Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal

Cour I
A-644/2009/pac/rmy
{T 0/2}

Arrêt du 7 mai 2009

Composition

Claudia Pasqualetto Péquignot (présidente du collège),
Kathrin Dietrich, Beat Forster, juges,
Myriam Radoszycki, greffière.

Parties

A._____, représenté par Maître Denis Mathey,
2, quai Gustave-Ador, 1207 Genève,
recourant,

contre

Les Chemins de fer fédéraux suisses (CFF),
Service juridique infrastructure, 43 avenue de la Gare,
1001 Lausanne,
La République et canton de Genève, 1200 Genève,
tous les deux représentés par Maître Bernard Ziegler,
14, cours des Bastions, case postale 401,
1211 Genève 12,
intimés,

Office fédéral des transports OFT,
Palais fédéral Nord, 3003 Berne,
autorité inférieure,

Objet

autorisation d'exécution d'actes préparatoires.

Faits :

A.
A._____, B._____ et C._____ sont copropriétaires de la parcelle 1719 du cadastre de Genève. Cette parcelle est une dépendance, comprenant notamment des places de parc en location, de trois autres parcelles, dont la parcelle 1723 du même cadastre, également propriété de A._____.

Le 6 mars 2006, les Chemins de fer fédéraux suisses (CFF) ont soumis pour approbation les plans du projet de liaison ferroviaire Cornavin - Eaux-Vives - Annemasse (CEVA) à l'Office fédéral des transports (OFT). Selon ces plans, approuvés par décision de l'OFT du 5 mai 2008, la nouvelle ligne ferroviaire traverse notamment le sous-sol de la parcelle 1719. La décision citée a fait l'objet de nombreux recours d'opposants auprès du Tribunal administratif fédéral, dont celui de A._____, en date du 6 juin 2008.

B.
Le 17 juillet 2008, les CFF ont adressé aux copropriétaires de la parcelle 1719 un avis pour l'exécution d'un forage (511) destiné à connaître la nature géologique du terrain se trouvant sur le tracé du futur tunnel de Champel. Le forage, d'un diamètre approximatif de 20 cm et d'une profondeur encore indéterminée – devant dépendre des résultats obtenus – devait être effectué dans le courant des mois de septembre ou octobre suivants, sur une durée approximative de deux semaines, les lieux étant ensuite restitués aux copropriétaires dans leur état avant l'opération, moyennant indemnisation pour l'éventuel dommage causé. Un plan indiquant précisément le lieu d'exécution prévu de la mesure ainsi que la surface nécessaire à l'installation temporaire des machines de chantier – d'env. 50 m2, occupant trois places de parc – a également été remis aux copropriétaires.

Par lettre du 31 juillet suivant, A._____ s'est opposé à toutes démarches que les CFF pourraient entreprendre sur son bien-fonds. Le 21 août 2008, les CFF ont saisi l'OFT afin qu'il statue sur l'opposition de A._____ et leur délivre l'autorisation nécessaire à l'exécution du forage prévu.

Le 15 décembre 2008, l'OFT a rejeté l'opposition de A._____ et

délivré aux CFF l'autorisation d'exécuter le forage prévu. L'OFT a notamment considéré que le forage 511 reposait sur une base légale claire et constituait une restriction valable – car proportionnée au but d'intérêt général visé – au droit de propriété de A._____. La décision attaquée mentionne que le dommage éventuel résultant des actes préparatoires sera indemnisé par l'expropriant, l'indemnité étant fixée par l'autorité désignée par le gouvernement cantonal.

C.
Par décision incidente du 23 janvier 2009, le Tribunal administratif fédéral a rejeté la requête déposée le 24 juillet 2008 par les CFF et l'Etat de Genève tendant à la levée partielle de l'effet suspensif des recours déposés.

D.
Le 30 janvier 2009, A._____ (ci-après le recourant) a interjeté recours contre la décision de l'OFT du 15 décembre 2008, concluant à son annulation. A l'appui de son recours, il invoque principalement une violation du principe de la proportionnalité, ainsi que le caractère prématuré des travaux prévus, au vu notamment de l'effet suspensif dont sont assortis les recours contre le projet CEVA (violation du principe de l'effet suspensif).

