Urteilskopf

112 Ia 198

34. Extrait de l'arrêt de la Ire Cour de droit public du 30 septembre 1986 dans la cause G. contre Etat du Valais et Tribunal administratif du canton du Valais (recours de droit public)
Regeste (de):
Art. 4 und 22ter BV; Enteignung nach kantonalem Recht; Entschädigung.

1. Prüfungsbefugnis des Bundesgerichts bei staatsrechtlichen Beschwerden betreffend Enteignungsentschädigungen nach kantonalem Recht (E. 1b).

2. Die Behörde, die neue Akten beizieht, auf die sie sich in ihrem Entscheid zu stützen gedenkt, ist grundsätzlich gehalten, die Parteien darüber zu informieren; sie kann davon absehen und begeht damit keine Rechtsverweigerung, wenn sie auf ein Dokument abstellt, das jedermann hätte einsehen können, im vorliegenden Fall die Botschaft einer Gemeindeexekutive betreffend die Änderung des kommunalen Zonenplans, oder wenn sie Bezug nimmt auf Entschädigungen, die für andere Grundstücke im gleichen Enteignungsverfahren festgelegt wurden (E. 2a).

Die Behörde darf mit einer vorweggenommenen Beweiswürdigung auf einen Augenschein, der am Schätzungsergebnis nichts ändern würde, verzichten (E. 2b).

3. Begriff des Angebots des Enteigners und des Begehrens des Enteigneten im Sinne von Art. 19 des Walliser Enteignungsgesetzes. Das Prinzip von Treu und Glauben gebietet im vorliegenden Fall, das Vorliegen eines Angebots des Enteigners in einem gleich hohen Betrag wie dem von der Schätzungskommission festgelegten anzunehmen. Diese Lösung rechtfertigt sich auch unter dem Gesichtswinkel der Regeln des kantonalen Verwaltungsverfahrensrechts über die reformatio in pejus (E. 5).

Regeste (fr):
Art. 4 et 22ter Cst.; expropriation de droit cantonal; indemnité.

1. Pouvoir d'examen du Tribunal fédéral saisi d'un recours de droit public en matière d'indemnité d'expropriation selon le droit cantonal (consid. 1b).

2. L'autorité qui verse au dossier de nouvelles pièces dont elle entend se prévaloir dans son jugement est en principe tenue d'en aviser les parties; elle n'a pas à le faire, et ne commet donc pas un déni de justice, si elle utilise un document que n'importe qui aurait pu consulter, en l'occurrence le message d'une municipalité à l'appui d'une modification du plan de zones communal, ou si elle se réfère à des indemnités fixées pour d'autres fonds dans la même procédure d'expropriation (consid. 2a).

L'autorité peut, par une appréciation anticipée des preuves, renoncer à une inspection des lieux qui ne changerait rien au résultat de l'estimation (consid. 2b).

3. Notions d'offre de l'expropriant et de requête de l'exproprié au sens de l'art. 19 LEx.val. Les règles de la bonne foi commandent d'admettre, dans le cas particulier, l'existence d'une offre de l'expropriant d'un montant égal à celui fixé par la Commission d'estimation. Cette solution se justifie également au regard des règles de la procédure administrative cantonale sur la reformatio in pejus (consid. 5).

Regesto (it):
Art. 4 e 22ter Cost.; espropriazione secondo il diritto cantonale; indennità.

1. Cognizione del Tribunale federale adito con ricorso di diritto pubblico in materia d'indennità d'espropriazione secondo il diritto cantonale (consid. 1b).

2. L'autorità che versa agli atti nuovi documenti di cui intende prevalersi nella propria decisione è, in linea di principio, tenuta a darne avviso alle parti; può prescindere da tale avviso, senza incorrere in un diniego di giustizia, se utilizza un documento che chiunque avrebbe potuto consultare - nella fattispecie, il messaggio di un municipio a sostegno di una modifica del piano comunale delle zone -, oppure se si riferisce a indennità fissate per altri fondi nello stesso procedimento espropriativo (consid. 2a).

L'autorità può, effettuando una valutazione anticipata delle prove, rinunciare a un sopralluogo non suscettibile di modificare il risultato della stima (consid. 2b).

