



Cour I
A-5386/2024

Arrêt du 19 mai 2025

Composition

Claudia Pasqualetto Péquignot (présidente du collège),
Maurizio Greppi, Alexander Misic, juges,
Vincent Jobin, greffier.

Parties

Office fédéral des routes OFROU,
recourant,
contre

Hoirie A._____, formée par :

1. B._____,

2. C._____,

3. D._____,

tous représentés par D._____,
intimés,

Commission fédérale d'estimation du 5^e arrondissement,
autorité inférieure.

Objet

Fixation de l'indemnité d'expropriation pour la parcelle n° (...) du cadastre (...).

Faits :**A.**

A.a M. A. _____ était propriétaire du bien-fonds n° (...) du cadastre (...). À la suite de son décès le (...), ses héritiers B. _____, C. _____ et D. _____, composant l'hoirie A. _____ (ci-après : l'hoirie), en sont devenus propriétaires. Le bien-fonds, d'une surface de (...) m², n'est pas construit à l'exception d'un bassin de rétention d'eau et est entièrement affecté à la zone agricole.

A.b Le canton de Neuchâtel, par son Département de la gestion du territoire, actuellement Département du développement territorial et de l'environnement (ci-après : le canton de Neuchâtel), a mis à l'enquête du 22 octobre au 22 novembre 2010 le projet de route principale (...), tronçon (...), accompagné d'un tableau des emprises définitives et provisoires, lequel comprend le bien-fonds de l'hoirie, destiné à accueillir un système d'évacuation et de traitement des eaux de chaussée (SETEC).

A.c Le 20 juin 2012, le canton de Neuchâtel a rendu une décision d'approbation du projet concernant la route principale (...), tronçon (...). Cette décision n'a fait l'objet d'aucune contestation, singulièrement pas de la part de l'hoirie ou de feu A. _____. L'expropriation de la parcelle faisait partie intégrante de la décision cantonale.

A.d Le 1^{er} janvier 2020, l'arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales du 10 décembre 2012 (FF 2012 593) est entré en vigueur à la suite d'une modification du 14 décembre 2016 (FF 2017 7391). L'arrêté liste en annexe la route (...), anciennement (...), comme faisant partie du réseau de routes nationales (FF 2017 7395). A la même date, l'arrêté fédéral du 21 juin 2019 sur l'étape d'aménagement 2019 des routes nationales (RS 725.112.1), lequel approuve l'accroissement de capacité que représente le contournement (...) (art. 1 al. 2 let. c), est entré en vigueur.

A.e Le 22 juillet 2021, le canton de Neuchâtel, représentant la Confédération suisse, a offert à l'hoirie, d'acquérir le bien-fonds (...) RF (...) au prix de (...) francs, sans quoi l'OFROU se verrait contraint, afin d'entrer en possession, puis d'acquérir le bien-fonds, d'ouvrir une procédure d'expropriation auprès de la commission fédérale d'estimation du 5^e arrondissement (ci-après : la CFE). Le canton de Neuchâtel a fait état de la nécessité, pour l'OFROU, de pouvoir réaliser des sondages sur le bien-fonds en question.

Le 6 août 2021, en réaction à ce qui précède, l'un des hoirs a adressé au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (ci-après : le DETEC), un courrier dans lequel il s'opposait à la réalisation de forages sur le bien-fonds considéré. En réponse à cette demande, le DETEC a indiqué le 24 août 2021 ne pouvoir entrer en matière sur la demande et a invité l'OFROU à engager une demande d'envoi en possession anticipé sur la base de l'art. 76 al. 1 et 2 LEx.

B.

B.a En date du 8 février 2022, l'OFROU a requis de la CFE l'envoi en possession anticipé ainsi que la fixation de l'indemnité d'expropriation y relative.

B.b Par ordonnance du 14 avril 2022, la CFE a ouvert la procédure d'expropriation dans la cause (hoirie A. _____), invité le représentant de l'hoirie à indiquer la composition de l'hoirie propriétaire du bien-fonds en question, a invité l'hoirie à se déterminer sur l'envoi en possession anticipé à l'OFROU dans les 30 jours et a invité les hoirs à présenter leur demande d'indemnisation dans les 60 jours.

B.c Le 17 août 2023, l'OFROU a demandé à la CFE de statuer, entre autres, sur l'envoi en possession anticipé. Il a rendu la CFE attentive à la nécessité de disposer d'une telle décision d'ici au 30 septembre 2023 afin que les travaux puissent se poursuivre comme prévu, et a demandé la fixation d'une prochaine audience de conciliation. Une fois les hoirs identifiés, par décision du 21 septembre 2023, la CFE a ordonné l'envoi en possession anticipé du bien-fonds des intimés.

