

BVGer A-3172/2013 vom 29. August 2013

Bundesverwaltungsgericht, 2013-08-29, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-3172_2013

FR: TAF A-3172/2013 du 29 août 2013

IT: TAF A-3172/2013 del 29 agosto 2013

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 26 mars 2013. 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 locataire occupant encore la parcelle n° 4065 de la Commune de Chêne Bourg, le recourant est destinataire de la décision d'envoi en possession anticipé. Etant spécialement atteint par celle-ci, il a donc un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (Blaise Knapp, Expropriations d'immeubles: les influences sur les baux, Droit du bail, Publication annuelle du Séminaire sur le droit du bail Université de Neuchâtel, n° 10/1998, p. 21; cf. ég. Heinz Hess/Heinrich Weibel, Das Enteignungsrecht des Bundes, vol. I, Berne 1986, p. 12 n° 8). Peu importe à cet égard que la validité de leur bail ou de la prolongation de celui-ci soit contestée, ou encore que l'autorité inférieure lui ait seulement reconnu la qualité de tiers intéressé et non celle d'exproprié (arrêt du Tribunal administratif fédéral A 6969/2011 du 12 avril 2012 consid. 1.2). Il convient par conséquent de reconnaître au recourant la qualité pour recourir devant le présent 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. 2.1

En sa qualité d'autorité de recours, le Tribunal dispose d'une pleine cognition. Il revoit librement l'application du droit par l'autorité inférieure, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (art. 49 let. a PA), la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (art. 49 let. b PA) et l'opportunité de la décision attaquée (art. 49 let. c PA). Ces motifs peuvent tous trois constituer des griefs à l'appui du recours.

E. 2.2

Le Tribunal vérifie d'office les faits constatés par l'autorité inférieure (art. 12 PA), sous réserve du devoir de collaborer des parties (art. 13 PA). Le Tribunal applique le droit d'office, sans être lié par les motifs invoqués (art. 62 al. 4 PA), ni par l'argumentation juridique développée dans la décision entreprise (André Moser/Michael Beusch/Lorenz Kneubühler, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, Bâle 2008, n° 2.165). Il se limite en principe aux griefs soulevés et n'examine les questions de droit non invoquées que dans la mesure où les arguments des parties ou le dossier l'y incitent (ATAF 2007/27 consid. 3.3).

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 consiste ainsi en une restriction indirecte de droit public de la propriété (Hess/Weibel, *op. cit.*, vol. 1, 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). L'autorisation doit être accordée, à moins que la prise de possession anticipée 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 ou 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 réglementée aux 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; RO 1999 3071). L'art. 18a LCdF précise que cette procédure est régie par la LCdF et, 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; cf. Message du Conseil fédéral du 28 février 1998 relatif à la loi fédérale sur la coordination et la simplification des procédures d'approbation des plans, FF 1998 2221, spéc. 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 anticipée. 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 apporter 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'envoi 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 de manière délibérée que le législateur, en adoptant l'art. 18k al. 3 LCdF, a autorisé l'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 entrée en force (cf. Message du Conseil fédéral du 28 février 1998 relatif à la loi fédérale sur la coordination et la simplification des procédures d'approbation des plans, FF 1998 2221, spéc. 2253 et 2267).

E. 4

En l'espèce, le litige porte sur la question de la validité de l'envoi en possession anticipé décidé par l'autorité inférieure.

E. 4.1

Il convient dans un premier temps de vérifier si les conditions posées à l'art. 76 LEx et à l'art. 18k al. 3 LCdF sont remplies.