3. Nozione di offerta dell'espropriante e di richiesta dell'espropriato, ai sensi dell'art. 19 LEspr/VS. I principi della buona fede esigono di ammettere nella fattispecie l'esistenza di un'offerta dell'espropriante di un ammontare pari a quello determinato dalla Commissione di stima. Tale soluzione si giustifica anche con riferimento alle norme della procedura amministrativa cantonale sulla reformatio in pejus (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 200

BGE 112 Ia 198 S. 200

Pour l'acquisition des terrains nécessaires à la construction de la route du Grand-Saint-Bernard, entre la route nationale N9 et Martigny-Croix (déviation est de Martigny), l'Etat du Valais a été contraint d'ouvrir des procédures d'expropriation à l'encontre de plusieurs propriétaires fonciers à Martigny. Statuant sur le cas de G., propriétaire de diverses parcelles formant un seul mas d'une superficie totale de 11'344 m2, la Commission d'estimation chargée de taxer les immeubles expropriés fixa l'indemnité à 16 fr./m2 (quart légal en plus) pour le terrain exproprié en zone protégée et à 60 fr./m2 (quart légal en plus) pour le terrain sis en zone industrielle. G. forma une réclamation contre cette taxation. Il prétendait à une indemnité de 30 fr./m2 (quart légal en plus) pour le terrain situé en zone protégée et de 125 fr./m2 - montant qu'il réduisit par la suite à 80 fr. - (quart légal en plus) pour le sol exproprié en zone industrielle. L'Etat du Valais n'a pas recouru contre la décision de taxation. Son représentant déclara d'ailleurs devant la Commission de révision saisie par G. ne pas contester les indemnités allouées en première instance. Donnant suite à une requête de l'exproprié qui avait demandé le versement de 90% de l'indemnité non contestée, le Département cantonal des travaux publics versa à G. un montant de 448'000 fr., avec cette seule indication: "acompte sur indemnité d'expropriation". La Commission de révision considéra que les parcelles en cause devaient être taxées dans leur intégralité au prix des terrains de la zone protégée, car le classement en zone industrielle de leur partie nord n'était que la conséquence de la construction de la nouvelle route, ouvrage sans lequel les surfaces entrant en ligne de compte auraient donc conservé leur affectation à la zone protégée ou réservée. La Commission se servit comme référence du prix de 45 fr./m2 payé en 1976 par la commune de Martigny pour l'achat d'une bande de terrain prélevée sur la parcelle No 10696 et par la Confédération pour l'acquisition de

BGE 112 Ia 198 S. 201

biens-fonds sis à l'emplacement de l'amphithéâtre romain de Martigny; elle pondéra toutefois cette valeur en raison des circonstances spéciales dans lesquelles ces transactions avaient été passées, ainsi que du fait que les terrains du recourant étaient plus éloignés du centre de la ville. La Commission de révision fixa finalement l'indemnité due à G. à 28 fr./m2, quart légal en plus. G. déféra cette décision au Tribunal administratif du canton du Valais qui, sur la question de l'indemnisation du terrain, rejeta le recours dans la mesure où il était recevable. Agissant par la voie du recours de droit public, G. a requis le Tribunal fédéral d'annuler cet arrêt cantonal pour violation des art. 4 et 22ter Cst. Le Tribunal fédéral a admis partiellement le recours dans le sens des considérants et a annulé l'arrêt attaqué.

Erwägungen

Extrait des considérants:

1. b) Saisi d'un recours de droit public fondé sur les art. 4 et 22ter Cst. et dirigé contre une décision cantonale fixant l'indemnité pour l'expropriation d'un bien-fonds, le Tribunal fédéral examine librement si les règles édictées en la matière par le droit cantonal, ou les normes adoptées en vue de suppléer à une lacune de ce droit, sont en soi conformes à l'exigence d'une juste indemnité posée à l'art. 22ter al. 3 Cst. En revanche, il limite son pouvoir d'examen à l'arbitraire si le recourant critique simplement l'application du droit cantonal qui régit le mode de fixation de l'indemnité, les méthodes d'estimation utilisées et le résultat de l'estimation (ATF 97 I 114, ATF 93 I 138 /139; arrêts non publiés Bétrisey et Tissières du 20 juin 1985).