B.d Par ordonnance du même jour, la CFE a imparti un nouveau délai aux intimés pour formuler leur demande d'indemnisation et a fixé une audience de débats relative à la requête de l'OFROU et les prétentions des intimés le 16 novembre 2023. Invités à nouveau à articuler leurs prétentions par le secrétaire de la CFE, deux des hoirs ont pris position par observations des 26 octobre et 7 novembre 2023.

B.e Toutes les parties ont comparu à l'audience du 16 novembre 2023, personnellement ou représentées.

B.f Sur requête de la CFE, l'OFROU a transmis à la CFE par courrier du 13 décembre 2023 un rapport explicatif provisoire du 28 novembre 2023 et

ses annexes exposant la nécessité de prévoir un SETEC sur le bien-fonds des intimés.

B.g Par ordonnance du 20 décembre 2023, le président de la CFE a imparti à l'OFROU un délai au 15 février 2024 pour présenter des renseignements complémentaires sur l'ouvrage et ses effets, et a désigné le collège de décision. Par courrier du 30 janvier 2024, l'OFROU a indiqué que les renseignements nécessaires se trouvaient dans le rapport précité.

C.

En date du 1^{er} juillet 2024, faute d'accord entre les parties, la CFE a condamné l'OFROU à verser aux intimés une indemnité d'expropriation fixée à 50 000 francs.

La CFE a retenu qu'en application du principe de la pleine valeur vénale, et s'agissant de terrain agricole, de la valeur de rendement capitalisée, un prix de 3,40 francs au m² s'imposait. La valeur du bien-fonds devait encore être multipliée par trois sur le fondement des articles 19 let. a^{bis} et 19^{bis} LEx, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2021. Du point de vue de l'application du droit dans le temps, l'application du nouveau régime s'imposait, selon elle, pour des raisons systématiques et téléologiques sur lesquelles il sera revenu dans la partie en droit. La CFE a ainsi arrondi le montant de l'indemnité à 50 000 francs.

D.

L'OFROU (ci-après : le recourant) a formé recours, le 28 août 2024, contre cette décision devant le Tribunal administratif fédéral (ci-après le TAF ou tribunal). Il conclut à l'annulation de la décision entreprise et à la fixation d'une indemnité d'expropriation de 16 656 fr. 60, subsidiairement au renvoi de la cause à la CFE pour nouvelle décision, sous suite de frais et dépens.

E.

Le 7 novembre 2024, la CFE (ci-après : l'autorité inférieure ou CFE) a renoncé à prendre position sur le recours et transmis le dossier de la cause.

F.

L'hoirie intimée (ci-après aussi les intimés) malgré un rappel du délai fixé pour ce faire, n'a pas donné suite aux invitations du Tribunal administratif fédéral à se prononcer sur le recours.

G.

Dans ses observations finales du 18 décembre 2024, le recourant a renvoyé à la motivation et aux conclusions 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 le présent recours (art. 31, 32, 33 let. f LTAF, 5 PA, 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 l'office recourant, qui revêt le rôle d'expropriant (art. 48 al. 2 PA, en lien avec 78 al. 1 LEx et 39 al. 1 de la loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales [LRN, RS 725.11, RO 2007 5779, 5790] ; ATF 132 II 475 consid. 1 ; 131 II 137 consid. 1.1 ; 124 II 543 consid. 1.a ; arrêt du TF 1C_283/2019 du 24 juillet 2020 consid. 3.4, 3.6). Les autres conditions de recevabilité sont en outre respectées (art. 11 al. 1, 50 al. 1 et 22a al. 1 let. b, 52 al. 1 et 63 al. 4 PA).

1.3 Le recours est par conséquent recevable.

2.

2.1 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).

2.2 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).

2.3 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 des 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-6912/2017 du 18 mars 2021 consid. 2.2 ; A-5584/2008 du 11 juin 2010 consid. 1.2.1 et A-6120/2008 du 18 mai 2010 consid. 1.3.2).

2.4 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 ET AL., *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, 3^e éd. 2022, 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).

3.

3.1 L'expropriation formelle est régie par la LEx lorsqu'elle est exercée pour des travaux qui sont dans l'intérêt de la Confédération ou d'une partie considérable du pays ou pour d'autres buts d'intérêt public reconnus par une loi fédérale (art. 1 LEx ; THIERRY TANQUEREL, *Manuel de droit administratif*, 2^e éd. 2018, n° 1765 ; PIERMARCO ZEN-RUFFINEN/CHRISTINE GUY-ECABERT, *Aménagement du territoire, construction, expropriation*, 2001, n° 1023). Le titre d'expropriation trouve en l'espèce son fondement dans le droit cantonal (cf. partie en fait A.e) : la procédure d'approbation des plans a débuté en application du droit cantonal, le projet concernant initialement une route cantonale, avec l'attente – concrétisée en 2020 – de le voir repris par la Confédération. Le passage d'une cause qui ressortit à la compétence des autorités cantonales neuchâteloises en application du droit cantonal à une cause du ressort fédéral en application du droit fédéral mérite d'être explicité.

