



Cour I
A-4101/2022

Arrêt du 15 juin 2023

Composition

Claudia Pasqualetto Péquignot (présidente du collège),
Maurizio Greppi, Jürg Marcel Tiefenthal, juges,
Manuel Chenal, greffier.

Parties

Solmontbel 2 SA,
Rue du Lion-d'Or 2, Case postale 5956, 1002 Lausanne,
représentée par
Maître Elie Elkaim, LION D'OR AVOCATS,
Rue du Lion-d'Or 2,
Case postale 5956,
1002 Lausanne,
recourante,

contre

Office fédéral des routes OFROU,
3003 Berne,
intimé,

**Département fédéral de l'environnement, des transports,
de l'énergie et de la communication DETEC,**
Palais fédéral nord,
3003 Bern,
autorité inférieure.

Objet

routes nationales; N9 Vennes-Chexbres.

Faits :**A.**

Le 23 septembre 2016, l'Office fédéral des routes OFROU (ci-après : l'OFROU ou l'expropriant) a soumis pour approbation au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication DETEC (ci-après : le DETEC) les plans portant sur le projet « N9 UPlaN S Vennes-Chexbres AP TP2-TP3 » sur les communes d'Epalinges, Lausanne, Pully, Belmont-sur-Lausanne et Lutry (ci-après : le projet N9). Le projet vise en particulier à assainir le tronçon existant Vennes-Chexbres afin qu'il corresponde à l'état de la technique actuelle et soit conforme aux normes actuellement en vigueur.

B.

Par courrier du 9 novembre 2016, l'OFROU a informé la société Solmontbel 2 SA que la mise à l'enquête publique des plans aura pour effet d'instituer le ban d'expropriation, de sorte que dite société ne sera plus autorisée à faire, sans le consentement de l'expropriant, des actes de disposition, de droit ou de fait, susceptibles de rendre l'expropriation plus onéreuse. Les plans ont été mis à l'enquête publique du 18 novembre 2016 au 3 janvier 2017.

C.

Par courrier du 3 janvier 2017, la société Solmontbel 2 SA (ci-après aussi : l'opposante) a formé opposition.

Ses griefs portent sur les nuisances occasionnées par le projet et l'emprise provisoire de celui-ci sur la partie haute de sa parcelle. L'opposante a notamment précisé qu'elle chiffrera ultérieurement ses demandes d'indemnité et ses prétentions financières.

D.

Par courrier du 23 mars 2017 adressé au DETEC, l'opposante a indiqué que le Conservateur du registre foncier de Lausanne et de l'Ouest lausannois l'avait avisé avoir procédé en date du 6 février 2017 à l'inscription d'une mention d'expropriation pour les travaux envisagés dans le cadre du projet N9. L'opposante s'est réservée la possibilité de faire valoir certaines prétentions.

E.

Par courrier du 31 octobre 2017 adressé au DETEC et transmis à l'opposante le 3 novembre 2017, l'OFROU a indiqué que l'inscription de la

mention d'expropriation au registre foncier était une simple formalisation de ce qui avait été communiqué par courrier du 9 novembre 2016 et avait pour seul but d'informer tout acquéreur potentiel des restrictions liées au bien-fonds.

F.

Le 31 août 2021, la société Solmontbel 2 SA s'est plainte de ce que la mention en question figurait toujours au registre foncier et a requis sa radiation.

G.

Par décision du 2 août 2022, le DETEC (ci-après aussi : l'autorité inférieure) a approuvé les plans concernant le projet N9.

L'autorité inférieure a rejeté l'opposition de la société Solmontbel 2 SA dans la mesure de sa recevabilité.

H.

Le 14 septembre 2022, la société Solmontbel 2 SA (ci-après : la recourante) a formé recours contre cette décision devant le Tribunal administratif fédéral (TAF). Elle conclut, en substance, à ce que la décision attaquée soit réformée en ce sens que l'inscription de l'expropriation au registre foncier de la commune de Belmont-sur-Lausanne sur la parcelle n° 351, dont elle est propriétaire, soit radiée.

La recourante fait principalement valoir que la mention d'expropriation figure au registre foncier depuis 2017, ce qui violerait son droit de propriété et le principe de la proportionnalité.

I.

Par ordonnance du 18 octobre 2022, le Tribunal a invité les parties à se prononcer sur la recevabilité du recours.

J.

Par prise de position du 8 novembre 2022, l'autorité inférieure a conclu au rejet du recours dans la mesure de sa recevabilité.

