

BVGer A-6434/2018 vom 21. Dezember 2018

Bundesverwaltungsgericht, 2018-12-21, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-6434_2018

FR: TAF A-6434/2018 du 21 décembre 2018

IT: TAF A-6434/2018 del 21 dicembre 2018

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 - autorité précédente au sens de l'art. 33 let. f la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32) (cf. Message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale du 28 février 2001, FF 2001 4187) - 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 2 octobre 2018.

E. 1.2

La procédure est régie par la LTAF, 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 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.

E. 1.3

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 les parcelles N°(...) et N°(...) de la Commune de Renens, 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 (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-3172/2013 du 29 août 2013 consid. 1.2 et réf. cit.). Peu importe à cet égard que la validité de son bail ou de la prolongation de celui-ci soit contestée (cf. 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. 1.4

Présenté au surplus en temps utile (art. 50 al. 1 PA) et dans les formes prescrites (art. 52 al. 1 PA), le recours est recevable et il convient d'entrer en matière.

E. 1.5

En sa qualité d'autorité de recours, le Tribunal dispose d'un plein pouvoir d'examen en fait et en droit. Il revoit librement l'application du droit par l'autorité inférieure, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, la constatation des faits et l'opportunité de la décision attaquée (art. 49 PA). Le Tribunal applique le droit d'office, sans être lié par les motifs invoqués (62 al. 4 PA), ni par l'argumentation juridique développée dans la décision entreprise. 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 ; ATAF 2014/24 consid. 2.2 et réf. cit.).

E. 2

L'objet du litige porte sur la question de savoir si, par décision du 2 octobre 2018, l'autorité inférieure a, à raison de droit, autorisé l'intimée à prendre possession de façon anticipée des locaux loués par le recourant sur les parcelles N°(...) et N°(...) de la Commune de Renens, à compter du 15 décembre 2018, et l'a astreint à verser un acompte de 75'000 francs au recourant à la date de libération des locaux. A ce titre, le Tribunal présentera d'abord le droit applicable (cf. infra consid. 3), examinera ensuite si, en l'espèce, les conditions à l'envoi en possession anticipé sont remplies (cf. infra consid. 4) et si le principe de proportionnalité a été respecté (cf. infra consid. 5), puis se prononcera sur le moment à partir duquel l'envoi en possession anticipé peut intervenir et le montant de l'acompte à verser par l'intimée (cf. infra consid. 6).

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 (cf. Hess/Weibel, Das Enteignungsrecht des Bundes, vol. I, Berne 1986, 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). Avant d'ordonner l'envoi en possession anticipé, l'autorité compétente doit avoir entendu l'exproprié et, si nécessaire, avoir procédé au préalable à une inspection locale (al. 2). 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 articles 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 articles 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 (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

De manière générale, 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 (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-3172/2013 précité consid. 3.3 et jurispr. cit.). 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 (cf. 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 susmentionné. 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

Au cas d'espèce, il s'impose d'abord de vérifier si les conditions posées à l'art. 76 LEx et à l'art. 18k al. 3 LCdF sont remplies.

E. 4.1

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).

E. 4.1.1

Ainsi que cela ressort de l'état de fait de l'espèce, le Tribunal fédéral n'a pas accordé l'effet suspensif, en ce qui concerne le secteur « Nord de la gare de Renens », aux recours portés devant lui concernant la construction de la ligne de tramway entre Renens-Gare et Lausanne-Flon (« t1 »). La décision d'approbation des plans de l'OFT du 7 mars 2016 est, ainsi, exécutoire - à défaut d'être entrée en force - pour le secteur en question, dans lequel se situent les parcelles du recourant. Il n'y a donc plus aucun obstacle juridique au lancement des travaux et l'intimée bénéficie du droit d'exproprier. Cela n'est, du reste, pas contesté par le recourant.

