Bundesgerichtfrères
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C 589/2012

Arrêt du 30 septembre 2013

Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges fédéraux Fonjallaz, Président,
Merkli et Chaix.
Greffière: Mme Sidi-Ali.

Participants à la procédure
A.X._____,
B.X._____,
tous deux représentés par Me Olivier Couchepin, avocat,
recourants,

contre

Administration communale de Bagnes 1934 Le Châble VS,
Commission d'estimation en matière d'expropriation, par Mme Viviane Zehnder, Présidente, rue du Chanoine-Broquet 5, 1890 St-Maurice.

Objet
Expropriation; indemnité de reprise dans le domaine public de chemins privés,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton du Valais, Cour de droit public, du 10 octobre 2012.

Faits:

A.
Les chemins de la Pleyeuse et de Pré Christian, à Verbier, appartiennent à des particuliers. Ils ont été construits progressivement à partir des années 1980 par A.X._____ et B.X._____, partiellement sur des fonds dont ils étaient à l'origine propriétaires, mais principalement sur ceux d'autrui.
Par avis du 7 mars 2008, la commune de Bagnes a mis à l'enquête un plan d'expropriation des chemins de la Pleyeuse et de Pré Christian. La réalisation de ce plan impliquait l'expropriation complète de la parcelle n°3084, dont A.X._____ et B.X._____ sont copropriétaires pour moitié chacun. Grevée depuis 1979 de nombreuses servitudes de passage pour véhicules et de conduites en tout genre, ce bien-fonds d'environ 100 m de long pour une surface de 648 m2 correspond au départ du chemin de la Pleyeuse dès la route communale du Golf. Le 10 septembre 2008, le Conseil d'Etat du canton du Valais a approuvé le projet communal et déclaré les travaux y relatifs d'utilité publique. La Cour de droit public du Tribunal cantonal du canton du Valais a partiellement confirmé cette décision le 5 mars 2009, sous réserve de l'examen des prétentions des frères X._____ en paiement d'une indemnité d'expropriation dans la procédure d'estimation prévue par la loi cantonale sur les expropriations que la Commune de Bagnes était invitée à initier.
Dans ce cadre, A.X._____ et B.X._____ ont réclamé une indemnité de 1'131'000 fr. ou d'un montant à déterminer par expertise, avec intérêts à 5 % dès le 15 octobre 2008. Par prononcé du 17 novembre 2010,

la Commission d'estimation en matière d'expropriation a rejeté cette requête, considérant qu'aucune indemnité n'était due pour le transfert de routes privées dans le domaine public communal lorsque l'usage commun restait ouvert à l'exproprié. Statuant par arrêt du 17 mars 2011, le Tribunal cantonal a admis partiellement le recours formé par A.X._____ et B.X._____ contre ce prononcé et renvoyé la cause à la Commission d'estimation pour nouvelle décision. Il a confirmé que, la parcelle n°3084 étant inconstructible et n'ayant aucune valeur vénale, les recourants n'avaient en principe aucun droit à une indemnité pour la surface expropriée. Il a admis en revanche que devait être examiné le droit des expropriés à être indemnisés pour la perte de leurs créances potentielles envers les propriétaires de quatre parcelles non encore raccordées aux chemins de la Pleyeuse et de Pré Christian.
Par décision du 22 mars 2012, la Commission d'estimation a constaté que les frères X._____ n'avaient pas à être indemnisés pour le transfert de leur parcelle dans le domaine public.

B.
Saisi d'un recours des expropriés, le Tribunal cantonal a confirmé cette décision par arrêt du 10 octobre 2012. A l'instar de la Commission d'estimation, il a considéré que les frères X._____ n'avaient aucune expectative en remboursement de la part des propriétaires desservis par les chemins litigieux. Il a rappelé pour le surplus que la parcelle, non constructible - ce également s'agissant des portions non comprises dans l'assiette des servitudes de passage -, n'avait aucune valeur vénale, de sorte qu'aucun dommage ne pouvait être retenu.

