

Expropriation Enteignung

ATC (Cour de droit public) du 22 mars 2012 – A1 2011 180

Expropriation de surfaces de terrain correspondant à un chemin piétonnier

- Une expropriation ne peut frapper plus de droit que ceux qui lui sont nécessaires pour atteindre le but poursuivi (art. 36 al. 3 Cst. féd., art. 5 al. 3 LEx/VS ; consid. 3a-b).
- Le principe de proportionnalité interdit d'exproprier une surface de terrain supérieure à celle qui lui est nécessaire pour atteindre le but poursuivi (consid. 3c).
- Réquisits formels d'une demande d'expropriation et conséquences de l'absence de certains documents (art. 20 LEx/VS ; consid. 4a-b).
- Autorité en l'occurrence compétente pour conférer le droit d'exproprier (art. 19 al. 2 et 24 LEx/VS ; consid. 4c).

Réf. CH : art. 36 Cst. féd.

Réf. VS : art. 5 LEx/VS, art. 20 LEx/VS

Enteignung von Grundstücken, die als Fussweg dienen

- eine Enteignung darf nicht mehr Rechte betreffen als zur Erreichung des angestrebten Zweckes notwendig sind (Art. 36 Abs. 3 BV, Art. 5 Abs. 3 kEntG; E. 3a-b).
- das Verhältnismässigkeitsprinzip verbietet, eine grössere Grundstücksfläche zu enteignen als zur Erreichung des angestrebten Zweckes erforderlich ist (E. 3c).
- Formelle Anforderungen an ein Enteignungsgesuch und Folgen bei Fehlen gewisser Unterlagen (Art. 20 kEntG; E. 4a-b).
- für die Erteilung des Enteignungsrechts zuständige Behörde (Art. 19 Abs. 2 und 24 kEntG; E. 4c).

Ref. CH: Art. 36 BV

Ref. VS: Art. 5 kEntG, Art. 20 kEntG

Résumé des faits

Le 19 novembre 2008, l'ancienne commune de A. requit le droit d'exproprier pour cause d'utilité publique diverses portions de terrains correspondant aux limites d'un chemin piétonnier reliant le lieu-dit D. au vieux village de A. Cet itinéraire alternatif au lacet que dessine la route cantonale fait partie, depuis le 16 octobre 1992, du réseau principal des chemins pour piétons et de randonnée pédestre de cette

ancienne collectivité publique. Les autorités communales voulaient en acquérir la propriété afin de régler les problématiques d'entretien, de sécurité et de propriété y relatives. En 2003, elles avaient entamé les démarches visant à reprendre en mains publiques les bandes de terrain concernées mais, confrontées à l'échec de ce processus d'acquisition de gré à gré, elles s'étaient résolues à procéder par voie d'expropriation. Cette procédure aboutit le 30 septembre 2009 à une décision du Conseil d'Etat conférant à la commune de B., qui regroupe, depuis le 1^{er} janvier 2009, les anciennes communes de la vallée C., le droit d'exproprier.

Par avis inséré au Bulletin officiel, le bureau du collège d'experts communiqua la composition de la commission d'estimation chargée de taxer les biens à exproprier. A sa lecture, l'avocat de X. Z. et de son frère, Y. Z., s'étonna que ses clients, tenus de céder une portion de 24 m² du n° 396 (d'une surface totale de 240 m²) leur appartenant par moitié chacun, n'eussent pas été personnellement avisés du projet d'expropriation. Il en fit part au Conseil d'Etat le 11 novembre 2010. Le Service des affaires intérieures et communales (SAIC), en charge de l'instruction, remédia à cette irrégularité. La procédure d'expropriation fut, pour eux, répétée. X. Z. et Y. Z., ainsi que leurs parents, les époux Z., présentés comme usufruitiers de la parcelle concernée, signifièrent leur opposition à l'expropriation. Leurs objections étaient d'ordre formel ; elles portaient sur des aspects tenant à la compétence des autorités chargées de traiter l'affaire et au contenu (insuffisant) du dossier produit à l'appui de la requête d'expropriation. Ils invoquaient également des griefs de fond tirés, pour l'essentiel, de l'absence d'intérêt public des restrictions que la commune de B. voulait leur imposer et de leur caractère disproportionné.

