Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal

Cour I
A-3755/2008
{T 1/2}

Arrêt du 20 octobre 2008

Composition

Claudia Pasqualetto Péquignot (présidente du collège),
Kathrin Dietrich, Beat Forster, juges,
Loris Pellegrini, greffier.

Parties

Association pour une meilleure mobilité franco-genevoise,
représentée par Maître Mauro Poggia,
11, rue de Beaumont, 1206 Genève,
recourante,

contre

1. **Les Chemins de fer fédéraux suisses (CFF)**,
Service juridique infrastructure, 43 avenue de la Gare,
1001 Lausanne,
2. **La République et canton de Genève**, 1200 Genève,
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

approbation de plans ferroviaires (CEVA).

Faits :

A.
Par décision du 5 mai 2008, l'Office fédéral des transports (OFT) a approuvé les plans portant sur la construction de la liaison ferroviaire Cornavin – Eaux-Vives – Annemasse (CEVA). Dans cette décision, il a été amené à traiter de nombreuses réclamations dont celle de l'Association pour une meilleure mobilité franco-genevois (ci-après: association). S'agissant de la recevabilité de l'opposition, l'office a constaté que l'association n'avait pas pour but la défense des intérêts de ses membres. Toutefois, dans la mesure où les intérêts mentionnés dans les statuts correspondaient à ceux des membres de l'association et que la majorité de ceux-ci avaient qualité pour agir à titre individuel, il est entré en matière. Quant à l'analyse au fond des griefs, elle a abouti au rejet de l'opposition.

B.
Par mémoire du 5 juin 2008, l'association interjette recours contre cette décision auprès du Tribunal administratif fédéral (TAF), dont elle demande l'annulation. Elle conclut en substance à l'administration d'une expertise technique en vue d'évaluer les risques de tassement de terrain et de déterminer les mesures à prendre pour éviter cette situation. Elle demande aussi la suspension de l'instruction de la cause jusqu'à droit connu sur le financement de l'infrastructure ferroviaire sur le sol français et les impacts transfrontaliers du projet CEVA. Elle requiert enfin le respect des normes de la nouvelle ordonnance fédérale fixant les valeurs de planification et d'immission en matière de vibration et de sons solidiens.

C.
Par acte du 29 juillet 2008, la République et canton de Genève ainsi que les CFF concluent à l'irrecevabilité du recours. Ils contestent sur ce point la qualité pour recourir de l'association, dès lors que celle-ci n'a pas pour but la protection des intérêts privés de ses membres.

D.
Appelé à se déterminer sur l'écriture des intimés, l'OFT maintient son point de vue quant à la reconnaissance de la qualité pour agir de l'association (observations du 17 septembre 2008).

Quant à la recourante, elle précise en substance que son recours ne vise pas à faire valoir les droits de ses membres, mais bien plutôt la violation de principes constitutionnels empêchant la réalisation de ses buts, soit la sauvegarde des bords de l'Arve et du Plateau de Champel ainsi que la promotion d'une mobilité efficace et d'un développement à coûts équitables et raisonnables du trafic pendulaire franco-genevois sur l'ensemble du canton de Genève. Ainsi, toujours selon la recourante, il n'y a pas lieu de rechercher, comme le prévoit la jurisprudence, si la majorité des membres de l'association seraient en droit d'invoquer la violation alléguée, dès lors que l'association a précisément été créée pour exprimer des buts généraux qui vont au-delà des simples intérêts particuliers de ses membres. Elle estime ainsi que l'instance de recours devra analyser au fond, pour chacun des griefs invoqués, si la qualité pour recourir doit être admise (déterminations du 22 septembre 2008).

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 TAF, 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.

L'OFT est une unité de l'administration fédérale subordonnée au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC). Sa décision du 5 mai 2008, portant sur l'approbation des plans ferroviaires CEVA, satisfait aux conditions de l'art. 5 PA. Elle n'entre en outre pas dans le champ d'exclusion de l'art. 32 LTAF. Cela étant, le Tribunal administratif fédéral est compétent pour connaître du litige.

2.
Dans le présent arrêt, le litige est limité à la question de la recevabilité du recours formé par l'association devant le Tribunal de céans. Il ne s'agit pas d'analyser ici, si c'est à juste titre ou non que l'autorité inférieure est entrée en matière sur l'opposition de la recourante. En effet, en telle occurrence, le recours serait recevable, cette question appartenant au fond.

