



---

Cour I  
A-483/2021

## Arrêt du 9 août 2021

---

Composition

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

---

Parties

**B. \_\_\_\_\_ SA,**  
représentée par Maître U. \_\_\_\_\_  
recourante,

contre

**Chemins de fer fédéraux suisses CFF SA,**  
Acquisitions et Ventes, Région ouest,  
représentée par Maître Benoît Carron, Bonnard Lawson,  
intimée,

**Commission fédérale d'estimation du  
1<sup>er</sup> arrondissement,**  
autorité inférieure.

---

Objet

Indemnité consécutive à une expropriation.

**Faits :****A.**

B. \_\_\_\_\_ SA (ci-après : l'expropriée) est propriétaire de la parcelle n° [2], sise sur la commune de Genève-Plainpalais (ci-après : la parcelle n° [2]), d'une surface totale de (...) m<sup>2</sup>.

Sur la parcelle, se trouve un immeuble, occupant, au sol, une surface de (...) m<sup>2</sup>. L'immeuble, situé (...), abrite 14 appartements, 8 chambres et 4 dépôts, ainsi qu'un sous-sol. L'ensemble de la parcelle se trouve en zone 2.

**B.**

**B.a** Le 6 mars 2006, les Chemins de fer fédéraux suisses CFF SA (ci-après : l'expropriante) et la République et Canton de Genève ont déposé une demande d'approbation des plans auprès de l'Office fédéral des Transports (ci-après : l'OFT) pour le projet ferroviaire Cornavin-Eaux-Vives-Annemasse (ci-après : CEVA). Ce projet présentait sur 77 % de son tracé des installations en sous-sol et, à l'exception de deux ponts à construire, des aménagements des lignes existantes.

**B.b** Par mémoire du 10 octobre 2006, l'expropriée s'est opposée à la demande d'approbation des plans pour le projet CEVA et a conclu à ce que l'expropriante soit condamnée à lui verser une indemnité de [>500'000] francs, pour la constitution, sur la parcelle n° [2], d'une servitude de superficie pour tunnel ferroviaire, d'une restriction au droit à bâtir et d'une servitude de tolérance d'exploitation ferroviaire.

**B.c** Par décision du 5 mai 2008, l'OFT a approuvé, avec charges, les plans du CEVA. La décision de l'OFT accorde à l'expropriante le droit d'exproprier les propriétaires concernés selon les plans d'emprises et les tableaux des droits à exproprier. Elle prescrit que les demandes d'indemnités présentées au cours de la mise à l'enquête seront transmises à la Commission fédérale d'estimation du 1<sup>er</sup> arrondissement (ci-après : la CFE 1).

**B.d** Les recours interjetés contre cette décision ont été rejetés par le Tribunal administratif fédéral qui a, par arrêt A-3713/2008 du 15 juin 2011, confirmé l'approbation des plans du CEVA. Les recours au Tribunal fédéral ont été rejetés en date du 15 mars 2012.

**C.**

**C.a** Le 24 mai 2019, l'expropriante a saisi la CFE 1 d'une procédure visant à estimer le montant de l'indemnité due à l'expropriée pour la constitution, sur la parcelle n° [2], d'une servitude de superficie pour tunnel ferroviaire, d'une restriction au droit à bâtir et d'une servitude de tolérance d'exploitation ferroviaire.

**C.b** Par convocation du 11 septembre 2019, adressée à Me S.\_\_\_\_\_, la CFE 1 a cité l'expropriée à comparaître.

**C.c** Le 9 octobre 2019, la CFE 1 a tenu une audience de comparution des parties, lors de laquelle l'expropriée, par l'intermédiaire de Me S.\_\_\_\_\_, a déclaré qu'elle souhaitait être indemnisée du fait des inscriptions requises par l'expropriante. Me S.\_\_\_\_\_ a déclaré, au surplus, que « ce n'est plus Me [R.\_\_\_\_\_], mais Me [T.\_\_\_\_\_] qui représente [l'expropriée]. Je le remplace ce jour. »

**C.d** Par ordonnance du 31 janvier 2020, adressée à Me S.\_\_\_\_\_, la CFE 1 a fixé un délai au 30 mars 2020 à l'expropriée pour se déterminer sur la requête, formuler des conclusions chiffrées et produire toutes pièces utiles.

**C.e** Par ordonnance du 9 octobre 2020, toujours adressée à Me S.\_\_\_\_\_, la CFE 1 a constaté qu'aucune détermination n'avait été déposée par l'expropriée et a gardé la cause à juger.

**D.**

Par décision du 10 décembre 2020, la CFE 1 a constaté que l'inscription des servitudes requises par l'expropriante ne donnait droit à aucune indemnisation, mis les frais de la procédure à la charge de l'expropriante et renoncé à octroyer des dépens. Elle relève que l'expropriée n'a pas pris de conclusions, alors qu'elle a été invitée à le faire, et que, l'aurait-elle fait, son absence de collaboration devait être interprétée comme une renonciation. La décision a été adressée à Me S.\_\_\_\_\_ le 18 décembre 2020 et distribuée le 21 décembre 2020.

**E.**

L'expropriée (ci-après également : la recourante) a formé recours, le 1<sup>er</sup> février 2021, contre cette décision devant le Tribunal administratif fédéral. Elle conclut, sous suite de frais et dépens, à ce que la décision attaquée soit annulée et à ce que la cause soit renvoyée à la CFE 1 (ci-après également : l'autorité inférieure) pour nouvelle instruction.

