

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 61/2021

Arrêt du 18 février 2021

Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges fédéraux Kneubühler, Président,
Chaix et Müller.
Greffier : M. Parmelin.

Participants à la procédure
A.A. _____ et B.A. _____,
A.B. _____ et B.B. _____,
tous représentés par Me Jacques Philippoz, avocat,
recourants,

contre

Swissgrid SA, représentée par Me Benoît Bovay, avocat,
intimée,

Commission fédérale d'estimation du
3e arrondissement.

Objet
Expropriation; recevabilité du recours,

recours contre l'arrêt du Tribunal administratif fédéral, Cour I, du 10 décembre 2020 (A-859/2018).

Faits :

A.

Le 2 avril 1984, la société immobilière C. _____ SA a conclu un contrat de servitude avec la société anonyme L'Energie de l'Ouest-Suisse (EOS SA, devenue Alpiq Suisse SA en 2008 elle-même reprise par Swissgrid SA en 2013) conférant notamment à cette dernière le droit d'établir la ligne électrique aérienne 220 kV Chamoson-Romanel sur la parcelle n°1384 de la commune de Saint-Maurice moyennant une indemnité de 30'000 francs.

Le 18 avril 1985, les époux A.A. _____ et B.A. _____ ainsi que A.B. _____ et B.B. _____ ont acheté en copropriété la parcelle n°2657 de la commune de Saint-Maurice, issue de la parcelle n°1384, sur laquelle sont édifiées deux villas jumelles qui leur servent de logement familial. La parcelle est grevée de la servitude de restriction au droit de construire et au droit d'utilisation du sol consentie en faveur d'EOS SA.

Le 18 octobre 1993, l'Inspection fédérale des installations à courant fort a approuvé les plans de la ligne aérienne 380 kV Romanel-Chippis, tronçon à deux ternes Saint-Triphon-Chamoson avec un lacet CFF 132 kV de Saint-Triphon à Vernayaz et deux lacets CFF 132 kV de Vernayaz à Chamoson, secteur Poste de Saint-Triphon-Pylône n°87. Les copropriétaires de la parcelle n°2657 n'ont pas contesté ce tracé. Les recours formés par d'autres intéressés ont été rejetés le 17 mars 1997 par le Conseil fédéral.

Le 10 décembre 1996, A.A. _____ et A.B. _____ ont conclu une convention avec l'exploitante au terme de laquelle ils conféraient à celle-ci, à titre de servitude permanente et transmissible, le droit d'établir sur la

parcelle n°2657 la ligne électrique aérienne 380/132 kV en contrepartie du paiement d'une indemnité unique de 500 francs pour le passage de la ligne.

B.

Le 28 février 2000, les époux A._____ et B._____ ont requis de la Commission fédérale d'estimation du 3^e arrondissement la tenue d'une séance de conciliation pour régler le problème des nuisances des émissions des champs électromagnétiques et du bruit acoustique provenant de la nouvelle ligne électrique et la mise en oeuvre d'une expertise. Le Président de la Commission les a informés qu'une procédure ne pouvait être ouverte qu'à la requête de l'exploitante.

Le 18 octobre 2000, EOS SA a requis l'ouverture d'une procédure d'expropriation en raison des prétendues nuisances occasionnées par la ligne 380/132 kV sur la parcelle n°2657.

Le 7 mai 2001, l'exploitante, qui a été autorisée à procéder selon la procédure sommaire, a fait parvenir un avis personnel et un dossier d'expropriation à chaque copropriétaire.

Le 19 octobre 2001, la Commission d'estimation a tenu une audience de conciliation qui n'a pas abouti. A cette occasion, les époux A._____ et B._____ ont requis principalement l'expropriation totale de leur parcelle sur la base de leur achat et subsidiairement l'expropriation partielle de leur immeuble.

Une expertise du bruit acoustique généré par la ligne à haute tension 380/132 kV a été établie le 24 février 2011 et complétée en juin 2013. Une expertise immobilière a été versée au dossier le 17 novembre 2012 et complétée le 16 juillet 2013.

La procédure a été suspendue jusqu'à droit connu sur une procédure connexe dont l'issue a pris fin le 9 juin 2017 avec la reddition d'un arrêt du Tribunal fédéral dans la cause 1C 24/2017.