C.
Agissant par la voie du recours en matière de droit public, A.X._____ et B.X._____ demandent au Tribunal fédéral de réformer cet arrêt en ce sens que la commune de Bagnes est condamnée au paiement de 1'131'000 fr. avec intérêts à 5 % dès le 15 octobre 2008. Le Tribunal cantonal et la Commission d'estimation renoncent à se déterminer. La commune se réfère aux considérants de l'arrêt attaqué et conclut au rejet du recours.

Considérant en droit:

1.
La voie du recours en matière de droit public au sens de l'art. 82 let. a LTF est ouverte contre une décision en matière d'expropriation fondée sur du droit cantonal, aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF n'étant réalisée. Les recourants ont pris part à la procédure de recours devant le Tribunal cantonal et sont particulièrement touchés par l'arrêt attaqué, qui rejette leur demande d'indemnité. Ils ont donc la qualité pour agir au sens de l'art. 89 al. 1 LTF. Les autres conditions de recevabilité du recours sont réunies, si bien qu'il y a lieu d'entrer en matière.

2.
Les recourants, dans une partie de leur écriture qu'ils intitulent ẗfaits, présentent leur propre description des faits, sans toutefois expliquer en quoi les constatations de l'arrêt attaqué auraient été établies de manière manifestement inexacte ou en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF, ni en quoi la correction du vice serait susceptible d'influer sur le sort de la cause (art. 97 al. 1 LTF). Le Tribunal fédéral ne prend dès lors pas en considération la version présentée par les recourants. Dans une rubrique de leur mémoire intitulée m̈oyens de preuve, les recourants énumèrent toute une série de mesures d'instruction, sans donner d'explications quant à leur pertinence et leur nécessité en la cause. Outre l'édition des dossiers cantonaux que le Tribunal fédéral demande d'office (art. 102 al. 2 LTF), il n'y a pas lieu de donner suite à ces requêtes - au demeurant non motivées au sens de l'art. 42 al. 2 LTF -, la cour s'estimant suffisamment renseignée pour statuer sur la base du dossier.

3.
En vertu de l'art. 42 al. 1 LTF, les mémoires de recours doivent être motivés. Selon l'art. 42 al. 2 LTF, les motifs doivent exposer succinctement en quoi l'acte attaqué viole le droit. Pour satisfaire à cette exigence, il appartient au recourant de discuter au moins brièvement les considérants de la décision litigieuse (ATF 134 II 244 consid. 2.1 p. 245). En particulier, la motivation doit se rapporter à l'objet du litige tel qu'il est circonscrit par la décision attaquée (ATF 133 IV 119 consid. 6.4 p. 121). Les griefs de violation des droits fondamentaux et des dispositions de droit cantonal sont en outre soumis à des exigences de motivation accrues (art. 106 al. 2

LTF). La partie recourante doit alors mentionner les principes constitutionnels qui n'auraient pas été respectés et expliquer de manière claire et précise en quoi ces principes auraient été violés; de même, elle doit citer les dispositions du droit cantonal dont elle se prévaut et démontrer en quoi ces dispositions auraient été appliquées arbitrairement ou d'une autre manière contraire au droit (ATF 136 II 489 consid. 2.8 p. 494).

4.
Les recourants font valoir une violation de leur droit d'être entendus. Ils se plaignent du rejet de leur requête d'expertise (et de l'absence de justification de ce rejet) et d'audition de témoins, ainsi que d'une notification irrégulière d'un devis, de la tenue d'une séance de la Commission d'estimation en leur absence et du fait qu'ils n'auraient pas pu se prononcer sur certains courriers de la commune.

4.1. Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 Cst., le droit d'être entendu comprend en particulier le droit pour le justiciable de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment, celui de fournir des preuves quant aux faits de nature à influer sur le sort de la décision, celui d'avoir accès au dossier, celui de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos (ATF 135 I 279 consid. 2.3 p. 282; 132 V 368 consid. 3.1 p. 370 et les réf.). Cette garantie constitutionnelle n'empêche pas l'autorité de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 138 III 374 consid. 4.3.2 p. 376; 136 I 229 consid. 5.3 p. 236; 131 I 153 consid. 3 p. 157).