E. 4.1.1

La jurisprudence relative à l'art. 76 LEx rappelle que l'envoi en possession anticipé est soumis à la réalisation de deux conditions formelles. Il faut, d'une part, qu'il n'y ait plus d'obstacle au commencement des travaux au regard du droit de l'aménagement du territoire et des constructions et, d'autre part, que le requérant se soit vu octroyer le droit d'exproprier. Il n'est donc pas nécessaire d'attendre une décision définitive, et partant l'issue des procédures de recours, au sujet des oppositions à l'expropriation (cf. notamment ATF 121 II 121 consid. 1; arrêt du Tribunal fédéral 1C_448/2012 du 16 avril 2013 consid. 5.1). Ainsi que cela ressort de l'état de fait de l'espèce (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, de sorte que l'intimé 1 bénéficie 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 par le recourant, puisque la décision d'approbation des plans est devenue exécutoire en ce qui concerne le secteur de Chêne Bourg 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 Champel.

E. 4.1.2

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; cf. consid. 3.3 ci avant). En l'espèce, il convient de rappeler que la réalisation du CEVA, qui implique la construction d'une infrastructure particulièrement importante, répond à des intérêts publics manifestes. D'une longueur totale de 16 km, 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 1,567 mia francs, ce qui donne une idée de l'ampleur des travaux à réaliser. Au vu de ces éléments, le préjudice auquel l'intimé 1 est exposé en cas de retard dans l'exécution des travaux du CEVA est évident. Cela étant, il y a donc lieu de retenir l'existence d'un préjudice sérieux en cas de refus de l'envoi en possession anticipé, lequel était déjà présumé conformément à l'art. 18k al. 3 LCdF. Aussi, l'autorité inférieure a-t-elle correctement constaté les faits pertinents en retenant que l'intimé 1 avait démontré qu'il subirait un préjudice important en cas de refus d'envoi en possession anticipé. Le grief soulevé par le recourant est en conséquence mal fondé.

E. 4.1.3

Avant d'ordonner l'envoi en possession anticipé, l'autorité compétente doit également avoir entendu l'exproprié et, si nécessaire, avoir procédé au préalable à une inspection locale, conformément à l'art. 76 al. 2 LEx. En l'espèce, après avoir été informée par les parties présentes lors de la première audience de conciliation tenue le 6 mars 2013 de la présence d'un locataire sur la parcelle propriété de l'intimé 2, l'autorité inférieure a convoqué une nouvelle audition de conciliation et de comparution personnelle le 20 mars 2013. A cette occasion, l'autorité inférieure a entendu le recourant. L'autorité inférieure n'a pas jugé nécessaire de procéder d'office à une inspection locale. A ce titre, il convient de rappeler que l'intimé 2 (exproprié) ne s'est pas opposé à l'envoi en possession anticipé requis par l'intimé 1 (expropriant). De plus, il ressort du procès-verbal d'audience de conciliation du 20 mars 2013 qu'aucune des parties présentes n'a sollicité un transport sur place, le recourant compris.

E. 4.1.4

L'art. 76 al. 4 LEx prescrit une pesée des intérêts en présence en prévoyant que l'envoi en possession anticipé doit être accordé à moins qu'il ne rende l'examen de la demande d'indemnité impossible et que, dans les cas où il n'a pas été statué par une décision passée en force sur les oppositions à l'expropriation, 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 des oppositions (arrêt du Tribunal fédéral précité 1C_448/2012 consid. 5.2). En l'espèce, le recourant ne remet pas en cause le caractère exécutoire du droit

d'exproprier. Il ne fait pas davantage valoir qu'il aurait prétendu à une indemnité au sens de l'art. 23 al. 2 LEx, ni que l'envoi en possession anticipé rendrait sa demande d'indemnité impossible ou produirait un dommage irréparable. A ce sujet, il y a ici lieu de retenir qu'aucune demande d'indemnité et/ou opposition à l'expropriation non encore tranchée de manière définitive commandait à l'autorité inférieure de ne pas accorder l'envoi en possession anticipé.

E. 4.2

Dans un second temps, il sied de s'assurer que l'autorité inférieure ne s'est pas rendue coupable d'une violation du principe de la proportionnalité en accordant l'envoi en possession anticipé à l'intimé 1.