Subsidiairement, elle conclut à ce que l'expropriante (ci-après également : l'intimée) soit condamnée à lui verser une indemnité d'au minimum 30% de la valeur vénale de la parcelle, mais, en tout état de cause, d'au minimum [>500'000] francs. Elle sollicite qu'une expertise soit ordonnée à cette fin.

**F.**

Le 23 mars 2021, l'autorité inférieure a renoncé à prendre position sur le recours et renvoyé, au surplus, aux considérants de la décision attaquée.

**G.**

Par mémoire du 19 avril 2021, l'intimée a conclu au rejet du recours et à ce que les frais de la procédure de recours soient mis à la charge de la recourante.

**H.**

En date du 27 mai 2021, la recourante a persisté intégralement dans les conclusions prises dans le cadre de son recours.

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

**Droit :**

**1.**

**1.1** Le Tribunal administratif fédéral est compétent pour statuer sur les présents recours (art. 31, 32, 33 let. f de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral [LTAF, RS 173.32], art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative [PA, RS 172.021] et art. 77 al. 1 de la loi fédérale du 20 juin 1930 sur l'expropriation [LEx, RS 711]).

**1.2** La qualité pour recourir doit être reconnue à la recourante (art. 48 al. 1 PA, en lien avec 78 al. 1 LEx). En outre, il importe peu, à ce stade, de déterminer si la décision attaquée a été ou non valablement notifiée, en tant que le délai de recours et les autres conditions de recevabilité sont, en tout état de cause, respectés (art. 11 al. 1, 50 al. 1, 52 al. 1 et 63 al. 4 PA).

**1.3** Le recours est par conséquent recevable.

## **2.**

Le recours peut être formé pour violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents, ainsi que pour inopportunité, sauf si une autorité cantonale a statué comme autorité de recours (art. 49 PA).

**2.1** Le Tribunal administratif fédéral fait cependant preuve d'une certaine retenue dans l'exercice de son pouvoir d'examen lorsque la nature des questions litigieuses qui lui sont soumises l'exige, singulièrement lorsque leur analyse nécessite des connaissances spéciales ou encore lorsqu'il s'agit de circonstances locales que l'autorité qui a rendu la décision connaît mieux (cf. ATF 131 II 680 consid. 2.3.3. ; arrêt du TAF A-379/2016 du 8 septembre 2016 consid. 2.2).

**2.2** La procédure fédérale est essentiellement régie par la maxime inquisitoire, ce qui signifie que l'autorité administrative constate les faits d'office et procède, s'il y a lieu, à l'administration de preuves par les moyens idoines (art. 12 PA). La maxime inquisitoire doit cependant être relativisée par son corollaire : le devoir de collaborer des parties (art. 13 PA ; cf. CLÉMENCE GRISEL, L'obligation de collaborer des parties en procédure administrative, 2008, n° 142). La procédure de recours devant le Tribunal administratif fédéral est également régie par la maxime inquisitoire en vertu de l'art. 37 LTAF. Celle-ci est cependant quelque peu tempérée, notamment en raison du fait qu'il ne s'agit, dans ce cas, pas d'un établissement des faits *ab ovo*. Il convient de tenir compte de l'état de fait déjà établi par l'autorité inférieure. Dans ce sens, le principe inquisitoire est une obligation de vérifier d'office les faits constatés par l'autorité inférieure plus que de les établir (cf. arrêts du TAF A-2600/2018 du 1<sup>er</sup> mai 2021 consid. 2.2, A-6912/2017 du 18 mars 2021 consid. 2.2 et A-6933/2017 du 18 mars 2021 consid. 2.2).

**2.3** Le Tribunal administratif fédéral 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 attaquée (cf. ANDRÉ MOSER/BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, 2<sup>e</sup> éd. 2013, n° 2.165). 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.).

**2.4** Selon l'art. 61 al. 1 PA, l'autorité de recours statue elle-même sur l'affaire ou exceptionnellement la renvoie avec des instructions impératives

à l'autorité inférieure. Pour des raisons d'économie de procédure et essentiellement afin que la procédure ne soit pas prolongée inutilement, le recours au Tribunal administratif fédéral est en principe réformatoire (cf. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, op. cit., n° 3.191 ; PHILIPPE WEISSENBERGER/ASTRID HIRZEL, Praxiskommentar VwVG, 2<sup>e</sup> éd. 2016, art. 61 PA n° 10). D'une manière générale, l'art. 61 al. 1 PA confère néanmoins un large pouvoir d'appréciation à l'autorité de recours, qui doit notamment veiller à ce qu'une décision réformatoire ne limite pas de manière inadmissible le nombre d'instances de recours (cf. WEISSENBERGER/HIRZEL, op. cit., art. 61 PA n° 15 et 17). Par ailleurs, l'autorité de recours ne saurait statuer elle-même sur l'affaire lorsque des questions pertinentes doivent être tranchées pour la première fois et que l'autorité inférieure dispose d'un certain pouvoir d'appréciation (cf. ATAF 2010/46 consid. 4).