K.

K.a Par courrier du 19 décembre 2022, l'OFROU (ci-après également : l'intimé) a conclu à l'irrecevabilité du recours, faisant en particulier valoir que la recourante n'avait pas démontré à suffisance l'existence d'un intérêt digne de protection à l'annulation de la décision

attaquée. L'intimé a en outre requis le retrait partiel de l'effet suspensif au recours, à titre immédiat et sans échanges d'écritures. Subsidiairement, il a invité le Tribunal à constater l'entrée en force partielle de la décision.

K.b Par décision incidente du 21 décembre 2022, le TAF a rejeté la requête de l'intimé tendant à ce que le Tribunal statue immédiatement et sans échanges d'écritures. Il a invité les parties à se déterminer et réservé la suite de la procédure.

K.c Par décision incidente du 8 février 2023, le TAF a admis la requête de levée partielle de l'effet suspensif de l'intimé du 19 décembre 2022.

L.

Par acte du 2 mai 2023, la recourante a conclu à la recevabilité de son recours.

M.

Par ordonnance du 23 mai 2023, le TAF a imparti à la recourante un délai pour se déterminer sur la compétence de l'autorité inférieure en matière de radiation de la mention litigieuse au registre foncier ainsi que sur l'existence de son propre intérêt digne de protection à l'obtenir.

N.

Dans ses observations finales du 12 juin 2023, la recourante a estimé que le l'autorité inférieure avait accordé la restriction à son droit de disposer en produisant l'attestation permettant à l'expropriant de faire inscrire la mention litigieuse au registre foncier. Par conséquent, l'autorité inférieure doit également être compétent pour se prononcer sur la radiation de cette mention.

O.

Les arguments avancés de part et d'autre seront repris plus loin dans la mesure où cela s'avère nécessaire.

Droit :

1.

1.1 La procédure de recours est régie par la loi fédérale sur la procédure administrative (PA, RS 172.021), à moins que la loi 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) et la recevabilité des recours qui lui sont soumis.

1.2 Sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 LTAF, qui ne sont pas réalisées ici, le Tribunal administratif fédéral est compétent, en vertu de l'art. 31 LTAF, pour connaître des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF.

En l'espèce, l'autorité inférieure n'est pas entrée en matière (consid. 3.1) sur la requête de la recourante tendant à la radiation de la mention d'expropriation au registre foncier affectant sa parcelle. Ainsi, la décision d'approbation des plans est, concernant la requête de la recourante, constitutive d'une décision d'irrecevabilité. Partant, l'acte attaqué du 2 août 2022 satisfait aux conditions prévalant à la reconnaissance d'une décision (art. 5 al. 1 let. c PA). En outre, l'autorité inférieure est une autorité fédérale au sens de l'art. 33 let. d LTAF et de l'annexe 1 de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA, RS 172.010.1), de sorte que le Tribunal est compétent pour connaître de la contestation portée devant lui.

1.3 Conformément à l'art. 48 al. 1 PA, la recourante possède la qualité pour recourir en tant que destinataire de la décision attaquée.

1.4 Déposé dans le délai (art. 50 al. 1 PA) et les formes (art. 52 PA) prescrits par la loi, le recours est ainsi recevable, étant précisé que l'objet du litige se limite à la question de savoir si l'instance précédente a nié à tort que les conditions de recevabilité étaient remplies, de sorte qu'elle aurait dû entrer en matière sur la requête de la recourante (cf. arrêt du TF 1C_108/2008 du 3 mars 2009 consid. 1.2 ; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER/KAYSER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 3e éd. 2022, n. 2.164). En particulier, la recourante a un intérêt digne de protection à ce qu'il soit examiné si c'est à raison ou non que l'autorité inférieure lui a dénié l'existence d'un tel intérêt (consid. 4.2).

2.

2.1 En sa qualité d'autorité de recours, le Tribunal dispose d'une pleine cognition. Il revoit librement l'application du droit par l'autorité inférieure (art. 49 PA), y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a), la constatation des faits (let. b) et l'opportunité de la décision attaquée (let. c), tous griefs que le recourant peut soulever à l'appui de son recours. Le droit fédéral au sens de l'art. 49 let. a PA comprend tant le droit

public fédéral que le droit civil fédéral et le droit pénal fédéral (arrêt du TAF A-481/2022 du 15 novembre 2022 consid 2.1).

