

BVGer A-6969/2011 vom 12. April 2012

Bundesverwaltungsgericht, 2012-04-12, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-6969_2011

FR: TAF A-6969/2011 du 12 avril 2012

IT: TAF A-6969/2011 del 12 aprile 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 des recours déposés contre la décision d'envoi en possession anticipé du 23 novembre 2011. 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 dès lors 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 administratif fédéral 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 commissions d'estimation leur fait subir une perte. Pour le surplus, les règles générales de l'art. 48 al. 1 PA trouvent à s'appliquer. En tant que locataires (ou ancienne locataires) occupant encore la parcelle n°2432, les recourantes 1 et 2 sont destinataires de la décision d'envoi en possession anticipé, spécialement atteintes par celle-ci et ont un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification. 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 leur ait seulement reconnu la qualité de tiers intéressés et non celle d'expropriés. Il convient par conséquent de leur reconnaître la qualité pour recourir devant le Tribunal de céans.

E. 1.3

Les recours des recourantes 1 et 2 ont été déposés en temps utile (art. 50 al. 1 PA) et répondent par ailleurs aux exigences de contenu et de forme prescrites par l'art. 52 PA. Ils sont ainsi recevables, de sorte qu'il convient d'entrer en matière.

E. 1.4

De manière générale, l'objet du litige est défini par le contenu de la décision attaquée - plus particulièrement son dispositif -, en tant qu'il est contesté par le recourant (ATF 125 V 413 consid. 1; ATAF 2009/54 consid. 1.3.3; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-1791/2009 du 28 septembre 2009 consid. 1.2). En principe, le litige ne peut porter sur des points non tranchés par l'autorité inférieure dans le cadre de la décision attaquée. En l'occurrence, la décision querellée ne se prononce aucunement sur la question d'un éventuel préjudice que subirait les intimés 2, en sorte que leur demande de réserver leur droit à faire valoir un tel préjudice est irrecevable.

E. 2

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 (Heinz Hess/Heinrich 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 VI 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). 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; cf. 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 anticipée. Au surplus, l'art. 76 LEx est applicable. Selon la jurisprudence, la preuve qu'à défaut d'envoi en possession anticipée 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 anticipée (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 anticipée, 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. 3

En l'espèce, le litige porte sur la question de la validité de l'envoi en possession anticipée décidée par l'autorité inférieure. Il convient donc 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 (consid. 3.1). On examinera ensuite le grief des recourantes 1 et 2 selon lequel les intimés 2 auraient cherché à contourner les règles du droit privé et commis un abus de droit en sollicitant, avec le consentement de l'intimée 1 qui se trouve être l'expropriée, l'envoi en possession anticipée (consid. 3.2).

E. 3.1

Pour pouvoir obtenir l'envoi en possession anticipée, 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). Ainsi que 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 2 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 des recours des recourantes 1 et 2. En effet, la décision d'approbation des plans était devenue exécutoire en ce qui concerne le secteur de la gare des Eaux-Vives (projet partiel 26, km 70.024 à 70.750) 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. Il faut ensuite qu'à défaut d'envoi en possession anticipée, 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, dont celle de Genève-Eaux-Vives où se trouve la parcelle n°2432. 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 2 sont exposés en cas de retard dans l'exécution des travaux du CEVA, en particulier dans le secteur des Eaux-Vives qui abritera une gare souterraine dont les quais mesureront 320 mètres, est évident. Les intimés 2 précisent à cet égard que les travaux de génie civil, y compris l'excavation, seront d'une ampleur particulière dans ce secteur et ils ont produit un plan au 1/1000 qui précise les emprises prévues (cf. annexe 9 du bordereau de pièces). 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, sans qu'il soit besoin de déterminer si le préjudice subi correspond effectivement au montant de Fr. 40'000.-- par jour avancé par les intimés 2 dans leurs écritures. L'affirmation des recourantes 1 et 2, selon laquelle les intimés 2 ne démontrent aucun intérêt légitime à requérir et obtenir l'envoi en possession anticipé, est en effet sans fondement. Le Tribunal administratif fédéral ne voit en particulier pas en quoi le fait que l'actuel propriétaire de la parcelle n°2432 - l'Etat de Genève - soit également maître d'ouvrage du CEVA suffirait à nier l'existence d'un préjudice sérieux pour les intimés 2. Enfin, il n'est pas litigieux que les autres conditions énoncées par l'art. 76 al. 4 LEx sont remplies, en particulier que l'examen des demandes d'indemnités n'est pas rendu impossible par l'envoi en possession anticipé ou qu'il peut être assuré par des mesures ordonnées par la Commission fédérale d'estimation.