### **3.**

La loi fédérale sur l'expropriation régit l'exercice du droit d'expropriation pour des travaux qui sont dans l'intérêt de la Confédération ou d'une partie considérable du pays, ainsi que pour d'autres buts d'intérêt public reconnus par une loi fédérale (art. 1 LEx). La Confédération peut exercer elle-même le droit d'expropriation ou le conférer à des tiers (art. 2 LEx).

**3.1** La procédure d'expropriation doit être conduite en combinaison avec la procédure d'approbation des plans visant l'ouvrage qui justifie l'expropriation. Elle doit être conduite comme une procédure autonome lorsque la loi ne prévoit pas de procédure d'approbation des plans (art. 27 LEx).

Les demandes d'indemnité d'expropriation doivent être soumises dans le délai d'opposition de 30 jours (art. 33 al. 1 let. e LEx). Elles doivent être structurées conformément à l'art. 19 LEx et, dans la mesure du possible, être chiffrées. Elles peuvent être précisées ultérieurement dans le cadre de la procédure de conciliation (art. 33 al. 3 LEx). Lorsque les ayants droit n'ont pas produit leurs prétentions, la commission d'estimation les estime pour autant qu'elles soient notoires ou qu'elles ressortent du tableau des droits expropriés (art. 33 al. 4 LEx).

**3.2** Pour autant que les demandes visées à l'art. 33 al. 1 let. e LEx nécessitent une procédure de conciliation et, le cas échéant, une procédure d'estimation, l'autorité d'approbation des plans compétente remet au président de la commission d'estimation compétente, une fois que les décisions visées à l'al. 1 sont entrées en force, notamment la

décision rendue, les plans approuvés, le plan d'expropriation, le tableau des droits expropriés et les prétentions produites.

#### **4.**

La recourante fait d'abord valoir que l'autorité inférieure aurait violé son droit d'être entendu en notifiant de manière irrégulière son ordonnance du 31 janvier 2020.

**4.1** La recourante rappelle que, lors de l'audience du 9 octobre 2019, Me S.\_\_\_\_\_ aurait informé l'autorité inférieure d'un changement de mandataire et qu'il ne faisait que le remplacer ce jour-là. Partant, en notifiant l'ordonnance du 31 janvier 2020 à Me S.\_\_\_\_\_, l'autorité inférieure aurait procédé de manière irrégulière. Elle n'aurait ainsi pas laissé l'opportunité à la recourante de se déterminer sur la requête de l'intimée avant de statuer et aurait, partant, violé son droit d'être entendu.

L'intimée, pour sa part, estime qu'en l'absence d'une constitution formelle de la part de Me T.\_\_\_\_\_, c'est à bon droit que l'autorité inférieure serait partie de l'idée que Me S.\_\_\_\_\_ continuait de représenter la recourante. Partant, la recourante aurait été valablement invitée à se déterminer et l'autorité inférieure n'aurait pas violé son droit d'être entendu.

**4.2** Le droit d'être entendu est une garantie de nature formelle, dont la violation entraîne en principe l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recours sur le fond (cf. ATF 143 IV 380 consid. 1.4.1 et 142 II 218 consid. 2.8.1). Selon la jurisprudence, sa violation peut cependant être réparée lorsque la partie lésée a la possibilité de s'exprimer devant une autorité de recours jouissant d'un plein pouvoir d'examen (cf. ATF 142 II 218 consid. 2.8.1 ; arrêts du TAF A-769/2017 du 23 avril 2019 consid. 1.5.3, A-5647/2017 du 2 août 2018 consid. 1.5.2 et A-4572/2015 du 9 mars 2017 consid. 4.1).

**4.2.1** La jurisprudence a, en particulier, déduit du droit d'être entendu le droit pour le justiciable de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment, celui de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur le sort de la décision, celui d'avoir accès au dossier, celui de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos (cf. ATF 142 II 218 consid. 2.3, 142 III 48 consid. 4.1.1, 141 V 557 consid. 3 et 135 I 279 consid. 2.3; arrêts du TAF A-2519/2019 du 2 juin 2021 consid. 3.1.2, A-5647/2017 du 2 août 2018 consid. 1.5.1.1 et A-2523/2015 du 9 avril 2018 consid. 3.1).

L'art. 68 LEx concrétise également le droit d'être entendu. Il dispose que le président de la commission d'estimation peut ordonner qu'avant ou après l'audition, les parties procèdent à un échange d'écritures, en indiquant leurs moyens de preuve.

**4.2.2** Selon un principe général du droit administratif (art. 38 PA), la notification irrégulière ne doit entraîner aucun préjudice pour les parties. Toutefois, la jurisprudence n'attache pas nécessairement la nullité à l'existence de vices dans la notification. La protection des parties est suffisamment réalisée lorsque la notification irrégulière atteint son but malgré cette irrégularité. Il y a donc lieu d'examiner, d'après les circonstances du cas concret, si la partie intéressée a réellement été induite en erreur par l'irrégularité de la notification et a, de ce fait, subi un préjudice. Il s'impose de s'en tenir aux règles de la bonne foi, qui imposent une limite à l'invocation d'un vice de forme (cf. ATF 122 I 97 consid. 3a/aa ; arrêt du TAF A-4161/2010 du 3 février 2011 consid. 5.1). Ainsi, l'intéressé doit agir dans un délai raisonnable dès qu'il a connaissance, de quelque manière que ce soit, de la décision qu'il entend contester (cf. ATF 122 I 97 consid. 3a et 111 V 149 consid. 4c). Cela signifie notamment qu'une décision, fût-elle notifiée de manière irrégulière, peut entrer en force si elle n'est pas déferée au juge dans un délai raisonnable (cf. arrêt du TF 8C\_443/2008 du 8 janvier 2009 consid. 2.2). Lorsque la connaissance d'une décision est retardée à cause d'une notification irrégulière, on considère que la notification a eu lieu au moment où la communication est effectivement parvenue au destinataire, sans qu'il faille la réitérer (cf. arrêt du TF 2C\_347/2010 du 4 octobre 2010 consid. 2.2 ; arrêt du TAF A-4161/2010 précité consid. 5.2).