Par décision du 11 janvier 2018, la Commission d'estimation a condamné l'exploitante à verser aux époux A._____ et B._____ une indemnité de 248'000 francs, avec intérêts aux taux usuels dès le 30 juillet 1998, pour la constitution sur leur parcelle de la servitude nécessaire au passage de la ligne à haute tension 380/132 kV EOS/CFF Saint-Triphon-Chamoson.

Les époux A._____ et B._____ ainsi que Swissgrid SA ont recouru contre cette décision auprès du Tribunal administratif fédéral.

Par arrêt du 10 décembre 2020, cette juridiction a rejeté le recours des propriétaires et admis celui de l'exploitante. Il a annulé les chiffres 1 à 3 du dispositif de la décision du 11 janvier 2018 de l'autorité inférieure. Il a retenu en substance que la servitude de restriction au droit d'utilisation du sol prévue par la convention du 2 avril 1984 avait conservé sa validité, que le litige concernait uniquement l'aggravation de la servitude de passage existante pour tenir compte de la transformation de la ligne 220 kV en une ligne 380/132 kV, que la convention du 10 décembre 1996 de droit privé était valide et ne réservait ni une décision ultérieure sur l'indemnité octroyée en contre-valeur de la servitude conférée ni sur une indemnité pour d'éventuels dommages ultérieurs résultant de l'exploitation de la ligne ou pour une aggravation de l'interdiction de bâtir. Partant, les litiges à son sujet devaient être portés devant le juge civil. L'autorité inférieure aurait donc dû décliner sa compétence et déclarer irrecevable la demande d'ouverture d'une procédure d'expropriation déposée par les époux A._____ et B._____ en raison de prétendues nuisances.

C.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, A.A._____ et B.A._____ et A.B._____ et B.B._____ demandent au Tribunal fédéral d'annuler cet arrêt, de reconnaître le bien-fondé de la procédure d'expropriation et de condamner Swissgrid SA à leur payer une indemnité de 423'500 francs et une indemnité supplémentaire de 58'800 francs pour l'aggravation de l'interdiction de bâtir aux taux d'intérêt différent tel qu'arrêtés par la Commission fédérale d'estimation dans sa décision du 11 janvier 2018.

Il n'a pas été ordonné d'échange d'écritures.

Considérant en droit :

1.

Le Tribunal fédéral examine d'office la recevabilité des recours qui lui sont soumis.

1.1. Le Tribunal fédéral connaît en principe des recours en matière de droit public dirigés contre une déci-

sion finale rendue par le Tribunal administratif fédéral dans une cause de droit public (art. 82 let. a et 86 al. 1 let. a LTF). Selon l'art. 83 let. w LTF, le recours est cependant irrecevable contre les décisions en matière de droit de l'électricité qui concernent l'approbation des plans des installations électriques à courant fort et à courant faible et l'expropriation de droits nécessaires à la construction ou à l'exploitation de telles installations, si elles ne soulèvent pas de question juridique de principe (cf. arrêt 1C 647/2019 du 8 octobre 2020 consid. 1, destiné à publication).

La décision attaquée, qui écarte la demande d'indemnisation des recourants en raison des nuisances prétendument subies en lien avec l'exploitation de la ligne électrique 380/132 kV EOS/CFF Saint-Triphon-Chamoson et qui les renvoie à agir devant le juge civil, tombe sous le coup de cette disposition. La Cour de céans ne pourrait donc entrer en matière qu'à la condition que le recours soulève une question juridique de principe. Cela suppose que la décision en cause soit déterminante pour la pratique; tel est notamment le cas lorsque les instances inférieures doivent traiter de nombreux cas analogues ou lorsqu'il est nécessaire de trancher une question juridique qui se pose pour la première fois et qui donne lieu à une incertitude caractérisée, laquelle appelle de manière pressante un éclaircissement de la part du Tribunal fédéral (ATF 146 II 276 consid. 1.2.1 p. 280) ou encore dans l'hypothèse où l'instance précédente a dérogé à une jurisprudence du Tribunal fédéral (ATF 133 IV 215 consid. 1.2 p. 218; arrêt 1C 535/2020 du 16 décembre 2020). La notion de question juridique de principe doit être appliquée de manière restrictive. En application de l'art. 42 al. 2, 2^{ème} phrase, LTF, il appartient à la partie recourante d'exposer de manière suffisante en quoi la décision attaquée soulève une telle question.

