

A1 14 288

ARRÊT DU 6 MARS 2015

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

Composition : Jean-Pierre Zufferey, président ; Jean-Bernard Fournier et Thomas Brunner, juges

en la cause

ADMINISTRATION COMMUNALE DE M_____, recourante

contre

COMMISSION D'ESTIMATION EN MATIÈRE D'EXPROPRIATION, autorité attaquée,
et vingt-trois propriétaires expropriés

(estimation de parcelles agricoles)

recours de droit administratif contre 22 décisions du 30 septembre 2014

Faits

A. Le 19 septembre 2012 le Conseil d'Etat approuvait les plans de correction des cours d'eau des canaux existants A_____, B_____ et C_____ que lui avait présentés la commune de M_____ ; cette décision déclarait d'intérêt public les travaux décrits dans les plans, y compris leur pièce n° xxx comportant les surfaces à exproprier auprès de 40 propriétaires dont le terrain se trouvait, en partie, à l'intérieur de l'espace cours d'eau défini entre 12 et 37 m selon les profils en travers retenus. Le pt 4 du prononcé écartait les oppositions surgies durant l'enquête de novembre 2010 ; il confirmait la définition de l'espace cours d'eau légal, les effets de ce constat sur les terres cultivables (cons. 4 p. 4) et renvoyant à la phase d'expropriation les prétentions en indemnisation. Trente particuliers et deux corporations furent déboutés de leur recours contre cette décision par arrêt de céans du 12 juillet 2013 qui confirma la validité de l'espace cours d'eau et des emprises inscrites dans le plan d'expropriation (cons. 4.3.4 et cons. 5 et 6 de l'arrêt A1 12 284). Le Tribunal fédéral débouta lui aussi les recourants de leurs moyens dans son arrêt du 16 juillet 2014 (affaire 1C_741/2013) après avoir dit, le 30 octobre 2013, que l'effet suspensif du recours n'empêchait pas la commune de M_____ d'engager la procédure d'expropriation.

B. La municipalité de M_____ n'ayant pu acquérir les surfaces utiles à la suite de son offre directe faite de gré à gré aux propriétaires en décembre 2010, elle a sollicité, en novembre 2013 la désignation d'une commission d'estimation, ce qu'a fait le bureau du collège d'experts le 17 janvier 2014. La Commission présidée par D_____ a donc entendu sur les lieux le 17 mars 2014 les propriétaires touchés par l'acquisition d'une partie de leurs biens-fonds, la plupart s'en remettant à l'autorité pour le prix de l'expropriation, la commune ne formulant pas de proposition à cet égard. Après avoir recueilli divers renseignements, la Commission a considéré que tous les terrains se situaient en zone agricole, aux folios xxx et xxx du cadastre, que le prix moyen des transactions comparables relevées entre 2005 et 2013 sur la commune était de 9 fr./m², prix qu'il convenait de majorer en raison des inconvénients de culture et de la faible emprise ordinairement soustraite à la parcelle d'origine, tenant aussi compte de la proposition de gré à gré de 2010 à partir de laquelle les prix s'étaient stabilisés ou dégradés ; elle a ainsi arrêté à 15 fr./m² le prix du terrain exproprié (18 fr. pour deux parcelles expropriées en totalité), y compris la valeur du capital-plantes (ch. 1), frais des remises en état agricoles à la charge de l'œuvre en sus (ch. 2 ou 3), notifiant le même jour ses 22 décisions dont le détail est le suivant :