2.2 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). Le Tribunal applique le droit d'office, sans être lié par les motifs invoqués (art. 62 al. 4 PA), ni par l'argumentation juridique développée dans la décision entreprise. 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 du 27 février 2014 consid. 2.2, 2012/23 du 15 juin 2011 consid. 4).

3.

L'acte attaqué du 2 août 2022 est une décision d'approbation des plans. En cours de procédure, la recourante a d'abord formé opposition au projet, en date du 3 janvier 2017, puis a ensuite demandé, en date du 31 août 2021, la radiation de la mention d'expropriation au registre foncier affectant sa parcelle.

Dans le considérant 6.5.61 de la décision attaquée, l'autorité inférieure a d'abord estimé que les griefs soulevés par la recourante dans son opposition avaient traités à des demandes d'indemnité sur lesquelles elle ne pouvait entrer en matière dès lors qu'elles compètent à la Commission fédérale d'estimation (CFE). Ce point n'est pas litigieux au stade du recours. Dans un second paragraphe concernant le ban d'expropriation et la mention y relative figurant au registre foncier, l'autorité a estimé qu'ils « sont conformes aux art. 42 ss de l'ancienne loi fédérale sur l'expropriation (LEx, RS 711) », soit la loi en vigueur au moment de l'inscription de la mention. Elle a par ailleurs estimé en substance que la recourante n'était pas véritablement lésée par l'inscription. Dans un troisième paragraphe récapitulatif, l'autorité inférieure a indiqué « rejeter l'opposition de la [recourante] dans la mesure de sa recevabilité », formule reprise au chiffre 6.5.61 du dispositif de la décision attaquée.

Le sort réservé par l'autorité inférieure à la requête de la recourante visant à faire radier la mention d'expropriation figurant au registre foncier et affectant sa parcelle n'est ainsi pas des plus clair. En rigueur de terme et dès lors que le dispositif de la décision entreprise mentionne uniquement l'opposition de la recourante, l'on pourrait penser que l'autorité inférieure ne s'est pas prononcée sur la requête postérieure de celle-ci visant à obtenir la radiation de la mention litigieuse. Toutefois, il faut retenir que le

terme « opposition » comprend ici l'ensemble des revendications de la recourante. En effet, dans le troisième paragraphe du considérant 6.5.61 par lequel l'autorité récapitule le sort fait tant à l'opposition du 3 janvier 2017 qu'à la requête en radiation du 31 août 2021, elle utilise le terme général « d'opposition ». De plus et comme déjà indiqué, l'autorité inférieure a expressément mentionné la requête de la recourante dans ses considérants. Enfin, la recourante, représentée par un mandataire professionnel, ne s'est prévaluée d'aucun déni de justice.

En outre, il y a lieu de retenir que l'autorité inférieure n'est pas entrée en matière sur cette requête. En effet, dans le considérant topique, elle n'a pas traité du fond de la question. Par la phrase selon laquelle le ban d'expropriation et la mention y relative figurant au registre foncier sont conformes aux art. 42ss aLEx, l'autorité indique simplement que les règles légales régissant la procédure d'inscription ont été observées – règles qui n'assignent aucune compétence décisionnelle à l'autorité d'approbation des plans, mais simplement la tâche de délivrer, cas échéant, une attestation à l'expropriant (consid. 4.1 infra). C'est d'ailleurs pour cette raison que l'autorité inférieure a fait référence à l'ancienne LEx, soit la loi dans sa version en vigueur au moment de l'inscription de la mention. Si l'autorité inférieure s'était prononcée sur le fond, soit sur la requête en radiation, elle aurait logiquement fait référence à la LEx en vigueur à ce moment-là. En outre, en précisant que la recourante n'est pas lésée outre mesure dans ses droits du fait de l'inscription, l'autorité dénie à la recourante l'existence d'un intérêt digne de protection à obtenir une décision sur le fond (consid. 4.2). Enfin, l'autorité inférieure, dans sa réponse du 8 novembre 2022, a fait valoir, en premier argument, que la recourante n'avait pas fait valoir son grief en lien avec la mention litigieuse durant le délai de la mise en l'enquête, ce qui conduirait en toute logique à son irrecevabilité (art. 27d al. 1 de la loi sur les routes nationales [LRN, RS 725.11]). Partant, il faut admettre que l'autorité inférieure a déclaré irrecevable la requête de la recourante visant à la radiation de la mention litigieuse. Ainsi, l'objet du litige consiste à déterminer si c'est à juste titre que l'autorité inférieure n'est pas entrée en matière sur cette requête.

