



Arrêt du 17 octobre 2018

Composition

Jérôme Candrian (président du collège),
Maurizio Greppi, Claudia Pasqualetto Péquignot, juges,
Maxime Siegrist, greffier.

Parties

X. _____ S.A.,
représentée par Maître Philippe Mercier, 1001 Lausanne,
recourante,

contre

Transports publics de la région lausannoise SA,
Chemin du Closel 15, Case postale, 1020 Renens VD 1,
intimée,

Office fédéral des transports OFT,
Division Infrastructure, 3003 Bern,
autorité inférieure.

Objet

Indemnité de partie ; approbation des plans concernant notamment la création d'une ligne de tramway entre Renens-Gare et Lausanne-Flon.

Faits :**A.**

A.a Les Transports publics de la région lausannoise SA (ci-après : TL) ont soumis pour approbation à l'Office fédéral des transports (ci-après : OFT), par demande datée du 22 mai 2012, les plans du projet d'agglomérations Lausanne-Morges, qui comprend notamment la construction de la nouvelle ligne de tramways « Renens-Gare – Lausanne-Flon », la nouvelle ligne de trolleybus à haut niveau de service « Prélaz-les-Roses – St-François » et le nouveau garage atelier du tramway « Perrelet ». L'OFT a ouvert une procédure d'approbation des plans en date du 30 mai 2012.

X. _____ SA, entreprise basée à (...), est spécialisée dans la fabrique de (...). Située sur le tracé du tram prévu par le projet, elle a fait opposition en date du 6 juillet 2012 dans le délai imparti à cet effet en invoquant en substance que le projet ne lui garantissait pas une indemnité pleine et entière pour les emprises subies. Lors d'une deuxième mise à l'enquête publique, X. _____ SA a indiqué ne plus avoir la garantie que le réaménagement de sa parcelle inclue des prises d'air. Les TL ont précisé qu'ils prenaient en charge les frais liés à l'adaptation des éléments de prises d'air et de sorties de ventilation par courriel du 28 août 2015. L'OFT a ensuite indiqué qu'en l'absence d'accord entre les parties, l'engagement des TL ferait l'objet d'une charge dans la décision.

A.b Par décision du 7 mars 2016, l'OFT a levé les oppositions et approuvé les plans du projet susmentionné. Concernant X. _____ SA, l'office a retenu que l'opposition initialement formulée ne pouvait pas remettre en cause le principe ou l'ampleur du projet. A ce stade, l'OFT a également indiqué que la question de l'évaluation et des modalités des indemnités ne faisait pas l'objet de sa décision. Il a précisé que ce point serait traité dans une procédure ultérieure, à mener par la Commission fédérale d'estimation. L'OFT n'est donc pas entré en matière sur ce point. Concernant la garantie quant au réaménagement des prises d'air et des sorties de ventilation, l'OFT a constaté que cette demande avait finalement été acceptée par les TL, conformément au cadre fixé par la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCdF, RS 742.101) et la loi fédérale du 20 juin 1930 sur l'expropriation (LEx, RS 711). Enfin, l'OFT a indiqué dans sa décision que les demandes d'indemnités de partie des opposants représentés par des avocats (dont X. _____ SA faisait partie), qui avaient fait valoir des griefs à l'encontre d'une expropriation, devaient lui être transmises dans les 60 jours suivant la notification de la décision. Elles devaient être

accompagnées d'une note d'honoraires détaillée et l'OFT allait statuer sur ces indemnités dans une décision séparée.

B.

Le 20 juillet 2016, une convention à l'amiable a été conclue entre X._____ SA, d'une part, et l'Etat de Vaud ainsi que les TL, d'autre part. Cet accord a pour but principal de régler l'expropriation définitive de la parcelle n° (...) du cadastre de (...) appartenant à X._____ SA. Concernant les frais, le chiffre 6.11 de dite convention stipule :

« L'expropriant indemniserà le propriétaire des frais, notamment d'avocat, résultant pour lui de la négociation, de la rédaction et de la signature de la présente convention liée à la réalisation du tram t1, par le versement d'une somme arrêtée globalement et forfaitairement à CHF 10'000.- (dix mille francs), versée lors de la signature de la convention. ».