**4.2.3** Selon l'art. 11 al. 3 PA, tant que la partie ne révoque pas la procuration, l'autorité adresse ses communications au mandataire. Si la communication n'est pas faite au mandataire, celle-ci est irrégulière et le délai de recours ne commence pas à courir avant que l'acte lui soit communiqué (cf. VERA MARANTELLI/SAID HUBER, Praxiskommentar VwVG, 2016, art. 11 PA n°30). Ceci dit, si la partie représentée a connaissance de l'existence de la décision – et tel est le cas lorsque celle-ci lui est notifiée directement – elle doit se comporter selon les règles de la bonne foi. Dans la mesure où elle peut comprendre qu'il s'agit d'une décision et qu'un délai de recours y est indiqué, elle doit s'informer aussi vite que possible auprès de son mandataire ou de l'autorité et exiger une notification correcte, ou faire le nécessaire afin de préserver le délai de recours. Ainsi, le délai de recours commence à courir aussitôt que la partie a connaissance de tous les éléments utiles pour préserver ses droits ou

qu'elle aurait dû en avoir connaissance en adoptant un comportement conforme aux règles de la bonne foi (cf. arrêt du TAF E-1388/2021 du 30 avril 2021 consid. 3.1 ; RES NYFFENEGGER, in : Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2<sup>e</sup> éd. 2019 art. 11 n° 30). Ces règles ne valent pas uniquement pour la notification de la décision, mais doivent être comprises dans un sens large : elles valent aussi pour les délais fixés par l'autorité et qui invitent l'administré à collaborer (cf. MARANTELLI/HUBER, op. cit., art. 11 PA n° 29).

La partie représentée peut, en tout temps, révoquer la procuration de son mandataire (cf. MARANTELLI/HUBER, op. cit., art. 11 PA n° 29). Elle en supporte toutefois le fardeau de la preuve, de sorte qu'il lui appartient, sans délai, d'en informer l'autorité. A défaut de quoi, les notifications adressées au précédent mandataire demeurent valables (cf. arrêt du TF 5A\_423/2007 du 5 décembre 2007 consid. 4.2 ; arrêts du TAF A-6432/2012 du 28 mars 2013 consid. 2.1.1 et A-1410/2006 du 17 mars 2008 consid. 5.2). Contrairement au texte de l'art. 11 al. 3 PA, dont la formulation est trop étroite, le mandataire peut également révoquer lui-même le mandat et en informer l'autorité (cf. arrêt du TAF A-3474/2013 du 7 novembre 2013 consid. 3.2 ; MARANTELLI/HUBER, op. cit., art. 11 PA n° 29 ; NYFFENEGGER, op. cit., art. 11 PA n° 26).

**4.3** En l'occurrence, il ressort du dossier que, par requête du 24 mai 2019, l'intimée a sollicité de l'autorité inférieure qu'elle détermine le montant d'une éventuelle indemnité. Dans le cadre de cette requête, elle a indiqué que la recourante était représentée par Me R.\_\_\_\_\_ et Me S.\_\_\_\_\_, tous deux associés de l'Etude S.\_\_\_\_\_ & R.\_\_\_\_\_, mais a toutefois attiré l'attention de l'autorité inférieure sur le fait que les propriétaires pouvaient avoir changé et que la désignation des parties pouvait être inexacte. L'autorité inférieure a, par ordonnance du 11 septembre 2019, accusé réception de la requête en estimation et convoqué les parties à une audience de comparution personnelle. Elle a adressé toutefois cette ordonnance à Me S.\_\_\_\_\_ uniquement, sans que le nom de Me R.\_\_\_\_\_ ne figure sur l'adressage. Le procès-verbal de dite audience indique que la recourante était représentée, s'agissant de la cause parallèle n° (...), par Me S.\_\_\_\_\_, et, s'agissant de la cause ici litigieuse n° (...), par Me R.\_\_\_\_\_. Ce dernier n'était toutefois pas présent à l'audience. Il ressort également du procès-verbal que Me S.\_\_\_\_\_ a déclaré que « [c]e n'est plus Me [R.\_\_\_\_\_], mais Me [T.\_\_\_\_\_] qui représente [la recourante]. Je le remplace ce jour ». Par la suite, l'autorité inférieure a continué à adresser ses communications à Me S.\_\_\_\_\_, soit l'ordonnance du 31 janvier 2020, l'ordonnance du 9 octobre 2020, ainsi que

la décision attaquée. Aucune procuration ne figure au dossier pour aucun des trois mandataires susmentionnés et aucun élément ne permet de savoir si l'autorité inférieure a, d'une façon ou d'une autre, vérifié les pouvoirs de représentation des différents intervenants.

