

# **BVGer A-2563/2012 vom 31. Juli 2012**

Bundesverwaltungsgericht, 2012-07-31, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger\\_A-2563\\_2012](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-2563_2012)

FR: TAF A-2563/2012 du 31 juillet 2012

IT: TAF A-2563/2012 del 31 luglio 2012

## **Regeste**

Expropriation

## **Erwägungen**

### **E. 1.1**

Selon l'art. 77 al. 1 de la loi fédérale du 20 juin 1930 sur l'expropriation (LEx, RS 711), la décision de la commission d'estimation peut faire l'objet d'un recours devant le Tribunal administratif fédéral. Celui-ci est donc compétent pour connaître du recours déposé contre la décision d'envoi en possession anticipé du 30 avril 2012. La procédure est régie par la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), à moins que la LEx n'en dispose autrement (art. 77 al. 2 LEx). Comme l'art. 37 LTAF contient un renvoi à la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative fédérale (PA, RS 172.021), la procédure applicable est donc régie par la PA, à moins que la LEx ou la LTAF ne prévoient des dispositions particulières. Conformément à l'art. 21 LTAF, le Tribunal statue sur les décisions des commissions fédérales d'estimation concernant l'envoi en possession anticipé dans une composition ordinaire à trois juges (arrêt du Tribunal administratif fédéral A-6324/2009 du 22 mars 2010 consid. 1.1).

### **E. 1.2**

La qualité pour recourir découle de l'art. 78 al. 1 LEx, qui la reconnaît aux parties principales ainsi qu'aux titulaires de droits de gages, de charges foncières et d'usufruits, dans la mesure où la décision de la commission d'estimation leur fait subir une perte. Pour le surplus, les règles générales de l'art. 48 al. 1 PA trouvent application. En tant que propriétaire des parcelles n°(...) et n°(...) de la commune de E.\_\_\_\_\_, la recourante est destinataire des décisions d'envoi en possession anticipé, spécialement atteinte par celles-ci et a un intérêt digne de protection à leur annulation ou à leur modification. Il convient par conséquent de lui reconnaître la qualité pour recourir devant le Tribunal.

### **E. 1.3**

Le recours a été déposé en temps utile (art. 50 al. 1 PA) et répond par ailleurs aux exigences de contenu et de forme prescrites par l'art. 52 PA. Il est ainsi recevable, de sorte qu'il convient d'entrer en matière.

### **E. 2**

La recourante se plaint en premier lieu de ne pas avoir été correctement informée de la séance de conciliation du 21 mars 2012 et de ne pas avoir pu y prendre part. Elle n'a en effet pris connaissance de la convocation, envoyée par courrier "A", que le 31 mars 2012. De plus, les conséquences de son défaut ne lui ont jamais été communiquées.

### **E. 2.1**

Contrairement à la PA et à la LTAF, la LEx prescrit que les notifications et communications officielles ont lieu par lettre recommandée ou par l'intermédiaire de l'autorité compétente (art. 109 al. 1 LEx). Cette disposition s'applique non seulement à la communication d'actes officiels mais aussi aux citations devant le président de la commission d'estimation ou en procédure d'estimation (cf. Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif au projet de la loi fédérale sur l'expropriation in: Feuille fédérale [FF] 1926 II 1, p. 112). De manière générale, la notification prend effet lorsque, hormis les cas de publication, l'acte se trouve dans la sphère d'influence de son destinataire, la notification des actes individuels étant soumise au principe de réception. La notification sera tenue pour parfaite lorsque l'intéressé, ou toute personne dont on peut légitimement penser qu'elle le représente, a reçu le pli ou l'a retiré au guichet postal. La preuve en incombe toutefois à l'autorité (ATF 129 I 8). A cet égard, un acte doit être considéré comme notifié lorsque son destinataire peut en prendre connaissance en organisant normalement ses affaires (Thierry Tanquerel, Manuel de droit administratif, 2011, p. 520 n. 1570). En revanche, si l'administré a été empêché, sans faute, de recevoir la communication (vacances, service militaire, changement de domicile), alors qu'il n'avait aucune raison de s'y attendre, la notification ne déploie pas ses effets (ATF 119 V 89). En effet, conformément à un principe général du droit administratif (cf. art. 38 PA), la notification irrégulière d'une décision ne doit entraîner aucun préjudice pour les parties. Ce vice n'influence cependant ni l'existence, ni la validité de la décision et les parties doivent s'en tenir aux règles de la bonne foi, qui imposent une limite à l'invocation d'un vice de forme (cf. ATF 122 I 97 consid. 3a/aa et les réf. cit.). Par conséquent, même si elle a été notifiée irrégulièrement, une décision peut entrer en force si cela n'a pas empêché la partie de défendre valablement ses droits ou si la décision n'est pas attaquée dans un délai raisonnable (arrêt du Tribunal fédéral C.196/00 du 10 mai 2001 consid. 3a).