N° décision	Nom / Prénom	Parcelles	Contenance	Nature	Expropriation
1	E_____	xxx1	1624	Champ, pré	91
		xxx2	1621	Champ, pré	90
2	F_____ Sàrl	xxx3	1286	Champ, pré	100
		xxx4	2684	Champ, pré	65
		xxx5	620	Champ, pré	30
		xxx6	1295	Champ, pré	2
		xxx7	1177	Champ, pré	46
		xxx8	1394	Champ, pré	53
3	G_____	xxx9	1419	Champ, pré	556
4	H_____	xxx10	1486	Remise/ Champ, pré	323
5	I_____	xxx11	2227	Champ, pré	81
		xxx12	2466	Champ, pré	292
6	J_____	xxx13	2005	Champ, pré	246
7	K_____	xxx14	883	Vigne	112
		xxx15	844	Vigne	114
		xxx16	829	Vigne	118
8	L_____	xxx17	971	Champ, pré	121
9	N_____	xxx18	1682	Champ, pré	545
10	O_____	xxx19	1407	Vigne	204
11	P_____	xxx20	806	Vigne	96
		xxx21	587	Vigne	85
		xxx22	1413	Vigne	193
12	Q_____	xxx23	1636	Remise/ Champ, pré	330
13	R_____	xxx23	Idem 12		
14	S_____	xxx24	1903	Champ, pré	103
15	T_____	xxx25	1945	Vigne	293
16	U_____	xxx17	Idem 8		
17	V_____	xxx26	3543	Champ, pré	510
		xxx27	1714	Champ, pré	totale
		xxx28	1907	Remise/ Champ, pré	totale
18	W_____	xxx29	1906	Champ, pré	101
19	X_____	xxx30	2298	Champ, pré	106
		xxx31	921	Champ, pré	52
		xxx32	1213	Champ, pré	70
		xxx33	1684	Champ, pré	95
		xxx34	1244	Champ, pré	70
		xxx35	2857	Remise/ Champ, pré	17
20	Y_____	xxx36	1559	Champ, pré	88
21	Z_____	xxx37	2491	Champ, pré	141
		xxx38	1820	Champ, pré	102
		xxx39	1163	Champ, pré	63

22	AA_____	xxx38	Idem 21
----	---------	-------	---------

C. Dans 4 envois du 3 novembre 2014, la commune de M_____ a interjeté 22 recours contre les 22 décisions précitées qu'elle dit avoir reçues le 7 octobre 2014, concluant principalement à la réduction de l'indemnité à 2 fr. 25 le m², subsidiairement à 4 fr. 50 et plus subsidiairement à 9 fr./m². L'expropriante fonde ses conclusions sur la jurisprudence portant sur les avant-terrains dont l'utilité serait réduite pour le propriétaire par rapport à celle qu'aurait le terrain agricole ordinaire. Elle fait référence à l'espace réservé aux eaux exigé par l'article 36a de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux ; RS 814.20), espace fixé, en application de l'article 41a ss de l'ordonnance fédérale du 28 octobre 1998 (OEaux), dans le cas particulier à 12 mètres, espace soumis à des restrictions d'exploitation ou d'aménagement particulières au vu de l'article 41c OEaux. Partant de la valeur vénale qu'elle ne discute pas, la recourante demande que le prix moyen ne soit pas majoré comme l'a fait la Commission mais réduit de 50 % voire de 75 % en raison de ces restrictions et au vu des faibles surfaces de peu d'utilité pour les exploitants que sont les m² expropriés de cet espace.

La Commission a communiqué son dossier le 1^{er} décembre 2014 et indiqué qu'elle renonçait à répondre aux recours. P_____, S_____ et les époux L_____ et U_____ ont proposé le maintien du prix retenu par les décisions du 30 septembre 2014, contestant les raisons invoquées par la commune. Un groupe de 13 personnes autour de X_____ (19, 20, 21, 22, 1, 2, 3, 4, 5, 7, 12-13, 17) a conclu au rejet du recours et requis des dépens, arguant que l'expropriation ne faisait que reporter les inconvénients sur le solde des terrains et évoquant la nécessité d'une expertise pour l'estimation du capital-plantes au cas où les rapports de la Commission n'y suffiraient pas. Cinq expropriés ne se sont pas déterminés.

A réception de ces réponses, la commune de M_____ a maintenu ses recours, le 23 janvier 2015, exposé qu'elle ne s'opposait pas à l'utilisation par les véhicules agricoles des portions expropriées et signalé la proposition de vente totale du n° xxx18 qu'elle avait reçue au prix de 9 fr./m². Le groupe X_____ a consulté le dossier et observé, le 9 février 2015, qu'il lui paraissait inadmissible que la commune, partie expropriante, ait elle-même fourni la liste des transactions et qu'elle demande la réduction du prix de la Commission alors qu'elle l'avait proposé de son propre chef en 2010.