E. 3.2

Les recourantes 1 et 2 affirment ensuite que par la requête d'envoi en possession anticipé, les intimés 2 visent à accélérer la procédure d'évacuation des locataires toujours présents sur la parcelle n°2432 et à obtenir une telle évacuation plus rapidement que ne le permettent les règles de droit privé applicables. Ce faisant, les intimés 2 feraient de l'envoi en possession anticipé une utilisation à des fins qui lui sont étrangères, ce qui constituerait un abus de droit au sens de l'art. 2 al. 2 du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC, RS 210). Cette argumentation des recourantes 1 et 2 ne résiste pas à l'analyse et ne saurait être suivie. En effet, la LEx et la LCdF sont des législations de droit public qui visent la poursuite d'intérêts publics. Il est ainsi le plus souvent inévitable que lorsque la réalisation d'un grand projet d'infrastructure ferroviaire est autorisée conformément à la LCdF, cela entraîne des expropriations. Or, conformément à l'art. 5 LEx, ce sont bien des droits privés qui peuvent faire l'objet de l'expropriation, en particulier les droits personnels des locataires. Les intérêts privés doivent alors céder le pas face aux intérêts publics jugés supérieurs par le législateur (art. 1 al. 1 LEx). Il est ainsi dans la logique du système de l'expropriation que les locataires ou les fermiers puissent avoir à restituer le bien loué avant l'échéance du bail découlant des règles du droit privé. C'est ce que rappelle l'art. 23 LEx, qui prévoit en contrepartie que le locataire ou le fermier peuvent obtenir réparation du dommage résultant de l'extinction avant terme du bail. Ainsi que l'a exposé le Tribunal fédéral, les effets de l'expropriation se déterminent donc d'après le droit de l'expropriation; c'est la raison pour laquelle l'exproprié ne peut pas demander à l'expropriant une prolongation du bail et que le droit à l'indemnité ne prend naissance qu'à l'égard de l'expropriant et non à celui du bailleur (ATF 119 Ib 148 consid. 1c). On ne voit pas pourquoi ces principes ne trouveraient pas à s'appliquer, comme