3.

Selon l'art. 48 PA, la qualité pour recourir est conférée à quiconque a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure ou a été privé de la possibilité de le faire (al. 1 let. a), est spécialement atteint par la décision attaquée (al. 1 let. b) et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (al. 1 let. c). Cette qualité est également reconnue à toute personne, organisation ou autorité qu'une autre loi fédérale autorise à recourir (al. 2).

D'après la jurisprudence, le recourant doit être touché dans une mesure et avec une intensité plus grande que la généralité des administrés, et l'intérêt invoqué – qui n'est pas nécessairement un intérêt juridiquement protégé, mais qui peut être un intérêt de fait – doit se trouver avec l'objet de la contestation, dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération. Il faut donc que l'admission du recours procure au recourant un avantage de nature économique, matérielle ou idéale. Le recours d'un particulier formé dans l'intérêt de la loi ou d'un tiers est en revanche irrecevable (ATF 131 II 649 consid. 3.1 et les arrêt cités).

Lorsque le recours est formé par une association qui ne peut se prévaloir d'un droit de recours fondé sur une disposition spécifique du droit fédéral, sa qualité pour recourir doit être analysée sur la base de l'art. 48 al. 1 PA. Elle doit alors démontrer l'existence d'un intérêt suffisant à ce que l'acte attaqué soit annulé ou modifié; le seul intérêt public à une application correcte du droit objectif ne suffisant pas. Elle ne peut se prévaloir de motifs d'intérêt public quand bien même elle aurait un but statutaire idéal (cf. BENOÎT BOVAY, Procédure administrative, Berne 2000, p. 361). Sans être elle-même touchée par la décision entreprise, une association peut toutefois être admise à agir pour autant qu'elle ait pour but statutaire la défense des intérêts dignes de protection de ses membres, que ces intérêts soient communs à la majorité ou au moins à un grand nombre d'entre eux et, enfin, que chacun de ceux-ci ait qualité pour s'en prévaloir à titre individuel (recours dit corporatif ou égoïste). Elle ne peut prendre fait et cause pour l'un de ses membres ou pour une minorité d'entre eux (cf. ATF 133 V 239 consid. 6.4 et les références citées; ATF 130 II 514 consid. 2.3.3 et les références citées).

4.

4.1 En l'occurrence, la recourante ne se prévaut pas, à raison, d'une norme expresse du droit fédéral lui conférant un droit de recours contre la décision attaquée.

Les art. 12 LPN et 55 LPE pourraient entrer en considération dans le cas particulier. Ces dispositions reconnaissent la qualité pour agir aux organisations écologistes qui se vouent, respectivement, à la protection de la nature et du paysage ainsi qu'à la protection de l'environnement, lorsque plusieurs conditions sont cumulativement remplies. Elles doivent ainsi avoir au moins dix ans d'existence, être d'importance nationale, être reconnue par une autorité fédérale et avoir fait usage de leurs droits d'opposition et de recours lorsque le droit fédéral ou cantonal prévoit une telle procédure (PIERMARCO ZEN-RUFFINEN/CHRISTINE GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001 p. 701).

L'association recourante ne satisfait manifestement pas à ces conditions. D'abord, elle n'a pas dix ans d'existence, puisque ses statuts ont été adoptés par l'Assemblée constitutive du 1er mai 2006. Ensuite, compte tenu du but poursuivi (soit la sauvegarde des bords de l'Arve et du Plateau de Champel ainsi que la promotion d'une mobilité efficace et d'un développement à coûts équitables et raisonnables du trafic pendulaire franco-genevois sur l'ensemble du canton de Genève), on peut douter qu'elle soit d'importance nationale. Enfin, elle n'est pas reconnue par une autorité fédérale, dès lors qu'elle ne figure pas dans l'annexe à l'ordonnance du 27 juin 1990 relative à la désignation des organisations habilitées à recourir dans les domaines de la protection de l'environnement ainsi que de la protection de la nature et du paysage (ODO, RS 814.076).

4.2 La recourante fait bien plutôt valoir qu'elle est touchée par la décision entreprise, dès lors que cette dernière viole des principes constitutionnels (le principe de la légalité, l'absence d'intérêt public suffisant et le caractère disproportionné du projet contesté, en tant qu'il heurte les principes d'adéquation et de subsidiarité) empêchant la réalisation de ses buts. Elle souligne par ailleurs que la jurisprudence relative au recours corporatif (ou égoïste) n'est pas applicable car elle n'entend pas ici défendre les intérêts particuliers de ses membres.

