

## **Expropriation Enteignung**

*ATC (Cour de droit public) du 13 juillet 2017 – A1 16 185*

### **Expropriation de surfaces assimilables à des avant-terrains**

- Notion de valeur vénale du droit exproprié (art. 13 LcEx ; consid. 2 et 3).
- Indemnisation des avant-terrains ; large pouvoir d'appréciation de la Commission d'estimation en la matière (consid. 4 à 6).
- Indemnité et report d'indice (art. 5 al. 4 OC ; consid. 7).

### **Enteignung von mit Vorgartenland vergleichbaren Flächen**

- Begriff des Verkehrswerts des enteigneten Rechts (Art. 13 kEntG; E. 2 und 3).
- Entschädigung für Vorgartenland, grosser Ermessensspielraum der Schätzungskommission in dieser Frage (E. 4 bis 6).
- Entschädigung und Nutzungsübertragung (Art. 5 Abs. 4 BauV; E. 7).

## **Faits (résumé)**

Le 1<sup>er</sup> avril 2015, le Conseil d'Etat a approuvé un projet communal de construction d'un pont sur un cours d'eau, de passages pour piétons en rive gauche de celui-ci, de prolongation d'un trottoir en bordure de la route cantonale et de correction du lit du cours d'eau. Le chiffre 1 de cette décision listait divers plans, dont un plan de situation des expropriations autorisées en vue de l'exécution, par la commune de A., de ces ouvrages déclarés d'utilité publique (ch. 2).

Après que le Conseil d'Etat eut décidé, le 13 janvier 2016, d'autoriser la commune de A. à prendre possession anticipée des surfaces expropriées, 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 21 décisions qu'elle a communiquées, le 19 avril 2016, aux 22 propriétaires ou copropriétaires des biens-fonds en cause. La décision (n° 5) relative aux parcelles n<sup>os</sup> xxx1 et xxx2 propriété de X. ramenait l'indemnité due à X. à 75 fr./m<sup>2</sup> si cet exproprié conservait l'indice d'utilisation afférent aux surfaces à acquérir par l'expropriante.

La commune de A. a déféré céans les 22 décisions de la Commission en concluant à leur réforme dans le sens d'une réduction des indemnités allouées aux expropriés. Elle 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, cet indice n'était plus disponible quant aux parcelles n<sup>os</sup> xxx3, xxx4, xxx5 et xxx2, dont tout le potentiel de construction avait été épuisé par les bâtiments réalisés en vertu d'un plan d'aménagement détaillé (PAD). En outre, toutes les surfaces expropriées des n<sup>os</sup> xxx3, xxx5 et xxx1 étaient inconstruc-tibles, car elles étaient dans un espace réservé aux eaux. Il en allait de même des surfaces expropriées des n<sup>os</sup> xxx4 et xxx2, qui étaient dans l'alignement de la route cantonale. De plus, ces surfaces, aménagées par l'expropriante, faisaient partie de son domaine public ; elles avaient « un rôle de transition dans le cadre du PAD par rapport à la route avec aménagements paysagés ». A propos de la parcelle n<sup>o</sup> xxx1 de X., la commune de A. conteste la légalité de la décision n<sup>o</sup> 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 exige enfin que les indemnités litigieuses soient réduites dans une proportion comparable à celles décidées dans des arrêts de céans rendus en 2011 et 2012.

Le Tribunal a rejeté le recours.

### **Considérants (extraits)**

(...)

**2.** Aux termes de l'article 11 alinéa 1 de la loi du 8 mai 2008 sur les expropriations (LcEx ; RS/VS 710.1), qui concrétise les garanties de l'article 26 alinéa 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101), l'expropriation n'a lieu que moyennant indemnité pleine et entière. D'après l'article 13 LcEx, cette indemnité comprend la pleine valeur vénale du droit exproprié (let. 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 (let. b), le montant de tous les autres dommages subis par l'exproprié, en tant qu'ils peuvent être prévus, dans le cours ordi-

naire des choses, comme une conséquence normale de l'expropriation (let. c). L'article 14 LcEX exclut l'indemnisation de droits ou de prétentions résultant d'actes abusifs « ou créés exclusivement pour obtenir une indemnité ». Attendu l'article 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'article 13 lettre 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 16 238/239 du 12 août 2016 consid. 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 A. 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 10 198 à 207 et A1 11 214.

**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 considérant 4d de l'ACDP A1 10 198 à 207 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 (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_361/2009 du 14 décembre 2010 consid. 2.1 et 3.2 ; dans le même sens : arrêt du Tribunal fédéral 1C\_339/2013 du 27 août 2013 consid. 2.4).

Cette pratique a aussi été appliquée dans l'ACDP A1 11 214 pour un autre trottoir aménagé par la commune sur des parcelles de tiers (cons. 7 ; cf. arrêt du Tribunal fédéral 1C\_239/2012 du 7 septembre 2012 consid. 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 A. 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 X. 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° xxx3, limitrophe du n° xxx4, qui avait été partiellement exproprié pour l'exécution de travaux sur la route cantonale. 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 A. 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 considérant 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 A. 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'article 5 alinéa 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'article 103 lettre b du Règlement communal des constructions et des zones de A. (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 X. 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 X. serait de 75 fr./m<sup>2</sup> au de 150 fr./m<sup>2</sup> si le pré-nommé 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'article 103 lettre b RCCZ.

Ce faisant, elle n'a nullement lésé les intérêts de la commune de A. 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 X. 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.