## **E. 2.2**

En l'occurrence, la convocante de la recourante à l'audition de conciliation du 21 mars 2012 a été notifiée de manière irrégulière puisqu'il appartenait à l'autorité inférieure, en vertu de l'art. 109 al. 1 LEx, de la notifier par lettre recommandée. Toutefois, ce vice de forme n'a entraîné aucun préjudice pour la recourante puisque cette dernière a bien reçu la convocation du 6 mars 2012 qui lui a été envoyée par courrier "A". En effet, elle a elle-même déclaré l'avoir reçue mais n'en avoir pris connaissance que le 31 mars 2012 car elle pensait que le courrier, envoyé par pli simple, n'était pas important. Or, le fait que la convocation ait été notifiée par courrier "A" ne change rien au fait que la recourante a bien reçu cet envoi, le mode d'acheminement ne préjugeant pas de l'importance de son contenu. L'envoi par lettre recommandée sert avant tout de moyen de preuve à l'autorité afin de vérifier que la notification a bien eu lieu (cf. Heinz Hess/Heinrich Weibel, Das Enteignungsrecht des Bundes, Kommentar, Band I, Berne 1986, p. 673, n. 1). Par conséquent, la recourante ne pouvait pas, de bonne foi, se contenter de négliger ses courriers reçus par poste "A" au motif que ceux-ci ne seraient pas importants, alors qu'elle savait qu'une procédure la concernant était ouverte et qu'elle était dès lors susceptible de recevoir une notification de la part de l'autorité inférieure. Il s'agit-là clairement d'une négligence fautive de sa part puisque la prise de connaissance de la convocation ne dépendait plus que d'elle, ce qu'elle aurait pu faire si elle avait valablement organisé ses affaires. Il y a donc lieu de considérer que la recourante a valablement été convoquée à la séance de conciliation du 21 mars 2012. La recourante ne peut pas non plus se prévaloir d'un motif qui justifierait un quelconque empêchement.

### **E. 2.3**

Quant aux conséquences du défaut à l'audience de conciliation, l'art. 45 al. 3 LEx prévoit que si les expropriés y font défaut, la procédure de conciliation n'a pas lieu en ce qui les concerne. Or, en l'occurrence, la recourante ne saurait se prévaloir qu'elle ne connaissait pas le droit applicable. En effet, l'adage selon lequel "nul n'est censé ignorer la loi" est un principe fondamental qui gouverne les rapports entre les administrés et l'administration. Il permet à celle-ci de ne pas donner suite aux contestations sans fin des administrés sur le degré de connaissances des textes et aux controverses interminables sur la bonne ou la mauvaise foi des administrés (voir à ce sujet arrêt du Tribunal fédéral 2A.439/2003 du 2 février 2004 consid. 9.2, voir aussi arrêt du Tribunal fédéral du 13 juillet 2009 4A\_189/2009 consid. 1.2.2; Blaise Knapp, Précis de droit administratif, 4ème édition, Bâle 1991, n° 501). Il s'ensuit que la recourante aurait dû, de bonne foi, savoir que l'autorité inférieure tiendrait l'audience de conciliation en son absence et poursuivrait la procédure.