Considérant en droit

1.1 En tant que maître d'œuvre des travaux approuvés dans les plans du 19 septembre 2012 et déclarés exécutoires le 14 août 2014 (B.O. n° 34 p. 2108), et en tant que propriétaire des canaux concernés et expropriante, la commune de M_____ est atteinte par les décisions du 30 septembre 2014 et a un intérêt à leur annulation, respectivement à leur modification, au sens des articles 42 al. 2 de la loi du 8 mai 2008 sur les expropriations (LEx ; RS/VS 170.1) et 44 al. 1 let. a de la loi du 6 octobre 1976 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA ; RS/VS 172.6 ; v. ACDP A1 10 198 du 11 février 2011, cons. 1c). Ses mémoires satisfont au surplus aux exigences de forme et de délai de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière (art. 80 al. 1 let. b-c, 46, et 48 LPJA).

1.2 Il y a lieu de joindre d'office (art. 11b al. 1 LPJA) les 22 recours déposés contre 22 décisions contestées uniquement sur la question du prix au m² et au vu des mêmes motifs, sans qu'il soit fait appel aux particularités de l'un ou l'autre terrain ou de son propriétaire. Une seule décision tranchera donc le litige lié au prix des surfaces expropriées pour les 22 destinataires des prononcés de la Commission, aucune des réponses n'évoquant du reste la nécessité de statuer individuellement dans l'un ou l'autre cas.

2.1 La recourante ne met pas en discussion le fait que la valeur vénale des portions de terrains agricoles expropriés correspond à 9 fr./m² soit à la moyenne du prix auquel ont été passées des transactions de terrains comparables dans la région. Le Tribunal peut dès lors fonder son raisonnement sur cette valeur indiquée dans toutes les décisions contestées pour déterminer si cette base doit être augmentée au montant retenu par la Commission pour équivaloir à la pleine indemnité dont parle l'article 13 LEx v. arrêt 1C.293/2011 du 12 octobre 2011 cons. 4) et qu'exigent les intimés aux recours, ou si ce montant doit être maintenu à cette quotité ou réduit selon les conclusions de la recourante en raison de la nature d'avant-terrain qu'elle attribue aux bandes parallèles au canal, d'une largeur de 4 à 5 mètres, que doit acquérir le maître d'œuvre pour obtenir l'espace cours d'eau retenu dans les profils approuvés.

2.2 Une partie des intimés se plaignent à tort de la liste de transactions qu'a obtenue la Commission et dont ils prétendent qu'elle provenait de la commune elle-même. Il suffit à cet égard de constater que la loi impose à l'autorité d'établir d'office les faits (art. 38 al. 1 LEx), citant dans ce contexte qu'elle pouvait consulter les registres publics

dont fait à l'évidence partie le cadastre communal. Dès lors, qu'elle émane du teneur du registre ou de notes des membres de la Commission, la liste figurant en pièce 6 du dossier de la première instance n'est pas critiquable dans son principe. Elle ne l'est pas non plus dans son contenu dans la mesure où la partie qui la discute ne conteste aucune des transactions que comportent les 5 pages de relevés entre les années 2005 et 2013 qui ont toutes trait à des immeubles agricoles et qu'elle ne cite aucun autre acte qu'elle omettrait et qui appuierait ses conclusions. Le moyen n'est donc pas propre à démontrer que les faits auraient, à cause de cette liste en réalité indispensable à la mise en œuvre de la méthode statistique, été inexactement établis.

2.3 C'est tout aussi vainement que la détermination du 9 février 2015 met en lumière l'offre qu'avait faite la commune aux particuliers en décembre 2010. Il suffit à cet égard de relever que la législation déclare expressément que la commission n'est pas liée par les offres des parties (art. 39 al. 3 LEx ; cf. BSGC de février 2008 p. 406 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_329/2012 du 27 novembre 2012 cons. 7 et 1C_239/2012 du 7 septembre 2012 cons. 5.3.2). En l'espèce, on doit relever que, devant la Commission, l'expropriante n'a formulé aucune proposition qui aurait pu l'engager ou conduire le raisonnement de l'autorité attaquée et que l'offre qu'elle avait remise aux propriétaires avant l'introduction de la procédure, en décembre 2010, n'a pas été acceptée par les auteurs de cette détermination : c'est dès lors à tort qu'ils s'en prévalent encore du moment que la demande d'accord précisait bien qu'en cas de contestation, l'administration communale demanderait l'intervention de la Commission. Cette offre est dès lors sans incidence en l'espèce, ce d'autant plus que la commune y précisait que son prix était supérieur à celui du marché, vraisemblablement dans le but d'accélérer la réalisation du projet, perspective réduite à néant par la procédure conduite jusqu'au Tribunal fédéral par une majorité des propriétaires à qui s'était adressée l'expropriante.

