

A1 16 185

**ARRÊT DU 13 JUILLET 2017**

**Tribunal cantonal du Valais**

**Cour de droit public**

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

**en la cause**

**COMMUNE DE D \_\_\_\_\_**, recourante

**contre**

**COMMISSION D'ESTIMATION**, autorité attaquée, et **F \_\_\_\_\_, G \_\_\_\_\_, H \_\_\_\_\_, I \_\_\_\_\_, J \_\_\_\_\_, K \_\_\_\_\_, L \_\_\_\_\_, M \_\_\_\_\_, N \_\_\_\_\_, O \_\_\_\_\_, P \_\_\_\_\_, Q \_\_\_\_\_, R \_\_\_\_\_, S \_\_\_\_\_, T \_\_\_\_\_, U \_\_\_\_\_, V \_\_\_\_\_, W \_\_\_\_\_, X \_\_\_\_\_, Y \_\_\_\_\_, Z \_\_\_\_\_**, (tiers concernés)

(Expropriation)

recours de droit administratif contre vingt-et-une décisions du 18 avril 2016

## Faits

**A.** Voté en Conseil général le 19 juin 1996 et approuvé en Conseil d'Etat le 18 mars 1998, le règlement des constructions et des zones de la commune de D \_\_\_\_\_ (RCCZ) prévoit, à son art. 107, des zones à aménager selon des cahiers des charges (CdC) annexés à ce règlement. Les CdC fixent les objectifs et les règles d'aménagement à concrétiser par des projets d'aménagement à approuver par le Conseil communal qui décide, ensuite, d'ouvrir à la construction tout ou partie des périmètres de ces projets dont le but est de permettre l'utilisation des terrains pour y bâtir selon les normes fixées par le RCCZ (cf. son art. 107).

Le CdC n° xxx (D \_\_\_\_\_-A \_\_\_\_\_) visait à organiser et structurer les possibilités de bâtir en tenant compte du site, classé en zone à bâtir de faible densité R2 à aménager (art. 107 et 114 RCCZ), ainsi que de sa relation avec le coteau viticole. A cet effet, un plan d'aménagement détaillé (PAD) devait impérativement être établi de manière à fixer les possibilités de bâtir (implantation et volumétrie), les dessertes et les équipements. Une règle dispositive du CdC était libellée « rappeler les parcelles en fonction des possibilités de bâtir. Tenir compte des nuisances dues au bruit le long de la route de Montana » (route cantonale n° 46).

**B.** Le Conseil communal de D \_\_\_\_\_ a approuvé le 30 novembre 2004 le PAD « A \_\_\_\_\_, secteur sud » et son règlement (R PAD), après une enquête publique au Bulletin officiel (B. O) n° xxx du xxx 2004. Le périmètre du PAD englobait, dans leur ancien état (AE), les parcelles n<sup>os</sup> AA \_\_\_\_\_ à BB \_\_\_\_\_, CC \_\_\_\_\_, DD \_\_\_\_\_ et 744 m<sup>2</sup> du n° EE \_\_\_\_\_ du cadastre municipal.

L'art. 3 § 2 R PAD énumérait ces immeubles. L'art. 4 qualifiait d'impératifs le R PAD et un plan de situation au 1.500, d'indicatifs des coupes au 1.500, un rapport écologique et un rapport sur l'architecture ; son § 3 disait que, pour les questions non réglées par les documents impératifs, le Conseil communal devait s'inspirer des objectifs et des principes de l'art. 2 qui parlait d'un ensemble bâti cohérent d'une haute qualité, d'une bonne intégration des futures constructions, de règles architecturales et d'une conception urbanistique destinées à définir un cadre de vie agréable. Selon l'art. 5 R PAD, le plan de situation au 1 :500 réglait de manière précise le périmètre, l'implantation des bâtiments principaux, l'accès à ces bâtiments, le stationnement des véhicules, l'accès aux stationnements couverts et non couverts, l'accès de service (al. 1) ; en revanche, ses indications sur l'aménagement des espaces extérieurs n'avaient pas de

fiabilité à l'échelle (al. 2). A teneur de l'art. 6 R PAD, seul de l'habitat groupé sous forme de villas urbaines (5 - 6 unités/appartements familiaux) serait autorisé, sauf au bâtiment n° 16 qui aurait un moindre nombre d'unités. L'art. 12 R PAD fixait à 0.5 l'indice d'utilisation en se référant à l'art. 109 RCCZ arrêtant cet indice à 0.35 en zone R ; il prévoyait que ce chiffre pouvait passer « à 0.5 pour habitat groupé de 5 unités au moins ».