Invités à se déterminer sur le recours, les CFF (ci-après les intimés) ont conclu à son rejet. Dans leurs observations datées du 13 mars 2009, ils soulignent en substance que la mesure prévue ne porte qu'une atteinte très négligeable au droit de propriété du recourant. L'attitude de ce dernier, chicanière et contradictoire, serait par ailleurs à la limite de la témérité. Quant à l'OFT (ci-après l'autorité inférieure), il a maintenu en tous points sa décision par lettre du 25 mars 2009.

Droit :

1.
Sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), le Tribunal administratif fédéral, en vertu de l'art. 31 LTAF, connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021) prises par les autorités mentionnées aux art. 33 et 34 LTAF.

Selon l'art. 33 let. d LTAF, le recours est recevable notamment contre

les décisions des départements et des unités de l'administration fédérale qui leur sont subordonnées ou administrativement rattachées. Les décisions de l'OFT, unité de l'administration fédérale subordonnée au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), sont donc susceptibles de recours auprès du Tribunal de céans. La décision attaquée satisfait aux conditions de l'art. 5 PA et n'entre pas dans le champ d'exclusion de l'art. 32 LTAF. Cela étant, le Tribunal administratif fédéral est compétent pour connaître du litige.

2.
En vertu de l'art. 48 al. 1 PA, a qualité pour recourir quiconque ayant pris part à la procédure devant l'autorité inférieure ou, ayant été privé de la possibilité de le faire, est spécialement atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification. En qualité de destinataire de la décision autorisant un sondage sur son bien-fonds, le recourant est spécialement atteint par la décision dont est recours et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée. En tant que copropriétaire de la parcelle concernée par la mesure, il est légitimé à agir seul. Quant aux autres conditions de recevabilité du recours (art. 50 et suivants PA), elles sont satisfaites, si bien qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond du litige.

3.
Dans le cas particulier, le litige porte sur la question de savoir si l'OFT pouvait autoriser l'intimée à procéder à un forage sur le terrain du recourant. Il s'agit donc d'examiner si le droit de propriété de ce dernier (art. 26 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 [Cst., RS. 101]) a été valablement restreint. Pour être admissible, une restriction au droit de propriété doit reposer sur une base légale, être justifiée par un intérêt public et être proportionnée au but visé (art. 36 al. 1 à 3 Cst.; cf. ANDREAS AUER / GIORGIO MALINVERNI / MICHEL HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. II, Berne 2006, n. 825 ss). Enfin, elle ne doit pas porter atteinte à l'essence ou « noyau intangible » du droit fondamental (art. 36 al. 4 Cst.; cf. cependant AUER / MALINVERNI / HOTTELIER, op. cit., n. 253 s., qui accordent à cette condition une portée avant tout symbolique).

3.1 En tant qu'acte préparatoire, le forage projeté repose sur une base légale claire, soit l'art. 18c al. 3 LCdF, qui fait état de la possibilité de procéder à d'autres actes préparatoires que les piquetages et la pose

de gabarits et prévoit pour ceux-ci l'application de la procédure prévue à l'art. 15 de la loi fédérale sur l'expropriation du 20 juin 1930 (LEx, RS 711). En sa qualité d'autorité chargée de l'approbation des plans (art. 18 al. 2 let. a de la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer [LCdF, RS 742.101]), l'OFT est compétent pour statuer sur les objections de tiers à l'encontre d'actes préparatoires (art. 18c al. 3 LCdF, introduit par la loi fédérale du 18 juin 1999 sur la coordination et la simplification des procédures d'approbation des plans [RO 1999 3091]). La règle de compétence citée s'applique, et non celle – oubliée par la novelle de 1999 – de l'art. 15 al. 1 de la loi fédérale du 20 juin 1930 sur l'expropriation (LEx, RS 711), qui prévoit la compétence du DETEC pour le même type d'autorisation. C'est bien en ce sens que la contradiction entre les dispositions citées de la LCdF et de la LEx doit être résolue, ce que confirme expressément le Message du Conseil fédéral du 25 février 1998 relatif à la loi fédérale sur la coordination et la simplification des procédures d'approbation des plans (FF 1998 III 2265 *in fine*, ad art. 18c al. 3 LCdF). La décision attaquée, qui autorise le forage de reconnaissance par les intimés du bien-fonds du recourant, a donc été rendue par l'autorité compétente.

