

BVGer A-4979/2022 vom 12. Juli 2023

Bundesverwaltungsgericht, 2023-07-12, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-4979_2022

FR: TAF A-4979/2022 du 12 juillet 2023

IT: TAF A-4979/2022 del 12 luglio 2023

Regeste

Infrastructure ferroviaire

Erwägungen

E. 1

La procédure de recours est régie par la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021), pour autant que la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32) n'en dispose autrement (art. 37 LTAF). Le Tribunal examine d'office et librement sa compétence (art. 7 PA), ainsi que la recevabilité des recours qui lui sont soumis.

E. 1.1

Sous réserve des exceptions - non pertinentes en l'espèce - prévues à l'art. 32 LTAF, le Tribunal administratif fédéral connaît, en vertu de l'art. 31 LTAF, des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF. L'OFT, en sa qualité d'unité de l'administration fédérale subordonnée au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et des communications (le DETEC ; art. 8 al. 1 de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [OLOGA, RS 172.010.1] et annexe 1 OLOGA), est une autorité précédente dont les décisions sont susceptibles de recours (cf. art. 33 let. d LTAF). L'acte attaqué du 28 septembre 2022 dans lequel l'autorité inférieure approuve le projet de l'intimée du 27 novembre 2020, complété une dernière fois le 14 septembre 2022, et rejette l'opposition des recourants, satisfait aux conditions qui prévalent à la reconnaissance d'une décision au sens de l'art. 5 al. 1 PA, si bien que le Tribunal est compétent pour connaître du présent recours.

E. 1.2

Les recourants ont pris part à la procédure devant l'autorité inférieure. Étant les destinataires de la décision attaquée, qui rejettent leur opposition au projet de l'intimée, et étant touchés directement en tant que propriétaires de la parcelle n° (...) du cadastre de Couvet, pour laquelle l'intimée a obtenu un titre d'expropriation pour son entier, ils sont particulièrement atteints et ont un intérêt digne de protection à requérir son annulation ou sa modification (cf. art. 48 al. 1 PA, art. 18f al. 1 de la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer [LCdF, RS 742.101]).

E. 1.3

Présenté dans le délai (cf. art. 50 al. 1 PA) et dans les formes (cf. art. 52 al. 1 PA) prévus par la loi, le recours est ainsi recevable, de sorte qu'il convient d'entrer en matière.

E. 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). Il 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 (cf. ATAF 2015/23 consid. 2 ; arrêt du Tribunal administratif fédéral [TAF] A-953/2016 du 30 août 2017 consid. 1.4.2). 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 (cf. ATF 135 I 91 consid. 2.1 ; arrêt du Tribunal fédéral [TF] 4A_627/2015 du 9 juin 2016 consid. 1.2 ; ATAF 2016/18 consid. 3 et réf. cit. ; arrêt du TAF A-2786/2018 du 11 mai 2021 consid. 2.2). Le recours peut être formé pour violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents, ainsi que pour inopportunité, sauf si une autorité cantonale a statué comme autorité de recours (art. 49 PA). En sa qualité d'autorité de recours, le Tribunal administratif fédéral dispose donc d'une pleine cognition.

E. 3

Il y a lieu de déterminer l'objet du litige.

E. 3.1

L'objet de la procédure administrative et, ainsi, l'objet du litige, constitue la relation juridique réglée par la décision, dans la mesure où celle-ci est attaquée. Par conséquent, l'objet du litige est déterminé par deux éléments : d'une part, par la décision attaquée, aussi nommée l'objet de la contestation, et, d'autre part, par les conclusions de la partie recourante. L'objet du litige, délimité par les conclusions des parties, ne saurait s'étendre au-delà de l'objet de la contestation (cf. ATF 144 II 359 consid. 4.3, 134 V 418 consid. 5.2.1). Au cours de la procédure de recours, l'objet du litige peut être réduit, mais ne saurait être ni élargi, ni transformé par rapport à ce qu'il était devant l'autorité précédente, qui l'a fixé dans le dispositif de l'arrêt entrepris (cf. ATF 144 II 359 consid. 4.3, 142 I 155 consid. 4.4.2, 136 II 457 consid. 4.2 ; ATAF 2017 V/4 consid. 3). S'il ne ressort pas clairement des conclusions des parties la manière dont la décision attaquée doit être modifiée, il peut être fait appel à la motivation du recours pour les comprendre. Cependant, l'objet du litige est uniquement constitué par les conséquences juridiques demandées et non pas par leur motivation (cf. ATF 131 II 200 consid. 3.3 ; arrêt du TAF A-3006/2017 du 4 décembre 2018 consid. 1.3.1).