en l'espèce, également en cas d'envoi en possession anticipé, faute de quoi les objectifs de la législation sur l'expropriation pourraient être mis en péril lors même que les conditions de l'art. 76 LEx sont remplies. Enfin, les allégations des recourantes 1 et 2 relatives à un éventuel abus de droit des intimés 2 relèvent à ce stade de la spéculation. La recourante 1 soutient en particulier que dans le cadre de la procédure d'évacuation pendant laquelle elle s'oppose à l'Etat de Genève devant la Cour de justice, elle s'est prévalu du caractère abusif de la requête en évacuation. A l'appui de son argument, elle invoque que l'Etat de Genève, après avoir résilié son bail et lui avoir proposé une parcelle de remplacement en lui assurant qu'elle serait disponible et accessible dans un délai lui permettant de s'y installer avant l'échéance de la prolongation de son bail, a fait preuve d'une attitude contradictoire et causé le retard dans la construction de ses nouveaux locaux. Or, la recourante 1 considère que les intimés 2 demanderont grâce à l'envoi en possession anticipé à se substituer à l'Etat de Genève dans le cadre de la procédure en évacuation toujours pendante, substitution de partie qui aurait pour objectif de priver la recourante 1 de la possibilité de se prévaloir du caractère abusif de la requête en évacuation. Il découle des considérations qui précèdent qu'en demandant à pouvoir bénéficier de l'envoi en possession anticipé, les intimés 2 poursuivent des intérêts publics légitimes et qu'ils s'efforcent en particulier d'éviter un préjudice sérieux dû à un éventuel retard dans le début des travaux du CEVA sur la parcelle n°2432. En ce sens, on ne saurait retenir qu'ils n'ont aucun intérêt à l'exercice de leur droit ni qu'ils utilisent une institution juridique contrairement à son but, voire qu'ils exercent leur droit sans ménagement ou font preuve d'une attitude contradictoire (ATF 129 III 493 consid. 5.1 et réf. citées). A cela s'ajoute que l'issue de la procédure d'évacuation devant la Cour de justice n'est de toute manière pas de nature à empêcher ou retarder l'envoi en possession anticipé si les conditions légales mises à celui-ci sont remplies, ainsi que cela a déjà été exposé. En effet ces questions, qui concernent le droit du bail et la procédure civile, cèdent le pas face aux dispositions en matière d'expropriation. Par conséquent, le grief d'abus de droit formulé par les recourantes 1 et 2 tombe à faux et doit également être rejeté.

E. 4

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 2 à prendre possession de façon anticipée des droits sur la parcelle n°2432, tout en réservant les droits éventuels des expropriés et des tiers intéressés à une indemnité du fait de l'envoi en possession anticipé. Mal fondés, le recours de la recourante 1 et le recours de la recourante 2 doivent être rejetés. 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 impliquant le départ des recourantes 1 et 2 de la parcelle n°2432 n'ont pas pu débiter le 1er décembre 2011 comme le demandaient les intimés 2. Dans ce contexte, le Tribunal administratif fédéral relève que les recourantes 1 et 2, qui occupent de nombreux employés et sont actives depuis de très nombreuses années dans les locaux qu'elles occupent sur leurs parcelles n°2432, ne sont pas restées inactives depuis la résiliation de leurs baux en 2004. Leurs efforts pour reloger leurs entreprises dans des conditions permettant la poursuite de leurs activités sont toutefois restés vains jusqu'ici malgré des démarches très concrètes entreprises notamment auprès de l'Etat de Genève. 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 23 novembre 2011 pourront débiter le 15 mai 2012. La fixation d'une telle date permettra aux recourantes 1 et 2, qui ont par ailleurs déjà bénéficié d'un sursis de plus de trois mois durant la présente procédure, de prendre les dernières

dispositions pratiques liées à leur départ de la parcelle n°2432 et à la restitution des biens qu'elles occupent.

E. 5.1

Selon 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 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. Contrairement aux articles 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). Lorsque le recourant succombe intégralement ou en majeure partie, les frais mais aussi 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).

E. 5.2

En l'espèce, les conclusions des recourantes 1 et 2 ont été intégralement rejetées. Cependant, contrairement au point de vue défendu par les intimés 2, l'attitude des recourantes 1 et 2 dans la présente procédure ne saurait être qualifiée de téméraire, en particulier au vu de la procédure encore pendante devant la Cour de justice concernant la procédure d'évacuation et de leurs efforts pour reloger leurs entreprises dans des conditions permettant la poursuite de leurs activités (cf. consid. 4 ci-avant). Il se justifie par conséquent de mettre les frais de procédure, d'un montant de Fr. 3'000.--, non pas à la charge des recourantes 1 et 2 mais à celle des seuls intimés 2, l'intimée 1 n'ayant quant à elle pas pris de conclusion ni déposé d'écritures dans le cadre de la présente procédure. Aucune indemnité de dépens ne sera en revanche allouée aux recourantes 1 et 2 puisque la motivation de leur recours, en particulier quant à la prétendue absence d'intérêt légitime des intimés 2 à requérir et obtenir l'envoi en possession anticipé, est pour le moins spéculative.

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