4.2. La cour cantonale a considéré que la mise en oeuvre d'une expertise et l'audition de témoins n'étaient pas nécessaires au motif que le dossier suffisait pour statuer sur la pertinence des chefs d'indemnisation. Elle notait au surplus que les contours de l'expertise requise par les recourants n'étaient pas définis. Sa position n'est pas critiquable. Il s'agissait en effet de déterminer le caractère constructible de la parcelle non pas d'un point de vue technique, mais bien d'un point de vue juridique (c'est-à-dire compte tenu des servitudes la grevant et de l'éventuelle valeur résiduelle des portions de la parcelle non grevées). La cour cantonale pouvait ainsi se livrer à sa propre appréciation de la situation, sans recourir à des avis d'experts ärchitectes ou ingénieurs spécialistes du droit foncier, comme le souhaitaient les recourants. Ceux-ci ne démontrent au reste pas qu'une analyse technique de la situation aurait été nécessaire à la résolution du litige. En ce qui concerne l'audition de témoins, il ressort de l'arrêt du 17 mars 2011 que, sur proposition du Tribunal cantonal, les recourants ont pu déposer les déclarations écrites de ces personnes. Les recourants n'exposent pas ce que la comparution personnelle de ces témoins aurait pu apporter de plus que leurs déclarations écrites. La cour cantonale a statué en connaissance de ces témoignages, ce qui, en l'espèce, respecte le droit d'être entendus des recourants.
La cour cantonale a par ailleurs constaté qu'aucun indice ne laissait supposer que la Commission d'estimation ait convoqué l'expropriant à des séances hors la présence des recourants et que celle-ci s'était limitée à consulter divers courriers auprès de la commune. Les recourants, qui se bornent à se plaindre de n'avoir pas pu ässister à la séance tenue par la Commission à la Commune de Bagnes le 21 février 2012, ne dirigent pas leur critique contre l'arrêt attaqué, qui discute pourtant clairement leur grief. Il ne démontrent ainsi pas une violation de leur droit d'être entendus.
Quant aux courriers de la commune sur lesquels les recourants disent ne pas avoir pu se prononcer, l'arrêt cantonal ne les mentionne pas. Cela étant, leur acte de recours cantonal lui-même n'en parlait pas et les recourants ne précisent ni de quels documents il s'agit ni en quoi leur droit d'être entendu aurait été violé par la cour cantonale à cet égard. De même, les recourants ne donnent aucune explication à l'appui de leur grief relatif à la notification irrégulière d'un devis du 22 septembre 2012. Le moyen est irrecevable sur ces aspects.

5.
Sur le fond, les recourants font tout d'abord valoir que la procédure d'adoption du plan n'a pas respecté les dispositions de la loi cantonale du 3 septembre 1965 sur les routes (LR/VS; RSVS 725.1), au motif qu'ils n'auraient jamais été informés du dépôt du plan. Or, il ressort de l'arrêt attaqué - et les recourants ne le contestent pas - que le plan d'expropriation a été mis à l'enquête publique par avis au Bulletin officiel du 7 mars 2008. Les recourants s'y sont formellement opposés et, à la suite du rejet de leurs oppositions par le Conseil d'Etat, ont pu recourir auprès du Tribunal cantonal qui, par arrêt du 5 mars 2009, leur a partiellement donné raison, une

procédure d'estimation au sens de la loi cantonale du 8 mai 2008 sur les expropriations (LEx/VS; RSVS 710.1) devant être initiée. Par ce même arrêt, le Tribunal cantonal a confirmé pour le surplus la décision du Conseil d'Etat adoptant le plan d'expropriation, désormais opposable aux recourants qui ont renoncé à contester plus avant le principe de l'expropriation. Ce moyen est ainsi mal fondé.

6.
Les recourants se plaignent d'arbitraire et d'une violation de la garantie de la propriété. Leurs griefs tendent à la reconnaissance d'un droit à être indemnisés, d'une part, pour la valeur intrinsèque de leur bien-fonds, et, d'autre part, pour le dommage subi en relation avec la route qu'ils avaient fait construire sur la parcelle.