### **E. 3.1**

L'envoi en possession anticipé permet à l'expropriant d'acquérir les droits expropriés avant la fixation et le paiement de l'indemnité. Il constitue ainsi une restriction indirecte de droit public de la propriété (Hess/Weibel, op. cit., p. 586 n. 2). L'envoi en possession anticipé est réglé à l'art. 76 LEx, qui constitue l'unique disposition du chapitre VIbis de cette loi. Sous le titre "conditions, compétence, procédure", cette disposition prévoit que l'expropriant peut demander en tout temps d'être autorisé à prendre possession du droit ou à exercer celui-ci déjà avant le paiement de l'indemnité s'il prouve qu'à défaut l'entreprise serait exposée à un sérieux préjudice (al. 1). Le président de la commission d'estimation statue sur la demande au plus tôt durant l'audience de conciliation, en tout cas après avoir entendu l'exproprié et, s'il le faut, après une inspection spéciale des lieux. Il s'assure le concours de membres de la commission d'estimation s'il le juge nécessaire ou si leur participation est exigée par l'une des parties (al. 2). Dans la procédure devant le Tribunal administratif fédéral et devant le Tribunal fédéral, le juge instructeur statue sur la demande (al. 3). L'autorisation doit être accordée, à moins que la prise de possession ne rende l'examen de la demande d'indemnité impossible ou que cet examen ne puisse être assuré par des mesures de la commission telles que prise de photographies, d'esquisses. Aussi longtemps qu'il n'a pas été statué par une décision passée en force sur les oppositions à l'expropriation et les réclamations selon les art. 7 à 10, l'autorisation ne doit être accordée que dans la mesure où il ne se produit pas de dommages qui ne pourraient être réparés en cas d'acceptation ultérieure (al. 4). L'exproprié peut demander que l'expropriant soit astreint à fournir préalablement des sûretés d'un montant convenable ou à verser des acomptes, ou à l'une et l'autre de ces prestations simultanément. Les acomptes seront répartis selon les dispositions de l'art. 94. En tout cas, l'indemnité définitive portera intérêt au taux usuel dès le jour de la prise de possession, et l'exproprié sera indemnisé de tout autre dommage résultant pour lui de la prise de possession anticipé (al. 5).

### **E. 3.2**

La procédure d'approbation des plans de construction de chemins de fer est régie par les art. 18 ss de la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCdF, RS 742.101), chapitre de la loi révisé lors de l'adoption le 18 juin 1999 de la loi fédérale sur la coordination et la simplification des procédures de décision (en vigueur depuis le 1er janvier 2000 - cf. RO 1999 p. 3071). L'art. 18a LCdF précise que cette procédure est également régie, subsidiairement, par la LEx. Le législateur a ainsi, en 1999, regroupé ou

combiné les procédures d'approbation des plans et d'expropriation afin que toutes les oppositions, notamment celles en matière d'expropriation, soient traitées lors de l'approbation des plans; l'estimation des prétentions produites par les expropriés fera en revanche l'objet d'une procédure distincte (cf. art. 18h al. 1 et art. 18k al. 1 LCdF; Message relatif à la loi fédérale sur la coordination précitée, FF 1998 p. 2231). L'art. 18k al. 3 LCdF dispose en outre que le président de la commission d'estimation peut autoriser l'envoi en possession anticipé lorsque la décision d'approbation des plans est exécutoire. L'expropriant est présumé subir un préjudice sérieux s'il ne bénéficie pas de l'entrée en possession anticipé. Au surplus, l'art. 76 LEx est applicable.