**C.** Le 1<sup>er</sup> avril 2015, le Conseil d'Etat a approuvé un projet communal de construction d'un pont sur la B \_\_\_\_\_, de passages pour piétons en rive gauche de ce cours d'eau, d'une prolongation d'un trottoir en bordure de la route cantonale 46, ainsi que d'une adaptation de la B \_\_\_\_\_. Le ch. 1 de cette décision listait divers plans, dont un plan de situation des expropriations autorisées en vue de l'exécution, par la commune de D \_\_\_\_\_, de ces ouvrages déclarés d'utilité publique (ch. 2). Ces expropriations devaient amputer le n° FF \_\_\_\_\_ (1430 m<sup>2</sup>) de 41 m<sup>2</sup>, le n° GG \_\_\_\_\_ (179 m<sup>2</sup>) de 50 m<sup>2</sup>, le n° HH \_\_\_\_\_ (1806 m<sup>2</sup>) de 441 m<sup>2</sup>, le n° II \_\_\_\_\_ (1753 m<sup>2</sup>) et le n° JJ \_\_\_\_\_ (2611 m<sup>2</sup>) de 365 m<sup>2</sup>. Ces immeubles résultent de redistributions, évoquées par le CdC n° 12 (cf. let. A ci-dessus), des surfaces de l'AE du périmètre du PAD.

**D.** Après que le Conseil d'Etat eut décidé, le 13 janvier 2016, d'autoriser la commune de D \_\_\_\_\_ à prendre possession anticipée des surfaces susmentionnées, la Commission d'estimation chargée de fixer les indemnités dues aux expropriés les a déterminées sur la base d'un prix unitaire de 150 fr./ m<sup>2</sup> en rendant, le 18 avril 2016, 21 décisions qu'elle a communiquées, le 19 avril 2016, aux 22 propriétaires ou copropriétaires des biens-fonds en cause, dont deux, soit les n<sup>os</sup> JJ \_\_\_\_\_ et GG \_\_\_\_\_ appartiennent à I \_\_\_\_\_ ; le solde appartient aux autres personnes énumérées à la page 1 du présent arrêt. La décision (n° 5) relative aux parcelles n<sup>os</sup> JJ \_\_\_\_\_ et GG \_\_\_\_\_ ramenait l'indemnité due à I \_\_\_\_\_ à 75 fr./m<sup>2</sup> si cet exproprié conservait l'indice d'utilisation afférent aux surfaces à acquérir par l'expropriante.

Relancée le 24 juin 2016 par le Service technique municipal, la Commission d'estimation déclara, le 28 juin 2016, avoir omis d'envoyer ces décisions à l'expropriante, puis répara cet oubli le 4 juillet 2016.

**E.** Le 19 juillet 2016, la commune de D \_\_\_\_\_ a déféré céans les 22 décisions du 18 avril 2016 de la Commission en concluant à leur réforme dans le sens d'une réduction des indemnités allouées aux expropriés.

La recourante admet que le terrain dont il s'agit peut effectivement valoir 150 fr./ m<sup>2</sup> si l'on table sur son classement en zone de faible densité et si on peut encore le créditer d'un indice d'utilisation. A écouter la commune de D \_\_\_\_\_, cet indice n'est plus disponible quant aux parcelles n<sup>os</sup> II \_\_\_\_\_, FF \_\_\_\_\_, HH \_\_\_\_\_ et GG \_\_\_\_\_, dont tout le potentiel de construction a été épuisé par les bâtiments réalisés en vertu du PAD. En outre, toutes les surfaces expropriées des n<sup>os</sup> II \_\_\_\_\_, HH \_\_\_\_\_ et JJ \_\_\_\_\_ sont inconstructibles, car elles sont dans un espace réservé aux eaux. Il en va de même des surfaces expropriées des n<sup>os</sup> FF \_\_\_\_\_ et GG \_\_\_\_\_, qui sont dans l'alignement de la route cantonale 46. De plus, ces surfaces, aménagées par l'expropriante, font partie de son domaine public ; elles ont « un rôle de transition dans le cadre du (PAD) par rapport à la route avec aménagements paysagés ».

A propos de la parcelle n° JJ \_\_\_\_\_ de I \_\_\_\_\_, la commune de D \_\_\_\_\_ conteste la légalité de la décision n° 5 en tant qu'elle prévoit que l'indemnité de 150 fr./m<sup>2</sup> sera ramenée à 75 fr./m<sup>2</sup> si l'indice d'utilisation de sa portion expropriée est transféré sur un autre bien-fonds. Ce transfert serait impossible, du moment que l'intégralité de cet indice a déjà servi lors de la construction des bâtiments autorisés au vu du PAD.

La recourante cite, enfin, les ACDP A1 10 xxx ss /2017 du 11 février 2011 et A1 11 xxx du 28 mars 2012 pour exiger que les indemnités litigieuses soient réduites dans une proportion comparable à celles décidées dans ces arrêts.

