, l'autorité intimée a estimé que l'affectation de la parcelle litigieuse à la zone agricole constituait un refus de classement. Le recourant ne le conteste pas.

3.2 Il convient maintenant d'examiner si ce refus de classement représente un cas d'expropriation matérielle donnant droit à une indemnisation.

3.2.1 En principe, un refus de classement ne peut pas fonder le droit à une indemnité pour expropriation matérielle. La jurisprudence reconnaît toutefois des exceptions à ce principe, quand le terrain litigieux est prêt à la construction – ou à tout le moins quand il est déjà raccordé aux installations de l'équipement général -, lorsqu'il se situe à l'intérieur du périmètre du plan directeur des égouts et lorsque son propriétaire a déjà engagé des frais importants pour l'équipement ou la construction. Pour qu'une indemnité puisse entrer en considération, il faut en règle générale que ces conditions soient toutes remplies. La jurisprudence retient encore d'autres hypothèses où il faudrait accorder un

caractère prépondérant à la protection de la bonne foi du propriétaire concerné et, pour ce motif, considérer que son terrain aurait dû être classé en zone à bâtir, notamment parce qu'il se trouvait dans un secteur largement bâti (ATF 132 II 218 consid. 2.2 ; 125 II 431 consid. 41 ; 1C_215/2015 du 7 mars 2016 consid. 3.5.1).

3.2.2 Le jour déterminant pour savoir si l'on se trouve en présence d'une expropriation matérielle est l'entrée en vigueur du nouveau plan de zones (ATF 132 II 218 consid. 2.4), soit en l'espèce fin 2015. Il y a d'abord lieu ici d'examiner si le terrain litigieux est prêt à la construction – ou à tout le moins s'il est déjà raccordé aux installations de l'équipement général. Tel n'est pas le cas. Il ressort en effet du dossier que la parcelle litigieuse n'est pas équipée et que le fait que les infrastructures d'eau, d'électricité, etc. arrivent sur la parcelle xxx3 et continuent sur la parcelle xxx4 ne signifie pas encore que la parcelle est équipée. Le recourant ne répond d'ailleurs pas à l'argumentation de l'autorité intimée, se contentant d'affirmer que sa parcelle est équipée au sens de l'article 19 LAT, dans la mesure où un terrain est réputé équipé lorsqu'il est possible de se raccorder sans frais disproportionnés aux conduites pour l'alimentation en eau et en énergie ainsi que pour l'évacuation des eaux usées. Toutefois, le recourant ne démontre pas que le bien-fonds litigieux est déjà raccordé aux installations de l'équipement général, au sens de la jurisprudence précitée. A tout le moins, il soulève que des raccordements entourent la parcelle litigieuse, à quelque 5 mètres, et qu'il serait particulièrement aisé d'obtenir les autorisations nécessaires à d'éventuels raccordements supplémentaires. Par ailleurs, il fait remarquer qu'il avait effectué auprès du Service technique de la commune diverses démarches utiles aux raccordements d'eau, d'égouts et d'électricité, sans toutefois que ces démarches ne se soient concrétisées. Notamment, il indique que le raccordement au réseau d'eau potable communal serait aisé selon l'entreprise C_____. Quant à la servitude de passage sur la parcelle xxx2 qu'il s'est vu concéder à titre gratuit, celle-ci ne lui permet toutefois pas d'accéder à la voie publique. Partant, étant donné qu'il n'existe aucun équipement effectif sur la parcelle xxx1, c'est à bon droit que l'autorité intimée a retenu que celle-ci n'était pas équipée et ne remplissait ainsi pas le critère de la constructibilité imposé par la jurisprudence.

Il s'agit ensuite de prendre en compte les frais importants consentis par le propriétaire. Les investissements qui peuvent être pris en considération à cet égard sont ceux qui ont effectivement servi à améliorer l'équipement du terrain, afin de préparer objectivement et concrètement la réalisation des constructions ; les coûts d'acquisition du terrain, de même que d'autres frais engagés au moment où il existe encore objectivement un risque la construction ne se réalise pas, ne sauraient être invoqués dans ce cadre (ATF 125 II

431 consid. 5b ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_215/2015 du 7 mars 2016 consid. 3.5.2). En l'espèce, le propriétaire expose qu'un relevé topographique de la parcelle ainsi qu'un projet ont été établis en vue de construire sur le terrain qui se trouve dans un périmètre d'un plan directeur des égouts conforme à la législation, et qu'un montant de 24'713 fr. a été déboursé pour ce faire par ses soins. Or, ces dépenses ont été effectuées lorsqu'il existait un risque objectif qu'aucune construction ne puisse se réaliser, en raison de la révision du PAZ alors en cours, de sorte qu'elles ne doivent pas être prises en considération.

