

BGer 1E.24/2001 vom 17. April 2002

Bundesgericht, 2002-04-17, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1E.24_2001

FR: TF 1E.24/2001 du 17 avril 2002

IT: TF 1E.24/2001 del 17 aprile 2002

Regeste

Transport (sans circulation routière)

Erwägungen

E. 1.1

La décision attaquée est un prononcé rendu sur opposition, au sens de l' art. 55 al. 1 LEx . Cette décision d'un département fédéral peut faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral (cf. art. 98 let. b et 99 al. 1 let. c OJ; ATF 112 Ib 280 consid. 2 p. 287; 111 Ib 227 consid. 2b et 2e p. 229 ss; arrêt 1A.249/1997 reproduit in ZBl 99/1998 p. 391 consid. 1). Les propriétaires fonciers expropriés ainsi que l'usufruitier d'un des biens-fonds touchés ont qualité pour recourir (art. 103 let. a OJ).

E. 1.2

Le prononcé attaqué indique que la décision du Conseil fédéral, prise en dernière instance dans la procédure d'approbation des plans menée séparément (et non pas de façon combinée avec la procédure d'expropriation), a force de chose jugée. Les CFF font alors valoir que les motifs d'opposition à l'expropriation correspondent à ceux que les recourants avaient invoqués dans leur opposition à l'approbation des plans (opposition adressée à l'OFT, avant l'ouverture de la procédure d'expropriation), que le DETEC a rendu un prononcé sur opposition confirmant en quelque sorte les décisions prises dans la procédure d'approbation des plans, et que le présent recours de droit administratif ne peut pas tendre à remettre en cause la décision du Conseil fédéral, dotée de la force de chose jugée. La décision du Conseil fédéral du 13 septembre 2000 n'est plus susceptible d'être attaquée par un moyen juridictionnel ordinaire et elle est en force (cf. André Grisel, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, vol. II p. 881). Cela étant, comme les CFF ont demandé en l'espèce l'ouverture non pas d'une procédure d'approbation des plans combinée avec une procédure d'expropriation, mais d'une procédure ordinaire au sens de l'art. 20 let. b de l'ancienne ordonnance du 23 décembre 1932 sur les projets de construction de chemins de fer, encore applicable à ce moment-là (elle a été abrogée le 1er mars 2000 par l'art. 9 de l'ordonnance du 2 février 2000 sur la procédure d'approbation des plans pour les installations ferroviaires [OPAPIF; RS 742.142.1], le nouveau droit ayant généralisé la procédure combinée), la procédure d'expropriation constitue une procédure indépendante, dans laquelle l'opposant peut présenter à nouveau, le cas échéant, les mêmes griefs que ceux invoqués dans la procédure d'approbation des plans. L'opposition peut aboutir à une décision du département compétent (au sens de l' art. 55 al. 1 LEx) ayant pour effet que les plans doivent être modifiés (art. 56 LEx); cette éventualité a du reste été expressément réservée dans la décision de l'OFT du 19 novembre 1998 (réserve n° 4.3). Le fait que les griefs de l'opposition à l'expropriation ont déjà été présentés et examinés, en dernier lieu par le Conseil fédéral, dans la procédure préalable d'approbation des plans ne constitue donc pas

une cause d'irrecevabilité du recours de droit administratif.

E. 1.3

Un des griefs du présent recours de droit administratif n'a pas été soulevé dans l'opposition à l'expropriation: il s'agit du moyen selon lequel les travaux litigieux - les forages et l'installation de pieux en béton - dans une zone de protection des eaux souterraines créeraient un "grave danger" pour les consommateurs d'eau du réseau d'alimentation des communes de Saint-Blaise et de Marin. Or les recourants auraient dû dénoncer la prétendue insuffisance des mesures prises par l'expropriant pour assurer le bon fonctionnement du réseau d'alimentation en eau dans le délai d'opposition (art. 35 LEx en relation avec l' art. 7 al. 2 LEx); ce délai est en effet un délai de péremption (ATF 116 Ib 141 consid. 1 p. 144 et la jurisprudence citée; arrêt 1A.1/1998 in RDAF 1999 I 371 consid. 4a; Piermarco Zen-Ruffinen/Christine Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, p. 540). Ce grief est donc irrecevable (cf. art. 102 let . d OJ). Il n'y a partant pas lieu d'ordonner la production des études concernant la délimitation des zones de protection des sources. Il convient, pour le reste, d'entrer en matière sur le recours de droit administratif.