Statuant le 22 juin 2011, le Conseil d'Etat agréa à nouveau la demande d'expropriation de la commune de B., en écartant simultanément l'opposition de la famille Z. Sur ce point, il jugea que la présentation d'un projet d'ouvrage ou d'autres pièces au sens de l'article 20 alinéa 1 lettres b et c de la loi du 8 mai 2008 sur les expropriations (LEx ; RS/VS 710.1) ne s'imposait pas, contrairement à ce que soutenaient les opposants, vu que la commune de B. souhaitait seulement acquérir un chemin pédestre existant, homologué comme tel et au bénéfice d'un droit de passage légal, avec, le cas échéant, ses abords immédiats. Le Conseil d'Etat assura que les éventuelles améliorations ultérieures de cet ouvrage s'effectueraient conformément aux procé-

dures y relatives, même si la commune de B. n'aurait plus à solliciter l'avis préalable de nombreux tiers, ce qui allait faciliter la réalisation de futurs travaux. L'autorité de recours ne décela aucun excès dans les emprises fixées par le plan d'expropriation, la perte subie par les propriétaires concernés étant minime et n'allant pas au-delà de ce qui était nécessaire pour atteindre le but d'intérêt général poursuivi, à savoir le maintien et l'entretien rationnel d'un chemin de grande importance locale. En définitive, l'intérêt collectif à pérenniser le caractère public de cette liaison piétonne et à faciliter les interventions communales sur celle-ci primait à l'évidence sur les intérêts privés résiduels des opposants, invités, pour le solde, à faire valoir leurs prétentions dans le cadre de la procédure d'expropriation encore à mener.

Le 29 août 2011, la famille Z. conclut à l'annulation de ce prononcé communiqué le 28 juin 2011. En bref, ils invoquent une violation de l'article 20 LEx/VS, arguent de la protection de la bonne foi et de l'interdiction de l'arbitraire et dénoncent une restriction inadmissible à leur droit de propriété.

Considérants (extraits)

(...)

3. a) Le principe de la proportionnalité, troisième des conditions à la restriction d'un droit fondamental (art. 36 al. 3 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 – Cst. féd. ; RS 101), se divise en trois règles secondaires : celles d'aptitude, de nécessité et de proportionnalité au sens étroit (ATF 130 II 425 consid. 5.2). Paraissant s'en prendre implicitement à la deuxième d'entre elles, qui veut, en matière d'expropriation, que l'autorité se limite à la cession d'un droit réel restreint ou d'un droit temporaire, si, de cette manière, le but de l'expropriation peut être atteint (cf. art. 5 al. 3 LEx/VS), la famille Z. reproche au Conseil d'Etat de n'avoir pas établi en quoi l'existence du chemin actuel était menacée et en quoi l'état actuel du passage nécessitait un entretien.

b) L'expropriation ne peut effectivement frapper plus de droits que ceux qui lui sont nécessaires pour atteindre le but poursuivi (P. Zen-Ruffinen/C. Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, n° 1036). En vertu de ce principe, l'expropriant ne peut

exiger l'expropriation du droit de propriété lorsque, par exemple, la constitution d'une servitude de non-bâtir suffit (ATF 115 Ib 13 consid. 3b) ou quand une simple servitude (de passage) pourrait suffire pour créer un chemin piétonnier (P. Moor, Droit administratif, vol. III, p. 404). La règle ne signifie toutefois pas que seul ce qui est absolument nécessaire puisse être exproprié : l'expropriation peut en effet s'étendre à tout ce qu'exige, du point de vue tant juridique que technique, l'exécution raisonnable de l'ouvrage (ATF 105 Ib 187 consid. 6a). L'intérêt public commande notamment que les rapports juridiques soient réglés de façon claire, simple et précise, afin d'éviter des difficultés ultérieures ou des charges et des frais disproportionnés (ibidem et les références ; P. Moor, op. cit., p. 403). En outre, l'expropriation partielle d'un droit ne se justifie qu'à la condition que cette mesure, censée être plus douce, préserve effectivement mieux les intérêts de l'exproprié dans le cas d'espèce (arrêt du Tribunal administratif fédéral A-3713/2008 du 15 juin 2011 consid. 31.4).