Le 19 août 2016, I \_\_\_\_\_ a implicitement conclu au rejet du recours et sollicité un arrêt sur un autre différend qu'il a avec la commune de D \_\_\_\_\_.

Le 31 août 2016, la Commission d'estimation a proposé de débouter la recourante.

Le 1<sup>er</sup> septembre 2016, H \_\_\_\_\_ a renoncé à répondre au recours. Les autres expropriés ont gardé le silence.

Les ultimes remarques de la recourante sont du 29 septembre 2016.

### Considérant en droit

1. La commune de D \_\_\_\_\_ a qualité pour recourir ; elle a agi dans les formes voulues et avec assez de célérité pour bénéficier de la règle prescrivant que la notification irrégulière d'une décision ne doit entraîner aucun préjudice pour les parties, d'où suit qu'elle ne doit, non plus, pas avantager certaines d'entre elles, ce qui arriverait si l'on retenait que les indemnités critiquées sont désormais en force, faute d'avoir été attaquées dans le délai courant dès leurs notification aux expropriés (art. 80 al. 1 lit. a-d, 44 al. 1 lit. a, 46, 48, 56, 29 et 31 de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives - LPJA ; RS/VS 172.6 ; art. 42 de la loi du 8 mai 2008 sur les expropriations - LcEx ; RS/VS 170.1 ; cf. sur l'art. 31 LPJA p. ex. ATF v2D\_16/2016 du 14 novembre 2016 cons. 3 3.1 ss).

2. Aux termes de l'art. 11 al. 1 LcEx, qui concrétise les garanties de l'art. 26 al. 2 Cst féd., l'expropriation n'a lieu que moyennant indemnité pleine et entière. D'après l'art. 13 LcEx, 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 LcEX exclut l'indemnisation de droits ou de prétentions résultant d'actes abusifs « ou créés exclusivement pour obtenir une indemnité ». Attendu l'art. 15 LcEx, la date déterminante pour établir la valeur vénale est celle de la fixation de l'indemnité ou 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 LcEx correspond au prix d'achat dont on peut raisonnablement supputer qu'il aurait été consenti, à la date déterminante (cf. art. 15 LcEx), 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 xxx du 12 août 2016 cons. 4.1 et les citations).

4. La recourante attribue aux surfaces expropriées un rôle de transition entre la route publique et le périmètre du PAD. Elle en infère que ces surfaces ont, en pratique, une fonction analogue à celle d'éléments de son domaine public. La commune de D \_\_\_\_\_ a avancé ces affirmations, que les propriétaires de ces surfaces n'ont pas cherché à démentir, pour assimiler la présente affaire à celles jugées par les ACDP A1 10 xxx ss /2012 et A1 11 xxx.

5. Le premier de ces arrêts a baissé à 125 fr./m<sup>2</sup> des indemnités de 500 fr./m<sup>2</sup> allouées par une Commission d'estimation pour des terrains, propriété de particuliers qui avait accepté que ladite commune y installe des trottoirs. Cette réduction avait été opérée au motif que l'emprise de ces trottoirs était un avant-terrain frappé d'alignement et qui ne valorisait ni les bâtiments que longeaient ces trottoirs, ni les surfaces demeurées en mains privées des biens-fonds où se trouvaient ces ouvrages réalisés par la commune. Le cons. 4d de l'ACDP A1 10 xxx ss /2012 avait rappelé à ce sujet la pratique selon laquelle l'expropriation des avants-terrain s'indemnise à hauteur de 25% à 50% de la valeur vénale du terrain constructible, voire à 25% au plus de cette valeur, notamment si la perte de la surface expropriée n'entrave pas l'utilisation et/ou la constructibilité de la parcelle restante (ATF 1C\_361/2009 du 14 décembre 2010 cons. 2.1 et 3.2 ; dans le même sens : ATF 1C\_339/2013 du 27 août 2013 cons. cons. 2.4).

Cette pratique a aussi été appliquée dans l'ACDP A1 11 xxx pour un autre trottoir aménagé par la commune sur des parcelles de tiers (cons. 7 ; cf. ATF 1C\_239/2012 cons. 5.3).

6. Les décisions attaquées relatent que la Commission d'estimation « a tenu compte des expropriations antérieures dans le secteur et de la situation actuelle de l'aménagement projeté » pour arrêter les indemnités dues aux expropriés. La commune de D \_\_\_\_\_ ne nie pas l'existence de ces expropriations précédentes. Elle ne prétend, non plus, pas que la Commission se serait illégalement écartée des prix fixés lors de ces expropriations ou de ventes de gré à gré dans le quartier. Elle n'a pas démenti I \_\_\_\_\_ quand il a souligné, en produisant une décision du 18 mai 2011 d'une autre Commission d'estimation, que celle-ci avait taxé à 280 fr./m<sup>2</sup> une bande de terrain du n° 9221, limitrophe du n° FF \_\_\_\_\_, qui avait été partiellement exproprié pour l'exécution de travaux sur la route cantonale 46. Cela étant, on peut partir de l'idée que les 21 décisions auxquelles s'en prend la recourante fixent des indemnités de 150 fr./m<sup>2</sup> en diminuant de moitié un prix du marché actualisé à quelque 300 fr./m<sup>2</sup>.