Le chiffre 7.2 conclut la convention comme suit :

« La propriétaire soussignée s'engage à ne réclamer aucune prétention supplémentaire en lien avec la réalisation du projet de tram. Demeurent réservées d'éventuelles prétentions résultants de faits futurs nouveaux et imprévisibles au moment de la signature de la présente convention. ».

C.

C.a En date du 27 mai 2016, X._____ SA a adressé à l'OFT une requête d'indemnité de partie ensuite de la décision d'approbation des plans de cette autorité. Concernant les honoraires de son mandat, la société réclame un montant total de 25'380 francs. A ce moment-là, X._____ SA a estimé que cette somme se distinguait en deux postes, soit d'un côté les frais relatifs à la procédure d'approbation des plans devant l'OFT et, de l'autre, les frais en lien avec les pourparlers transactionnels entre la société et l'expropriant (soit les TL). X._____ SA explique qu'il est cependant difficile de déterminer quels frais doivent être attribués à tel ou tel poste. Elle affirme également qu'une somme de 10'000 francs a été articulée lors des négociations avec les TL (qui a fait par la suite l'objet de la convention précitée). Elle réclame donc un montant de 12'600 francs d'indemnité de partie représentant la moitié des honoraires de son mandat dans le cadre de la procédure d'approbation de plans.

Le 28 juin 2016, X. _____ SA a adressé à l'OFT un complément à sa requête d'indemnité de partie. La société rappelle qu'il n'est pas possible de communiquer une liste chronologique des tâches effectuées par son mandant, le système informatique de ce dernier ne le permettant pas. La société ajoute :

« Ce qui précède me paraît impliquer que les déterminations des TL me seront communiquées et que j'aurai ainsi la possibilité de prendre position, notamment dans la perspective d'un arrangement qui éviterait à votre Autorité (l'OFT) d'avoir à statuer ».

C.b Par la suite, les TL ont annoncé à l'OFT en date du 5 septembre 2016 qu'ils ne remettaient pas en cause le montant de 10'000 francs évoqué par X. _____ SA dans son courrier du 27 mai 2016. En effet, l'expropriation requise a été entièrement admise sur le principe et la charge prévue au chiffre 4.6.6 de la décision d'approbation des plans ne fait que reprendre un engagement pris par les TL dans un courrier du 8 juillet 2015. Le 7 septembre 2016, par le biais d'un courriel, l'OFT a transmis l'essentiel du courrier susmentionné à X. _____ SA.

C.c Par courrier du 24 novembre 2016, X. _____ SA a répété avoir distingué deux volets concernant l'indemnité de partie requise et articule donc deux chiffres à ce titre, soit les 10'000 francs déjà négociés avec les TL dans le cadre de la convention et la somme de 12'600 francs pour la procédure d'approbation des plans devant l'OFT. Par courrier du 20 décembre 2016, les TL ont confirmé à X. _____ SA qu'ils considéraient ne devoir que la somme de 10'000 francs mentionnée dans la convention à l'amiable relative à l'expropriation de la parcelle, à l'exclusion de tout autre montant.

C.d Par la suite, en date du 5 janvier 2017, X. _____ SA a requis de l'OFT la reprise de la procédure pendante devant ce dernier. Après un bref résumé, elle conclut à ce qu'il soit prononcé, principalement :

« Conformément à l'accord des parties, l'indemnité revenant à X. _____ SA pour la procédure d'opposition devant l'Office fédéral des transports est fixée sans plus amples procédés à CHF 10'000.- (dix mille), les TL étant reconnus débiteurs de cette somme ».

Subsidiairement, X. _____ SA conclut :

« L'indemnité de partie en faveur de X. _____ SA pour la procédure d'approbation des plans devant l'Office fédéral des transports est fixée à CHF 12'600.- (douze mille six-cents). La société requiert également une indemnité complémentaire à titre de dépens dans le cadre de la présente instance. ».