E. 3.2

Au cas d'espèce, sur demande du Tribunal du 15 novembre 2022 et dans leur réplique du 3 janvier 2023, les recourants - non représentés par un avocat - précisent les conclusions de leur recours en ce sens qu'ils souhaitent être relocalisés convenablement, sans mettre en péril l'activité de leur (...), et sans frais pour eux. Dans le dispositif de sa décision attaquée du 28 septembre 2022 et reconsidérée le 8 novembre 2022, l'autorité inférieure rejette l'opposition des recourants pour autant qu'elle soit entrée en matière à son propos. En effet, elle considère que la question de l'indemnisation, qu'elle soit financière ou en nature, sera au besoin traitée ultérieurement par la CFE dans le cadre d'une procédure subséquente et fera l'objet d'une décision propre. Elle n'entre pas en matière à ce sujet. L'autorité inférieure n'a donc pas tranché la question de la nature et du montant de l'indemnité, faute de compétence (cf. art. 64 al. 1 anc. let. a LEx).

E. 3.3.1

Sur ce vu, le Tribunal constate, à la suite de l'autorité inférieure, que le principe, l'ampleur et la proportionnalité du titre d'expropriation octroyé à l'intimée par l'autorité inférieure ne sont pas contestés par les recourants. Partant, l'objet du litige ne porte pas sur le titre d'expropriation obtenu par l'intimée pour les 1349 m² de l'emprise définitive sur l'entier de la parcelle n° (...) du cadastre de Couvet, propriété des recourants. Ces derniers ne critiquent plus non plus la suppression du passage à niveau des Prises, laquelle ne fait donc pas non plus partie de l'objet du litige.

E. 3.3.2

L'objet du litige consiste donc à déterminer si l'autorité inférieure n'est à bon droit pas entrée en matière sur la question de la nature et du montant de l'indemnité d'expropriation (cf. consid. 5 ci-après). Il s'agira de déterminer en préalable si l'autorité inférieure a respecté le droit d'être entendu des recourants (cf. consid. 4 ci-après). Toutes autres conclusions des recourants sont irrecevables.

E. 4

Il convient d'examiner en premier lieu les griefs formels soulevés par les recourants.

E. 4.1.1

Les recourants font valoir n'avoir été ni entendus, ni considérés. L'intimée et l'autorité inférieure les ont certes écoutés mais n'ont donné aucune suite à leurs échanges. En outre, ils regrettent qu'aucun débat n'ait eu lieu lors de la séance de conciliation et que les photos prises par l'autorité inférieure ne soient pas représentatives du bien exproprié et des conséquences. Les blocs de (...), les plaques de (...) et les divers matériaux intérieurs et extérieurs n'ont pas été pris en considération. Aucune solution n'a été abordée pour ce matériel lourd et encombrant.

E. 4.1.2

L'intimée remarque que le droit d'être entendu des recourants a été respecté par l'autorité inférieure. Les recourants ont pu faire valoir leurs arguments avant que la décision ne soit rendue. En outre, l'autorité inférieure a motivé sa décision en expliquant pour quelle raison les arguments des recourants n'ont pas été repris.

E. 4.1.3

L'autorité inférieure réfute toute violation du droit d'être entendu des recourants dans la mesure où la séance a été précédée par deux échanges d'écritures devant elle et où elle a également pris en compte les éléments fournis par les recourants spontanément.

E. 4.2.1

Le droit d'être entendu au sens de l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101) est une garantie de caractère formel, dont la violation doit en principe entraîner l'annulation de la décision attaquée indépendamment des chances de succès du recours sur le fond (cf. ATF 139 II 489 consid. 3.3, 132 II 485 consid. 3.2 ; ATAF 2013/23 consid. 6.4.1). Il comprend le droit que l'autorité prenne connaissance des arguments de l'administré, les examine avec soin et motive sa décision (cf. art. 32 al. 1 et 35 al. 1 PA ; arrêts du TAF A-3162/2018 du 12 mars 2019 consid. 4.1, A-7011/2016 du 19 janvier 2017 consid. 3.1). Si l'autorité de recours constate la violation du droit d'être entendu, elle renvoie la cause à l'instance inférieure, qui devra entendre la personne concernée et adopter une nouvelle décision, quand bien même

sur le fond celle-ci ne s'écarterait pas de la solution qu'elle avait retenue lors de la décision annulée (cf. ATF 137 I 195 consid. 2.2, 135 I 279 consid. 2 ; arrêt du TF 1B_347/2017 du 1er septembre 2017 consid. 2.2 ; ATAF 2013/23 consid. 6.1.3).