E. 4.2.1

Le principe de la proportionnalité doit être respecté dans l'ensemble des activités de l'Etat, spécialement lorsque, comme dans le cas d'espèce, l'activité en cause consiste en une restriction à un droit constitutionnel - ici la garantie de la propriété - au sens de l'art. 36 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101). Ce principe, qui est consacré aux art. 5 al. 2 et 36 al. 3 Cst., impose comme condition nécessaire à toute restriction des droits fondamentaux qu'il y ait un rapport raisonnable entre le but d'intérêt public poursuivi et le moyen choisi pour sa réalisation (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 6ème éd., Zurich 2010, p. 133 ss). Avant tout, il est donc nécessaire que le but poursuivi soit d'intérêt public. Cette condition n'est, en l'espèce, pas remise en question par les parties, pas même par le recourant qui ne nie pas l'intérêt public que revêt le CEVA. Afin d'éviter les redites, le Tribunal renvoie aux considérations soulevées plus avant (cf. spéc. Faits A. et consid. 4.1). Un projet ferroviaire tel que celui du CEVA, qui engendre la construction d'un nouveau tracé reliant Cornavin à Annemasse, est clairement d'intérêt public. Le respect du calendrier des travaux, d'autant plus lorsqu'il s'agit d'ouvrages de ce genre, revêt également un intérêt public dans la mesure où une coordination est nécessaire afin d'éviter que des perturbations ne surviennent, de même que des coûts supplémentaires inutiles (arrêt du Tribunal administratif fédéral A 5721/2012 du 15 mars 2012 consid. 4.4).

E. 4.2.2

Le principe de la proportionnalité se décompose en trois maximes: celle de l'aptitude, celle de la nécessité, ainsi que celle de la proportion, autrement-dit "la proportionnalité au sens étroit" (ATF 136 I 17 consid. 4.4, ATF 135 I 246 consid. 3.1, ATF 130 II 425 consid. 5.2, ATF 124 I 40 consid. 3e; Pierre Moor/Alexandre Flückiger/Vincent Martenet, *Droit administratif*, vol. I, Berne 2012, n° 5.2.1.3 p. 814 ss).

E. 4.2.2.1

Selon la maxime d'aptitude, le moyen choisi doit être propre à atteindre le but visé. Cette maxime n'exige cependant pas qu'il soit nécessairement le plus efficace, de sorte qu'il suffit qu'il contribue à atteindre, dans une mesure plus ou moins effective, un résultat appréciable (ATF 128 I 310 consid. 5b/cc; Moor/Flückiger/Martenet, op. cit., vol. I, n° 5.2.1.3 p. 814 s.). En l'espèce, l'envoi en possession anticipé est sans conteste un moyen apte à permettre la réalisation du CEVA dont il est ici question.

E. 4.2.2.2

La maxime de la nécessité exige qu'entre plusieurs moyens envisageables soit choisi celui qui, tout en atteignant le but visé, porte l'atteinte la moins grave aux droits et, dans une optique plus large, aux intérêts privés touchés (ATF 130 II 425 consid. 5.2; Moor/Flückiger/Martenet, op. cit., vol. I, n° 5.2.1.3 p. 818). A ce sujet, et compte tenu des considérations qui précèdent concernant le calendrier des travaux et la nécessité de coordination afin que la mise en service des installations intervienne dans les délais impartis et sans coûts supplémentaires inutiles, l'envoi en possession anticipé est en l'espèce nécessaire. L'intimé 1 a précisé que les emprises - temporaires et définitives - ont été calculées au plus juste, de sorte que le recourant ne saurait disposer de manière indéfinie d'une surface inoccupée. Il ressort d'ailleurs de l'extrait du plan d'emprise n° PN-37-PAP-3155 que l'objet loué par le recourant jouxte l'emprise de l'ouvrage, c'est à dire la tête de la gare souterraine de Chêne Bourg. Au regard des travaux de génie civil et d'excavation, il ne fait pas de doute pour le Tribunal que l'emprise temporaire est nécessaire à la bonne réalisation des travaux. Compte tenu de ces développements, force est donc de constater l'absence d'alternative lésant dans une moindre mesure les intérêts privés du recourant tout en permettant la réalisation sans retard des travaux planifiés et approuvés de manière définitive (cf. ATF 135 III 121 consid. 5).

