Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Cour I
A-1839/2006
{T 0/2}

Arrêt du 20 juillet 2007

Composition : Mme et M. les Juges Claudia Pasqualetto Péquignot, Beat Forster et Daniel Riedo.
Greffier: M. Loris Pellegrini.

M._____
recourants,

contre

Les Chemins de fer fédéraux suisses (CFF), Service juridique infrastructure, 43 avenue de la Gare, 1001 Lausanne,
intimée,

Office fédéral des transports (OFT), 3003 Berne,
autorité de première instance,

concernant
la décision du 3 mai 2006 autorisant le piquetage.

Faits :

A. M._____ sont propriétaires de la parcelle 1945 du cadastre de Genève. Située sur la rive droite de l'Arve, cette parcelle comprend une falaise boisée et, en haut de celle-ci, un plateau sur lequel sont construits divers bâtiments dont certains servant d'habitations.

Le 3 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, la nouvelle ligne ferroviaire traverse "en sous-sol" le bien-fonds des époux M._____, nécessitant ainsi le percement d'un tunnel dans la falaise située sur leur parcelle.

B. Le 6 avril 2006, ces derniers ont été informés des travaux de piquetage à entreprendre sur leur terrain. Ils s'y sont opposés le 13 avril suivant.

Les CFF ont dès lors saisi l'OFT en vue d'obtenir l'autorisation de pénétrer sur le bien-fonds des époux M._____ et de procéder au piquetage. Cette autorité a fait droit à la demande des CFF par décision du 3 mai 2006. Elle considérait que l'intérêt public à une information correcte et complète des tiers l'emportait sur l'intérêt privé des intéressés à ce que les CFF n'exécutent pas le piquetage sur leur parcelle. La restriction à la propriété était proportionnée au but d'intérêt général visé et le droit de propriété n'était pas vidé de sa substance.

C. Le 26 mai 2006, les époux M._____, ci-après les recourants, ont interjeté recours contre cette décision devant la Commission fédérale de recours en matière d'infrastructures et d'environnement (ci-après: la commission) en concluant à son annulation.

Statuant sur requête des CFF du 20 juin 2006, la commission a révoqué l'effet suspensif du recours des époux M._____ par décision du 19 juillet suivant. Cette décision est entrée en force de chose jugée faute d'avoir été attaquée.

Appelés à se déterminer sur le recours du 26 mai 2006, les CFF ont conclu à son rejet (mémoire de réponse du 23 octobre 2006). Quant à l'OFT, il a principalement conclu à l'irrecevabilité du recours motif pris que les recourants n'ont plus d'intérêt actuel à obtenir l'annulation de la décision attaquée, dès lors que la procédure de mise à l'enquête publique est terminée et que les piquets peuvent être retirés à leur demande. Subsidiairement, il estime, pour le même motif, que le recours est sans objet (écriture du 23 octobre 2006).

En cours de procédure, les époux M._____ ont adressé à la commission plusieurs lettres contenant divers griefs sur lesquels il sera revenu ci-dessous en tant que besoin.

D. Le 31 décembre 2006, la commission a été dissoute et l'affaire a été transmise au Tribunal administratif fédéral.

E. A la demande des recourants, une audience publique au sens de l'article 6 parag. 1 de la Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH; RS 0.101) s'est tenue en date du 7 mai 2007.

Le Tribunal administratif fédéral considère :

1.

1.1 La loi sur le Tribunal administratif fédéral du 17 juin 2005 (LTAF, RS 173.32) est entrée en vigueur le 1er janvier 2007. Aux termes de l'art. 53 al. 2 LTAF, les recours qui sont pendants devant les commissions fédérales de recours ou d'arbitrage ou devant les services de recours des départements à l'entrée en vigueur de la loi sont traités par le Tribunal administratif fédéral dans la mesure où celui-ci est compétent. Ils sont jugés sur la base du nouveau droit de procédure. 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. Quant à l'art. 31 LTAF, il prévoit que le Tribunal administratif fédéral connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 de la loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968 (PA, RS 172.021).