1.2. Les recourants soutiennent que leur recours soulève une première question juridique de principe en lien avec la qualification du contrat de servitude qu'ils ont passé avec EOS SA le 10 décembre 1996. Le Tribunal administratif fédéral aurait retenu à tort qu'il s'agirait d'un contrat de droit privé au motif qu'il a été conclu avant l'ouverture de la procédure d'expropriation dès lors qu'il a été signé après la publication des plans de la ligne électrique aérienne 380/132 kV. Aucun des arrêts du Tribunal fédéral cités dans l'arrêt attaqué aux considérants 5.2.1 et 5.2.2 ne permettrait une telle conclusion. Cette question de droit revêtirait en outre une importance fondamentale en tant qu'elle pourrait intéresser de nombreux propriétaires bordiers d'une ligne à haute tension en les contraignant à agir par la voie civile pour faire valoir leurs droits en cas de litige.

Le Tribunal administratif fédéral s'est référé à cet égard à la jurisprudence constante du Tribunal fédéral qui qualifie de contrats de droit administratif les conventions passées après l'ouverture de la procédure d'expropriation et de contrats de droit privé celles conclues avant celle-ci (ATF 129 II 420 consid. 3.2.1 p. 426; 114 Ib 142 consid. 3b/bb p. 148). La date déterminante est celle du dépôt public des plans d'expropriation et du tableau des droits expropriés ou, en cas de procédure sommaire, de l'envoi de l'avis personnel aux expropriés (art. 30 et 33 LEx) pour les procédures exclusivement soumises à cette loi (ATF 114 Ib 142 consid. 3b/cc p. 148). En revanche, dans les procédures combinées, telles celles concernant les routes nationales à partir de 1960, où la procédure d'opposition ouverte par la mise à l'enquête des plans de l'ouvrage tient lieu de procédure d'opposition à l'expropriation, le moment décisif pour fixer la nature des contrats passés entre la collectivité ou l'exploitant et un particulier est celui de la publication des plans définitifs de l'ouvrage (ATF 108 Ib 505 consid. 2 p. 507). La procédure combinée n'est applicable aux installations électriques à courant fort que depuis le 1^{er} janvier 2000; avant

cela, la procédure d'approbation des plans précédait celle de l'expropriation de sorte que la convention conclue le 10 décembre 1996 avant la notification de l'avis personnel aux recourants était soumise au droit privé. Les recourants ne s'emploient nullement à démontrer que la procédure qui prévalait pour les installations électriques à courant fort avant la révision introduite le 1^{er} janvier 2000 équivaldrait à celle des routes nationales et postulerait de fixer la date déterminante pour qualifier un contrat de servitude de droit administratif ou de droit privé à celle de la mise à l'enquête des plans de l'ouvrage conformément à la solution retenue dans l'arrêt paru aux ATF 114 Ib 142 consid. 3b/cc. Ils soutiennent que la qualification de la convention du 10 décembre 1996 ne dépend pas uniquement de la date de sa conclusion, soit avant ou après l'ouverture de la procédure d'expropriation, mais qu'il conviendrait également de tenir compte du fait que l'exploitante de la ligne électrique agirait en position de force conformément au principe de la subordination (cf. ATF 138 II 134 consid. 4.4.1 p. 152; 109 Ib 146 consid. 3 p. 152). Or, la jurisprudence n'a pas recouru à ce critère en ce domaine.

Le Tribunal administratif fédéral ne s'est donc pas écarté de la jurisprudence du Tribunal fédéral qu'il a correctement résumée. Par ailleurs, il n'est nullement établi que de nombreux cas analogues seraient pendants devant

les instances précédentes et revêtirait ainsi une importance déterminante pour la pratique.

Le recours ne soulève ainsi pas sur ce point une question juridique de principe qui justifierait de faire obstacle à l'application de la clause d'exclusion de l'art. 83 let. w LTF et d'entrer en matière. Au demeurant, dans une motivation subsidiaire, le Tribunal administratif fédéral a précisé que même si l'on devait retenir qu'une procédure d'expropriation avait été valablement ouverte, les recourants étaient forclos à réclamer une quelconque indemnité à ce titre faute d'avoir formé opposition ni produit de demandes fondées sur l'art. 7 al. 3 LEx ou des demandes d'indemnité en mains de la Municipalité de Saint-Maurice dans le délai de péremption de trente jours (consid. 5.3.2). On cherche en vain une argumentation en lien avec cette motivation dans le recours de sorte que, supposé recevable au regard de l'art 83 let. w LTF, il aurait vraisemblablement dû être déclaré irrecevable faute de satisfaire aux exigences de motivation découlant des art. 42 al. 2 et 106 al. 2 LTF lorsque la décision attaquée se fonde sur plusieurs motivations (cf. ATF 142 III 364 consid. 2.4 p. 368) sans que la question de la qualification privée ou non de la convention du 10 décembre 1996 ne dût être examinée.