6.1. L'art. 26 al. 2 Cst., repris à l'art. 11 al. 1 LEx/VS prévoit qu'une pleine indemnité est due en cas d'expropriation. A teneur de l'art. 13 LEx, en cas d'expropriation complète, l'indemnité comprend la pleine valeur vénale du droit exproprié (let. a) et le montant de tous les autres dommages subis par l'exproprié, en tant qu'ils peuvent être prévus, dans le cours normal des choses, comme une conséquence de l'expropriation (let. c). Lorsqu'un chemin privé est transféré dans le domaine public, la jurisprudence considère que le propriétaire du terrain conserve en général tous les avantages liés à l'usage du chemin, tout en étant délesté de certains inconvénients y relatifs. La conception selon laquelle, dans un tel cas de figure, l'exproprié ne subit aucune diminution de patrimoine est généralement dénuée d'arbitraire (ATF 95 I 453 consid. 5 p. 458). Il est ainsi admis qu'une route privée grevée de servitudes de passage pour véhicules n'a en pincipe aucune valeur propre, à moins qu'il existe des expectatives sérieuses d'en tirer un revenu (arrêts 1C 239/2012 du 7 septembre 2012 consid. 5.3.2; 1P.851/2005 du 3 mars 2006 consid. 3.3; 1P.349/2003 du 27 octobre 2003 consid. 3.4; 1P.318/2001 du 17 août 2001 consid. 2c/cc).
Saisi d'un recours en matière de droit public portant sur une indemnité d'expropriation cantonale, le Tribunal fédéral jouit d'un pouvoir d'examen libre si le principe même de l'indemnisation est en jeu. Il en va de même lorsque la question litigieuse porte sur la constitutionnalité du droit cantonal déterminant au regard de l'exigence d'une pleine indemnité prévue à l'art. 26 al. 2 Cst. En revanche, à l'instar des constations de fait de l'instance cantonale, l'application du droit cantonal qui régit le mode de fixation de l'indemnité et le résultat de l'estimation ne peut être contrôlée que sous l'angle de l'arbitraire (ATF 138 II 77 consid. 6.3 p. 89).
Selon la jurisprudence, une décision est arbitraire lorsqu'elle est manifestement insoutenable, méconnaît gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté, ou heurte de manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité; il ne suffit pas qu'une autre solution paraisse concevable, voire préférable, pour que cette décision soit annulée, encore faut-il qu'elle se révèle arbitraire non seulement dans ses motifs, mais aussi dans son résultat (ATF 138 III 378 consid. 6.1 p. 380; 137 I 1 consid. 2.4; 136 I 316 consid. 2.2.2 et les réf. citées).

6.2. En l'espèce, la critique des recourants est dirigée contre l'appréciation des premiers juges quant au caractère inconstructible de la parcelle: cette question découle de l'application du droit cantonal. Ils s'en prennent également à l'absence de toute prétention en paiement à l'encontre des bénéficiaires potentiels de servitudes de passage sur leur bien-fonds pour l'usage de la route: il s'agit d'un point qui relève des faits. Le pouvoir d'examen du Tribunal fédéral en ces matières est donc limité à l'arbitraire.

6.3. S'agissant de la valeur du bien-fonds lui-même, la cour cantonale a constaté dans son arrêt du 17 mars 2011 que, grevé de nombreuses servitudes de passage et presque entièrement occupé par la route qu'il supporte, le terrain n'était pas constructible au sens du droit cantonal.