3.1.1 L'art. 8 al. 1 LRN prévoit que les routes nationales (sur cette notion, cf. art. 6 LRN) sont placées sous l'autorité de la Confédération en matière routière et lui appartiennent. L'art. 8a LRN, adopté sans discussions par l'Assemblée fédérale (BO 2012 N 806 ; BO 2012 E 815), dispose que

lorsque des routes existantes sont intégrées dans le réseau des routes nationales, leur propriété est transférée sans indemnisation à la Confédération à la date de l'ajout (al. 1). Lorsqu'il existe un projet cantonal bénéficiant d'une autorisation exécutoire pour une route intégrée au réseau des routes nationales, l'Assemblée fédérale décide si la Confédération reprend ce projet. L'autorisation cantonale vaut alors approbation des plans au sens de l'art. 26 LRN. Les coûts du projet enregistrés jusqu'à l'intégration de la route dans le réseau des routes nationales sont pris en charge par les cantons (al. 3). Les cantons doivent mener la procédure de planification et d'expropriation conformément au droit cantonal, dans la procédure désignée par leur droit cantonal, combinée ou non (Message concernant l'adaptation de l'arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales et son financement du 18 janvier 2012, FF 2012 593, 637). L'acquisition de la qualité de propriétaire de la route par la Confédération entraîne l'application de la LEx (voir PETER HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 7^e éd. 2022, p. 645 s.).

3.1.2 Concernant la procédure dans sa partie cantonale, il ressort de l'art. 25 al. 1 de la loi de la République et canton de Neuchâtel du 26 janvier 1987 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique (LEXUP, RSN 710), en vigueur au moment de l'enquête publique (voir rsn.ne.ch > ancien RSN > Etat au 1^{er} septembre 2010 > LEXUP), que le canton de Neuchâtel connaît une procédure combinée analogue à celle de la Confédération, en particulier concernant les projets routiers.

3.1.3 En l'espèce, le canton de Neuchâtel a mis à l'enquête le projet de route principale (...), tronçon (...), assorti d'un tableau des emprises définitives et provisoires du projet au cours de l'été 2010. Il a traité les oppositions et rendu une décision finale d'approbation en 2012, laquelle faute de contestation au-delà du stade des oppositions, en particulier pas de la part des intimés ou de leur prédécesseur (cf. partie en fait A.e), est entrée en force et devenue exécutoire en 2012. En d'autres termes, le canton de Neuchâtel a conduit la procédure d'expropriation en combinaison avec la procédure d'approbation des plans visant l'ouvrage qui justifie l'expropriation. En vertu de l'art. 8a al. 3 LRN, sa décision vaut décision d'approbation des plans au sens de l'art. 26 LRN. Incidemment, elle vaut décision d'approbation selon l'art. 27 LEx, qui traduit la pratique qui prévalait en matière de planification des routes nationales sous l'empire de l'aLEx (Message nLEx, FF 2018 4817, 48371).

3.1.4 Le mécanisme de passage du domaine cantonal au domaine fédéral a opéré avec effet au 1^{er} janvier 2020, date d'entrée en vigueur de l'arrêté

fédéral sur le réseau des routes nationales modifié le 14 décembre 2016, ainsi que de l'arrêté fédéral sur l'étape d'aménagement 2019 des routes nationales (RS 725.112.1), lequel approuve l'accroissement de capacité que représente le contournement (...) (art. 1 al. 2 let. c). La Confédération est devenue propriétaire et « maître de l'ouvrage » (...) dès cette date (cf. partie en fait A.d et art. 8 al. 1 et 8a al. 1 et 3 LRN).

3.2 La LEx trouve donc application en l'espèce, aux côtés de la LRN, par opposition au droit cantonal neuchâtelois. Dès lors, et cela n'est au demeurant pas contesté, c'est la CFE qui est compétente pour trancher de l'indemnisation due pour l'expropriation.

4.

4.1 L'unique grief du recourant porte sur la question de savoir si l'indemnité d'expropriation due par la Confédération, par l'intermédiaire de l'OFROU, est régie par la LEx antérieure à la révision entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2021, ou par la LEx dans sa version en vigueur dès cette date, avec pour enjeu que le nouveau droit prévoit, pour les terrains cultivables entrant dans le champ d'application de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR, RS 211.412.11) un triplement de l'indemnité calculée à la pleine valeur vénale. La procédure de planification cantonale du projet ayant simultanément mené à l'expropriation des intimés ainsi que sa reprise par la Confédération se sont entièrement déroulées avant le 1^{er} janvier 2021 (cf. consid. 3.1.3 et 3.1.4 ci-dessus). La procédure d'estimation s'est quant à elle entièrement déroulée après cette date. Il y a donc lieu de déterminer le droit applicable dans le temps à la présente cause.

