

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 302/2018

Arrêt du 14 mars 2019

Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges fédéraux Chaix, Président,
Fonjallaz et Kneubühler.
Greffière : Mme Tornay Schaller.

Participants à la procédure
Ville de Fribourg,
représentée par Me Tarkan Göksu, avocat,
recourante,

contre

1. A. _____,
2. B. _____,
tous les deux représentés par Me Julien Francey, avocat,
intimés,

Commission d'expropriation du canton de Fribourg.

Objet
Expropriation,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal de l'Etat de Fribourg, Ile Cour administrative, du 17 mai 2018 (602 2017 142).

Faits :

A.
A. _____ et B. _____ ont exploité, en qualité de locataires, le restaurant C. _____ à Fribourg, du 1er avril 2009 au 31 mars 2017. Le 8 octobre 2016, les prénommés ont demandé à la Ville de Fribourg une indemnisation en compensation du préjudice subi par les travaux entrepris du 22 août au 22 décembre 2016 sur la place Jean-François Reyff et sur la portion de route se situant entre cette place et la place du Petit-St-Jean. La Ville de Fribourg a rejeté cette demande d'indemnité le 24 avril 2017.

Le 12 octobre 2017, A. _____ et B. _____ ont déposé auprès du Président de la Commission d'expropriation du canton de Fribourg une requête tendant à l'ouverture d'une procédure d'expropriation formelle au sens de l'art. 42 de la loi fribourgeoise du 23 février 1984 sur l'expropriation (LEx/FR; RSF 76.1), pour les travaux en question. Ils ont fait valoir que leur établissement avait subi un dommage important à la suite de la diminution drastique de leur clientèle en raison des multiples nuisances - en particulier bruit, vibrations, poussière - et des inconvénients majeurs - notamment un accès en voiture et à pied fortement restreint et une visibilité du restaurant grandement diminuée - occasionnés par les travaux susmentionnés. Ils ont ainsi estimé que l'expropriation alléguée avait eu pour objet leurs droits de voisinage au sens des art. 684 et 679 CC. Après avoir tenu audience, le Président de la Commission d'expropriation a déclaré la requête des prénommés irrecevable, par ordonnance du 12 novembre 2017. Il a souligné qu'une requête en vue d'une expropriation complémentaire instaurée par l'art. 42 LEx/FR n'était fondée qu'à la double condition qu'une procédure d'expropriation contenant un plan d'expropriation et un tableau des droits à exproprier ait été ouverte et qu'un propriétaire ou un titulaire de droits réels et de droits personnels annotés atteint dans ses droits par cette procédure n'ait pas été avisé personnellement ou par la voie officielle de l'ouverture d'une procédure d'expropriation. Il a considéré qu'en l'espèce, les conditions de l'art. 42 LEx/FR n'étaient pas réalisées puisqu'aucune procédure d'expropriation n'avait été

ouverte par le Président de la Commission à la demande de la Ville de Fribourg dans le cadre des travaux de réfection ordinaire de la chaussée. Il a ajouté au surplus que les requérants étaient locataires de l'immeuble abritant l'établissement public en vertu d'un contrat de bail non annoté au registre foncier, de sorte que la question de la légitimité pour agir se posait, celle-ci pouvant toutefois en l'occurrence demeurer indécise. Il a

indiqué que si les demandeurs souhaitaient soumettre leur litige au juge de l'expropriation, ils pouvaient, si les conditions légales étaient réunies, emprunter la voie de l'expropriation matérielle. Il a souligné que, dans la mesure où la requête était notamment dépourvue de conclusions chiffrées et qu'elle n'indiquait pas explicitement le défendeur de l'action, elle devait être déclarée irrecevable en tant que demande d'indemnité pour expropriation matérielle, les demandeurs disposant d'un délai de trente jours pour réintroduire une demande en bonne et due forme.

Par décision du 7 novembre 2017, le Président du Tribunal civil de l'arrondissement de la Sarine a prononcé la faillite de B._____. Le 21 novembre 2017, le Président de la Commission d'expropriation a expliqué qu'il n'avait pas eu connaissance de la faillite lorsqu'il a rendu sa décision du 12 novembre 2017.