D.

Par décision du 21 mars 2017, l'OFT a considéré que la cause était devenue sans objet et devait être radiée du rôle, sans aucun frais. En substance, il rappelle que les TL doivent accepter les demandes d'indemnités relatives aux frais de représentation de la part de toutes les parties, dans la mesure où elles se fondent sur une base légale leur imposant un tel devoir, et que, pour autant que le sort des indemnités de partie n'ait pas déjà été réglé par le biais d'un accord de gré-à-gré, l'action peut être portée devant lui. L'OFT retient en l'espèce que X._____ SA et les TL se sont parallèlement entendus sur le montant des indemnités pour expropriation au moyen d'une convention. Par conséquent, il n'y aurait pas lieu de prévoir que des frais supplémentaires s'additionnent encore à ceux encourus dans le cadre de ladite procédure. L'OFT relève également que le mandant de X._____ SA a déclaré que si les négociations de la convention devaient aboutir, cela rendrait une décision de l'office inutile sur ce point. L'OFT estime que la convention du 30 novembre 2016 exclut expressément toute prétention supplémentaire en lien avec la réalisation du tram, sauf situation imprévisible. Pour le surplus, l'office affirme que l'indemnité qu'il aurait consentie à titre de frais de représentation de X._____ SA aurait été inférieure à celle convenue entre les parties.

E.

E.a Par acte du 8 mai 2017, X._____ SA (ci-après : la recourante) a saisi le Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal) d'un recours contre la décision de l'Office fédéral des transports (ci-après : l'autorité inférieure) datée du 21 mars 2017. Elle conclut, principalement, à l'admission du recours et à la réformation de la décision de l'autorité inférieure dans le sens où une indemnité de partie de 10'000 francs lui soit allouée pour la procédure d'approbation des plans. Subsidiairement, elle conclut à l'admission du recours et à la réformation de la décision de l'autorité inférieure dans le sens où une indemnité de partie de 12'600.- francs lui soit allouée pour la procédure d'approbation des plans. Enfin, plus subsidiairement, la recourante conclut à l'admission du recours, à l'annulation de la décision de l'autorité inférieure et au renvoi de la cause à dite autorité pour qu'elle statue à nouveau dans le sens des considérants. Les conclusions de la recourante sont formulées sous suite de frais et dépens.

En substance, la recourante reproche en premier lieu à l'autorité inférieure d'avoir douté de sa bonne foi, en donnant l'impression qu'elle avait essayé de réclamer à deux reprises la même indemnité alors qu'elle n'a pas changé de discours tout au long de la procédure. Deuxièmement, la recou-

rante rappelle qu'elle a toujours fait une distinction entre, d'une part, l'indemnisation de ses frais d'avocat pour la négociation ayant abouti à la convention du 20 juillet 2016 et, d'autre part, l'indemnité de partie pour sa participation à la procédure d'approbation des plans. La recourante relève que le premier volet est réglé et que le second fait l'objet du présent recours. Troisièmement, la recourante estime que l'autorité inférieure a abusé de son pouvoir d'appréciation en se fondant sur des constatations de fait totalement inexactes pour rendre sa décision.

E.b Le 27 juin 2017, l'autorité inférieure a déposé sa réponse concluant au rejet intégral du recours sous suite de frais. En substance, elle déclare se baser sur sa décision du 21 mars 2017. Elle rappelle que dite décision prévoit qu'une action pour indemniser des frais de défense n'est plus possible si un accord de gré-à-gré a déjà été trouvé à ce propos, ce qui est le cas pour la recourante. L'autorité inférieure estime également que cette dernière a tenté de régler conventionnellement les frais de défense devant elle. En outre, le 20 juillet 2016, la recourante a trouvé un accord avec les Transports publics de la région lausannoise SA (ci-après : l'intimée) réglant entièrement son opposition. Dite convention traite la question des frais et stipule que la propriétaire s'engage à ne réclamer aucune prétention supplémentaire en lien avec la réalisation du projet de tram. L'autorité inférieure estime également que la présentation du contenu des pièces postérieures au 20 juillet 2016 dans le mémoire de recours se réfère principalement à des déclarations unilatérales ou qu'elle découle d'incompréhensions, et que dites pièces étant postérieures à la signature par la recourante de la convention, leur contenu ne peut pas avoir induit en erreur la formation de sa volonté. En outre, l'autorité inférieure déclare qu'il convient de relever que les pièces au dossier ne permettent pas de catégoriser les frais de défense supportés par la recourante depuis l'ouverture de la procédure d'approbation jusqu'à la décision, respectivement jusqu'à la signature de la convention. Pour le surplus, l'autorité inférieure maintient que l'entier des frais de défense de la recourante était connu au moment où elle a signé la convention.