4.2 Selon l'art. 19 let. a^{bis} LEx, dans sa nouvelle teneur au 1^{er} janvier 2021 à la suite de la modification du 19 juin 2020 (RO 2020 4085, FF 2018 4817), doivent être pris en considération, pour la fixation de l'indemnité, tous préjudices subis par l'exproprié du chef de la suppression ou de la diminution de ses droits. En conséquence, l'indemnité comprend pour les terrains cultivables entrant dans le champ d'application de la LDFR, trois fois le prix maximal déterminé selon l'art. 66 al. 1 LDFR. Avant cette date, l'art. 19 let. a aLEx (aRS X, p. 1177) retenait que l'indemnité était fixée à la pleine valeur vénale du droit exproprié.

L'article 122 LEx prévoit que la LEx trouve application, une fois en vigueur, le 1^{er} janvier 1932, à toutes les expropriations dont la procédure d'estimation n'a pas encore été ouverte conformément à la loi ancienne.

Les dispositions transitoires de la modification de la LEx du 19 juin 2020 prévoient ce qui suit :

¹ Les procédures d'expropriation ouvertes avant l'entrée en vigueur de la modification du 19 juin 2020 sont terminées sous le régime de l'ancien droit, sous réserve de modifications du règlement des émoluments pour la période suivant l'entrée en vigueur de la présente modification.

² Les oppositions, demandes et prétentions qui sont déposées ultérieurement conformément aux art. 39 à 41 de l'ancien droit et qui concernent une procédure achevée sous le régime de l'ancien droit sont jugées selon l'ancien droit.

[3-4]

4.3 L'autorité inférieure retient que la nouvelle doit être appliquée « immédiatement » et que les intimés doivent donc être mis au bénéfice de l'indemnité triplée. Elle fonde tout d'abord sa solution sur un argument simultanément littéral et systématique. En application du premier alinéa des dispositions transitoires du 19 juin 2020, elle estime que la procédure d'expropriation à laquelle il est fait référence concerne uniquement le chapitre III de la LEx (art. 27 à 44), intitulé « procédure d'expropriation », lequel régit la procédure relative à l'acquisition forcée des droits nécessaires par l'expropriant, et non les chapitres relatifs aux procédures de conciliation (chap. IV LEx) ou d'estimation (chap. VIa LEx), dont l'intitulé diffère et qui ont pour objet de fixer le montant de l'indemnité, une fois les droits nécessaires obtenus par l'expropriant. Elle voit enfin dans l'art. 122 al. 1 LEx la confirmation de son raisonnement. La disposition prévoit que la LEx trouve application, une fois en vigueur, le 1^{er} janvier 1932, à toutes les expropriations dont la procédure d'estimation n'a pas encore été ouverte conformément à la loi ancienne. En partant du constat qu'en l'espèce la procédure d'expropriation au sens du chapitre III LEx est close depuis 2012, et que l'OFROU a formulé sa requête et la CFE rendu son ordonnance d'ouverture de la procédure d'estimation en 2022, l'autorité inférieure considère que le nouveau droit trouve application.

4.4 Le recourant, pour sa part, estime que la LEx est applicable dans sa version antérieure au 1^{er} janvier 2021 et dénonce implicitement une violation du droit fédéral (art. 49 let. a PA) sous la forme d'une application erronée de l'art. 19 let. a^{bis} LEx, d'une mauvaise application des dispositions transitoires de la modification de la LEx du 19 juin 2020, respectivement d'une violation, faute d'application, de l'article 19 let. a aLEx dans sa version en vigueur jusqu'au 31 décembre 2020.

4.5 Le Tribunal administratif fédéral a déjà eu l'occasion de se pencher sur cette question dans un arrêt précédent, sur lequel le recourant fonde son argumentation.

4.5.1 Dans son arrêt A-518/2022 du 19 octobre 2023, le Tribunal administratif fédéral a appliqué la LEx dans sa version en vigueur jusqu'au 31 décembre 2020 à la fixation de l'indemnité d'expropriation dans le contexte de plans de routes nationales approuvés en procédure combinée en 2020, et dont l'OFROU avait requis l'ouverture d'une procédure d'estimation en mars 2020 auprès de la CFE compétente et cette dernière ouvert la procédure d'estimation en janvier 2021.