### **E. 3.3**

Selon la jurisprudence, la preuve qu'à défaut d'envoi en possession anticipé l'entreprise serait exposée à un sérieux préjudice, que l'expropriant doit rapporter conformément à l'art. 76 al. 1 LEx, n'est pas soumise à des exigences trop élevées. En principe, il suffit que des inconvénients soient rendus vraisemblables, inconvénients qui peuvent consister dans des retards importants pour la construction ou la rénovation de grosses infrastructures. De tels retards induisent d'expérience des coûts supplémentaires significatifs à la charge des collectivités publiques (arrêt du Tribunal fédéral 1E.9/2006 du 20 septembre 2006 consid. 2.1; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-3726/2010 du 28 juillet 2010 consid. 2). A cela s'ajoute que pour les grands travaux soumis au droit fédéral, l'expropriant est présumé subir un préjudice sérieux s'il ne bénéficie pas de l'entrée en possession anticipé (Piermarco Zen-Ruffinen/Christine Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, p. 569 n. 1356), comme le prévoit du reste expressément l'art. 18k al. 3 LCdF. Ainsi que l'a par ailleurs rappelé le Tribunal fédéral dans l'ATF 133 II 130 consid. 3.3, c'est délibérément que le législateur, en adoptant l'art. 18k al. 3 LCdF, a autorisé un envoi en possession anticipé, et partant le début des travaux, à un moment où la décision est certes exécutoire - parce qu'un recours formé contre elle n'a pas ou plus d'effet suspensif - mais pas encore en force (cf. Message du Conseil fédéral relatif à la loi fédérale sur la coordination, FF 1998 p. 2253 et 2267).

### **E. 4**

En l'espèce, le litige porte principalement sur la question de la validité de l'envoi en possession anticipé décidé par l'autorité inférieure. Il convient donc de vérifier si les conditions posées à l'art. 76 LEx et à l'art. 18k al. 3 LCdF sont remplies.

#### **E. 4.1**

Pour pouvoir obtenir l'envoi en possession anticipé, il faut que le requérant bénéficie déjà du droit d'exproprier et que la construction de l'ouvrage ait été autorisée conformément aux dispositions spéciales applicables (ATF 121 II 121 consid. 1). Comme cela ressort de l'état de fait (cf. Faits let. A), le Tribunal fédéral a rejeté le 15 mars 2012 tous les recours interjetés contre l'arrêt du Tribunal administratif fédéral du 15 juin 2011 en la cause A-3713/2008. La décision d'approbation des plans de l'OFT du 5 mai 2008 est dès lors entrée en force, en sorte que les intimés bénéficient du droit d'exproprier et que la construction du CEVA a été autorisée conformément aux dispositions spéciales applicables. Cela était d'ailleurs déjà le cas au moment du dépôt du recours de la recourante. En effet, la décision d'approbation des plans était devenue exécutoire en ce qui concerne le secteur de E.\_\_\_\_\_ dès le 22 septembre 2011, soit à partir du moment où le Tribunal fédéral avait rejeté les requêtes d'effet suspensif ne concernant pas le tunnel de D.\_\_\_\_\_.

## **E. 4.2**

Il faut ensuite qu'à défaut d'envoi en possession anticipé, l'entreprise de l'expropriant soit exposée à un sérieux préjudice (art. 76 al. 1 LEx). C'est le lieu de rappeler que la réalisation du projet du CEVA, qui implique la construction d'une infrastructure particulièrement importante, répond à des intérêts publics manifestes. D'une longueur totale de 16 kilomètres, dont 14 sur territoire suisse, le CEVA reliera Cornavin à Annemasse via cinq gares. Le tracé du CEVA est majoritairement souterrain et nécessite la construction de deux tunnels et de plusieurs tranchées couvertes. Deux ponts viennent compléter les ouvrages à réaliser. Le CEVA permettra ainsi de créer un véritable réseau régional (RER) à l'échelle de l'agglomération franco-valdo-genevoise. Son coût s'établit à Fr. 1,567 milliards, ce qui donne une idée de l'ampleur des travaux à réaliser. Au vu de ces éléments, le préjudice auquel les intimés sont exposés en cas de retard dans l'exécution des travaux du CEVA est évident. Conformément à l'art. 18k al. 3 LEx, il y a donc lieu de retenir l'existence d'un préjudice sérieux en cas de refus de l'envoi en possession anticipé. La recourante ne remet d'ailleurs pas en cause le caractère exécutoire du droit d'exproprier, ni le préjudice sérieux que subiraient les intimés en cas de non envoi en possession anticipé.