E.c Par réplique du 14 août 2017, la recourante confirme sa position. En particulier, elle réfute le fait selon lequel elle aurait tenté de régler par voie conventionnelle l'indemnité de partie qu'elle réclamait devant l'autorité inférieure.

E.d Le 28 août 2017, l'autorité inférieure a déposé sa duplique. En premier lieu, elle nie le fait que la recourante et l'intimée se soient entendues sur le paiement de deux fois 10'000 francs en date du 7 septembre 2016 et du

30 novembre 2016 concernant les frais de défense de la première citée. L'autorité inférieure estime que la convention finalisée le 30 novembre 2016 n'aurait pas exclu toute autre prétention s'il y avait eu un tel accord entre les parties. La recourante n'aurait également pas eu à demander la reprise, en 2017, de la procédure visant à ordonner un tel paiement par l'intimée. Pour le surplus, l'autorité inférieure rappelle que la recourante n'a soumis qu'une seule demande d'indemnité dans le délai de mise à l'enquête publique. En d'autres termes, il n'y avait pas encore eu de frais de défense mis en œuvre contre le principe ou l'ampleur de l'expropriation.

E.e Le 28 septembre 2017, l'intimée a eu l'occasion de se déterminer sur ce qui précède. Elle précise que la convention du 20 juillet 2016 prévoyant le versement de sa part d'un montant de 10'000 francs à la recourante englobe l'ensemble des opérations de l'avocat de cette dernière, soit la procédure devant la Commission fédérale et l'opposition déposée auprès de l'autorité inférieure. En d'autres termes, l'intimée estime que les parties se sont données réciproquement quittance pour solde de tous comptes et de toutes prétentions. Pour le surplus, l'intimée affirme que l'opposition déposée par la recourante dans le cadre de la procédure d'approbation des plans a été rejetée. Elle était donc injustifiée dans la mesure où elle était dirigée contre le projet lui-même. Des dépens ne peuvent donc pas être alloués à la recourante, conformément aux dispositions de la LEx.

E.f En date du 25 octobre 2017, la recourante a déposé ses observations finales. Le Tribunal a ensuite avisé les parties que la cause était gardée à juger, sous réserve de mesures d'instruction complémentaires

F.

Au besoin, les autres faits pertinents seront évoqués dans les considérants en droit qui suivent.

Droit :

1.

La procédure de recours devant le Tribunal administratif fédéral est régie par la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021), à moins 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 sa compétence (art. 7 PA) et contrôle librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis.

1.1 Le présent recours, interjeté dans les délais (art. 50 PA) et la forme prescrite (art. 52 PA), est dirigé contre une décision au sens de l'art. 5 PA

prise par l'Office fédéral des transports, qui constitue une autorité précédente au sens de l'art. 33 let. d LTAF (en lien avec le ch. B VII 1.2 de l'annexe 1 de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [OLOGA, RS 172.010.1] par renvoi de son art. 8 al. 1 let. a). Le Tribunal est ainsi compétent pour connaître du recours conformément à l'art. 31 LTAF.

1.2 La recourante a qualité pour recourir conformément à l'art. 48 al. 1 PA, la décision attaquée lui faisant grief. Le recours est ainsi recevable.