6.3.1. Les recourants affirment qu'il subsiste, sur leur parcelle, des portions de terrain non grevées de servitudes et non occupées par la route actuelle, lui conférant une certaine valeur vénale. Ce faisant, ils ne font qu'opposer leur propre appréciation de la situation à celle de la cour cantonale, sans exposer en quoi la seconde serait arbitraire. Ils ne remettent pas en cause la référence, par la cour cantonale, à l'ordonnance valaisanne sur les constructions s'agissant de la notion de constructibilité. Ils ne critiquent pas non plus les considérants, pourtant détaillés, de l'arrêt attaqué qui examine la forme de la parcelle et la configuration des portions de terrain non comprises dans l'assiette de la servitude pour en déduire qu'elles sont inutilisables, si ce n'est pour une amélioration de la route. Ils se contentent d'affirmer qu'il subsiste une portion ëconstructibleët ütilisable, sans aucune précision. En définitive, à supposer que leurs arguments soient recevables au regard des exigences

de motivation des art. 42 et 106 al. 2 LTF (consid. 4), les recourants ne démontrent pas que l'arrêt attaqué serait entaché d'arbitraire.

6.3.2. C'est également en vain qu'ils allèguent l'appartenance de leur bien-fonds à la zone touristique. L'attestation de zone, délivrée par la commune, à laquelle ils se réfèrent - et qui semble plutôt indiquer que la route est située au sein de la zone touristique et non pas qu'elle était affectée en cette zone - ne saurait prévaloir sur le plan d'affectation lui-même. Or, comme l'a relevé la cour cantonale, la totalité de la parcelle figure en blanc sur ce plan et n'est donc pas affectée en zone touristique.

6.3.3. Les recourants font ensuite valoir la valeur fiscale de leur parcelle pour contester l'absence de toute valeur vénale. La cour cantonale a sur ce point considéré que l'estimation fiscale d'un immeuble ne reflétait pas nécessairement son prix sur le marché au jour déterminant. Or, les recourants ne discutent pas la motivation de l'arrêt attaqué, mais reprennent mot pour mot l'argumentaire présenté devant les juges cantonaux. Leur grief est ainsi irrecevable, faute d'être suffisamment motivé.

6.3.4. Les recourants voient encore la reconnaissance d'un dommage dans les promesses de la commune de reporter les densités attachées aux surfaces expropriées en faveur du solde des parcelles concernées. Par ce grief, ils se contentent à nouveau de reprendre littéralement l'argumentation exposée devant la cour cantonale. Or, celle-ci a considéré qu'en tout état, une éventuelle entente sur l'indemnité ou ses modalités ne liait les parties que si elle était conclue en la forme écrite (art. 26 al. 2 LEx/VS), ce qui n'avait pas été le cas en l'espèce. Les recourants ne le contestent pas.

6.4. La question d'une indemnité du fait de prétentions liées à l'utilisation de la route revêt deux aspects: créances potentielles pour la constitution d'un droit de passage et participation aux coûts de construction de la route. Elle se pose différemment pour l'utilisation de toute la route et pour le seul tronçon propriété des recourants.

6.4.1. Dans son arrêt du 17 mars 2011, la cour cantonale constatait que les créances potentielles découlant de servitudes de passage étaient celles des droits constitués non seulement sur la parcelle des recourants, mais également sur les parcelles des propriétaires du périmètre concerné. Le renvoi du dossier à la Commission d'estimation avait ainsi pour but de déterminer l'étendue de telles créances. Les autorités ont ensuite constaté que les recourants n'étaient en réalité plus au bénéfice de procurations qui leur auraient permis de négocier des droits de passage avec les propriétaires des parcelles non raccordées au domaine public. La cour cantonale a alors retenu que les recourants n'avaient plus aucune créance à faire valoir pour le compte des autres riverains. Dans une argumentation confuse, les expropriés affirment pouvoir encore constituer des servitudes complémentaires sur des immeubles situés dans le périmètre du plan, sur la base de pièces justificatives figurant au registre foncier, opposables même aux propriétaires ayant révoqué leur procuration en [leur]faveur. Or, la cour cantonale a précisément constaté que ces révocations de procuration avaient été communiquées au registre foncier. L'argumentation des
recourants ne repose sur aucun fondement juridique puisque ceux-ci ne peuvent, sans un accord exprès des propriétaires concernés, grever de servitudes des biens-fonds ne leur appartenant pas. Leur grief tombe ainsi à faux.