Le 4 décembre 2017, A._____ et B._____ ont recouru auprès de la II e Cour administrative du Tribunal cantonal du canton de Fribourg (ci-après: le Tribunal cantonal) contre l'ordonnance du 12 novembre 2017. Par arrêt du 17 mai 2018, celle-ci a admis le recours, annulé l'ordonnance du 12 novembre 2017 et a renvoyé le dossier au Président de la Commission d'expropriation pour qu'il ouvre une procédure d'expropriation formelle complémentaire au sens de l'art. 42 LEx/FR.

B.

Agissant par les voies du recours en matière de droit public et du recours constitutionnel subsidiaire, la Ville de Fribourg demande principalement au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt du 17 mai 2018 et de confirmer l'ordonnance du 12 novembre 2017. Elle conclut subsidiairement au renvoi de l'affaire à l'instance précédente pour nouvelle décision après lui avoir donné la possibilité de s'exprimer sur le recours de A._____ et B._____. Elle se plaint notamment d'une violation de son droit d'être entendue.

Invité à se déterminer, le Tribunal cantonal renvoie aux considérants de son arrêt et conclut au rejet des recours. La Commission d'expropriation du canton de Fribourg explique s'en remettre à justice mais "conclut au rejet du recours avec suite de frais à charge des recourants". Les intimés concluent à l'irrecevabilité des recours. La Ville de Fribourg a répliqué, par courrier du 17 octobre 2018.

Considérant en droit :

1.

Dirigé contre une décision prise en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let. d LTF) dans le domaine du droit public de l'expropriation (art. 82 let. a LTF), le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF, aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF n'étant réalisée.

1.1. Une collectivité publique peut fonder son recours sur la disposition générale de l'art. 89 al. 1 LTF lorsqu'elle est touchée dans ses prérogatives de puissance publique et dispose d'un intérêt public propre digne de protection à l'annulation ou à la modification de l'acte attaqué (cf. ATF 141 II 161 consid. 2.1 p. 164 et les arrêts cités). Tel est le cas lorsqu'un acte de puissance publique concerne des intérêts publics essentiels dans un domaine qui relève de la compétence de l'autorité (ATF 137 IV 269 consid. 1.4 p. 274; 136 II 383 consid. 2.4 p. 386; 135 II 12 consid. 1.2.2 p. 15 s.). N'importe quel intérêt financier découlant directement ou indirectement de l'exécution de tâches d'intérêt public ne permet pas non plus à la commune de se fonder sur l'art. 89 al. 1 LTF (ATF 140 I 90 consid. 1.2.2 p. 93; 134 II 45 consid. 2.2.1 p. 47 et les références citées). L'atteinte à des intérêts centraux peut en revanche exister en présence d'intérêts patrimoniaux d'importance (cf. ATF 141 II 161 consid. 2.3 p. 165 s.; 140 I 90 consid. 1.2.2 p. 93 s.; arrêt 2C 931/2010 du 28 mars 2011 consid. 2.5). Il faut dans ce cas que la commune soit touchée dans ses intérêts centraux liés à sa puissance publique (ATF 140 I 90 consid. 1.2.4 p. 94;

138 II 506 consid. 2.1.1 p. 509). D'une manière générale, l'exigence selon laquelle la commune doit être affectée de manière qualifiée dans ses intérêts de puissance publique se comprend comme une clause de minimis; celle-ci vise à éviter que le Tribunal fédéral ne doive entrer en matière sur des cas-bagatelle qui sont soulevés par des collectivités publiques ne pouvant pas se fonder sur les voies de recours qui leur sont spécifiquement réservées à l'art. 89 al. 2 LTF (ATF 140 I 90 consid. 1.2.4 p. 94).

En l'occurrence, l'arrêt attaqué impose au Président de la Commission d'expropriation d'entrer en matière sur la requête déposée par les intimés tendant à l'ouverture d'une procédure d'expropriation

formelle complémentaire au sens de l'art. 42 LEx/FR. La Ville de Fribourg se déclare touchée dans ses intérêts centraux, dans la mesure où la décision litigieuse a pour conséquence qu'à chaque fois qu'elle entreprendrait sur son territoire des travaux nécessaires qui causent des immissions, elle devrait ouvrir autant de procédures d'expropriation qu'il y aurait de riverains et commerces touchés. Elle explique que cela l'entraverait tant temporellement que financièrement, vu la nécessité continue de réaliser des travaux de réfection, notamment des routes. Elle ajoute qu'il lui appartiendra de payer les éventuelles indemnités pour expropriation qui pourraient être reconnues à l'issue des procédures précitées ainsi que les frais de procédure. La Ville de Fribourg, potentielle expropriante et débitrice d'une éventuelle indemnité d'expropriation, est ainsi touchée de manière essentielle dans ses prérogatives de puissance publique et dispose d'un intérêt public propre digne de protection à l'annulation de l'acte attaqué. La qualité pour recourir fondée sur l'art. 89 al. 1 LTF peut lui être reconnue.