4.5.2 Le Tribunal administratif fédéral a retenu l'application du droit antérieur sur la base de la structure de la procédure combinée d'approbation des plans et de la procédure d'estimation, en général et dans le contexte de la loi fédérale sur les routes nationales (arrêt précité consid. 3.4). La procédure d'expropriation formelle se divise en deux phases : d'une part la procédure administrative (procédure administrative d'expropriation) et d'autre par la procédure d'estimation. L'approbation technique des plans, l'admissibilité de la requête d'expropriation concrète, les oppositions éventuelles et la mesure des droits à acquérir sont décidés dans le cadre de la procédure administrative. La procédure d'obtention du titre d'expropriation est ainsi incluse dans la procédure d'approbation des plans. Cette étape procédurale est menée par une autorité administrative (l'autorité d'approbation des plans) et est parachevée par la décision d'approbation des plans, laquelle mène, en cas d'admission, à l'autorisation du projet, assortie d'éventuelles charges. Cette procédure en phases correspondait déjà à la pratique courante sous l'empire de l'aLEx (état au 1^{er} janvier 2012). La LEx révisée rend nouvellement cette structure apparente dans ses articles 27 ss (cf. arrêt du TF 1C_301/2020 du 12 mai 2021 consid. 5.1 ss et arrêt du TAF A-2696/2021 du 18 octobre 2022 consid. 3.3 ss ; FRANZ KESSLER COENDET, *Formelle Enteignung*, in : Giovanni Biaggini et al. [éd.], *Fachhandbuch Verwaltungsrecht*, 2015, p. 1065 ss, n° 26.27, 26.70 ss, 26.81 ; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 8^e éd., Zurich 2020, n° 2420 ss, 2430 ; PETER HÄNNI, *Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht*, 6^e éd., Berne 2016, p. 592 ss., 596 s.; PETER KARLEN, *Schweizerisches Verwaltungsrecht*, Zurich 2018, p. 387 ss; CHRISTOPH BANDLI, *Neue Verfahren im Koordinationsgesetz : Ausgleich von Schutz und Nutzen mittels Interessenabwägung*, URP/DEP 2001/6, p. 540 s.) (cf. arrêt précité consid. 3.4.1).

4.5.3 S'agissant en particulier des questions relatives aux expropriations, il incombe à l'autorité d'approbation de recenser les propriétaires et les fonds concernés par le projet, de fixer le principe et la mesure de l'expropriation. Dans ce cadre, la décision d'approbation des plans, se référant au plan d'acquisition des biens fonds précis à la parcelle près et les oppositions dont ils font l'objet doivent être présentés de telle manière que le titre d'expropriation puisse clairement être compris. Cette décision se fonde sur les plans publiés durant la mise à l'enquête qui font l'objet de l'approbation (voir art. 12 de l'ordonnance sur les routes nationales du 7 novembre 2007 [ORN, RS 725.11] avec les art. 28 al. 1 et 2 et 30 LEx ; art. 27 LRN ; Message à l'appui d'un projet de loi sur les routes nationales du 3 juillet 1959, FF 1959 II 97, 108 s.). Seuls ces plans ainsi approuvés sont obligatoires dans la deuxième phase procédurale consacrée à la mise en œuvre de l'expropriation. Le titre d'expropriation ainsi obtenu constitue le fondement de la procédure d'estimation relative à l'expropriation dans le cas concret. La procédure d'estimation ne concerne que les aspects financiers de l'expropriation, respectivement les conséquences en termes d'indemnisation (cf. Message relatif à la loi fédérale sur la coordination et la simplification des procédures d'approbation des plans du 25 février 1998, FF 1998 III 2221, 2231 ; KESSLER COENDET, Formelle Enteignung, op. cit., n° 26.7, 26.70 ss ; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, op. cit., n° 2425 ss ; HÄNNI, op. cit., p. 597 ss ; HEINZ HESS/HEINRICH WEIBEL, Das Enteignungsrecht des Bundes, Berne 1986, p. 359 n° 3 s., art. 27 n° 16 ss, spécialement 20).

En d'autres termes, la nature, le contenu et la mesure des droits à exproprier sont définis par l'autorité qui se prononce sur l'approbation des plans, lesquels comprennent justement également le tableau des droits et les plans d'expropriation (cf. art. 12 ORN qui énumère les documents soumis à l'approbation des plans). La CFE n'a ainsi plus à s'en préoccuper dans la procédure d'estimation, la phase procédure de l'estimation n'étant pas destinée à remettre en cause le titre d'expropriation. La CFE est avant tout compétente pour se prononcer sur les prétentions en indemnisation des suites de l'expropriation et se prononce sur d'autres questions liées à l'exercice du droit d'expropriation (Abtretungspflicht, arrêt précité consid. 3.4.1).

4.5.4 Il ressort de ces développements que jurisprudence et doctrine qualifient la procédure d'expropriation de partie intégrante de la procédure d'approbation des plans. Cela valait sous l'empire de l'ancien droit et vaut d'autant plus clairement sous celui du nouveau droit. L'ouverture de la procédure d'expropriation au sens du premier alinéa des dispositions

transitoires de la modification de la LEx du 19 juin 2020 correspond ainsi à l'ouverture de la procédure d'approbation des plans, laquelle était en l'espèce intervenue avant l'entrée en vigueur de l'art. 19 let. a^{bis} LEx, avec pour conséquence que seule une indemnité simple, et non triplée, devait être versée (cf. arrêt précité consid. 3.4.2).