1.3 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 des faits (art. 49 let. b PA) et l'opportunité de la décision attaquée (art. 49 let. c PA), tous griefs que le recourant peut soulever à l'appui de son recours. Conformément à la maxime inquisitoire, 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. 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 (ATF 135 I 91 consid. 2.1, ATAF 2014/24 du 27 février 2014 consid. 2.2 et ATAF 2012/23 du 15 juin 2011 consid. 4)

2.

L'objet du présent litige consiste à déterminer si la décision de l'autorité inférieure de ne pas accorder une indemnité de partie supplémentaire à la recourante, en plus de celle que cette dernière a conclue conventionnellement avec l'intimée, est conforme au droit. In fine, il s'agit donc d'examiner si, eu égard au droit applicable, l'accord du 20 juillet 2016 entre les parties règle entièrement la question des frais de représentation de la recourante ou s'il ne concerne que la procédure d'expropriation.

3.

Pour ce faire, il y a lieu de se référer au cadre juridique dans lequel s'inscrit la décision initiale d'approbation des plans de l'autorité inférieure, datée du 7 mars 2016, dans la mesure où elle se réfère aux bases légales afférentes à la compétence de l'OFT quant à la détermination de l'indemnité de partie en cause.

3.1 L'OFT est intervenu en sa qualité d'autorité chargée de l'approbation des plans au titre de l'art. 18 al. 2 LCdF. Sa décision du 7 mars 2016 porte approbation des plans du projet des TL du 22 mai 2012 moyennant des charges et des dérogations. Elle règle aussi le sort des oppositions, dont celle de la recourante (ch. 7.13 de la décision).

Dans sa décision du 7 mars 2016, l'autorité inférieure affirme que le devoir de l'expropriant de dédommager l'exproprié n'existe que pour les frais que ce dernier s'est vu contraint d'engager dans le cadre de la procédure d'expropriation. Elle précise également que les demandes d'indemnité de partie doivent lui être adressées avec une note d'honoraires détaillée, faute de quoi elle statue en se basant sur sa propre expérience. Cette dernière a également pris note que la recourante avait agi en tant qu'opposante représentée par un avocat et pouvait faire une telle demande. La décision précise, enfin, que cette action est ouverte pour autant que lesdites prétentions n'aient pas déjà été réglées par le biais d'un accord de gré à gré.

3.2 Conformément à l'art. 23 al. 4 de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur les émoluments et les taxes de l'Office fédéral des transports (OEml-OFT, RS 742.102), aucune indemnité n'est allouée aux parties dans les procédures d'approbation des plans simplifiées et ordinaires. Font exception à cette règle les procédures ordinaires concernant des demandes qui nécessitent des expropriations. Dans de tels cas, l'indemnité est régie par l'art. 115 LEx. Selon dite disposition, l'expropriant est tenu de verser une indemnité convenable à l'exproprié à raison des frais extra-judiciaires occasionnés par les procédures d'opposition, de conciliation et d'estimation (al. 1). Lorsque les conclusions de l'exproprié sont rejetées intégralement ou en majeure partie, il est possible de renoncer complètement ou en partie à allouer des dépens (al. 2) (cf. HESS/WEIBEL, Enteignungsrecht des Bundes, Bern, 1968, N 2 ad art. 115 LEx).

Comme le rappelle l'autorité inférieure, l'attribution de dépens prévue par l'art. 115 LEx constitue exclusivement une indemnisation pour les démarches de procédure que l'exproprié a dû entreprendre dans le but de défendre ses intérêts et, notamment, son droit à la propriété. Elle ne représente pas un élément de l'indemnité pleine et entière due en application de l'art. 16 LEx et n'est ainsi pas destinée à compenser un autre préjudice au sens de l'art. 19 let. c LEx (ATF 129 II 106 consid. 3.1).