1.2. L'arrêt attaqué, qui annule la décision d'irrecevabilité du Président de la Commission d'expropriation et lui renvoie la cause pour nouvelle décision, ne met pas fin à la procédure cantonale, laquelle va se poursuivre; il ne s'agit donc pas d'une décision finale au sens de l'art. 90 LTF. L'arrêt attaqué impose au Président de la Commission d'expropriation d'entrer en matière sur la requête d'ouverture de l'expropriation complémentaire au sens des art. 42 ss LEx/FR déposée par les intimés qui font valoir des prétentions dirigées contre la Ville de Fribourg pour expropriation des droits du voisinage. Il constitue une décision incidente ou préjudicielle qui peut donner lieu à un recours immédiat au Tribunal fédéral dans les conditions posées par l'art. 93 al. 1 LTF.

Selon l'art. 93 al. 1 let. b LTF, une décision incidente ou préjudicielle peut être attaquée sans attendre la décision finale devant le Tribunal fédéral si l'admission du recours peut conduire immédiatement à une décision finale qui permet d'éviter une procédure probatoire longue et coûteuse. La recourante soutient que les intimés devraient saisir la justice civile (art. 679a CC) pour faire valoir leurs droits et que la voie de l'expropriation formelle des droits du voisinage ne serait pas ouverte. Si le Tribunal fédéral admettait le recours et confirmait la validité de l'ordonnance du 12 novembre 2017, la recourante ne se verrait pas contrainte de subir une procédure d'expropriation formelle (ATF 97 II 136 consid. 1 p. 137). Les conditions posées par l'art. 93 al. 1 let. b LTF sont donc réunies, une admission du présent recours étant de nature à conduire immédiatement à une décision finale qui permettrait d'éviter une procédure probatoire longue et coûteuse.

1.3. Les autres conditions de recevabilité du recours en matière de droit public sont réunies, ce qui entraîne l'irrecevabilité du recours constitutionnel subsidiaire (art. 113 LTF).

2.

Dans un grief d'ordre formel qu'il convient d'examiner en premier lieu, la Ville de Fribourg se plaint d'une violation de son droit d'être entendue (art. 29 al. 2 Cst.). Elle reproche au Tribunal cantonal de ne pas l'avoir prise comme partie au recours en tant qu'intimée, et de ne pas l'avoir avisée du déroulement de la procédure.

2.1. Compris comme l'un des aspects de la notion générale de procès équitable au sens de l'art. 29 Cst., le droit d'être entendu garantit notamment à une partie à la procédure le droit de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment, d'avoir accès au dossier, de prendre connaissance de toute argumentation présentée au tribunal et de se déterminer à son propos, dans la mesure où il l'estime nécessaire, que celle-ci contienne ou non de nouveaux éléments de fait ou de droit, et qu'elle soit ou non concrètement susceptible d'influer sur le jugement à rendre (ATF 142 III 48 consid. 4.1.1 p. 52 s. et les arrêts cités). Il appartient en effet aux parties, et non au juge, de décider si une prise de position ou une pièce nouvellement versée au dossier contient des éléments déterminants qui appellent des observations de leur part. Toute prise de position ou pièce nouvelle versée au dossier doit dès lors être communiquée aux parties pour leur permettre de décider si elles veulent ou non faire usage de leur faculté de se déterminer (cf. ATF 139 I 189 consid. 3.2 p. 192; 138 I 484 consid. 2.1 p. 485 s.; 137 I 195 consid. 2.3.1 p. 197).

Dans les procédures judiciaires, ce droit existe que la cause soit ou non soumise à l'art. 6 par. 1 CEDH, l'art. 29 Cst. devant, sous cet angle, être interprété de la même manière (ATF 138 I 154 consid. 2.3.3 p. 157; arrêt 2C 862/2016 du 4 novembre 2016 consid. 4.3).