6.4.2. Quant à la perte éventuelle de créances relatives au seul tronçon situé sur la parcelle n°3084, l'arrêt du 17 mars 2011 relevait que, dans le cours ordinaire des choses et d'après l'expérience de la vie, les propriétaires des [parcelles non encore raccordées]auraient requis un droit de passage sur les routes privées desservant le quartier de la Pleyeuse. Les premiers juges précisaient toutefois qu'il fallait tenir compte de la part des frais engagés pour la construction du seul tronçon pertinent et, surtout, de l'état de la desserte, qui n'avait fait l'objet d'aucune réfection d'importance depuis sa construction dans les années 1980. Selon l'arrêt attaqué, les différentes pièces au dossier (le premier devis estimatif du projet routier communal, une analyse plus précise du tronçon situé sur la parcelle litigieuse réalisée en 2011, le rapport des Services industriels de Bagnes et l'expertise d'un bureau privé) font état de manques au niveau de la superstructure routière et notamment de l'épaisseur de sa fondation, d'une qualité moyenne à médiocre des matériaux utilisés et d'une épaisseur insuffisante de la fondation pour garantir une protection contre le gel, propre à entraîner une dégradation de l'enrobée; il est ainsi

nécessaire de renouveler la superstructure et le revêtement, avec un renforcement partiel. Le coût de ces mesures pour le tronçon situé sur la parcelle n°3084 est estimé à 100'000 francs. Les premiers juges en infèrent que les copropriétaires non encore raccordés n'auraient vraisemblablement pas accepté de participer aux coûts de construction d'une route défectueuse, de sorte que les recourants n'avaient aucune perspective de remboursement à cet égard.
Les expropriés ne démontrent pas le contraire. Encore une fois, ils reprennent mot pour mot les griefs présentés devant la cour cantonale. Ils ne discutent pas l'arrêt attaqué et se contentent d'avancer des arguments auxquels il a déjà été répondu, sans exposer en quoi cette réponse serait arbitraire. D'une part, ils persistent à affirmer que des négociations de servitudes sur leur bien-fonds demeuraient possibles. Cet élément est non décisif à lui seul et les recourants ne démontrent pas que les fondements de la jurisprudence précitée, qui admet l'expropriation d'une desserte publique sans contrepartie financière à raison de la ̈compensationöbtenue par la diminution des charges, serait arbitraire. D'autre part, les recourants répètent que le montant de l'investissement consenti pour la construction de la route est démontré, de sorte qu'une indemnité devrait leur être versée à ce titre. Les recourants se réfèrent à un montant approchant le million de francs relatif à la totalité des chemins de la Pleyeuse et de Pré Christian, ce qui n'est pas pertinent en l'espèce. Ils méconnaissent ensuite le fait que la route, construite il y a près de trente ans, n'a pas fait l'objet de réparations majeures depuis lors. Les recourants
n'apportent aucun élément qui justifierait de s'écarter de ces constatations. Ils ne démontrent ainsi pas que le fait de tenir pour illusoire toute prétention envers les propriétaires non encore raccordés à la route serait arbitraire.
Quant à la critique des recourants selon laquelle le mauvais état de la route est imputable à la commune de Bagnes à qui des contributions sont versées pour l'entretien de l'infrastructure, elle est sans pertinence. Elle n'est pas propre à justifier la vraisemblance d'une créance que les expropriés auraient pu faire valoir à l'égard des futurs usagers de la route.

7.
Le recours doit dès lors être rejeté. Conformément à l'art. 66 al. 1 LTF, les frais judiciaires sont mis à la charge des recourants qui succombent entièrement.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.
Le recours est rejeté.

2.
Des frais judiciaires, arrêtés à 3'000 fr., sont mis à la charge des recourants, solidairement entre eux.

3.
Le présent arrêt est communiqué au mandataire des recourants, à la Commune de Bagnes, à la Commission d'estimation du canton du Valais en matière d'expropriation et au Tribunal cantonal du canton du Valais, Cour de droit public.

Lausanne, le 30 septembre 2013

Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président: Fonjallaz

La Greffière: Sidi-Ali