La décision attaquée indique que la liaison piétonne bénéficie d'un « droit de passage légal », affirmation que les recourants contestent à tort : l'article 1 alinéa 2 de l'ancienne loi d'application de la loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre (LALCPR ; RO/VS 1989 p. 8 ss), dans sa teneur modifiée le 6 décembre 2002 (cf. B.O. n° 17 du 28 avril 2006 p. 841 ss), dit en effet que les plans des réseaux des chemins pour piétons et de randonnée pédestre approuvés sont constitutifs d'un droit de passage public (cf. ég. art. 1 al. 2 de la loi sur les itinéraires de mobilité de loisirs du 14 septembre 2011 – LIML ; RS/VS 704.1). Le dossier ne permet par contre pas de savoir si les parcelles concernées par le chemin litigieux, notamment celle des recourants, sont grevées de servitudes de passage public. L'issue du litige s'impose toutefois sans qu'il soit nécessaire d'éclaircir ce point. Au vu des règles rappelées au paragraphe précédent, le Tribunal ne saurait en effet censurer la volonté communale d'acquérir la propriété du chemin litigieux et, ce faisant, contraindre les autorités locales à se contenter de servitudes de passage public éventuellement existantes.

Comme vu plus haut, cet itinéraire piéton fait en effet office de liaison entre D. et le vieux village de A., solution alternative agréable et bien plus courte que celle qu'offre la RC. Dans ces circonstances, une élucidation durable des rapports juridiques existants à propos de cet ouvrage fréquenté et formellement intégré au réseau villageois de

communication paraît effectivement judicieuse, par exemple s'agissant des problèmes de responsabilité (cf. EGV-SZ 2004 n° 19.2 consid. 2.8.2). Le Conseil d'Etat a en outre souligné que d'éventuelles améliorations ultérieures seraient notablement facilitées si la commune de B. en devenait propriétaire, puisque, sous réserve des procédures topiques en la matière, elle n'aurait pas à solliciter l'avis – ou, plus exactement, l'accord – de nombreux tiers pour les effectuer. Les recourants ne contestent pas cet argument pertinent, mais se bornent à demander en quoi l'état actuel du passage nécessiterait un entretien. La réponse tient dans l'expérience de la vie : il appert qu'une liaison piétonne – à l'instar d'une route – s'entretient, ce d'autant plus que celle dont il s'agit en l'espèce est prisée du public, qu'elle se situe à près de 2'000 mètres d'altitude et que la commune de B. entend en assurer la praticabilité l'hiver (cf. sa détermination du 21 septembre 2011, ch. III.2). Pour le reste, si X. Z. et Y. Z. ne demeuraient pas propriétaires de la portion de 24 m² concernée, la commune de B. a admis un report de densité sur le solde de leur parcelle. Les intéressés n'avancent aucun motif dénotant qu'au vu de l'ouvrage dans son ensemble, cette solution ne correspondrait pas à celle que postule une pesée correcte et objective des intérêts publics et privés en présence. A vrai dire, leur position s'apparente à une objection de principe à l'expropriation, quelles que soient les modalités de celle-ci.

c) Le principe de la proportionnalité interdit en outre à l'expropriant d'exproprier une surface de terrain supérieure à celle qui lui est nécessaire pour atteindre le but poursuivi (P. Zen-Ruffinen/C. Guy-Ecabert, op. cit., n° 1036). En relation avec leur moyen tiré d'une violation de l'article 20 LEx/VS, les recourants critiquent les emprises ressortant du plan d'expropriation. Ils s'étonnent, en particulier, que leur bien-fonds soit exproprié sur une largeur de 1 m en amont et de 1 m 40 en aval. Cette différence de 40 cm pourrait prêter à discussion s'il était question de créer un accès à ce jour inexistant. Toutefois, et ainsi que la commune de B. l'a observé le 21 septembre 2011, le géomètre s'est en l'occurrence borné à relever l'emprise actuelle du chemin existant. Correspondant à une situation de fait dont les recourants se sont accommodés, l'écart susvisé échappe d'autant mieux à la critique que la densité des surfaces expropriées est reportée sur le solde du n° 396. Ces motifs suffisent à écarter ce grief que les recourants réitèrent céans en alléguant une prétendue contradiction avec « l'état antérieur des limites, servitudes », sans toutefois

étayer leurs propos, ni tenter d'expliquer concrètement en quoi l'étendue spatiale de l'expropriation serait exagérée ou pourquoi le Conseil d'Etat se serait trompé en rejetant ce moyen. Le raisonnement vaut pareillement pour les critiques fondées sur la largeur de 2 m et de 1 m 50 calculée en tenant des compte des emprises sur les n^{os} 396 et 383, respectivement 385.