4.5.5 Au-delà de l'interprétation des dispositions transitoires de la modification de la LEx du 19 juin 2020, aucun autre motif ne plaide pour une application immédiate de l'art. 19 let. a^{bis} LEx. La disposition est certes le fruit d'une proposition de la majorité de la Commission des affaires juridiques du Conseil national, adoptée d'abord au National sous la forme d'une multiplication de l'indemnité par six (BO 2019 N 793), tempérée sous la variante d'un triplement devant le Conseil des Etats (BO 2019 E 1071), à laquelle le Conseil national s'est rallié (BO 2020 N 243 ; cf. RAPHAËL EGGS, La révision de la loi fédérale sur l'expropriation : de nécessaires adaptations procédurales et une revalorisation des terrains cultivables, BR/DC 4/2021 182 ss, p. 185). Cette introduction au stade des débats parlementaires ne suffit toutefois pas à refuser de soumettre la nouvelle aux dispositions transitoires à la modification du 19 juin 2020, lesquelles ont été adoptées sans discussion par les Chambres. Ces dernières n'ont pas non plus évoqué une entrée en vigueur immédiate de l'art. 19 let. a^{bis} LEX (cf. arrêt précité consid. 4.1).

La nouvelle repose sur deux types de motifs, soit d'une part la volonté de faire (mieux) reconnaître la valeur des terres agricoles, et d'autre part dans le souhait de modérer les incitations financières des expropriants à recourir à des terrains agricoles plutôt que des terrains affectés à d'autre usage, dont la valeur à indemniser serait supérieure, et d'ainsi contribuer à une meilleure protection des terres cultivables. On ne saurait tirer de ces motifs et des débats aux Chambres ni la volonté exprimée de faire entrer en vigueur immédiatement la nouvelle, ni la présence d'une inadvertance du législateur qui entraînerait une lacune à combler. Du point de vue systématique, la disposition se trouve dans un lien clair avec le principe de l'indemnisation à la pleine valeur vénale tel qu'il figure à l'art. 19 let. a LEx. On ne saurait tirer de cette disposition et des dispositions transitoires aucun élément qui plaiderait dans le sens d'une application immédiate. On ne voit pas non plus pourquoi le législateur aurait décidé de dates d'entrée en vigueur différenciées selon les dispositions matérielles adoptées. Il ressort bien plus du message que l'un des objectifs de la révision était d'unifier le droit procédural, les dates de référence pour l'évaluation de la valeur vénale et le point de départ des divers délais pour améliorer la sécurité du droit (Message concernant la modification de la loi fédérale sur

l'expropriation du 1^{er} juin 2018, FF 2018 4817 [ci-après : Message nLEx], 4826, 4836, 4844 ; projet en FF 2018 4875) (arrêt précité consid. 4.2).

4.6 A ceci s'ajoute que le Conseil fédéral précise dans son message à l'appui de la révision de la LEx que sous l'empire de l'al. 1 des dispositions transitoires à la modification du 19 juin 2020, l'ancien droit reste applicable lorsqu'une procédure d'expropriation, y compris les procédures combinées prévues par les lois sectorielles, a été ouverte sous le régime de l'ancien droit (Message nLEx, FF 2018 4817, 4861 et projet en FF 2018 4875, 4888).

4.7 Le déroulement de la procédure dans le cas présent est dans une large mesure comparable à celui à la base de l'arrêt du TAF A-518/2022 du 19 octobre 2023, en particulier du point de vue chronologique. Il s'en distingue dans une certaine mesure du point de vue procédural, vu l'origine cantonale du projet et sa reprise par la Confédération avec effet au 1^{er} janvier 2020 (cf. consid. 3.1.3 et 3.1.4).

4.7.1 Il ressort des développements au consid. 3.1.3 que le droit cantonal neuchâtelois ne connaît pas de différence notable avec la procédure d'approbation des plans combinée sous l'égide de la LRN et de la LEx. Les considérations du Tribunal administratif fédéral dans son arrêt reprises ci-dessus s'appliquent donc pleinement au cas présent. Les arguments téléologiques suivis par l'autorité inférieure ne trouvent aucun écho dans les travaux préparatoires, de sorte qu'ils ne peuvent être suivis. Ses arguments littéral et systématique se heurtent à la réglementation de la procédure d'expropriation, nouvelle et ancienne, dans laquelle la décision d'approbation des plans contient le titre d'expropriation, qui à son tour constitue le fondement de la procédure d'estimation subséquente et fixe donc le moment déterminant pour l'application ou non de la nouvelle du 19 juin 2020.