### **E. 4.3.1**

L'autorité compétente doit également avoir entendu l'exproprié et, si nécessaire, avoir procédé à une inspection locale avant d'ordonner l'envoi en possession anticipé (art. 76 al. 2 LEx). Une inspection locale n'a pas été jugée nécessaire en l'occurrence. Quant au droit d'être entendu de l'exproprié, il peut être exercé oralement, par exemple au cours de l'audience de conciliation ou au cours de l'inspection des lieux, ou s'exercer par écrit (Hess/Weibel, op. cit., p. 589 n. 14). Il poursuit un double objectif : il permet à l'exproprié de faire valoir des objections contre la demande d'envoi en possession anticipé et de demander que l'expropriant soit astreint à fournir des sûretés ou à verser des acomptes (art. 76 al. 5 LEx). En l'espèce, l'autorité inférieure a certes donné la possibilité à la recourante d'exercer son droit d'être entendu, dans la mesure où elle l'avait valablement convoquée à l'audience de conciliation du 21 mars 2012 (cf. consid. 2.2). Pour autant, la teneur de l'art. 76 al. 2 impose que l'exproprié ait été en tout cas entendu par l'autorité inférieure avant de statuer sur la demande d'envoi en possession anticipé. Or, cela n'ayant pas été possible en l'espèce suite au défaut de la recourante à l'audience de conciliation, il appartenait à l'autorité inférieure de lui donner encore la possibilité de se prononcer par écrit avant de rendre sa décision. En s'en dispensant, l'autorité inférieure a violé le droit d'être entendu de la recourante.

### **E. 4.3.2**

Consacré en procédure administrative fédérale par l'art. 29 PA, le droit d'être entendu est de nature formelle, ce qui signifie que sa violation par l'autorité inférieure conduit en principe à l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recours au fond. En d'autres termes, l'annulation de la décision attaquée ne dépend pas du point de savoir si le respect du droit d'être entendu dans le cas concret est susceptible d'avoir une incidence sur l'issue de la cause elle-même au fond (arrêt du Tribunal fédéral 5A\_791/2010 du 23 mars 2011 consid. 2.3.2; arrêts du Tribunal administratif fédéral A-6471/2009 du 2 mars 2010 consid. 3, A-2391/2009 du 23 novembre 2009 consid. 5.6 et 6.1). Cela étant, pour autant qu'elle ne soit pas d'une gravité particulière, la violation du droit d'être entendu peut être considérée comme réparée lorsque la partie lésée a la possibilité de s'exprimer devant une autorité de recours jouissant d'un plein pouvoir d'examen. Une telle réparation

doit demeurer l'exception. Néanmoins, même en cas de violation grave du droit d'être entendu, un renvoi de la cause pour des motifs d'ordre formel à l'instance précédente peut être exclu, par économie de procédure, lorsque cela retarderait inutilement un jugement définitif sur le litige (ATAF 2010/35 consid. 4.3.1). Au cas d'espèce, l'on retiendra que la violation du droit d'être entendu de la recourante est en soi grave. Tous ses arguments ont cependant pu être pris en compte par le Tribunal dans la présente cause et le renvoi à l'autorité inférieure pour une nouvelle prise de position n'aurait aucun sens, la recourante ne subissant au surplus aucun préjudice irréparable en raison de l'envoi en possession anticipé (cf. consid. 4.4).