1.2 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 3 mai 2006 porte sur une autorisation de piquetage et 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.

2.1 En vertu de l'art. 48 al. 1 PA, a qualité pour recourir quiconque a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure ou a 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 destinataires de la décision autorisant le marquage par piquetage de leur bien-fonds, les recourants sont spécialement atteints par la décision dont est recours et ont un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée.

2.2 Le droit de recours suppose aussi un intérêt actuel et pratique à obtenir l'annulation de la décision attaquée. Cet intérêt pratique, qui ne saurait résider dans la résolution purement théorique de la question litigieuse – fût-elle de principe – doit perdurer jusqu'au moment où il est statué sur le recours, faute de quoi ce dernier est déclaré sans objet (ATF 123 II 285

consid. 4 et les référence citées). Il est cependant fait abstraction de cette condition lorsque la contestation peut se reproduire en tout temps dans des circonstances identiques ou analogues et que sa nature ne permet pas de la soumettre aux autorités de recours successives avant qu'elle ne perde son actualité (ATF 125 II 497, consid. 1/bb).

En l'occurrence, quand bien même les piquets plantés sur le terrain des recourants eussent été retirés – ce que l'on ignore (cf. toutefois courrier des époux M._____ du 15 novembre 2006 par lequel ils s'opposent au retrait des piquets) -, on doit admettre que la question litigieuse, à savoir l'admissibilité d'une autorisation de piquetage, pourrait se présenter à nouveau sans que toutes les autorités de recours successives puissent trancher à temps lorsque, comme dans le cas particulier, l'effet suspensif au recours est révoqué. En effet, dans cette éventualité, l'entreprise de chemin de fer peut procéder au piquetage, ce qui l'autorise ensuite à mettre la demande d'approbation des plans de l'ouvrage projeté à l'enquête publique durant 30 jours (art. 18c et 18d al. 2 de la loi fédérale sur les chemins de fer du 20 décembre 1957 [LCdF, RS 742.101]). A l'échéance de ce délai, les personnes qui n'ont pas formé opposition auprès de l'autorité d'approbation des plans sont exclues de la suite de la procédure (art. 18f al. 1 LCdF). Dès lors, les piquets, dont le but est précisément d'informer les administrés sur l'ampleur de l'ouvrage et ainsi de leur permettre, le cas échéant, de faire valoir leurs droits ou prérogatives, perdent de leur utilité et peuvent être enlevés. Or, une décision sur le fond du litige, qui nécessite des mesures d'instruction adéquates et une analyse approfondie de la situation, ne peut intervenir dans un délai aussi bref que celui fixé pour la mise à l'enquête publique d'une demande d'approbation des plans. Dans ces conditions, s'il fallait retenir, comme le soutient l'OFT, l'absence d'intérêt actuel, cela reviendrait à attribuer à la décision révoquant l'effet suspensif une conséquence qu'elle ne saurait avoir, soit celle de rendre le recours sans objet.

Certes, eu égard à la nature de l'affaire, une décision incidente de la Cour de céans révoquant l'effet suspensif à un recours peut être attaquée devant le Tribunal fédéral. On notera cependant, qu'à partir du 1er janvier 2007, le délai pour recourir contre une telle décision est désormais de 30 jours à compter de sa notification (art. 100 de la loi sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 [LTF, RS 173.110]). Celle-ci est en outre immédiatement exécutoire, dès lors que le moyen de droit possible est dépourvu d'effet suspensif (art. 39 PA et 103 LTF). Ainsi, tout administré souhaitant que son cas soit traité au fond devrait, si l'on tenait compte du critère de l'intérêt actuel, entreprendre la décision incidente avant l'expiration du délai de 30 jours, sous peine de risquer que le recours principal soit déclaré sans objet, quand bien même l'autorité supérieure lui aurait accordé l'effet suspensif. Pratiquement, le délai légal de recours s'en trouve réduit, ce que rien ne justifie.