Le forage prévu est par ailleurs clairement justifié par un intérêt public, dès lors qu'il vise à recueillir les données géologiques nécessaires en vue d'une réalisation plus sûre du projet ferroviaire CEVA, afin notamment d'éviter des tassements du terrain pouvant engendrer des fissures des bâtiments. Or le projet CEVA, financé à hauteur de 550 millions de francs par le fonds d'infrastructure de la Confédération, est lui-même sans conteste d'intérêt public, dans la mesure où il vise à améliorer les infrastructures de transport dans l'agglomération genevoise (cf. arrêté fédéral du 4 octobre 2006 concernant le crédit global pour le fonds d'infrastructure; Message du Conseil fédéral du 2 décembre 2005 concernant le fonds pour le trafic d'agglomération et le réseau des routes nationales [FF 2006 753 ss, 780, 800 s., 815]).

3.2 Le recourant soutient en premier lieu que la mesure prévue viole de manière flagrante le principe de la proportionnalité (art. 36 al. 3 Cst.). Rien n'empêcherait les CFF d'effectuer le forage prévu sur la voie publique, située à cinq mètres de l'endroit prévu, ce qui lui éviterait de nuire inutilement aux propriétaires de la parcelle 1719, pour obtenir selon lui les mêmes résultats. Une mesure sur la voie publique – seule conforme, selon lui, au « bon sens » – serait au

demeurant moins coûteuse, vu que les CFF ne devraient alors procéder à aucun dédommagement.

3.2.1 L'examen de la proportionnalité d'une mesure implique une pesée des intérêts en présence. La restriction au droit fondamental, tout apte et nécessaire qu'elle soit, doit par ailleurs peser effectivement plus lourd, dans le cas particulier, que le respect de la liberté (AUER / MALINVERNI / HOTTELIER, op. cit., n. 226 ss, 234). Or tel est bien le cas en l'espèce. Le forage autorisé par l'OFT est approprié et nécessaire pour atteindre le but d'intérêt public visé, qui est la planification correcte et précise du percement du tunnel de Champel, en vue de limiter les risques potentiels, tels les fissures sur les immeubles lors des travaux. Les travaux sur la parcelle 1719 ne devraient pas excéder deux semaines, entravant l'usage de seulement trois places de parc servant à la location, qui seront par la suite entièrement remises en état. Le forage devant être effectué de jour, aucune nuisance nocturne n'est à craindre. Il n'est d'ailleurs pas exclu que les personnes stationnant leurs véhicules à l'endroit des sondages puissent, moyennant autorisation, se garer à coté des machines durant la nuit (cf. observations des intimés du 13 mars 2009). Face à l'intérêt public visé, force est de qualifier de mineure l'atteinte portée au droit de propriété du recourant, d'autant qu'une bonne connaissance du sous-sol de son terrain est assurément dans l'intérêt du recourant lui-même, ce que celui-ci admet d'ailleurs dans de précédentes écritures (cf. recours de A._____ du 6 juin 2008 contre le projet CEVA, p. 11) (cf. arrêt A-2084/2006 du TAF du 20 juillet 2007, qui aboutit à la même conclusion dans le cadre d'une affaire similaire, également dans le contexte du projet CEVA, de mesures de forage autrement plus intrusives [deux forages prévus, dont l'un, de 30 mètres de profondeur, dans une falaise boisée, nécessitant l'abattage ou l'élagage de 4 à 5 arbres et l'utilisation d'un hélicoptère pour transporter la foreuse et le matériel nécessaire]).