**4.4** Le Tribunal retient ainsi que, alors que l'autorité inférieure a adressé d'abord ses communications à Me S.\_\_\_\_\_, elle a indiqué au procès-verbal que Me R.\_\_\_\_\_ représentait la recourante. Par la suite, elle a toutefois continué à adresser ses communications à Me S.\_\_\_\_\_, nonobstant l'information, pourtant dûment mentionnée au protocole, que Me T.\_\_\_\_\_ représentait dorénavant la recourante.

Force est de constater que l'on s'y perd. On ne saisit pas comment l'autorité inférieure, en faisant preuve de la diligence attendue d'une commission fédérale, pouvait encore continuer de notifier ses communications à Me S.\_\_\_\_\_, alors même que ce dernier lui a expressément fait savoir qu'un autre mandataire se chargeait dorénavant de représenter la recourante et qu'il ne faisait que le remplacer lors de l'audience. Ce faisant, Me S.\_\_\_\_\_ a manifestement révoqué son mandat, ce que l'autorité inférieure ne pouvait, en toute bonne foi, ignorer. En adressant ses communications ultérieures à ce dernier, l'autorité inférieure a, par conséquent, procédé de manière irrégulière.

Toutefois, le Tribunal ne peut que relever que l'attitude de Me S.\_\_\_\_\_ n'est pas non plus exempte de tout reproche. L'autorité inférieure pouvait et devait, en effet, pouvoir s'attendre à ce qu'un avocat diligent réagisse à un courrier qui ne lui est pas – ou plus – adressé et l'informe, sans délai, de ce malentendu. L'avocat assume, en effet, une tâche essentielle à l'administration de la justice, en garantissant le respect des droits des justiciables, et joue ainsi un rôle important pour le bon fonctionnement des institutions judiciaires au sens large, qui va au-delà du cadre de son simple mandat. Il est partant tenu de s'abstenir de tout acte susceptible de remettre en cause la confiance qui doit pouvoir être placée dans la profession et faire montre d'un comportement correct dans son activité (cf. ATF 144 II 473 consid. 4.3 et 130 II 270 consid. 3.2.2). De même, la recourante pouvait et devait pouvoir s'attendre à ce que son ancien mandataire porte à sa connaissance le contenu de l'ordonnance du 31 janvier 2020. En effet, même après la fin de son mandat, l'avocat assume encore un devoir résiduel d'information, s'il parvient notamment, à sa connaissance, des faits importants pour le client et en relation directe avec le mandat qui lui avait été confié (cf. ALAN LÉVY, Le devoir d'information de l'avocat, in : Revue de l'avocat 2010/6-7, p. 265 ss, p. 269 ; FABIO SOLDATI,

Il dovere di informazione dell'avvocato nei confronti del cliente, in : Droit suisse des avocats 1998, p. 219 ss, p. 222).

A ce stade toutefois, point n'est besoin de déterminer si l'autorité inférieure pouvait ou non, et de bonne foi, tirer comme conséquence de l'absence de réaction de Me S. \_\_\_\_\_ à son ordonnance du 31 janvier 2020 le fait que ce dernier continuait d'intervenir, d'une façon ou d'une autre, dans le cadre de ce dossier. En effet, en tant que ce dernier a dument informé l'autorité inférieure de ce que Me T. \_\_\_\_\_ représentait dorénavant la recourante et qu'il le remplaçait uniquement lors de l'audience, la recourante pouvait partir du principe que l'autorité inférieure notifierait à son nouveau mandataire toute communication ultérieure. En cas de doute, il appartenait à l'autorité inférieure de solliciter la recourante, afin qu'elle justifie des pouvoirs de son nouveau mandataire. Elle ne pouvait, sans plus, continuer de notifier ses communications à Me S. \_\_\_\_\_.

**4.5** Partant, l'autorité inférieure a violé le droit fédéral et notamment le droit d'être entendu de la recourante en tant que l'ordonnance du 31 janvier 2020 lui a été notifiée de manière irrégulière.

## **5.**

Par surabondance, comme considéré (cf. supra consid. 2.2), la procédure administrative fait prévaloir la maxime inquisitoire (*Untersuchungsmaxime*), selon laquelle l'autorité dirige la procédure, définit les faits qu'elle considère comme pertinents, dans la mesure où l'exige la correcte application du droit et les établit d'office (art. 12 PA), sans être limitée par les allégués et les offres de preuves des parties. Il en va de même pour la procédure devant les Commissions fédérales d'estimation, par renvoi de l'art. 110 LEx.

**5.1.1** Le principe inquisitoire oblige donc l'autorité à déterminer également les faits favorables aux intérêts de l'administré, dans la mesure de ses possibilités. Si ce dernier n'apporte pas la preuve requise et que l'autorité a la possibilité d'éclaircir la situation, elle doit le faire. Le devoir de collaborer de l'administré ne libère, en effet, nullement l'autorité de son devoir d'instruction (cf. ATF 130 I 258 consid. 5 ; arrêts du TAF A-4345/2019 du 8 avril 2021 consid. 2.2.1, A-2176/2020 du 20 janvier 2021 consid. 2.2.1 et A-5884/2012 du 27 mai 2013 consid. 3.2.3 et 4.3 ; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, op. cit., n° 1.52 ; RAPHAËL BAGNOUD, La théorie du carrefour - Le juge administratif à la croisée des chemins, in : Mélanges Mollard, 2020, p. 493 ; GRISEL, op. cit., n° 159 ss).