4.7.2 En l'espèce, la décision du Département de la gestion du territoire du canton de Neuchâtel du 20 juin 2012 vaut décision d'approbation des plans dans la procédure combinée. Elle fait office de titre d'expropriation. Elle a été rendue, est entrée en force et est devenue exécutoire en 2012. C'est donc la LEx dans sa version antérieure au 1^{er} janvier 2021 qui trouve application en l'espèce.

4.8 Par conséquent, le triplement de l'indemnité lorsque le bien-fonds concerné entre dans le champ d'application de la LDFR ne vient pas à s'appliquer. Les intimés ne peuvent prétendre qu'à une indemnité simple à

la pleine valeur vénale du droit exproprié telle que prescrite à l'art. 19 let a aLEx. Il reste à déterminer le montant de l'indemnité.

5.

5.1 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).

L'expropriation ne peut avoir lieu que moyennant indemnité pleine et entière (art. 16 LEx). Sauf disposition légale ou convention contraire, l'indemnité est payable en argent sous la forme d'un capital ou d'une rente (art. 17 LEx). Doivent être pris en considération, pour la fixation de l'indemnité, tous préjudices subis par l'exproprié du chef de la suppression ou de la diminution de ses droits. En conséquence, l'indemnité comprend notamment la pleine valeur vénale du droit exproprié et le montant de tous autres préjudices subis par l'exproprié, en tant qu'ils peuvent être prévus, dans le cours normal des choses, comme une conséquence de l'expropriation. Elle comprend, en outre, en cas d'expropriation partielle d'un immeuble ou de plusieurs immeubles dépendant économiquement les uns des autres, le montant dont est réduite la valeur vénale de la partie restante (art. 19 let. a, b et c LEx).

Dès lors que les intimés s'étaient exprimés lors de la procédure de première instance, le tribunal examinera au moins sommairement leurs arguments.

5.2 Dans leurs observations devant l'autorité inférieure des 26 octobre et 7 novembre 2023, les hoirs C. _____ et B. _____ n'ont pas indiqué de montant d'indemnisation souhaité, ni le prix au m² qu'ils souhaiteraient voir retenu. Ils se sont limités à indiquer que l'offre d'une indemnisation à hauteur de (...) francs (partie en fait A.e) était trop maigre au regard des dommages que l'ouvrage risquait selon eux de causer à leur ferme et leurs terres agricoles. Le Tribunal administratif fédéral déduit que les hoirs font référence au bien-fonds n° (...) RF (...), dont ils sont également propriétaires (cf. sitn.ne.ch > thème > cadastre). Ils remettaient en cause dans leurs observations la conformité au droit du projet du point de vue de la protection contre les crues et de la protection des eaux et demandaient que ce désagrément soit pris en compte dans l'indemnisation pour expropriation formelle du bien-fonds n° (...) du cadastre (...). Selon leurs explications, d'une part, le ruisseau (...) borde l'ouvrage au sud et a déjà

débordé, en particulier car des débris l'obstruent au droit de la mise sous tube du ruisseau en direction de (...). Ils craignent que l'ouvrage, dont les eaux de chaussée qu'il accumule rejoignent (...) une fois filtrées, péjore la situation. D'autre part, ils craignent que des débordements dans l'ouvrage-même viennent polluer (le ruisseau) et contaminer leur parcelle.

5.2.1 Les critiques relatives à la conformité au droit de l'ouvrage envisagé relèvent de la procédure d'approbation des plans. Ceux-ci sont entrés en force et devenus exécutoires en 2012. Dès lors que l'approbation des plans incluant l'expropriation est entrée en force depuis longtemps, la présente procédure d'estimation ne permet pas de remettre en cause le projet ayant donné lieu à expropriation ni même son principe.

5.2.2 Le Tribunal ignore si C. _____ et B. _____ auraient maintenu devant le Tribunal administratif fédéral leur argumentation selon laquelle les risques causés par l'ouvrage à la parcelle voisine dont ils sont propriétaires doivent être indemnisés en l'espèce. Le Tribunal relève qu'il ressort du rapport explicatif du 28 novembre 2023 déposé par l'OFROU que le débit projeté (535 l/s) est équivalent au débit actuel (555 l/s) en raison de l'effet de rétention induit par l'ouvrage. L'effet des eaux de chaussée sur (le cours d'eau) sera ainsi similaire à la situation actuelle. L'ouvrage projeté, qui tiendra compte de l'espace réservé aux eaux défini au niveau cantonal, ne péjorera pas la situation, qui nécessite certes des mesures d'entretien et/ou de surveillance à coordonner avec les autorités cantonales ou communales en charge de l'entretien du cours d'eau. Quant au risque d'inondation sur le bien-fonds concerné, le terrain sera surélevé pour traiter les eaux de manière gravitaire, ce qui empêchera également les inondations de toucher les bassins, respectivement de lessiver les polluants retenus dans les filtres. Il ressort de ces éléments que l'ouvrage ne détériore pas la situation des intimés. En l'absence de tout développement de leur part sur ce thème devant le Tribunal administratif fédéral, celui-ci n'a aucun motif de s'écarter de cette détermination technique, à l'égard de laquelle il doit observer une certaine retenue (cf. arrêt du TAF A-473/2023 du 13 mai 2024 consid. 2.3). Ainsi, à supposer que les intimés eussent maintenu une telle argumentation devant le Tribunal administratif fédéral, celle-ci serait mal fondée.