E. 4.2.2.3

Enfin, la proportionnalité au sens étroit met en balance la gravité des effets de la mesure choisie sur la situation de l'administré et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (ATF 129 I 12 consid. 6 à 9; Moor/Flückiger/Martenet, op. cit., vol. I, n° 5.2.1.3 p. 819 s.). Dans le cas d'espèce, et comme l'a d'ailleurs correctement affirmé l'autorité inférieure, il apparaît que l'intérêt public de l'expropriant (intimé 1) à la réalisation des travaux sans retard et de manière coordonnée d'un projet tel que le CEVA prévaut dans une large mesure sur l'intérêt privé du recourant à pouvoir continuer à vivre sur la parcelle louée, qu'il sera de toute manière contraint de quitter à la fin de la procédure d'estimation, moment où le transfert de la propriété interviendra (sur ce point cf.: art. 91 LEx; André Jomini, Expropriation formelle: quelques développements récents dans le cadre du droit fédéral, in: Foëx/Hottelier, La garantie de la propriété à l'aube du XXIe siècle, Genève 2009, p. 13). Il convient encore d'ajouter que le recourant était à connaissance de la demande d'envoi en possession anticipé formulée par l'intimé 1 depuis le 11 mars 2013 au plus tard, de sorte qu'il a disposé de quelques mois afin trouver une solution quant à son relogement et au nouvel emplacement de son entreprise. A ce propos, le recourant s'est vu proposer deux parcelles différentes par l'intimé 2. Si la première n'était pas praticable avec un véhicule, le Tribunal ignore le motif du refus de la seconde parcelle proposée, sur laquelle - selon les propres dires du recourant - il aurait pu entreposer ses installations, engins et véhicules divers, à tout le moins.

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 que cette mesure ne violait pas le principe de la proportionnalité. Aussi, en autorisant l'intimé 1 à prendre possession de façon anticipée des droits sur la parcelle n° 4065 de la Commune de Chêne Bourg, tout en réservant les droits éventuels de l'exproprié et des tiers intéressés à une indemnité du fait de l'envoi en possession anticipé, l'autorité inférieure n'a pas violé le droit fédéral. Mal fondé, le recours interjeté par le recourant doit être rejeté. La décision au fond étant ainsi intervenue, la requête de levée de l'effet suspensif formulée par l'intimé 1 doit

être déclarée sans objet. Compte tenu de l'effet suspensif que le présent recours a eu (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 30 avril 2013 comme le prévoyait la décision attaquée. 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 26 mars 2013 pourront débiter le 30 septembre 2013.

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 non publié et 1E.16/2005 du 14 février 2006 consid. 6; arrêt du Tribunal administratif fédéral A 2863/2012 du 31 juillet 2012 consid. 6.1). 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. 8 ss FITAF).

E. 6.2

En l'espèce, les conclusions du recourant ont été intégralement rejetées. Cependant, son attitude dans la présente procédure ne saurait être qualifiée de téméraire, en particulier au vu de ses arguments. Il se justifie par conséquent de mettre les frais de procédure, d'un montant de 1'000 francs à la charge de l'intimé 1. Aucune indemnité de dépens ne sera attribuée aux intimés qui agissent dans le cadre légal. En revanche, le recourant ayant eu recours aux services d'un mandataire professionnel, il convient de lui allouer une indemnité de 1'500 francs à titre de dépens, à la charge de l'intimé 1. (dispositif page suivante)

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