On observera en marge que cette question n'a pas d'incidence pratique pour la recourante. En effet, que la décision attaquée soit interprétée comme déclarant irrecevable sa requête tendant à la radiation de la mention litigieuse ou, au contraire, comme la rejetant au fond, le recours ne saurait être admis dans aucun des deux cas, puisque l'autorité inférieure était en tout état de cause incompétente, ainsi qu'on le verra ci-après (consid. 4.1 infra).

4.

4.1 Les art. 42ss LEx sont consacrés au ban d'expropriation. Selon l'art. 42 LEx, dès la remise de l'avis personnel ou de la demande d'expropriation à la personne visée par celle-ci, il n'est plus permis de faire, sans le consentement de l'expropriant, des actes de disposition de droit ou de fait susceptibles de rendre l'expropriation plus onéreuse. L'art. 43 LEx dispose que moyennant production d'une attestation de l'autorité chargée de l'approbation ou de l'autorité compétente en vertu de l'art. 38, l'expropriant peut faire mentionner au registre foncier une restriction du droit de disposition.

4.1.1 Ainsi et à teneur de la loi, c'est l'intimé, en sa qualité d'expropriant, qui est habilité à requérir l'inscription, cas échéant la radiation, de la mention litigieuse, et non pas le DETEC, autorité d'approbation des plans. En l'espèce, c'est d'ailleurs bien l'intimé qui a requis ladite inscription, ce dont la recourante a été informée, au plus tard, par le courrier de l'OFROU du 31 octobre 2017 qui lui a été transmis par le DETEC le 3 novembre 2017.

4.1.2 Certes, dans le cadre de la procédure de réquisition de l'inscription de la mention au registre foncier, l'autorité d'approbation doit produire une attestation à l'attention de l'expropriant (consid. 4.1). Elle doit attester que le ban d'expropriation s'applique. Il ne s'agit toutefois nullement d'une compétence décisionnelle. Le ban d'expropriation s'applique dès la transmission de l'avis personnel (art. 42 LEx, FF 2018 4846) ; il se produit par le seul effet de la loi. L'autorité d'approbation des plans n'est pas habilitée à refuser le ban d'expropriation, cas échéant la production de l'attestation requise par l'expropriant, pas plus qu'elle n'est habilitée à requérir l'inscription ou la radiation de la mention correspondante au registre foncier.

4.1.3 Une compétence en faveur de l'autorité inférieure pour se prononcer sur la requête en radiation de la recourante ne saurait davantage se déduire de sa compétence générale en matière d'approbation des plans. En effet, l'objet de la procédure d'approbation des plans porte uniquement sur le projet déposé par l'expropriant et le principe de l'expropriation. En outre, une telle compétence n'apparaîtrait guère opportune. En effet, d'une part, les griefs des personnes concernées doivent être soulevés, dans le cadre de la procédure d'approbation des plans, durant le délai de mise à l'enquête, sous peine de forclusion (art. 27d LRN). Le grief dont se prévaut la recourante, à savoir que l'inscription de la mention figure depuis trop longtemps et n'est plus proportionnelle, prend pratiquement toujours

naissance hors du délai de mise à l'enquête, puisque c'est précisément l'écoulement d'une certaine durée qui fonde ledit grief. D'autre part, une telle compétence en faveur de l'approbation des plans n'apparaît guère conciliable avec le système et l'un des buts visés par la mention. En effet, la mention au registre foncier permet aux tiers intéressés, notamment d'éventuels futurs acquéreurs, d'avoir connaissance de l'existence d'une procédure d'expropriation affectant une parcelle donnée. Or, sur le principe, ceux-ci continuent à avoir un intérêt à connaître, par le biais de la mention, l'existence de l'expropriation projetée même après que l'autorité d'approbation des plans ait exercé sa compétence décisionnelle et rendu sa décision. En particulier, même après que les plans aient été approuvés et le principe de l'expropriation validé, l'expropriant n'apparaît pas (encore) au registre foncier comme titulaire du droit exproprié, respectivement du droit réel restreint constitué en sa faveur. Et pour cause, c'est par le paiement de l'indemnité que l'expropriant acquiert la titularité dudit droit (art. 91 LEx) et pourra figurer au registre foncier en cette qualité (art. 93 LEx). Or, le montant de l'indemnité est fixé par la CFE lors de la procédure d'estimation, soit toujours après que l'autorité d'approbation des plans ait exercé sa compétence décisionnelle. Ainsi, la justification de la mention perdure, sur le principe, après que l'autorité d'approbation des plans ait rendu sa décision, à un moment où elle n'est plus en charge de l'affaire, de sorte que l'on ne saurait admettre que celle-ci, dans le cadre de l'exercice de sa compétence décisionnelle en matière d'approbation des plans, doive également se prononcer sur le sort de la mention figurant au registre foncier. En définitive, l'on ne saurait déduire de la compétence générale du DETEC en matière d'approbation des plans celle de statuer sur la radiation de la mention d'expropriation.