L'autorité ne saurait donc attendre que l'administré lui fournisse spontanément les renseignements et preuves adéquats. C'est au contraire à elle qu'incombe la charge de définir les faits considérés comme pertinents et d'ordonner l'administration des preuves nécessaires à l'établissement de ceux-ci. En conséquence, il lui appartient également de juger s'il y a lieu de requérir la collaboration de l'administré (art. 13 PA), quand et sous quelle forme. Lorsque tel est le cas, l'autorité impartit, en principe, un délai à l'intéressé pour qu'il s'exécute et l'avertit des conséquences d'un défaut de collaboration, conformément à l'art. 23 PA (cf. ATF 130 I 258 consid. 5 ; arrêt du TF 5A\_43/2019 du 16 août 2019 consid. 4.2 ; arrêts du TAF A-4345/2019 précité consid. 2.2.1, A-2176/2020 précité consid. 2.2.1 et A-2902/2014 du 29 août 2016 consid. 2.3). L'autorité ne saurait, ainsi, faire supporter à l'administré l'absence de la preuve d'un fait déterminé si elle n'a pas pleinement satisfait à son devoir d'instruction (cf. arrêt du TF 2C\_964/2016 du 5 avril 2017 consid. 2.2 et 2.4 ; arrêts du TAF A-4345/2019 précité consid. 2.2.1, A-2902/2014 précité consid. 7.3 et A-5884/2012 précité consid. 4.3 ; BAGNOUD, op. cit., p. 493).

**5.1.2** Après une libre appréciation des preuves en sa possession (cf. art. 40 de la loi fédérale du 4 décembre 1947 de procédure civile fédérale [PCF, RS 273], applicable par analogie par le renvoi de l'art. 19 PA), l'autorité se trouve à un carrefour. Si elle estime que l'état de fait est clair et que sa conviction est acquise, elle peut rendre sa décision. Dans cette hypothèse, elle renoncera à des mesures d'instruction et à des offres de preuve supplémentaires, en procédant si besoin à une appréciation anticipée de celles-ci. Un rejet d'autres moyens de preuve est également admissible s'il lui apparaît que leur administration serait de toute façon impropre à entamer la conviction qu'elle s'est forgée sur la base de pièces écrites ayant une haute valeur probatoire. Une telle manière de procéder n'est pas jugée contraire au droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. (cf. ATF 144 II 427 consid. 3.1.3 ; arrêt du TF 2C\_426/2020 du 23 juillet 2020 consid. 4.1 ; arrêts du TAF A-4345/2019 précité consid. 2.3.1, A-3841/2018 précité consid. 2.3 et du 1<sup>er</sup> juillet 2020 consid. 2.3 ; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, n° 3.140 ss).

En revanche, si elle reste dans l'incertitude après avoir procédé aux investigations requises, l'autorité applique les règles sur la répartition du fardeau de la preuve. Dans ce cadre et à défaut de dispositions spéciales, elle s'inspire de l'art. 8 du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC, RS 210), en vertu duquel quiconque doit prouver les faits qu'il allègue pour en déduire un droit (cf. RENÉ RHINOW ET AL., *Öffentliches Prozessrecht*, 3<sup>e</sup> éd. 2014, n<sup>os</sup> 996 ss ; THIERRY TANQUEREL, *Manuel de*

droit administratif, 2<sup>e</sup> éd. 2018, n° 1563). Cette règle ne s'applique toutefois que s'il se révèle impossible, dans le cadre de la maxime inquisitoire et en application du principe de la libre appréciation des preuves, d'établir un état de fait qui correspond, avec un degré de vraisemblance suffisant, à la réalité (cf. ATF 139 V 176 consid. 5.2 ; arrêts du TAF A-3841/2018 précité consid. 2.3 et A-2648/2019 du 27 mai 2020 consid. 1.4 ; Bagnoud, op. cit., p. 506).