3.1 La recourante voudrait réduire le prix qu'elle doit payer en qualifiant d'avant-terrain la bande de terrain voisine de la parcelle occupée par le canal, ce par analogie avec la part d'un bien-fonds en zone à construire dont la portion située entre le bâtiment et la limite de la chaussée est habituellement estimée à un pourcentage de la valeur vénale du bien-fonds à construire.

3.2 D'après la jurisprudence citée par la commune (ACDP A1 13 324 du 23 mai 2014 cons. 3.1) on se trouve en présence d'un avant-terrain lorsque, en zone à construire, existe une portion de terrain entre un bâtiment et une route, dans le secteur de l'alignement : cette portion de terrain n'est en soi pas constructible et n'est pas susceptible d'être vendue séparément (R. Eggs, Les autres préjudices de l'expropriation,

n° 388 et les références). La non-constructibilité provient dans cette situation des prescriptions de la loi du 3 septembre 1965 sur les routes (LR ; RS/VS 725.1) qui institue cette restriction au droit de bâtir entre alignements (art. 199) et fixe les distances à laisser libres de construction selon l'importance de la voie publique (art. 202, 203), le plan de construction ou de correction d'une voie publique comportant notamment les alignements qui accompagnent le nouvel état de celle-ci (art. 39 al. 2 let. b LR).

3.3 La législation sur les cours d'eau diverge cependant de la LR sur ces questions en ce qu'aucune disposition ne prévoit ni la fixation d'alignements et ni une interdiction de construire ou d'autre restriction qui découlerait de l'adoption d'un projet d'exécution. Ainsi, quand bien même l'article 26 LcACE dit qu'un projet d'exécution contient notamment un plan contenant les alignements et qu'il en découle une interdiction de bâtir si les plans le prévoient (art. 38 al. 1 LcACE), ce droit ne définit pas des alignements généraux hors plans et n'instaure aucune restriction du fait de cette absence de normalisation dans le cas de cours d'eaux existants. Partant, le domaine des cours d'eau n'est dès lors en lui-même pas comparable au domaine routier qui garantit des espaces libres le long des chaussées sans forcément porter préjudice au bien-fonds voisin puisque ce droit fixe le lieu d'implantation d'un bâtiment, les possibilités de bâtir étant ensuite utilisées dès cet alignement sur le solde de la parcelle.

Il s'ensuit qu'en l'absence d'une planification particulière relative à un cours d'eau, les fonds voisins de la parcelle qu'emprunte le cours d'eau ne sont grevés d'aucune restriction comparable à celles instaurées par la LR et que c'est le projet d'exécution, le cas échéant à la suite des résultats du plan d'aménagement (art. 14 al. 2 LcACE) qui détermine les effets d'une approbation de plans, avec les précisions qu'apporte le plan d'expropriation qui l'accompagne (art. 26 al. 1 let. f LcACE et 24 al. 2 OcACE).

3.4 En l'espèce, les surfaces acquises pour la réalisation de l'espace cours d'eau normalisé selon les données de l'article 41a OEaux le sont sur des terrains agricoles non grevés de restrictions résultant d'alignements antérieurs au profit des canaux voisins. Leur expropriation emporte le transfert de la propriété, et pas seulement une restriction partielle équivalente à celle que pourrait entraîner une mesure d'alignement : le dossier d'approbation ne comporte d'ailleurs aucun plan de ce type mais uniquement des mesures à réaliser à l'intérieur des limites du nouvel espace. Du fait de l'expropriation (art. 35 al. 2 LcACE), les propriétaires ont ainsi droit à la pleine compensation de la valeur agricole des biens-fonds qui leur sont partiellement ou dans leur totalité ôtés, sans réduction pour des diminutions de valeur antérieures ou des possibilités de trans-

fert analogues à celles prévues, en zone à bâtir, quant à l'indice de densité sur le solde du terrain.

Le motif de réduction du prix de 9 fr./m² exposé par la recourante, par l'analogie faite avec des surfaces frappées d'alignement antérieurement à l'expropriation, n'est dès lors pas fondé. Il ne l'est pas non plus en tant qu'il cite les restrictions d'exploitation auxquelles sont soumises, à teneur de l'article 41c OEaux les surfaces comprises dans l'espace réservé aux eaux, les propriétaires étant privés de leur propriété sur laquelle empiète l'espace décidé par les plans approuvés qui ne prévoient aucune restriction au droit de propriété ou à l'usage du solde des terrains en cause.