Il résulte de ce qui précède que l'autorité inférieure n'était pas compétente pour se prononcer sur la requête de la recourante visant à faire radier la mention au registre foncier affectant sa parcelle. Par conséquent, c'est à juste titre que l'autorité inférieure n'est pas entrée en matière.

4.2 Il semble également que l'autorité inférieure ait refusé d'entrer en matière sur la requête de la recourante au motif que celle-ci ne disposait pas d'intérêt digne de protection à ce que la mention litigieuse soit radiée du registre foncier. L'autorité a en effet indiqué dans la décision attaquée que la recourante n'est pas lésée outre mesure par dite mention.

La recourante ne conteste pas l'existence des restrictions à son droit de disposer instituées par le ban d'expropriation mais seulement le maintien de la mention correspondante au registre foncier. Or, la mention n'a qu'une

valeur informative, de sorte qu'elle ne constitue pas véritablement une atteinte supplémentaire au droit de propriété de la recourante (en ce sens arrêt du TF 1C_750/2013 du 28 avril 2014 consid. 4.2). Dans ses observations finales du 12 juin 2023, la recourante, pour démontrer l'existence de son intérêt digne de protection, argue que sa « parcelle se situe en contre-bas des travaux prévus, elle est [ainsi] géographiquement atteinte par cette décision ». On peine à comprendre cet argument, dès lors que la recourante ne s'oppose pas, en soi, à la réalisation du projet approuvé, mais simplement au maintien de la mention au registre foncier faisant état d'une restriction à son droit de disposition. Or, le fait que la recourante soit touchée par le projet approuvé ne fonde pas un intérêt à la suppression de dite mention. En outre et par-delà le fait que la recourante n'explique pas concrètement quel intérêt, économique notamment, elle aurait à la suppression de l'inscription litigieuse, il apparaît contestable que celui-ci – supposé admis – soit « digne de protection », dès lors que la mention vise en particulier à informer les tiers, notamment de futurs éventuels acquéreurs, de l'existence d'une procédure d'expropriation en cours (consid. 4.1). Cette question peut toutefois rester ouverte. En effet, dès lors que l'autorité inférieure n'était pas compétente pour statuer sur la requête de la recourante (consid. 4.2), elle ne pouvait en tout état de cause pas entrer en matière sur le fond.

5.

Vu l'issue de la cause, les frais de procédure, comprenant l'émolument judiciaire et les débours, sont fixés à 1'500 francs et mis à la charge de la recourante qui succombe (art. 63 al. 1 PA et art. 1 al. 1 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). Ils sont prélevés sur l'avance de frais de 2'000 francs versée par la recourante le 3 octobre 2022. Le solde de 500 francs sera restitué à la recourante dès l'entrée en force du présent arrêt.

6.

Compte tenu de l'issue de la procédure, la recourante n'a pas droit à des dépens (art. 64 al. 1 PA et art. 7 al. 1 FITAF *a contrario*). L'intimé n'y a non plus pas droit (art. 7 al. 3 FITAF).

Par conséquent, il n'est pas alloué de dépens.

(Le dispositif se trouve à la page suivante)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais de procédure de 1'500 francs sont mis à la charge de la recourante. Ils sont prélevés sur l'avance de frais de 2'000 francs fournie le 3 octobre 2022. Le solde de 500 francs sera restitué à la recourante dès l'entrée en force du présent arrêt.

3.

Il n'est pas alloué de dépens.

4.

Le présent arrêt est adressé à la recourante, à l'intimé et à l'autorité inférieure.

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

La présidente du collège :

Le greffier :

Claudia Pasqualetto Péquignot

Manuel Chenal

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). Ce délai est réputé observé si les mémoires sont remis au plus tard le dernier jour du délai, soit au Tribunal fédéral soit, à l'attention de ce dernier, à La Poste Suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse (art. 48 al. 1 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 :

Le présent arrêt est adressé :

- à la recourante (acte judiciaire)
- à l'intimé (acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (n° de réf. 622.2-00209 ; acte judiciaire)