E. 4.2.2

En particulier, l'art. 30 al. 1 PA prévoit que l'autorité entend les parties avant de prendre une décision. C'est le droit pour le justiciable de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, soit le droit d'exposer ses arguments de droit, de fait ou d'opportunité, de répondre aux objections de l'autorité et de se déterminer sur les autres éléments du dossier (cf. ATF 141 V 557 consid. 3.1 ; ATAF 2010/53 consid. 13.1, 2009/54 consid. 2.2 ; arrêt du TAF A-6775/2016 du 28 juin 2018 consid. 5.1). En revanche, dans une procédure administrative, le droit d'être entendu n'implique pas le droit d'être entendu oralement devant l'organe de décision (cf. ATF 134 I 140 consid. 5.3 ; ATAF 2009/54 consid. 2.2 ; arrêt du TAF A-4089/2015 précité consid. 5.2.1).

E. 4.2.3

Selon l'art. 35 al. 1 PA, les décisions écrites sont désignées comme telles, motivées et indiquent les voies de droit. L'autorité est tenue de motiver ses décisions, afin que le justiciable puisse les comprendre et exercer son droit de recours à bon escient. L'autorité doit ainsi mentionner, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. Il n'a toutefois pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige (cf. ATF 146 IV 297 consid. 2.2.7, 139 IV 179 consid. 2.2, 138 IV 81 consid. 2.2). En particulier, lorsque les parties font valoir des griefs pertinents, il doit ressortir de la motivation que l'administration s'est penchée sur les éléments évoqués (cf. arrêt du TAF A-941/2021 du 18 août 2021 consid. 3.2).

E. 4.2.4

Par ailleurs, la procédure d'approbation des plans en matière de chemins de fer connaît une réglementation spéciale pour entendre les parties, comme cela est le cas pour la plupart des lois spéciales réglant les domaines relevant de l'administration de masse. Le droit des parties de s'exprimer est garanti par l'opposition au sens de l'art. 18f LCdF, dans une procédure formalisée (cf. ATF 143 II 467 consid. 2.2, 138 I 131 consid. 5.1, 135 II 286 consid. 5.3 ; arrêts du TAF A-6775/2016 précité consid. 5.1, A-3535/2016 du 6 mars 2018 consid. 5.1.2, A-2415/2016 du 16 octobre 2017 consid. 3.1.3).

E. 4.3.1

En l'espèce, les recourants ont pu s'exprimer à de nombreuses reprises, par écrit et par oral, sur les éléments pertinents avant que l'autorité inférieure ne rende sa décision d'approbation des plans. En effet, ils ont exercé leur droit d'être entendu par leur opposition du 11 mai 2021, complétée le 17 mai 2021. Le 22 septembre 2021, ils ont transmis spontanément à l'autorité inférieure leur correspondance avec l'intimée des 23, 24 août et du 7 septembre 2021. Dans leurs observations du 26 novembre 2021, ils se sont exprimés sur la détermination de l'intimée du 4 octobre 2021. Ils ont transmis spontanément à l'autorité inférieure leur courrier du 22 juin 2022 à l'intimée. Ils ont de même pu faire valoir leurs arguments oralement devant dite autorité lors de la séance de conciliation du 28 juin 2022 et

se sont déterminés par écrit sur le déroulement de cette séance par courrier du 14 septembre 2022. Le Tribunal retient ainsi que l'autorité inférieure a respecté l'art. 30 al. 1 PA.

E. 4.3.2

Dans sa décision d'approbation des plans, l'autorité inférieure a motivé sa décision en exposant la situation des recourants et les mesures d'instruction effectuées au cours de la procédure devant elle. Elle a même examiné la proportionnalité de l'expropriation totale de la parcelle n° (...) du cadastre de Couvet impliquant la démolition du dépôt de l'Hoirie. Elle a pesé les intérêts publics et privés en présence. Elle a retenu que les intérêts publics au renouvellement de la gare de Couvet et au maintien de ses fonctionnalités étaient prépondérants par rapport à l'intérêt privé des recourants à maintenir le dépôt existant. Partant, le Tribunal retient que l'autorité inférieure a suffisamment motivé sa décision. En particulier, ce n'est pas parce qu'elle n'a pas retenu les griefs invoqués par les recourants qu'elle a violé leur droit d'être entendu tel que concrétisé à l'art. 35 al. 1 PA.