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, lequel est toutefois présumé (art. 76 al. 1 LEx et art. 18k al. 3 LCdF ; cf. consid. 3.3 ci-avant). Au cas d'espèce, il ressort du dossier que la réalisation du projet global dans lequel s'inscrit la construction du « t1 », évalué en décembre 2011 à 480'800'000 francs (cf. décision de l'OFT du 7 mars 2016, p. 2), est d'envergure et répond à des intérêts publics manifestes - comme l'a d'ailleurs constaté le Tribunal de céans en son arrêt A-2465/2016 du 2 février 2018 (consid. 6.8.2) -, ce qui n'est du reste pas contesté par le recourant. Cela étant, l'intimée, dans sa requête du 10 août 2018, ne s'est prévalué d'aucun risque de préjudice en l'absence de l'envoi en possession anticipé requis. Elle n'a, par ailleurs, fourni aucune information concernant la planification des travaux, ne produisant notamment aucun moyen de preuve susceptible d'établir à quel moment il était prévu de commencer les travaux sur les parcelles du recourant. Ce n'est que dans le cadre de l'échange d'écritures relatif à la présente procédure que l'intimée a déposé un planning des travaux (cf. pièce 10 du bordereau de l'intimée). Il en ressort qu'il était prévu d'entamer les travaux de démolition des bâtiments du recourant - sis (...) - dès le 5 novembre 2018. Les travaux ont, ainsi, déjà pris un certain retard. Vu l'ampleur des travaux à réaliser et l'impératif de coordination entre les différents projets en cours, le préjudice auquel l'intimée s'expose en cas de retard excessif des travaux apparaît évident et sérieux. Contrairement à l'opinion du recourant - et bien que l'intimée ait tardé à étayer l'urgence de la mise en chantier -, la nécessité d'entamer à brève échéance les travaux sur les parcelles litigieuses est acquise, faute de sérieux préjudices au détriment de l'intimée.

E. 4.2

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, une audience de conciliation s'est tenue sur les parcelles louées par le recourant. A cette occasion, le recourant a pu s'exprimer. Celui-ci n'allègue, au reste, aucun manquement de la part de l'autorité inférieure concernant son droit d'être entendu.

E. 4.3

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 (cf. arrêt du Tribunal fédéral précité 1C_448/2012 consid. 5.2). In casu, 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, selon lequel les locataires ou fermiers peuvent, même si leurs droits ne sont pas annotés au registre foncier, exiger la réparation intégrale du dommage résultant pour eux de l'extinction avant terme du bail conclu antérieurement à l'introduction de la procédure d'expropriation. Il prétend, certes, qu'il lui est nécessaire de connaître le montant de l'indemnité qu'il percevra pour pouvoir organiser le déménagement de sa carrosserie à un autre endroit. Cet argument est toutefois à écarter. D'une part, la fixation du montant des indemnités de l'expropriation relève de la procédure d'estimation, non de la présente procédure. D'autre part, la nature même de la procédure d'envoi en possession anticipé est d'autoriser le transfert de possession au bénéfice de l'expropriant avant la fixation définitive des indemnités. Au surplus, le recourant n'allègue pas que l'envoi en possession anticipé rendrait sa demande d'indemnité impossible ou produirait un dommage irréparable.

E. 4.4

Les conditions légales à l'envoi en possession anticipé sont donc réunies.

E. 5

Il convient encore 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'intimée.

E. 5.1

Le principe de la proportionnalité, consacré aux art. 5 al. 2 et 36 al. 3 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101), exige qu'une mesure soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité) ; en outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts ; cf. ATF 136 IV 97 consid. 5.2.2 ; 135 I 176 consid. 8.1 ; 133 I 110 consid. 7.1). Le principe de la proportionnalité doit être respecté dans l'ensemble des activités de l'Etat, spécialement lorsque l'activité en cause consiste en une restriction à un droit constitutionnel au sens de l'art. 36 Cst. Cela étant, en l'espèce, le recourant, en tant que locataire, ne peut se prévaloir de la garantie de la propriété. Son intérêt privé contractuel à la continuation de son contrat de bail jusqu'à son terme ne revêt ainsi pas le même poids, même s'il peut également prétendre à ce que l'envoi en possession anticipé prenne une juste mesure de ses droits personnels.

E. 5.2

Il est donc nécessaire que le but poursuivi soit d'intérêt public. Cette condition est remplie et n'est, en l'espèce, pas remise en cause par le recourant (cf. supra consid. 4.1.2). Le respect du calendrier des travaux, d'autant plus lorsqu'il s'agit d'ouvrages importants comme le « t1 », 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. En outre, l'intérêt public défendu par l'expropriant à la réalisation des travaux sans retard et de manière coordonnée d'un projet tel que le « t1 » prévaut dans une large mesure sur l'intérêt privé du recourant à pouvoir continuer à exercer son commerce sur les parcelles

louées, d'autant que ce dernier ne nie pas être au courant depuis 2012 de la nature des travaux prévus sur ses parcelles et de l'expropriation qui allait en découler. Par ailleurs, aucune autre mesure moins incisive n'est susceptible de permettre à l'intimée de débiter les travaux, étant entendu que le projet prévoit la démolition des bâtiments édifiés sur les parcelles litigieuses en vue de la construction du « t1 ».