#### **E. 4.4**

Finalement, il faut que la prise en possession ne rende pas l'examen de la demande d'indemnité impossible ou qu'elle ne produise pas un dommage qui ne pourrait pas être réparé. En l'occurrence, l'étendue et l'emplacement des emprises ressortent clairement des décisions de l'autorité inférieure du 26 mars 2012. Certes, les issues de secours et le local technique devront être déplacés par rapport à ce que la décision d'approbation prévoit mais les emprises sur les parcelles de la recourante ne s'en trouvent pas modifiées. Dans tous les cas, la recourante n'indique pas en quoi le déplacement des issues de secours et le local technique pourraient lui procurer un dommage irréparable ou rendre l'examen de la demande d'indemnité impossible. Elle se contente uniquement de critiques générales.

#### **E. 5**

Au vu de ce qui précède, c'est à juste titre que l'autorité inférieure a considéré que les conditions mises à l'envoi en possession anticipé étaient remplies et qu'elle a autorisé les intimés à prendre possession de façon anticipée des droits sur les parcelles n°(...) et n°(...) de la commune de E.\_\_\_\_\_, tout en réservant les droits éventuels des expropriés et des tiers intéressés à une indemnité du fait de l'envoi en possession anticipé. Mal fondé, le recours doit être rejeté. Compte tenu de l'effet suspensif du recours (art. 55 al. 1 PA), l'envoi en possession anticipé n'est pas encore devenu exécutoire et les travaux n'ont pas pu débiter le 1er juin 2012 comme le demandaient les intimés. Il se justifie par conséquent de préciser, dans le dispositif du présent arrêt, que les travaux liés à l'envoi en possession anticipé résultant de la décision du 30 avril 2012 pourront débiter le 31 août 2012.

#### **E. 6.1**

Conformément à l'art. 116 al. 1 LEx, les frais causés par la procédure devant le Tribunal administratif fédéral, y compris les dépens alloués à l'exproprié, sont supportés par l'expropriant. Lorsque le recourant succombe intégralement ou en majeure partie, les frais et les dépens peuvent être répartis autrement. Selon la pratique du Tribunal fédéral et du Tribunal administratif fédéral, il est notamment possible de réduire ou de supprimer l'indemnité de partie (arrêts du Tribunal fédéral 1A.108/2006 du 7 novembre 2006 consid. 5 et 1E.16/2005 du 14 février 2006 consid. 6; arrêts du Tribunal administratif fédéral A-5101/2011 du 5 mars 2012 consid. 8.1 et A-8047/2010 du 25 août 2011 consid.12.5). Les frais causés inutilement seront supportés dans chaque cas par celui qui les a occasionnés. Contrairement aux art. 63 et 64 PA, le principe de la mise des frais et dépens à la charge de la partie qui succombe ne s'applique donc pas en matière d'expropriation. Par conséquent, les dispositions du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral (FITAF, RS 173.320.2) ne trouvent application que dans la mesure où elles sont compatibles avec l'art. 116 al. 1 LEx. C'est en particulier le

cas pour ce qui concerne les règles générales relatives au calcul de l'émolument judiciaire (art. 2 al. 1 FITAF) et les dispositions relatives à la fixation de l'indemnité de dépens (art. 8ss FITAF).

### **E. 6.2**

En l'espèce, les conclusions de la recourante ont été rejetées. Il y a toutefois eu violation de son droit d'être entendu par l'autorité inférieure. Par ailleurs, la modification de l'emplacement des issues de secours et du local souterrain, ainsi que de la convocation irrégulière à l'audience de conciliation, ont créé une insécurité juridique laissant valablement croire, à tort, que les intimés et l'autorité inférieure n'avaient pas respecté les dispositions légales. Pour ces raisons, il ne justifie pas de faire exception au principe posé par l'art. 116 al. 1 LEx. Les frais d'un montant de Fr. 1'000.- seront donc mis à la charge de l'expropriant. Pour les mêmes raisons, il se justifie d'allouer une indemnité de dépens de Fr. 1'500.- à la recourante, représentée par un avocat, à la charge des intimés.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.