1.3. Les recourants considèrent également que la question de savoir si la servitude constituée le 2 avril 1984 pour l'établissement de la ligne électrique 220 kV Chamoson-Romanel conserve sa validité après son démantèlement et son remplacement par une nouvelle ligne de 380 kV revêtirait une importance de principe; en effet, si l'on admet que cette servitude a perdu sa validité, alors il n'y aurait pas lieu de retenir une décote de 10% pour réduire l'indemnisation due à la présence d'une ligne électrique préexistante, comme l'a fait la Commission fédérale d'estimation. Cette question n'aurait jamais été tranchée et le Tribunal administratif fédéral se serait fondé sur deux arrêts du Tribunal fédéral rendus le 9 novembre 1999 et 9 juin 2017 dans les causes 1E.14/1998 et 1C 24/2017 qui n'auraient pas la portée qu'il leur prête.

Le Tribunal administratif fédéral a retenu que la servitude permettant le passage de l'ancienne ligne électrique ne s'était pas éteinte avec le démontage de celle-ci mais qu'elle avait conservé sa validité car elle était toujours inscrite au registre foncier. Le Tribunal fédéral avait confirmé la prise en compte de la préexistence d'une ligne à haute tension dans l'arrêt rendu le 9 juin 2017 sur recours de Swissgrid SA dans la cause connexe 1C 24/2017. Le Tribunal administratif fédéral en a dès lors déduit que l'indemnité de 30'000 francs versée à l'ancien propriétaire en contre-valeur de la constitution de la servitude était opposable aux recourants et que le présent litige concernait ainsi l'aggravation d'une servitude de passage existante pour la transformation d'une ligne aérienne de 220 kV en une ligne de 380 kV.

Dans la cause précitée, la Cour de céans a constaté que le Tribunal administratif fédéral avait annulé une précédente décision de la Commission fédérale d'estimation et renvoyé la cause à cette autorité pour qu'elle fixe la valeur vénale de la propriété de l'intimée alors qu'elle était déjà grevée d'une servitude de passage pour la ligne 220 kV. Elle avait admis que le Tribunal administratif fédéral n'avait pas méconnu la préexistence d'une ligne à haute tension puisqu'il s'agissait du motif de renvoi de la cause à l'instance inférieure. L'expertise judiciaire considérait ainsi que la ligne précédente entraînait une dévaluation de 10% de la valeur de la parcelle, la dévaluation d'ensemble avec la nouvelle ligne étant de l'ordre de 50%. La Cour de céans a retenu que l'ensemble de ces considérations apparaissaient pertinentes au regard du droit fédéral et que la recourante ne faisait valoir que des généralités auxquelles l'instance précédente avait répondu (consid. 3.2). La question de savoir si le Tribunal administratif fédéral pouvait déduire de cette motivation que le Tribunal fédéral avait entériné la validité du contrat de servitude passé avec les recourants pour la ligne électrique de 220 kV peut demeurer indécise. Les recourants ne prétendent en effet pas que de nombreux cas analogues seraient pendants devant les instances précédentes et que la résolution de cette question présenterait une importance pour la pratique.

Le recours ne soulève donc pas davantage sur ce point une question juridique de principe.

2.

Le recours doit par conséquent être déclaré irrecevable selon la procédure simplifiée prévue par l'art. 109 al. 2 let. a LTF. L'intimée, qui n'a pas été invitée à se déterminer, n'a pas droit à des dépens (art. 68 al. 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est irrecevable.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 800 fr., sont mis à la charge des recourants solidairement entre eux.

3.

Il n'est pas alloué de dépens.

4.

Le présent arrêt est communiqué aux mandataires des parties, à la Commission fédérale d'estimation du 3^e arrondissement et au Tribunal administratif fédéral.

Lausanne, le 18 février 2021

Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Kneubühler

Le Greffier : Parmelin