2. Le recourant se plaint en premier lieu d'un déni de justice formel. Deux pièces auraient été produites et utilisées en procédure cantonale à son insu, sans que lui ait été accordée la possibilité d'en prendre connaissance. Il s'agit du dossier du Département de l'intérieur relatif au plan de zones communal et de celui de l'affaire D., cause en expropriation jugée le même jour que celle de G. Le recourant voit en outre un déni de justice dans le refus de la juridiction cantonale d'ordonner une vision locale et la production des rapports des Commissions administrative et parlementaire sur l'affaire dite des terrains de Martigny. Ces griefs sont mal fondés.

a) Certes, l'autorité qui verse au dossier de nouvelles pièces dont elle entend se prévaloir dans son jugement est en principe tenue d'en aviser les parties, encore qu'elle ne soit pas obligée de les renseigner sur chaque production de pièce, car il suffit qu'elle tienne le dossier à leur disposition (ATF 101 Ia 304, ATF 100 Ia 8 ss; GRISEL, Traité de droit administratif, p. 383). En l'espèce, le Tribunal administratif s'est borné à puiser dans le premier dossier en question, afin de s'en prévaloir dans son arrêt, certains éléments du message de la Municipalité de Martigny au Conseil général de cette commune concernant la modification du plan de zones. C'est là un document que n'importe qui aurait pu consulter; d'ailleurs, comme il s'agissait du statut juridique des terrains expropriés, le recourant aurait dû savoir que l'autorité s'y serait référée, compte tenu précisément des arguments qu'il avait lui-même développés dans son recours. On ne saurait donc voir dans la façon d'agir du Tribunal administratif un quelconque déni de justice. Quant au prétendu versement au dossier de la présente affaire de celui de la cause D., le grief est dépourvu de consistance. La juridiction cantonale pouvait en effet légitimement se référer aux indemnités qui avaient été fixées pour d'autres fonds dans la même procédure d'expropriation, sans être d'aucune façon tenue d'ouvrir à chacun des recourants le dossier des autres. La critique du recourant, sur ce dernier point, méconnaît manifestement la nature et les limites du droit d'être entendu et, en particulier, du droit de consulter le dossier. b) L'inspection des lieux constitue certainement l'un des moyens de preuve auquel l'autorité judiciaire appelée à se prononcer sur une indemnité d'expropriation est généralement tenue de recourir. Toutefois, dans le cas particulier, le Tribunal administratif pouvait, sans pour autant verser dans l'arbitraire, aboutir à la conclusion qu'une augmentation ultérieure de l'indemnité accordée par la Commission de révision et, a fortiori, de celle allouée par la Commission d'estimation, était exclue sur la

base déjà des pièces du dossier et de la liste des prix qui avait été établie et soumise à l'exproprié. Par ailleurs, du fait qu'en l'absence de contestation de l'expropriant, une réduction de l'indemnité fixée était hors de question, l'autorité cantonale de recours pouvait, par une appréciation anticipée et non arbitraire des preuves, estimer qu'une inspection des lieux ne serait pas propre, dans les circonstances données, à modifier le résultat; elle était fondée, par conséquent, à y renoncer (cf. ATF 103 IV 300 consid. 1a, ATF 101 Ia 104 et les références).

BGE 112 Ia 198 S. 203

5. a) Il n'est pas contesté que l'indemnité accordée par la Commission d'estimation pour le terrain - quart légal inclus - s'élevait à 498'580 fr. et que la Commission de révision l'a ramenée à 397'040 fr. Il est constant également que l'expropriant n'a pas attaqué la décision de la Commission d'estimation. En outre, avant l'audience de la Commission de révision, sur requête de l'exproprié qui demandait le versement de 90% de l'indemnité non contestée pour le terrain, l'Etat a versé à celui-ci le montant correspondant, soit 448'000 fr. (arrondi). Enfin, le représentant de l'expropriant a expressément déclaré devant la Commission de révision ne pas contester les indemnités fixées en première instance. Devant le Tribunal administratif, le recourant a fait valoir que la réduction décidée par la Commission de révision violait l'art. 19 LEx. val., en vertu duquel "l'indemnité allouée ne peut être inférieure aux offres du requérant, ni supérieure à la demande de l'exproprié", et qu'elle consacrait une violation du principe de la bonne foi. Le Tribunal administratif a rejeté ce grief en se référant à l'arrêt non publié que le Tribunal fédéral a rendu le 9 janvier 1952 dans la cause Andenmatten, ainsi qu'à l'opinion de JEAN QUINODOZ (RJV 1970, p. 339). Il a considéré que, par offre de l'expropriant, il fallait entendre le prix proposé à l'exproprié durant les tractations qui précèdent l'ouverture de la procédure d'estimation, respectivement la constitution de la Commission d'estimation, et qu'on ne saurait assimiler à une telle offre l'indemnité fixée par cette Commission, ni - lorsque seul l'exproprié recourt - l'absence de réclamation de l'expropriant, pas davantage que les déclarations faites devant la Commission de révision, ces déclarations n'étant pas émises lors de pourparlers comme le voudrait l'art. 19 LEx. val. On ne pouvait en outre tirer aucune conclusion favorable à la thèse de l'exproprié du fait que l'Etat avait payé l'acompte demandé. Le principe de la bonne foi n'avait pas non plus été violé, selon l'autorité cantonale, car bien qu'un retrait de sa réclamation eût été envisageable en cas de non-paiement de l'acompte, G. ne pouvait ignorer, assisté qu'il était d'un avocat, que la Commission de révision pourrait encore réduire l'indemnité, du fait que le versement de l'acompte n'était pas assimilable à une offre au sens de l'art. 19 LEx.val. Cette interprétation du texte légal, au dire du recourant, n'est pas admissible et est génératrice d'inégalités de traitement; dans