**5.1.3** Le principe inquisitoire et l'obligation de collaborer n'ont, par conséquent et en principe, aucun effet sur le fardeau de la preuve, car ils interviennent à un stade antérieur (cf. arrêts du TAF A-957/2019 du 9 décembre 2019 consid. 1.4.4 et A-5446/2016 du 23 mai 2018 consid. 2.8). Cependant, il existe, en pratique, une certaine connexité entre ces notions (cf. arrêt du TAF A-6120/2008 du 18 mai 2010 consid. 1.3.3 ; GRISEL, op. cit., n<sup>os</sup> 174 ss et 296). Ainsi, dans la mesure où, pour établir l'état de faits déterminant, l'autorité est dépendante de la collaboration de l'administré, le refus, par celui-ci, de fournir des renseignements ou des moyens de preuve requis peut conduire à un « état de nécessité en matière de preuve » (*Beweisnot*), c'est-à-dire à une impossibilité pour l'autorité d'établir les faits pertinents (cf. CHRISTIAN MEYER, *Die Mitwirkungsmaxime im Verwaltungsverfahren des Bundes*, 2019, p. 78 ss ; PAUL-HENRI STEINAUER, *Le Titre préliminaire du Code civil*, 2<sup>e</sup> éd. 2009, n° 672 s. et 715). Dans un tel cas de figure, la violation du devoir de collaborer peut non seulement être prise en compte au stade de la libre appréciation des preuves, mais aussi conduire à un allègement de la preuve à charge de l'autorité, voire à un renversement du fardeau de la preuve, ainsi qu'à une diminution de son obligation d'établir l'état de fait pertinent (cf. ATF 139 II 451 consid. 2.3.2 et 132 III 715 consid. 3.1 ; arrêts du TAF A-4345/2019 précité consid. 2.3.2, A-5865/2017 du 11 juillet 2019 consid. 5.2 et A-5446/2016 précité consid. 2.5). L'administré ne doit, en effet et en principe, pas tirer avantage de son défaut de collaboration, à tout le moins lorsque celui-ci apparaît fautif. En particulier, il ne doit pas être traité plus favorablement que celui qui a coopéré à satisfaction (cf. ATAF 2020 VI/6 consid. 2.4 ; GRISEL, op. cit., n° 194 ss, 301 ss et 798 ss). En revanche, il ne doit, en règle générale, subir aucun désavantage d'un manquement à son devoir de collaborer lorsque sa collaboration n'est pas raisonnablement exigible (cf. A-4345/2019 précité consid. 2.3.2).

**5.1.4** Enfin, comme considéré (cf. supra consid. 5), il sied de rappeler qu'en vertu de l'art. 23 PA, l'autorité qui impartit un délai doit signaler en même temps les conséquences de l'inobservation du délai ; en cas

d'inobservation, seules ces conséquences entrent en ligne de compte. Cette règle est l'expression du principe de la bonne foi entre l'administration et l'administré ancré à l'art. 5 al. 3 Cst., qui invite l'une et l'autre à se comporter de manière loyale (cf. arrêt du TF 1C\_534/2009 du 2 juin 2010 consid. 2.2). En particulier, l'administration doit s'abstenir de tout comportement propre à tromper l'administré et elle ne saurait tirer aucun avantage des conséquences d'une incorrection ou insuffisance de sa part (cf. ATF 121 I 181 consid. 2a p. 183).

**5.1.5** Ainsi, si l'exproprié ne donne pas suite à l'invitation qui lui est faite de déposer une détermination en vertu de l'art. 68 al. 1 LEx, la Commission fédérale d'estimation doit statuer sur la base des éléments existants au dossier et des conclusions prises lors de l'audition des parties et de l'inspection locale (cf. arrêt du TF 1C\_534/2009 du 2 juin 2010 consid. 2.2). En effet, les conséquences d'un défaut de collaboration ne consistent pas, *de lege lata*, dans la renonciation à réclamer à une indemnisation. Pareille conséquence ne se déduit pas du texte de l'art. 68 al. 1 LEx, cette disposition se bornant à prévoir que le président peut ordonner qu'avant ou après l'audition, les parties procèdent à un échange d'écritures, en indiquant leurs moyens de preuve. Elle ne se déduit pas non plus d'autres dispositions de la loi sur l'expropriation, laquelle prévoit, au contraire, que lorsque les ayants droit n'ont pas produit leurs prétentions, la commission d'estimation les estime selon l'art. 33 al. 4 LEX, pour autant qu'elles soient notoires ou qu'elles ressortent du tableau des droits expropriés. Quant à l'art. 41 al. 2 LEx, il prévoit que l'autorité d'approbation des plans remet au président de la commission d'estimation notamment la décision rendue, les plans approuvés, le plan d'expropriation, le tableau des droits expropriés et les prétentions produites, de sorte que les prétentions formulées par les opposants dans le cadre de la procédure d'approbation des plans sont connues de la Commission fédérale d'estimation. Cette dernière ne peut donc ignorer les prétentions formulées dans le cadre de la procédure d'approbation des plans, pas plus qu'elle ne peut les déclarer irrecevables, selon l'art. 13 al. 2 PA, sans un avertissement préalable au sens de l'art. 23 PA.

**5.2** En l'occurrence, dans la décision attaquée, l'autorité inférieure a retenu que la recourante avait renoncé à déposer des conclusions ou que, l'aurait-elle fait, son absence de collaboration à la procédure ne pouvait qu'être interprétée comme une renonciation à une indemnisation.

**5.2.1** Ceci étant, il y a lieu de relever que, quand bien même l'autorité inférieure aurait notifié correctement son ordonnance du 31 janvier 2020

(cf. supra consid. 4.5), force est de constater qu'elle a invité la recourante à se déterminer sur la requête de l'intimée et à produire toutes pièces utiles, en précisant qu'elle attendait que les déterminations de la recourante comprennent « le cas échéant » des conclusions chiffrées. Il est ainsi constant que l'ordonnance du 31 janvier 2020 ne contient aucune indication sur les conséquences de l'inobservation du délai (cf. supra consid. 5.1.1).