3.2.2 Quant au déplacement du forage prévu cinq mètres à l'ouest, sur la voie publique, le recourant n'établit pas en quoi cette proposition – qu'il n'a au demeurant jamais formulée en première instance – serait aussi aisée à mettre en oeuvre qu'il le prétend, ni qu'elle permettrait d'aboutir aux mêmes résultats – sur le plan technique – que la mesure litigieuse. Tout porte plutôt à croire, comme le soulignent les intimés, qu'un tel déplacement poserait des problèmes plus difficiles encore à résoudre (emprise sur la voie publique avec gêne d'un plus grand

nombre de personnes, coût au moins équivalent, voire plus élevé). Dès lors, on ne saurait considérer que l'OFT a méconnu le principe de la proportionnalité.

4.
Quant aux autres griefs formulés par le recourant, liés au caractère prétendument prématuré de la mesure, ils ne sont pas non plus propres à remettre en cause le bien-fondé de l'autorisation accordée par l'OFT.

4.1 Le recourant considère que l'exécution de la mesure litigieuse est prématurée, vu l'effet suspensif dont sont assortis les nombreux recours déposés contre la décision d'approbation de plans du 5 mai 2008, effet confirmé par le Tribunal de céans par décision incidente du 23 janvier 2009. Le Tribunal a par ailleurs souligné que la condition de l'urgence ne serait pas réalisée. La décision attaquée violerait dès lors le principe de l'effet suspensif.

On ne peut suivre le recourant dans son argumentation. En effet, les décisions de l'OFT des 5 mai 2008 (approbation de plans CEVA) et 15 décembre 2008 (actes préparatoires) ont deux objets bien distincts. Le but des actes préparatoires est d'ailleurs précisément de clarifier – avant l'approbation des plans, voire avant la mise à l'enquête de la demande (art. 18c al. 1 LCdF) – certaines questions liées à l'ouvrage projeté et indépendantes de la légalité de ce dernier. On ne voit dès lors pas en quoi le principe de l'effet suspensif – dont est assortie la première décision citée – empêcherait l'exécution de la seconde.

4.2 Le recourant soutient enfin que les actes préparatoires litigieux sont prématurés, dans la mesure où l'on ignore encore si le Tribunal fédéral approuvera la validité de l'initiative populaire « Pour une meilleure mobilité franco-genevoise ». Si tel devait être le cas, il conviendrait alors, le cas échéant, d'attendre encore le résultat du vote du peuple genevois à son sujet. Or par arrêt rendu le 21 avril 2009 (réf. 1C_187/2008), le Tribunal fédéral a invalidé le texte de cette initiative en raison de sa non-conformité au droit fédéral, considérant que le canton de Genève n'est pas compétent pour arrêter, seul, une modification du tracé de la ligne CEVA. Il convient dès lors de ne pas entrer en matière sur ce dernier grief du recourant.

5. Au vu de ce qui précède, le recours se révèle mal fondé. Conformément à l'article 63 PA, les frais de procédure, comprenant

l'émolument d'arrêté, les émoluments de chancellerie et les débours seront donc mis à la charge du recourant, et fixés à Fr. 1'500.-- (règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). Vu l'article 9 al. 2 FITAF, et bien qu'ils obtiennent gain de cause, les intimés n'ont pas droit à des dépens, dans la mesure où les CFF sont intervenus seuls dans la présente procédure.

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.
Le recours est rejeté.

2.
Les frais de procédure, d'un montant de Fr. 1'500.--, sont mis à la charge du recourant. Ce montant est compensé par l'avance de frais déjà versée du même montant.

3.
Il n'est pas alloué de dépens.

4.
Le présent arrêt est adressé :

- au recourant (Acte judiciaire)
- aux intimés (Acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (n° de réf. [...]; Recommandé)
- au Secrétariat général du DETEC (Acte judiciaire).

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

La présidente du collège : La greffière :

Claudia Pasqualetto Péquignot Myriam Radoszycki

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 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]). 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 (voir art. 42 LTF).

Expédition :