E. 5

Il convient à présent déterminer si l'autorité inférieure a défini l'objet de sa compétence à dire de droit.

E. 5.1

Les arguments qui divisent les parties peuvent être résumés comme suit.

E. 5.1.1

Les recourants souhaitent être relocalisés convenablement, sans mettre en péril l'activité de leur (...), et sans frais pour eux. Ils expliquent que les éléments retenus dans la décision ne reflètent pas la réalité et portent atteinte au bon déroulement de la future procédure auprès de la CFE. Ils avancent qu'aucune proposition ni aucune indemnité financière, concrètes et fiables, ne leur ont été présentées. En particulier, la somme de la proposition financière est basée sur une évaluation sommaire et lacunaire. En effet, le terrain, une des quatre places de parc et le garage font défaut. Le volume indiqué ne correspond pas à la réalité. Ils indiquent ne pas connaître le prix du terrain en compensation du bien exproprié, ni le prix usuel dans la région au mètre carré. Ils rappellent les avantages du bien exproprié et du bâtiment qui s'y trouve. Ils soulignent que l'unique terrain proposé par l'intimée durant les cinq dernières années ne correspond en rien à leurs besoins. Le seul terrain correspondant à 90% à ceux-ci a été ignoré par l'intimée.

E. 5.1.2

L'intimée constate que les recourants, tant dans leur opposition que dans leur recours, ne contestent pas le contenu fondamental (plans et projet) de la décision attaquée, ni le principe de l'expropriation, ni sa proportionnalité. Le recours porte uniquement sur la nature et le montant de l'indemnité. Les conclusions des recourants excèdent donc l'objet de la contestation et sont irrecevables. La seule question litigieuse, soit celle de l'indemnité d'expropriation, relève soit de l'accord des parties, soit de la compétence de la CFE. Dite autorité n'est pas liée par la décision d'approbation des plans et statue souverainement sur l'indemnité d'expropriation. En outre, elle demeure libre d'interpréter les considérants de la décision attaquée. Les conclusions relatives à la relocalisation et à l'indemnité d'expropriation sont prématurées. Elles doivent ainsi être traitées dans une procédure séparée et ultérieure par la CFE.

E. 5.1.3

L'autorité inférieure constate que le recours vise exclusivement la rectification de la décision attaquée et l'obtention d'explications de façon à ne pas préteriter le sort de la procédure à venir devant la CFE. Or, la CFE reste libre d'apprécier les faits pertinents. En particulier, l'autorité inférieure précise qu'il ne lui appartient pas de statuer sur l'indemnisation des recourants. Par ailleurs, la séance de conciliation devant elle a permis de constater qu'un accord de gré-à-gré n'était pas envisageable entre les parties. Elle rappelle également que la demande d'indemnité en nature des recourants ne peut entrer en ligne de compte qu'avec leur accord, selon l'art. 18 al. 2 LEx. En outre, cette demande n'est pas objet de la présente procédure d'approbation des plans mais sera au besoin traitée dans une procédure subséquente devant la CFE selon l'art. 18k LCdF. Dès lors, elle ne peut pas entrer en matière à ce sujet. Au final, elle estime que les conditions de l'expropriation sont remplies.

E. 5.2.1

La révision du 19 juin 2020 de loi fédérale du 20 juin 1930 sur l'expropriation (LEx, RS 711) est entrée en vigueur le 1er janvier 2021 (RO 2020 4085 ; FF 2018 4817). Conformément à l'al. 1 des dispositions transitoires de la modification du 19 juin 2020, les procédures d'expropriation ouvertes avant l'entrée en vigueur de cette révision sont terminées sous le régime de l'ancien droit, sous réserve de modifications du règlement des émoluments pour la période suivant l'entrée en vigueur de la révision. Lors de procédures combinées régies par des lois spéciales, la procédure commence par l'envoi de la demande (combinée) à l'autorité d'approbation des plans (cf. Message du 1er juin 2018 concernant la modification de la loi fédérale sur l'expropriation, FF 2018 4817, 4861). La présente procédure combinée a été ouverte le 21 décembre 2020 par l'envoi de la demande de l'intimée, soit avant le 1er janvier 2021. Partant, la LEx dans sa version avant l'entrée en vigueur de la modification du 19 juin 2020 est applicable en l'espèce (cf. arrêt du TF 1C_103/2022 du 20 octobre 2022 consid. 4.1).