**5.2.2** Au surplus, il ressort du dossier que, par mémoire du 10 octobre 2006, la recourante s'est opposée à la demande d'approbation des plans pour le projet CEVA et a conclu à ce que l'intimée soit condamnée à lui verser une indemnité de [>500'000] francs, pour la constitution, sur la parcelle n° [2], d'une servitude de superficie pour tunnel ferroviaire, d'une restriction au droit à bâtir et d'une servitude de tolérance d'exploitation ferroviaire. Elle a également confirmé, lors de l'audience du 9 octobre 2019, son souhait d'être indemnisée du fait des inscriptions requises par l'intimée. Il suit de là que la recourante a, déjà en procédure d'approbation des plans, formulé des conclusions chiffrées que l'autorité inférieure ne pouvait simplement ignorer.

**5.3** Il suit de là qu'en retenant que la recourante n'avait déposé aucune conclusion chiffrée ou que, l'aurait-elle fait, son absence de collaboration à la procédure ne pouvait qu'être interprétée comme une renonciation, l'autorité inférieure a violé le droit fédéral, constaté les faits de manière inexacte et incomplète et, ce faisant, a versé dans l'arbitraire.

## **6.**

Sur le vu de l'ensemble de ce qui précède, le recours doit être admis. Partant, la décision attaquée est annulée et il y a lieu de renvoyer la cause à l'autorité inférieure pour nouvelle décision, afin qu'elle puisse établir les faits et les apprécier à la lumière des principes régissant l'indemnité d'expropriation. Ce n'est que de cette façon que l'instance de recours pourra, le cas échéant, et sans limiter le nombre d'instances de recours, exercer son contrôle.

L'autorité inférieure reprendra ainsi l'instruction de la cause à l'issue de l'audience du 9 octobre 2019, dès lors que toute communication ultérieure n'a pas été régulièrement notifiée à la recourante et que, en tout état de cause, cette dernière n'a pas été avertie des conséquences d'un défaut de collaboration. L'autorité inférieure veillera notamment à donner la possibilité à la recourante de confirmer les conclusions prises dans le cadre

de la procédure d'approbation des plans et de se déterminer sur la requête de l'intimée.

Le Tribunal n'examinera ainsi pas plus avant les griefs soulevés par les parties sur le montant de l'indemnisation et il y a lieu de rejeter les réquisitions de preuve en ce sens (cf. supra consid. 2.4).

## 7.

S'agissant des frais causés par la procédure devant le Tribunal administratif fédéral, y compris les dépens, ils sont également généralement supportés par l'expropriant (art. 116 al. 1 LEx).

**7.1** Lorsque le recourant succombe intégralement ou en majeure partie, les frais et les dépens peuvent être répartis autrement ; les frais causés inutilement seront supportés dans chaque cas par celui qui les a occasionnés. Selon la pratique du Tribunal fédéral et du Tribunal administratif fédéral, il est notamment possible de réduire ou de supprimer l'indemnité de dépens de l'exproprié (cf. arrêts du TF 1A.108/2006 du 7 novembre 2006 consid. 5 et 1E.16/2005 du 14 février 2006 consid. 6 ; arrêts du TAF A-6434/2018 du 21 décembre 2018 consid. 8.1 et A-2863/2012 du 31 juillet 2012 consid. 6.1).

**7.2** L'art. 116 al. 1 LEx constitue ainsi une *lex specialis* par rapport aux art. 63 et 64 PA. 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 en 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).

**7.3** En l'espèce, la recourante obtient gain de cause, de sorte qu'il n'y a pas lieu de s'éloigner de la règle de l'art. 116 al. 1 LEx. Compte tenu de la valeur litigieuse de plus de 500'000 francs, le Tribunal devrait, en principe, fixer les frais de procédure à un minimum 5'000 francs (art. 4 FITAF). Toutefois, il tiendra compte de ce qu'il s'en tient à des griefs en lien avec la façon dont l'autorité inférieure a instruit la cause et qu'il renvoie le dossier à cette dernière sans se prononcer sur le fond. Il y a donc lieu de remettre partiellement les frais de procédure, de les fixer à 1'000 francs (art. 6 let. b FITAF) et de les mettre à la charge de l'intimée.

**7.4** La recourante est également représentée par un mandataire professionnel. Il y a toutefois lieu de relever que la plupart des griefs soulevés portent sur le fond et ont trait à l'estimation de la valeur vénale de la parcelle litigieuse. La recourante a cependant conclu à titre principal à l'annulation de la décision et au renvoi de la cause à l'autorité inférieure, mais a choisi de ne consacrer qu'une petite partie de ses écritures à cette question. Partant, il y a lieu de lui octroyer, *ex aequo et bono*, une indemnité de 1'000 francs à titre de dépens et de mettre celle-ci à la charge de l'intimée.

**Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :**

**1.**

Le recours est admis. Partant, la décision de l'autorité inférieure du 10 décembre 2020 est annulée.

**2.**

La cause est renvoyée à l'autorité inférieure pour nouvelle décision au sens des considérants.

**3.**

Les frais de procédure de 1'000 francs sont mis à la charge de l'intimée. Ce montant doit être versé sur le compte du Tribunal après l'entrée en force du présent arrêt. Le délai de paiement est de 30 jours à compter de la date de facturation. Le bulletin de versement sera envoyé par courrier séparé.

**4.**

Une indemnité de 1'000 francs à titre de dépens est allouée à la recourante et mise à la charge de l'intimée.

**5.**

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.

La présidente du collège :

Le greffier :

Claudia Pasqualetto Péquignot

Julien Delaye

**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 :