Le droit d'être entendu est une garantie constitutionnelle de caractère formel, dont la violation entraîne en principe l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recours sur le fond (ATF 142 II 218 consid. 2.8.1 p. 226 et les références). La violation du droit d'être entendu peut cependant être réparée lorsque la partie lésée a la possibilité de s'exprimer devant une

autorité de recours jouissant d'un plein pouvoir d'examen (ATF 142 II 218 consid. 2.8.1 p. 226 s. et les arrêts cités). Lorsque la violation du droit d'être entendu porte sur une question juridique, le Tribunal fédéral peut la réparer s'il dispose du même pouvoir d'examen que l'instance précédente (arrêt 2C 12/2017 du 23 mars 2018 consid. 3.1, non publié in ATF 144 IV 136).

2.2. En l'espèce, la Ville de Fribourg était partie à la procédure devant la Commission d'expropriation. Lors de la procédure de recours, le Tribunal cantonal a octroyé la qualité de parties à A. _____ et B. _____ ainsi qu'à la Commission d'expropriation. Il n'a pas donné la qualité de partie à la Ville de Fribourg. Il n'est pas contesté que la cour cantonale lui a uniquement transmis un avis de recours - sollicitant une avance de frais de la partie recourante et indiquant que l'échange d'écritures ne débutera que lorsque celle-ci sera effectuée - et qu'elle lui a ensuite notifié son arrêt.

La Ville de Fribourg n'a ainsi jamais reçu une copie du recours déposé par les intimés et n'a pas été invitée à se déterminer sur celui-ci. Les déterminations du Président de la Commission d'expropriation ne lui ont pas non plus été transmises. La Ville de Fribourg explique qu'elle partait du principe que le Tribunal cantonal ne rendrait pas de décision sans l'entendre, étant donné qu'elle était défenderesse dans la procédure de première instance. Elle ajoute ne pas avoir spontanément déposé une détermination - sans avoir connaissance du mémoire de recours - pour ne pas causer de frais inutiles, l'art. 58 al. 1 let. c du code fribourgeois de procédure et de juridiction administrative du 23 mai 1991 (CPJA; RSF 150.1) permettant au Tribunal cantonal de rendre sa décision sans entendre les autres parties s'il décide entièrement en faveur de celles-ci.

La Ville de Fribourg, potentielle expropriante, dispose de la qualité pour recourir (art. 82 al. 1 let. a LEx/FR) et bénéficie, dans la procédure menant à la décision sujette à recours, de tous les droits accordés aux parties (cf. ATF 135 II 338 consid. 2 p. 344 s.). Elle est directement touchée par les conséquences de l'arrêt attaqué et était partie à la procédure de première instance. Son droit d'être entendu a donc été violé. Cette violation ne peut pas être réparée devant le Tribunal fédéral qui dispose d'un pouvoir limité à l'arbitraire pour examiner la LEx/FR.

3.

Il s'ensuit que le recours est admis et que l'arrêt du 17 mai 2018 du Tribunal cantonal est annulé. La cause est renvoyée à l'autorité précédente pour qu'elle donne le droit à la Ville de Fribourg de se prononcer sur le recours du 4 décembre 2017 ainsi que sur les déterminations du Président de la Commission d'expropriation. Le Tribunal cantonal rendra ensuite une nouvelle décision.

Vu les circonstances, il n'est pas perçu de frais judiciaires devant le Tribunal fédéral (art. 66 al. 1 LTF). La recourante, qui a agi dans l'exercice de ses attributions officielles, n'a pas droit à des dépens (art. 68 al. 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours constitutionnel subsidiaire est irrecevable.

2.

Le recours en matière de droit public est admis. L'arrêt du 17 mai 2018 du Tribunal cantonal du canton de Fribourg est annulé. La cause est renvoyée à l'autorité précédente pour nouvelle décision au sens des considérants.

3.

Il n'est pas perçu de frais judiciaires.

4.

Le présent arrêt est communiqué aux mandataires de la Ville de Fribourg et des intimés, à la Commission d'expropriation du canton de Fribourg et à la II e Cour administrative au Tribunal cantonal du canton de Fribourg.

Lausanne, le 14 mars 2019

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

Le Président : Chaix

La Greffière : Tornay Schaller