Les buts poursuivis par l'association, aussi précis et concrets soient-ils, sont de nature purement publique puisqu'ils tendent à la sauvegarde des bords de l'Arve et du Plateau de Champel et à une meilleure mobilité, à des coûts raisonnables, du trafic pendulaire. Ainsi, en invoquant que le projet envisagé entrave la réalisation de ses buts statutaires, la recourante se prévaut uniquement de motifs d'intérêt public. Du moment que le droit public ne lui confère aucune prérogative en lien avec ces buts – ce qu'elle n'allègue du reste pas – et qu'elle ne fait valoir que des motifs d'intérêt général, on ne voit pas en quoi elle serait touchée au sens de l'art. 48 PA par la décision attaquée (cf. pour un exemple tiré de la jurisprudence cantonale: BENOÎT BOVAY, op. cit. p. 361).

Par ailleurs et quand bien même elle se serait prévalue d'un recours corporatif, les conditions posées à la reconnaissance de la qualité pour recourir dans ce contexte ne sont pas satisfaites non plus, l'association n'ayant pas pour but statutaire la défense des intérêts dignes de protection de ses membres. Il n'y a par ailleurs pas lieu, comme l'a fait l'autorité inférieure, d'élargir la jurisprudence développée sur ce point (cf. supra consid. 3). Ainsi, le fait que les intérêts mentionnés dans les statuts puissent se confondre avec ceux des membres de l'association – ce qui peut demeurer indécis – n'y change rien. D'ailleurs, à supposer que ce soit le cas, cela reviendrait à considérer en réalité que les membres de l'association font valoir des motifs concernant l'intérêt général, si bien qu'ils n'auraient pas non plus qualité pour agir, faute d'intérêt digne de protection.

5.
Cela étant, le recours formé par l'association pour une meilleure mobilité franco-genevois est irrecevable.

La recourante qui succombe supportera les frais de justice (cf. art. 63 al. 1 PA). Ceux-ci sont fixés à 500.-- francs en application des art. 3 let. b et 6 let. b du Règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral (FITAF, RS 173.320.2). Ils seront compensés avec l'avance de frais de 1'500.-- que la recourante a versée. Le solde de 1'000.-- francs lui sera restitué dès l'entrée en force du présent arrêt.

En ce qui concerne l'indemnité au titre de dépens requis par les intimés, il convient de relever ce qui suit. Selon l'art. 7 al. 3 FITAF, les autorités fédérales et, en règle générale, les autres autorités parties n'ont pas droit aux dépens. En l'occurrence, la République et canton de Genève revêt la qualité d'autorité au sens de cette disposition, de sorte qu'aucune indemnité de dépens ne lui sera allouée. Quant aux CFF, même s'ils n'ont pas cette qualité, il n'y a pas non plus lieu de leur allouer des dépens dans la présente cause; en effet, selon l'art. 64 PA, qui reste applicable nonobstant le FITAF, une indemnité est versée à une partie pour les frais indispensables et relativement élevés qui lui ont été occasionnés. En l'espèce, vu d'une part la nature du litige ici tranché et le fait que les CFF disposeraient en principe du personnel qualifié lui permettant de se défendre sans avoir recours à un mandataire externe, une indemnité de dépens ne se justifie pas.

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.
Le recours est déclaré irrecevable.

2.
Les frais de procédure, d'un montant de Fr. 500.-- francs, sont mis à la charge de la recourante. Ce montant est compensé par l'avance de frais déjà versée de Fr. 1500.-. Le solde de 1'000.-- francs lui sera restitué dès l'entrée en force du présent arrêt.

3.
Il n'est pas alloué d'indemnité au titre de dépens.

4.
Le présent arrêt est adressé :

- à la recourante (acte judiciaire)
- aux intimés (acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (n° de réf. 341.11/20069-0098 ; recommandé)
- au Secrétariat général du DETEC (acte judiciaire)

La présidente du collège : Le greffier :

Claudia Pasqualetto Péquignot Loris Pellegrini

Indication des voies de droit :

Le présent arrêt peut être attaqué 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. L'arrêt attaqué 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 :