BGE 112 Ia 198 S. 204

les circonstances données, il serait arbitraire de nier l'existence d'une offre de l'expropriant au sens de l'art. 19 LEx.val. b) En ce qui concerne les expropriations régies par le droit fédéral, la Commission fédérale d'estimation n'est pas liée par les conclusions des parties pour la fixation du montant de l'indemnité (art. 72 al. 2 LEx. féd.), et encore moins par les offres ou requêtes antérieures à l'ouverture de la procédure; instance de recours, le Tribunal fédéral est en revanche lié par les conclusions des parties en vertu de l'art. 114 al. 1 OJ, bien que l'art. 115 OJ ne renvoie pas à cette disposition (cf. ATF 102 Ib 89 consid. 1c). La situation est différente en droit valaisan. L'art. 19 de la loi du 1er décembre 1887 concernant les expropriations pour cause d'utilité publique, toujours en vigueur, prévoit en effet que l'indemnité allouée ne peut être inférieure aux offres de l'expropriant, ni supérieure à la demande de l'exproprié. Etant contenue dans le chapitre qui traite de l'indemnité en général, une telle règle doit manifestement valoir pour toutes les instances, spécialement celles d'estimation et de révision. L'opinion du Tribunal administratif selon laquelle on ne pourrait entendre par offre de l'expropriant au sens de l'art. 19 LEx.val. que le prix proposé au cours des pourparlers précédant

l'ouverture de la procédure, c'est-à-dire avant la constitution de la Commission d'estimation, n'est guère soutenable. Le fait que des requêtes de l'exproprié ou des offres de l'expropriant antérieures à l'ouverture de la procédure puissent lier la Commission d'estimation, puis la Commission de révision, ne trouve aucun appui dans le texte de l'art. 19, lequel ne fait aucune référence à des pourparlers et encore moins à des pourparlers hors procédure. Une telle opinion conduirait en outre à des résultats que le législateur ne peut avoir voulus. En effet, il est notoire que, lorsqu'il y a tentative d'arrangement à l'amiable avant l'ouverture de la procédure, tant l'expropriant que l'exproprié peuvent être amenés, pour des raisons compréhensibles - savoir éviter des retards, des frais ou des complications - à faire des concessions qu'ils ne seraient pas disposés à maintenir s'ils devaient, en cas d'échec des négociations, s'affronter comme parties adverses en procédure: de telles offres et requêtes sont généralement faites sous réserve (tacite) de leur caducité au cas où, faute d'arrangement, une procédure se révélerait indispensable. Le fait de les avoir formulées au cours de ces tractations préliminaires n'empêche ni l'expropriant d'offrir moins, ni l'exproprié d'émettre