Aussi, doit-on renoncer, en l'espèce, à l'exigence de l'intérêt actuel du recours et reconnaître aux recourants la qualité pour agir.

3. Quant aux autres conditions prévalant à la 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.

4. Dans le cas particulier, le litige porte sur la question de savoir si l'OFT pouvait autoriser l'intimée à marquer par un piquetage le terrain des recourants. Il s'agit donc d'examiner si le droit de propriété (art. 26 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 [Cst., RS. 101]) a valablement été restreint. Le droit de propriété n'est pas absolu, des atteintes sont possibles pour autant que la restriction repose sur une base légale, soit justifiée notamment par un intérêt public et soit proportionnée au but visé. Les restrictions à la propriété ne sauraient cependant violer l'essence même du droit à la propriété (art. 36 Cst.).

5.

5.1 Le piquetage repose sur une base légale claire, soit l'art. 18c al. 1 LCdF qui prévoit qu'avant la mise à l'enquête de la demande, l'entreprise ferroviaire doit marquer sur le terrain par un piquetage, et pour les bâtiments par des gabarits, les modifications requises par l'ouvrage projeté.

5.2 Il est en outre justifié par un intérêt public. En effet, cette mesure a pour but de permettre aux tiers qui pourraient être touchés par le projet de se rendre compte de l'ampleur de celui-ci et, le cas échéant, de s'y opposer durant la mise à l'enquête. C'est en partie grâce au piquetage que les tiers pourront faire valoir leurs droits ou prérogatives. Par ailleurs, il s'agit d'une mesure préalable nécessaire à l'approbation des plans du projet de liaison ferroviaire CEVA (cf. art. 18a et suivants LCdF), lui-même clairement d'intérêt public.

5.3 Selon les plans de piquetage du 28 février 2006 (D. p. 4 [annexe]), l'atteinte au droit de propriété se manifeste par la pose de douze piquets sur la parcelle des recourants, soit quatre piquets violets, numérotés de 1 à 4 pour délimiter le tracé de l'ouvrage souterrain prévu à cet endroit, deux piquets rouges, numérotés de 102 à 103, pour délimiter une zone d'emprise définitive du projet et six piquets bleus numérotés 301, 304, 305 et 308 à 310 pour délimiter la zone d'emprise provisoire du projet. Les CFF ont indiqué, sans que cela ne soit contesté par les recourants, que les piquets seraient en bois, mesureraient 4 centimètres de côté et 40 centimètres de long et que leur fixation au sol impliquait de faire des trous de 20 centimètres de profondeur. Aussi, doit-on retenir que le piquetage autorisé par l'OFT est approprié et nécessaire à atteindre le but visé, à savoir, on l'a vu, permettre aux tiers touchés par le projet de se rendre compte de l'ampleur de celui-ci. Vu la nature de la parcelle qui consiste essentiellement en prairie et en forêt, l'atteinte portée au droit de propriété doit être qualifiée de peu d'importance face à l'intérêt public précité.

Par ailleurs, les allégations des recourants, qui prétendent que le piquetage entraînera un dommage important à la flore et à la faune, ne sont pas établies.

5.4 Enfin, eu égard à la nature de la mesure, celle-ci ne viole en aucun cas l'essence même du droit de propriété des recourants.

6. Quant aux griefs formulés par les recourants aussi bien dans leur recours du 26 mai 2006 que dans leurs divers courriers figurant au dossier, ils ne sont pas propres à remettre en cause le bien-fondé de la restriction au droit de propriété autorisé par l'OFT.

D'abord, ils estiment que le piquetage n'est pas autorisé dès lors que la réalisation d'autres actes préparatoires, soit des forages de reconnaissance, sont encore litigieux. Ces actes diffèrent cependant tant par leur nature que par leur but. Ainsi, le piquetage consiste en la pose de piquets et vise à informer les tiers de l'ampleur de l'ouvrage projeté tandis que les forages de reconnaissance impliquent une intervention plus importante et ont pour but de contrôler l'état et la nature du sous-sol. Le moment même de l'exécution de telles mesures peut différer. On ne saurait dès lors voir, quoi qu'en disent les recourants, une quelconque relation entre ces deux genres d'actes.