4. Quant à l'augmentation à 15 fr./m², respectivement à 18 fr. pour les parcelles xxx27 et xxx28, du prix du marché fixé selon la méthode statistique à 9 fr./m², rien ne la justifie, sauf la reprise de la proposition qu'avait faite la commune en décembre 2010 : la très faible emprise de l'expropriation par rapport aux parcelles et sa localisation en bout de parcelles, à l'opposé des dessertes des biens-fonds, n'est pas de nature à créer une compensation d'indemnité de plus de 50 % de la valeur du marché, dont la Commission elle-même disait que ses prix allaient à la baisse depuis la proposition de 2010. La conclusion en fixation du montant à 9 fr./m² peut donc en principe être admise, y compris pour les deux terrains expropriés dans leur totalité.

Les motifs exposés dans les réponses aux recours ne conduisent pas à une autre solution. Pour la plupart, ces déterminations se réfèrent au résultat de la Commission qu'il n'y a pas lieu, sous l'angle de la légalité, de préférer au prix du marché. S'agissant du prix d'acquisition évoqué le 2 décembre 2014, il équivaut au prix du marché, prix qui inclut la valeur du capital-plantés comme le confirme la Commission dans ses considérants et son calcul au pt. 8 de son dossier de sorte que l'ajout à la valeur vénale d'éventuelles dépenses de reconstitution ne se justifie pas. La commune admettant l'usage du bord du canal à des fins de passage, il ne se justifie pas de conserver ce supplément à des fins de « tournière », ce que demande l'exploitant des vignes sur les n^{os} xxx21, xxx22 et xxx20, le rétablissement des zones de circulation étant de toute façon à la charge de l'œuvre. Enfin, contrairement à ce que prétendent les déterminations du 14 janvier 2015, les taxations ne résultent pas d'un prix forfaitaire mais de l'application de la méthode statistique à des terres agricoles homogènes ce qui permettait de déterminer le prix du marché identique pour tout le secteur où se regroupent les biens-fonds expropriés. A défaut d'indice selon lequel le prix retenu omettrait des transactions pertinentes ou qu'un terrain aurait des caractéristiques exigeant un traitement différent, ces critiques seront écartées, tout comme celles visant

à faire expertiser le capital-plantes, cet élément étant inclus dans les valeurs recensées pour établir le prix du marché et l'allégation d'inconvénients consécutifs à la réalisation des travaux ne conduisant nullement au maintien du prix du m² exproprié.

5.1 La recourante obtient dès lors partiellement gain de cause sur sa conclusion subsidiaire, de sorte que les décisions de la Commission seront réformées à due concurrence sur leur ch. 1 et le prix réduit à 9 ./m² (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA).

5.2 Les frais ne peuvent être mis à la charge de la Commission, celle-ci ayant agi dans l'exercice de ses attributions d'instance inférieure (art. 89 al. 4 LPJA). La cause tombant dans le champ d'application de l'article 42 al. 3 LEx qui traite du recours du seul expropriant, il sied de dispenser les expropriés qui succombent dans leurs conclusions, parfois implicites, en rejet du recours et de les mettre pour une part de 1000 fr. à la charge de la commune, qui intervient pour la défense de ses intérêts patrimoniaux, dont les conclusions sont pour partie écartées (89 al. 1 et 4 a contrario LPJA).

5.3 Le groupe Vouillamoz ne peut prétendre à des dépens car il n'obtient pas gain de cause dans sa conclusion en rejet des recours (art. 91 al. 1 a contrario LPJA).

Prononce

1. Les 22 recours sont joints, le prix réduit dans chacune des décisions de 15/18 à 9 fr./m² et les recours rejetés pour le surplus.
2. Les frais sont mis à la charge de la commune de M_____ à hauteur de 1000 fr. et remis pour le surplus.
3. Il n'est pas alloué de dépens.
4. Le présent arrêt est communiqué à la commune de M_____, à Maître BB_____, pour X_____ et consorts, à S_____, à L_____ et U_____, à P_____, à O_____, à W_____, à l'hoirie N_____, à T_____, à J_____ et au Président de la Commission d'estimation.

Sion, le 6 mars 2015