Partant, deux des conditions cumulatives fondant le droit à une indemnité pour expropriation matérielle font défaut.

3.2.3 Finalement, reste à analyser le critère posé par la jurisprudence concernant la protection de la bonne foi du propriétaire concerné, laquelle justifie l'octroi d'une indemnité si, avant de présenter son projet, le propriétaire a reçu des assurances quant au maintien de la réglementation (arrêt du Tribunal fédéral 1C_487/2009 du 10 août 2010 consid. 8.1).

Dans le cas d'espèce, une attestation de zone a été remise en date du 22 décembre 2014 non pas au recourant directement, mais à A_____, mentionnant le caractère constructible du terrain (« zone des hameaux de montagne. Extension (A bâtir) »). Celle-ci était toutefois trompeuse, car elle laissait croire à un classement stable en zone à bâtir. Or, l'ancienneté du plan de zones et la situation de la parcelle xxx1 hors du noyau bâti dénonçaient un risque sérieux de non-classement dans le plan dont l'adoption était en cours (cf. art. 36 al. 2 LAT). Cependant, même si cette attestation a pu induire le recourant en erreur, le chiffre VII du contrat de vente du 25 août 2015 montre que la venderesse et l'acquéreur connaissaient tous deux l'incertitude de l'obtention d'un permis de construire. En outre, la commune n'avait aucune obligation de s'informer des projets du recourant, ni de l'avertir que le plan de zone était en révision. À cet égard, c'est à raison que l'autorité intimée a relevé qu'au moment de l'achat de son terrain, les discussions au sujet de l'aménagement du territoire et des dézonages nécessaires en Valais étaient très médiatisées. Il suffisait pour le recourant d'une simple recherche sur internet pour constater qu'une procédure de révision du PAZ était en cours.

Par ailleurs, il est à souligner que le recourant n'a pas fait recours contre l'homologation du nouveau PAZ du 25 novembre 2015, classant la parcelle xxx1 en zone agricole. Ses allégations selon lesquelles la commune ne pouvait ignorer qu'il entendait acquérir cette parcelle en vue de construction tombe ainsi à faux. Le principe de la confiance n'a donc pas été violé, de sorte que le recourant ne peut se fonder sur cette argumentation pour exiger l'octroi d'une indemnité.

S'agissant du secteur dans lequel se situe la parcelle litigieuse, il ne peut être considéré en l'espèce comme largement bâti, étant donné qu'elle est entourée de parcelles agricoles ou non bâties. Par ailleurs, sa topographie (terrain en pente forte) la lie davantage à la zone agricole en aval, comme l'a déjà relevé l'autorité intimée – raison pour laquelle son changement d'affectation a d'ailleurs été opéré. L'argument du recourant selon lequel le degré de la pente ne justifie pas le changement de zone puisque divers projets ont été réalisés par le bureau d'architecte C._____ en vue de construire sur ce terrain est irrelevante. En outre, il sied de rappeler la jurisprudence selon laquelle la notion de terrains « largement bâtis » doit présenter les caractéristiques d'une agglomération, avec les infrastructures habituelles. Il faut notamment prendre en compte le caractère compact de l'ensemble construit, les équipements, les liaisons avec les autres zones à bâtir ou l'infrastructure publique. Or, tel n'est pas le cas en l'espèce.

3.3 Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recourant dans la mesure de sa recevabilité (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

4.2 L'issue du litige commande de faire supporter les frais au recourant, qui succombe. Ceux-ci sont arrêtés à 1500 fr. eu égard, notamment, aux principes de couverture des frais et de l'équivalence des prestations (art. 89 al. 1 LPJA, art. 3 al. 3, 11, 13 al. 1 et 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]). Z._____ n'a pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 *a contrario* LPJA). La commune a prétendu au versement d'une indemnité équitable pour ses dépens qu'elle n'a toutefois pas non plus justifiée. De toute manière, en sa qualité d'autorité, elle est privée d'un tel droit (cf. art. 91 al. 3 LPJA).

Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce

1. Le recours est rejeté.
2. Les frais, par 1500 fr., sont mis à la charge de Z_____.
3. Il n'est pas alloué de dépens.
4. Le présent arrêt est communiqué à Me Marmy, avocat, pour le recourant, à Me Kalbermatter pour la commune de Y_____ et à X_____ pour la Commission d'estimation en matière d'expropriation.

Sion, le 30 mars 2022