BGE 112 Ia 198 S. 205

de plus amples prétentions une fois la procédure ouverte. Or, si la Commission d'estimation était liée par de telles propositions vainement échangées avant l'ouverture de la procédure, cela aurait pour conséquence, outre la difficulté d'en établir l'existence et la portée, de faire obstacle à la conclusion d'arrangements à l'amiable, chacune des parties veillant à ne pas compromettre sa situation dans la perspective d'un éventuel conflit judiciaire. Certes, la thèse du Tribunal administratif paraît trouver appui dans l'arrêt Andenmatten du 9 janvier 1952 déjà cité et confirmé, sans nouvel examen, par l'arrêt Cotture du 28 septembre 1962. Le Tribunal fédéral expose en effet, dans le premier arrêt, que, par offres de l'expropriant, il faut entendre celles que celui-ci a faites à l'exproprié dans les transactions précédant l'ouverture de la procédure; et il ajoute que l'absence de réclamation de la part de l'Etat à l'encontre de la décision de la Commission d'estimation n'autorise pas à retenir devant la Commission de révision, comme "offres" de l'expropriant, l'indemnité fixée par l'autorité de première instance, contestée par l'exproprié seulement. La solution préconisée par la juridiction cantonale présente peut-être l'avantage de permettre la délimitation d'entrée de cause du cadre du litige porté devant les instances d'estimation et de révision; elle comporte en revanche l'inconvénient de ne pas toujours assurer une parfaite égalité des armes entre l'expropriant et l'exproprié. Ce dernier est en effet contraint pratiquement de formuler ses prétentions devant la Commission d'estimation avec pour conséquence, découlant de l'art. 19 LEx.val., que l'autorité ne pourra pas lui accorder plus que ce qu'il requiert, même s'il résulte qu'il a trop peu demandé; quant à l'expropriant, il pourra non seulement s'en remettre à justice devant la Commission d'estimation, mais encore s'abstenir d'attaquer la décision de cette dernière, avec la certitude que la Commission de révision, saisie par l'exproprié, pourra procéder à une reformatio in pejus au détriment du recourant, ce qui équivaudra pour lui, expropriant, à une reformatio in melius. On peut donc se demander s'il n'y aurait pas lieu de modifier la jurisprudence précitée dans ce sens que, par "offres" de l'expropriant, respectivement "demande" de l'exproprié, on devrait entendre les conclusions prises par les parties dans la procédure ouverte à l'effet de statuer sur la complète indemnisation de l'exproprié. La question peut toutefois demeurer indécise, car une offre de l'Etat existe en l'espèce: elle résulte d'actes concluants, dont les arrêts susmentionnés

BGE 112 Ia 198 S. 206

n'excluent pas la prise en considération dans l'application de l'art. 19 LEx.val., et qu'il convient d'apprécier selon les règles de la bonne foi. Dans le cas particulier, en effet, l'Etat a non seulement renoncé à la possibilité que lui offrait l'art. 10 LEx.val. de recourir contre la décision de la Commission d'estimation, mais il a encore

versé à l'exproprié, alors que le recours de ce dernier était pendant, 90% de l'indemnité qui avait été fixée, sans émettre la moindre réserve; de plus, devant la Commission de révision, son représentant a expressément déclaré ne pas contester les indemnités allouées en première instance. Un tel comportement doit être assimilé, conformément aux règles de la bonne foi, à la formulation d'une offre d'un montant égal à celui fixé dans la décision de la Commission d'estimation. Cette conclusion se justifie également au regard des règles de la procédure administrative valaisanne. L'arrêté abrogé du Conseil d'Etat du 11 octobre 1966 (APA) prévoyait - de façon analogue à l'art. 62 PA - la possibilité de la reformatio in pejus sive in melius, avec toutefois l'obligation pour l'autorité, dans le cas où elle envisageait une modification au détriment du recourant, d'en aviser celui-ci et de lui donner l'occasion de s'exprimer. Dans la pratique, on considérait cependant que le recourant perdait, à partir de cet instant, toute possibilité d'opérer un retrait de son recours pour se soustraire à une éventuelle détérioration de sa situation (cf. art. 32 APA; R. VON WERRA, Handkommentar zum Walliser Verwaltungsverfahren, n. 3 et 4 ad art. 32, p. 143). La loi cantonale actuelle sur la procédure et la juridiction administratives du 6 octobre 1976 (LPJA) a bien repris à son art. 61 la disposition de l'art. 32 APA et prévoit la reformatio in pejus dans les cas où la décision attaquée viole la loi ou repose sur une constatation inexacte ou incomplète des faits; le recourant peut toutefois, en vertu de l'art. 58 LPJA, retirer son recours tant qu'il n'a pas fait l'objet d'une décision sur le fond, et se soustraire ainsi à la reformatio in pejus (KEISER, Die reformatio in pejus in der Verwaltungsrechtspflege, thèse Zurich, p. 107). A juste titre, le recourant fait valoir que, si elle avait en vue de lui attribuer une indemnité inférieure à celle fixée en première instance, la Commission de révision aurait dû l'en avertir. G. aurait pu, dans ce cas, retirer son recours, et il l'aurait fait selon toute vraisemblance (cf. ATF 107 V 248 et la doctrine citée). Pour

avoir, à son tour, négligé un tel aspect et pour les motifs exposés plus haut dans le présent considérant, la décision du Tribunal administratif se doit ainsi d'être annulée.