E. 5.3

Au vu de ce qui précède, l'autorité inférieure n'a pas violé le principe de la proportionnalité, en ce qui concerne le principe de l'envoi en possession anticipé.

E. 6.1

S'agissant de la date d'envoi en possession anticipé - fixée au 15 décembre 2018 par l'autorité inférieure - le Tribunal fait les observations suivantes.

E. 6.1.1

Comme l'a relevé à juste titre l'autorité inférieure, le recourant a, depuis au plus tard juillet 2012, connaissance du projet « t1 » et de l'expropriation des parcelles occupées par son entreprise qui devait en découler (cf. pièce 15 du bordereau de l'intimée). Par ailleurs, il n'a établi l'existence d'aucune démarche concrète, depuis 2012, en vue de trouver d'autres locaux susceptibles d'accueillir son commerce. Cela étant, il y a lieu aussi de mettre en lumière certains manquements de la part de l'intimée, comme l'a fait, en partie, l'autorité inférieure. D'une part, l'intimée n'a nullement informé le recourant de la date de la démolition de ses locaux. A tout le moins, cela ne ressort d'aucun élément du dossier. Ce n'est qu'en juillet que le recourant l'aurait appris, par un tiers et donc fortuitement. D'autre part, l'intimée n'a motivé sa requête d'envoi en possession anticipé du 10 août 2018 que très brièvement, en se contentant de se référer à l'accord avec B._____ pour un envoi en possession anticipé le 15 septembre 2018. Elle n'a, toutefois, fourni aucune pièce de nature à établir la date de début des travaux, située « vers le 15 octobre 2018 », et n'a pas fait état d'une quelconque urgence, pas plus que d'un risque de préjudices en cas de rejet de sa requête. Or, la présomption instituée par la loi d'un sérieux préjudice en l'absence de l'envoi en possession anticipé ne libère pas pour autant l'expropriant d'apporter la preuve du préjudice, et encore moins d'invoquer un risque de préjudice. Ce n'est que dans le cadre de l'échange d'écritures devant le Tribunal de céans que l'intimée a produit un planning des travaux, rendant ainsi vraisemblables les sérieux inconvénients qu'un retard trop important des travaux pourrait engendrer. Dans ces conditions, la date retenue par l'autorité inférieure pour l'envoi en possession anticipé, à savoir le 15 décembre 2018, s'avère quelque peu prématurée.

E. 6.1.2

Au vu de ce qui précède, et dans la mesure où il convient également de prendre en compte le fait que le déplacement (...) apparaît plus compliqué et long à organiser que celui d'un simple logement, il sied, en application du principe de la proportionnalité et après pesée des intérêts en présence, de fixer l'envoi en possession anticipé un mois plus tard, à savoir au 15 janvier 2019. D'ici là, le recourant a le devoir de trouver au minimum une solution temporaire pour entreposer son matériel et ses véhicules.

E. 6.2

En ce qui concerne, finalement, le montant de l'acompte, il n'y a pas lieu de s'écarter de la somme retenue en première instance, le recourant n'ayant notamment fourni aucun élément

concret ni moyen de preuve susceptible d'étayer le montant réclamé. L'acompte reste donc fixé à 75'000 francs.

E. 7

Il découle de ce qui précède que le recours doit être partiellement admis, en ce sens que l'intimée est autorisée à prendre possession de façon anticipée des locaux loués par le recourant sur les parcelles N°(...) et N°(...) de la Commune de Renens, à compter du 15 janvier 2019, contre le versement d'un acompte de 75'000 francs au recourant à la date de libération des locaux, les droits de ce dernier en indemnisation demeurant réservés.

E. 8.1

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 (cf. 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. 8.2

En l'espèce, les conclusions du recourant ont été partiellement admises. Son attitude dans la présente procédure ne saurait, par ailleurs, 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'intimée. Aucune indemnité de dépens ne sera attribuée à l'intimée qui agit 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'intimée. (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.