4. a) Entre autres réquisits formels, la demande d'expropriation doit, aux termes de l'article 20 LEx/VS, contenir un descriptif sommaire du projet (let. b) et les autres pièces nécessaires à la compréhension générale du projet (let. c). Dénonçant une violation de cette disposition, les recourants se plaignent que la requête communale n'était pas accompagnée de tous les documents mentionnés par la loi et qu'elle ne comportait pas une estimation du coût de l'ouvrage et de son financement. Ils font également valoir, en raison du caractère prétendument indéterminé de l'ouvrage, de vagues incertitudes tenant à la compétence de l'organe d'instruction et de l'autorité de décision ainsi qu'à la pertinence de la procédure choisie.

b) En exigeant de la part de l'expropriant un dossier clair et complet, l'article 20 LEx/VS ne vise qu'à « éviter des oppositions dues simplement à un manque d'information, qui retardent l'exécution de l'ouvrage et provoquent souvent un renchérissement des coûts qui est à sa charge » (cf. Message relatif à la LEx/VS, in BSGC de février 2008, p. 402). Or, comme on l'a vu (consid. 2b), l'expropriation requise par la commune de B. n'est pas liée à la réalisation d'un ouvrage particulier. Cette collectivité publique veut uniquement acquérir la propriété d'une installation existante qu'elle n'entend pas modifier. Sous cet angle, les pièces et les renseignements dont les recourants déplorent l'absence n'étaient effectivement pas nécessaires pour statuer sur la requête litigieuse, dont l'objet et les modalités sont clairement et suffisamment définis. Tout au plus sied-il d'observer que la largeur plus importante de la première portion du tracé, qui ne concerne pas le n° 396 mais suscite néanmoins l'incompréhension de leurs propriétaires, s'explique par l'existence, à cet endroit, d'une route goudronnée conduisant aux abris publics situés au sud du n° 383 (cf. détermination communale du 27 avril 2011, ad 4-5). Enfin, les documents accompagnant la requête communale n'avaient pas à traiter du sort de la « haie de sapin de plus de 30 ans [bordant] le n° 396 », dès lors que l'expropriation litigieuse ne s'accompagne d'aucun travail de construction. Cette problématique,

en l'état virtuelle, sera traitée, le cas échéant, dans le cadre de la procédure d'expropriation à venir, comme l'a justement souligné le Conseil d'Etat.

c) Sous l'angle procédural, cette autorité était bien compétente pour conférer le droit d'expropriation, conformément à l'article 24 LEx/VS, et au terme d'une demande qui devait lui être transmise en application de l'article 19 de cette loi. La procédure n'avait pas été menée d'après une autre législation, notamment celle sur les routes, dès lors qu'il n'est ici nullement question de travaux de construction, de correction ou de réfection (cf. art. 39 et 52 de la loi sur les routes du 3 septembre 1965 – LR ; RS/VS 725.1 et art. 19 al. 2 LEx/VS). Une procédure d'approbation de plans ne s'imposait pas plus sous l'angle de la LALCPR, vu que le chemin litigieux fait d'ores et déjà partie du plan homologué des réseaux de chemins pour piétons et chemins de randonnée pédestre de l'ancienne commune de A. Le litige ne touche qu'à un unique problème d'expropriation. Quant à l'incertitude évoquée au niveau des organes censés instruire la requête, elle n'est de toute manière pas de nature à affecter les droits de partie des recourants, qui ont pu, dans cette procédure conduite par le SAIC, valablement défendre leur point de vue, ce qu'ils ont du reste fait. Le moyen tiré d'une violation de l'article 20 LEx/VS tombe donc à faux.

(...)

6. a) Aucun des arguments ne démontrant l'illégalité du prononcé attaqué, le recours formé à son encontre doit être rejeté (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).