5.2.3 Lors de l'audience du 16 novembre 2023, D. _____ a déclaré attendre une indemnité de 30 000 fr. au m² selon le procès-verbal. Si ses propos ont été correctement retransmis, il s'agit d'une prétention manifestement exagérée qui n'appelle aucun examen. S'il exprimait le souhait d'une indemnité de 30 000 francs au total, cette valeur articulée

par un hoir individuel n'est soutenue par aucune motivation qui mènerait le Tribunal administratif à interroger le tarif retenu par l'autorité inférieure.

5.3 Les griefs avancés par les intimés devant l'autorité inférieure n'auraient pas résisté à l'examen du tribunal de céans. Aucun motif ne l'amène à s'éloigner de la détermination spécialisée de l'autorité inférieure (cf. arrêt du TAF A-4663/2019 du 3 décembre 2021 consid. 2.2), étant précisé que la qualification du bien-fonds des intimés d'immeuble agricole et sa soumission à l'art. 66 al. 1 LDFR par renvoi de l'art. 19 let. a^{bis} LEx, respectivement sur la base de règles jurisprudentielles antérieures (cf. arrêt du TAF A-2696/2021 du 18 octobre 2022 consid. 5.6.3.2), n'est pas litigieuse. Il retient à sa suite que le tarif d'indemnisation doit se monter à 3 fr. 40 par m², ce qui, appliqué à la surface du bien-fonds concerné (...) correspond à une indemnité de (...).

Partant, le recours doit être admis.

6.

6.1 L'allocation de frais et dépens dans la procédure d'estimation au stade du recours devant le Tribunal administratif fédéral est régie par l'art. 116 al. 1 LEx, selon lequel l'expropriant supporte en principe les frais et dépens. 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 art. 63 et 64 PA, le principe de la mise des frais et dépens à la charge de la partie qui succombe ne s'applique donc pas en matière d'expropriation (arrêt du TAF A-4979/2022 du 12 juillet 2023 consid. 7.1). L'issue de la présente procédure ne suffit pas à faire supporter les frais de la cause à l'exproprié. Une mise des frais à la charge de l'exproprié suppose dans la règle un comportement téméraire ou à tout le moins la prise de conclusions abusives, ou un comportement inadéquat en procédure (ATF 98 Ib 424 consid. 5 ; 111 Ib 32 consid. 3 ; arrêt du TF 1C_141/2020 du 13 novembre 2020 consid. 4.3 ; arrêt du TAF A-3274/2010 du 9 juillet 2012 consid. 5 ; HESS/WEIBEL, op. cit., art. 116 n° 3 et les réf.).

6.2 Les intimés n'ont pas fait montre d'un tel comportement. Ils ont obtenu une indemnité d'expropriation devant l'autorité inférieure et n'ont pas déposé de conclusions devant le Tribunal administratif fédéral. Ainsi quand bien même le recourant voit son recours intégralement admis et conformément à l'art. 116 LEx, les frais de la cause devant le Tribunal lui incombent. Ils se montent en l'espèce à 1 500 francs, en application de

l'art. 4 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral (FITAF, RS 173.320.2). Quant aux dépens, en application de la disposition générale de l'art. 116 al. 1 LEx et en raison du fait qu'il n'est pas représenté par un mandataire professionnel, il ne lui en est pas alloué non plus (cf. arrêt du TAF A-3274/2010 du 9 juillet 2012 consid. 5), ni aux intimés, qui n'ont pas procédé et n'y prétendent pas.

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est admis. Les chiffres 1 et 2 du dispositif de la décision attaquée sont modifiés et ont désormais la teneur suivante :

1. Fixe l'indemnité d'expropriation pour la parcelle n° (...) du cadastre (...) due par l'OFROU en faveur de l'hoirie A. _____ à 16'656 fr. 60.

2. Condamne l'OFROU à payer à l'hoirie A. _____ la somme de 16'656 fr. 60 dans un délai de 20 jours dès l'entrée en force de la présente décision.

2.

Les frais de procédure de CHF 1'500.00 sont mis à la charge du recourant. Cette somme est compensée par l'avance de frais déjà versée.

3.

Il n'est pas alloué de dépens.

4.

Le présent arrêt est adressé au recourant, aux intimés 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

Vincent Jobin

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 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 :

- au requérant (Acte judiciaire)
- aux intimés (Acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (n° de réf. [...] ; Acte judiciaire)