Par ailleurs, selon la jurisprudence, l'indemnisation prévue par l'art. 115 LEx s'entend ici de « l'opposition », de la « procédure de conciliation » et de la « procédure d'estimation » de la LEx elle-même, donc uniquement à

raison de l'expropriation. Les oppositions présentées contre le projet lui-même sont régies par les dispositions générales applicables – en dehors de la LCdF – à dite procédure d'approbation, à savoir la PA. Or, conformément à l'art. 64 PA, une partie qui s'oppose à un projet n'a pas droit à des dépens; en effet, de tels dépens ne sont prévus que pour la procédure de recours (arrêt du Tribunal administratif fédéral A-3713/2008 du 15 juin 2011 consid. 32 ; ATF 132 II 47 consid. 5.2).

3.3 La recourante affirme avoir toujours fait une distinction entre la procédure d'approbation des plans et celle d'expropriation, concernant l'indemnité de dépens. Au vu de la jurisprudence précitée, force est de constater qu'une telle distinction n'a pas lieu d'être. Si la recourante a légitimement droit à une indemnité de partie pour toute la procédure s'étant déroulée conformément à la LEx, elle ne peut en revanche réclamer de dépens pour son opposition au projet de tramway entre Renens-gare et Lausanne-Flon. En effet, dite procédure d'approbation des plans est régie par la PA qui ne prévoit pas l'octroi de dépens dans le cadre d'une procédure en première instance devant l'autorité administrative.

Pour le surplus, une simple lecture de la décision d'approbation des plans de l'autorité inférieure permet de déterminer que l'action visant l'octroi d'une indemnité de partie est ouverte pour autant que les prétentions n'aient pas déjà été réglées par le biais d'un accord de gré à gré. En l'espèce, la recourante et l'intimée ont parallèlement conclu une convention concernant l'expropriation et l'indemnité de partie y afférente. Or, au vu des dispositions légales, cet accord ne peut porter que sur les démarches relatives à l'expropriation et ne saurait en toute hypothèse réserver la fixation d'une indemnité de partie pour la procédure d'approbation elle-même puisque la loi l'exclut expressément. Il s'ensuit qu'il n'est pas nécessaire d'examiner et d'interpréter plus avant l'accord conclu entre les parties.

4.

A la suite du raisonnement qui précède, l'autorité inférieure a estimé à bon droit que l'indemnité de partie prévue par convention du 20 juillet 2016 fixait la totalité de l'indemnité de partie due à la recourante dans le cadre du projet de tram t1 entre Renens et Lausanne.

Partant, le recours doit être rejeté et la décision de l'autorité inférieure du 21 mars 2017 être confirmée.

5.

Succombant, la recourante doit supporter les frais judiciaires, arrêtés à 1'000 francs et prélevés sur l'avance de frais déjà versée du même montant (cf. art. 63 al. 1 et al. 4bis let. b PA ; art. 2 al. 1 et art. 4 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, les dépens et les indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). Il n'y a pas lieu d'allouer de dépens à la recourante (cf. art. 64 al. 1 *a contrario* PA et art. 7 al. 1 *a contrario* FITAF). Ni l'autorité inférieure (cf. art. 7 al. 3 FITAF), ni l'intimée (cf. art. 8 al. 1 FITAF) n'y ont droit.

(le dispositif est porté à la page suivante)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais de procédure d'un montant de 1'000 francs sont mis à la charge de la recourante. Cette somme est prélevée sur l'avance de frais déjà versée du même montant.

3.

Il n'est pas alloué de dépens.

4.

Le présent arrêt est adressé :

- à la recourante (Acte judiciaire)
- à l'intimée (Acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (n° de réf. (...)) ; Acte judiciaire)

L'indication des voies de droit se trouve à la page suivante.

Le président du collège :

Le greffier :

Jérôme Candrian

Maxime Siegrist

Indication des voies de droit :

La présente décision peut être attaquée devant le Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par la voie du recours en matière de droit public, dans les trente jours qui suivent la notification (art. 82 ss, 90 ss et 100 LTF). Le mémoire doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. La décision attaquée et les moyens de preuve doivent être joints au mémoire, pour autant qu'ils soient en mains de la partie recourante (art. 42 LTF).

Expédition :