Ils relèvent aussi des différences entre le plan de piquetage mis à l'enquête publique et certains plans remis par des représentants de l'intimée à l'occasion de discussions avec les recourants (cf. copie de plans déposés en annexe au recours et aux observations; D. p. 1 [annexes], D. p. 11 [annexes], D. p. 24 [annexes]). Du moment qu'ils ne concernent pas l'emplacement et le nombre de piquets à planter dans la propriété des recourants, ces derniers plans - fussent-il erronés – ne sauraient influer sur le sort de la présente cause.

Les recourants invoquent également des contradictions entre les plans qui leur ont été remis et ceux ayant désormais fait l'objet de l'enquête publique et relèvent que certaines informations ne leur auraient pas été données. Celles-ci ne se rapportent toutefois pas au piquetage en tant que tel, si bien que ce grief n'est pas pertinent. Si les recourants ont de bonnes raisons de croire que les plans soumis à l'enquête publique ne correspondront pas avec l'ouvrage projeté, il leur appartient de faire valoir ce grief dans le cadre de leur opposition au projet lui-même.

Ils se plaignent encore de la manière dont l'état des lieux préalable au piquetage (cf. ordonnance du Président suppléant de la Commission fédérale d'estimation du 1er arrondissement du 17 août 2006; D. p. 19 [annexe]) a été effectué et estiment enfin que ce piquetage est incomplet en ce sens que le piquet n° 1 n'aurait pas été placé correctement et le piquet n° 2 ferait défaut. Ce faisant, les recourants font valoir des arguments portant sur l'exécution tant de la décision incidente révoquant l'effet suspensif que de celle autorisant le piquetage. Or, le Tribunal

administratif fédéral est une instance de recours et il ne lui appartient pas de vérifier les modalités d'exécution des décisions. On relèvera qu'à supposer avérées, les légères divergences alléguées entre le plan et le piquetage effectué sur le terrain ne sauraient, en l'occurrence, remettre en cause le bien-fondé de l'autorisation de l'OFT.

7. Sur le vu de ce qui précède, l'OFT était en droit d'autoriser les CFF à entreprendre des travaux de piquetage sur le bien-fonds 1945 du cadastre de Genève, propriété des recourants.

8. Mal fondé, le recours doit être rejeté. Conformément à l'article 63 PA, les frais de procédure, comprenant l'émolument d'arrêté, les émoluments de chancellerie et les débours seront mis à la charge des recourants qui succombent. Vu le règlement concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral (FITAF; RS 173.320.2), et pour tenir compte du fait que la présente cause a également nécessité une décision incidente, ceux-ci seront fixés à 1'500 francs. Ils sont compensés avec l'avance de frais effectuée.

   Vu l'article 9 al. 2 FITAF, l'intimée, bien qu'elle obtienne gain de cause, n'a pas droit à des dépens.

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1. Le recours est rejeté.
2. Les frais de justice d'un montant de Fr. 1'500.- sont mis à la charge des recourants et sont compensés avec l'avance de frais qu'ils ont versée.
3. Le présent arrêt est notifié :
   - aux recourants (**acte judiciaire**)
   - aux CFF (**acte judiciaire**)
   - à l'OFT (**acte judiciaire**)
   - au Secrétariat général du DETEC (**acte judiciaire**)

Le Juge président | Le Greffier

Claudia Pasqualetto Péquignot | Loris Pellegrini

Voies de droit
Le présent arrêt peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral à Lausanne dans un délai de 30 jours dès sa notification. Le mémoire de recours doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. Il doit être 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 (cf. art. 42, 48, 54 et 100 LTF).

Date d'expédition :