La commune de D \_\_\_\_\_ raisonne comme si le prix usuel des terrains comparables aux parcelles qu'elle exproprie partiellement ici était de 150 fr./m<sup>2</sup>, qu'il faudrait réduire non de 50%, mais de 25%, comme dans les procès jugés dans les ACDP synthétisés au cons. 5.

C'est oublier que la Commission d'estimation n'a pas constaté inexactement les faits en tablant sur un prix courant du sol de l'ordre 300 fr./m<sup>2</sup>. L'abattement de 50% qu'elle a décidé sur ce prix est certes inférieur à celui ressortant des ACDP précités. Attendu le large pouvoir d'appréciation que dénotent les variations de 25 à 50% admissibles en cette matière par la jurisprudence, on ne voit pas pourquoi on devrait suspecter d'emblée l'autorité attaquée d'avoir illégalement usé de sa latitude de jugement.

Les griefs de la commune de D \_\_\_\_\_ ne débouchent pas sur le constat d'une pareille illégalité. Ils reviennent à soutenir que le sol exproprié n'est, en soi plus constructible, parce qu'il est frappé d'alignements, routiers ou au autres, et parce que son indice d'utilisation a été épuisé par les bâtiments construits en vertu du PAD. Mais les handicaps de ce genre sont le lot de la plupart des avant-terrains, sans qu'il faille nécessairement les exproprier, de ce seul chef, au quart plutôt qu'à la moitié de leur valeur vénale.

7. Edicté sur délégation législative (cf. art. 13 al. 2 de la loi du 8 février 1996 sur les constructions (LC ; RS/VS 705.1), l'art. 5 al. 4 de l'ordonnance du 2 octobre 1996 sur les constructions (OC ; RS/VS 705.100) énonce que « les communes peuvent prévoir dans leur RCC que les surfaces cédées pour des raisons d'utilité publique sont prises en compte dans la surface constructible du terrain. La surface cédée prise en considération ne peut dépasser 20% de la surface constructible du terrain ». L'art. 103 lit. b RCCZ use de cette faculté ; on y lit que « le (Conseil communal) peut autoriser un propriétaire à compter dans la surface constructible les surfaces destinées à une utilisation publique, à condition que la surface cédée représente moins de 20% de la surface constructible ».

La décision n° 5 de la Commission d'estimation mentionne que I \_\_\_\_\_ avait demandé un report d'indice de densité que cette autorité lui a correctement refusé parce que cette décision était de la compétence du Conseil communal.

L'autorité attaquée a toutefois statué que l'indemnité due à I \_\_\_\_\_ serait de 75 fr./m<sup>2</sup> au de 150fr./m<sup>2</sup> si le prénommé conservait « la densité sur la surface expropriée », autrement dit si le Conseil communal consentait, dans l'examen d'un projet de construction, à ajouter cette surface à la surface constructible selon les modalités évoquées à l'art. 103 lit. b RCCZ.

Ce faisant, elle n'a nullement lésé les intérêts de la Commune de D \_\_\_\_\_ à qui il demeure loisible de statuer, le moment venu, sur cette question d'indice d'utilisation, tout en étant, en principe, tenue d'indemniser I \_\_\_\_\_ à 150 fr./m<sup>2</sup> si ce dernier n'obtient, en définitive, pas le calcul de surface constructible qu'il a évoqué devant la Commission d'estimation.

**8.** Attendu l'art. 42 al. 1 et 2 LcEx, l'objet du procès se limite à la légalité de la décision de la Commission d'estimation (cf. art. 72 LPJA). Celle-ci n'avait pas à connaître des griefs de I \_\_\_\_\_ contre une contribution de plus-value que lui a imposée le Conseil communal, litige à régler dans des procédures distinctes de la présente, où il n'a pas à être abordé (cf. p. ex. art. 22 ss loi du 15 novembre 1988 concernant la perception des contributions de propriétaires fonciers aux frais d'équipements et aux frais d'autres ouvrages publics RS/VS 701.6).

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

**10.** Les frais sont, à titre exceptionnel, remis à la recourante (art. 42 al. 3 LcEX ; art. 89 al. 2 LPJA).

**Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce**

1. Le recours est rejeté.
2. Il n'est pas perçu de frais.
3. Le présent arrêt est communiqué à la Commune de D \_\_\_\_\_, à la Commission d'estimation et aux tiers concernés énumérés à la page 1.

Sion, le 13 juillet 2017.