E. 5.2.2

L'art. 64 al. 1 anc. let. a LEx prévoyait que la commission d'estimation statuait notamment sur la nature et le montant de l'indemnité (art. 16 à 18). En d'autres termes, même si les intéressés devaient communiquer leurs prétentions à une indemnité dans le délai de 30 jours dès la publication des plans et des tableaux à l'autorité d'approbation des plans (cf. art. 30 al. 1 let. c LEx ; Mise à l'enquête publique du dossier du 26 février 2021, pièce n° 3 du dossier de l'OFT), il ne revenait pas à l'OFT de statuer sur celles-ci. À défaut d'entente sur les indemnités, les anc. art. 57 ss LEx prévoyaient que la procédure d'estimation serait ouverte devant la commission d'estimation compétente.

E. 5.3

En l'espèce, il découle de ces règles de compétence que l'autorité inférieure a considéré à juste titre qu'elle ne pouvait pas entrer en matière sur la question de l'indemnité d'expropriation, sous forme d'argent ou en nature. Il appartiendra à la commission d'estimation de statuer, en première instance, sur la nature et le montant de l'indemnité (cf. art. 64 al. 1 anc. let. a LEx en lien avec les art. 16 à 18 Lex). Partant, le recours doit également être rejeté sur ce point.

E. 6

Pour résumer, le Tribunal retient que les conclusions des recourants, pour autant qu'elles entrent dans l'objet de la contestation et soient recevables devant son instance, sont rejetées. S'agissant de la requête en constatation de l'intimée du 14 décembre 2022, vu l'issue de la cause, le Tribunal constate que la décision de l'autorité inférieure du 28 septembre 2022, telle que partiellement reconsidérée par décision du 8 novembre 2022, est entrée en force. Quant à la requête subsidiaire de l'intimée du 14 décembre 2022 en retrait de l'effet suspensif au recours, elle est devenue sans objet.

E. 7

Demeure la question des frais et dépens.

E. 7.1

La présente procédure de recours s'inscrit dans le cadre d'une procédure combinée d'approbation des plans concernant, entre autres, l'expropriation définitive de la parcelle des recourants. Dans ces procédures combinées, les frais de procédure et les dépens sont régis par la LEx (cf. ATF 111 Ib 32 consid. 3 ; arrêts du TF 1C_141/2020 du 13 novembre 2020 consid. 4.5, 1C_582/2013 de 25 septembre 2014 consid. 5 ; arrêts du TAF A-471/2020 du 20 décembre 2021 consid. 13.1, A-1900/2019 du 19 mai 2021 consid. 10.2, A-6385/2020 du 29 mars 2021 consid. 2.2). 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 les conclusions de l'exproprié sont rejetées intégralement ou en majeure partie, les frais peuvent être répartis autrement. Les frais causés inutilement seront supportés dans chaque cas par celui qui les a occasionnés (art. 116 al. 1 LEx). Dans les procédures d'expropriation, les frais de procédure ne doivent en général pas être trop élevés (cf. arrêt du TF 1E.9/2006 du 20 septembre 2006 consid. 3 ; arrêts du TAF A-859/2018 du 10 décembre 2020 consid. 11.2, A-853/2018 du 18 mai 2020 consid. 5.2.1, A-5101/2011 du 5 mars 2012 consid. 8.1). 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. 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 (cf. art. 2 al. 1 FITAF) et les dispositions relatives à la fixation de l'indemnité de dépens (cf. art. 8 ss FITAF ; cf. arrêts du TAF A-471/2020 précité consid. 13.2, A-859/2018 précité consid. 11.2, A-552/2016 du 3 juillet 2018 consid. 8.1.2). Les dépens comprennent les frais de représentation et les éventuels autres frais de partie (art. 8 al. 1 FITAF). Les frais de représentation incluent les honoraires d'avocat (cf. art. 9 al. 1 let. a FITAF).

E. 7.2

En l'espèce, les recourants n'ont pas formulé de conclusions quant au sort des frais et dépens de leur recours. Vu l'art. 116 al. 1 LEx, les frais de la présente procédure de recours doivent être supportés par l'intimée. Les frais de la procédure de recours sont fixés in casu à 1'500 francs et sont mis à la charge de l'intimée. L'avance de frais de 1'500 francs versée par les recourants leur sera restituée après l'entrée en force du présent arrêt.

E. 7.3

Les recourants ont choisi de ne pas se faire représenter par un avocat et n'ont pas conclu à l'octroi de dépens. Partant, aucun dépens ne leur sera alloué. Vu l'art. 116 al. 1 LEx,

l'intimée n'a pas non plus le droit à des dépens. (le dispositif est porté à la page suivante)

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