E. 2

Les recourants se plaignent d'une violation du droit d'être entendu (art. 29 PA), car ils n'ont pas eu la possibilité de répondre aux arguments présentés au DETEC par les CFF, le 24 septembre 2001, à l'encontre de leur opposition. Cette prise de position ne leur a pas été transmise par le DETEC avant qu'il ne rende son prononcé; or les arguments des CFF auraient joué un rôle déterminant. Dans ces circonstances et vu l'écoulement du temps depuis le dépôt de l'opposition (celle-ci ayant été transmise au DETEC le 30 août 2001 seulement), les recourants auraient dû avoir le droit de répliquer, conformément au principe de l'égalité des armes. L'opposition prévue par la loi fédérale sur l'expropriation n'est ni un recours ni une demande adressée à l'auteur d'une décision déjà prise, en vue de son annulation ou de sa modification; elle intervient alors qu'aucune décision n'a encore été rendue et il s'agit simplement d'un moyen permettant de porter formellement à la connaissance de l'autorité compétente les objections que suscite le projet (ATF 111 Ib 227 consid. 2c p. 231). L'opposant ne peut donc pas, à ce stade, se prévaloir des garanties de procédure judiciaire, en particulier du principe de l'égalité des armes et du droit de réplique garantis à l' art. 6 par. 1 CEDH (cf. arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 28 juin 2001 dans l'affaire F.R. c. Suisse, in JAAC 65.129). En l'occurrence, les recourants ont exercé leur droit d'être entendus en déposant une opposition écrite dans le délai légal; le Département intimé pouvait faire compléter le dossier (art. 55 al. 1 LEx), mais il n'était pas tenu, avant de rendre son prononcé, de les interpeller à nouveau ni de leur communiquer les déterminations de l'expropriant. L' art. 29 PA n'a pas d'autre portée que la garantie de l' art. 29 al. 2 Cst. et il ne reconnaît pas à l'opposant un droit de réplique. Le grief de violation du droit d'être entendu est donc mal fondé.

E. 3

Invoquant le principe selon lequel le droit d'expropriation ne peut s'exercer que dans la mesure nécessaire pour atteindre le but poursuivi (art. 1er al. 2 LEx), les recourants soutiennent que le mode d'exécution des travaux en souterrain entraînerait des atteintes excessives à leurs droits de propriétaires (ou d'usufruitier) et ne serait pas apte à ménager le mieux possible le site; ils se prévalent à cet égard de la règle de l' art. 9 LEx imposant à

l'expropriant de préserver la beauté des sites dans la mesure du possible et de faire en sorte que son ouvrage dépare le moins possible le paysage.

E. 3.1

Le tunnel de Saint-Blaise et les immeubles des recourants se trouvent dans un site construit d'importance nationale à protéger, le village de Saint-Blaise (cf. annexe à l'ordonnance concernant l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse - OISOS, RS 451.12). D'après l'inventaire, la rue de Lahire se situe dans un secteur en marge du noyau historique de la localité visé en premier lieu par l'inscription. Il convient dès lors d'examiner si les prescriptions du droit fédéral en matière de protection des sites permettent la réalisation du projet de l'expropriant conformément aux plans approuvés.

E. 3.1.1

En vertu de l'art. 6 al. 1 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451), l'inscription d'un objet d'importance nationale dans un inventaire fédéral indique qu'il mérite spécialement d'être conservé intact ou en tout cas d'être ménagé le plus possible, y compris au moyen de mesures de reconstitution ou de remplacement adéquates. L'art. 6 al. 2 LPN ajoute que lorsqu'il s'agit de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération - notamment la réalisation d'ouvrages des CFF (art. 2 al. 1 let. a LPN) -, la règle suivant laquelle un objet doit être conservé intact dans les conditions fixées par l'inventaire ne souffre d'exception que si des intérêts équivalents ou supérieurs, d'importance nationale également, s'opposent à cette conservation. Une expertise par une commission consultative fédérale (Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage [CFNP] ou Commission fédérale des monuments historiques [CFMH] - cf. art. 25 LPN et 23 al. 2 de l'ordonnance sur la protection de la nature et du paysage [OPN; RS 451.1]) peut être ordonnée en pareil cas, afin d'indiquer si l'objet doit être conservé intact ou de quelle manière il doit être ménagé (art. 7 LPN). En l'occurrence, le DETEC n'a pas considéré, en traitant l'opposition, qu'il était nécessaire qu'une expertise soit établie et l'Office fédéral de la culture s'est prononcé dans le même sens dans ses observations adressées au Tribunal fédéral. Les recourants ne prétendent du reste pas que le droit fédéral imposait, dans cette procédure, une expertise au sens de l'art. 7 LPN (dans sa nouvelle teneur, selon la loi fédérale du 18 juin 1999 sur la coordination et la simplification des procédures de décision, en vigueur à la date du prononcé sur l'opposition).

E. 3.1.2

Pour déterminer ce que signifie, dans un cas d'espèce, l'obligation de "conserver intact" un site protégé (art. 6 LPN), il faut se référer à la description, dans l'inventaire, du contenu de la protection (ATF 123 II 256 consid. 6a p. 263). La décision du 13 septembre 2000 du Conseil fédéral reproduit les "caractéristiques importantes de l'entité" (soit le périmètre 0.2, qui comprend principalement les parcelles des recourants): il y est fait mention de "maisons d'habitation des 18e et 19e siècles au caractère privé marqué" et des "espaces intermédiaires, bien organisés et entretenus, structurés par des haies et des murets, et plantés d'arbres d'essences diverses assurant la liaison avec la forêt", le tout constituant "un ensemble lâche mais cohérent, ponctuant la limite nord-est du site un peu à l'écart du reste de la ville". La rénovation du tunnel, selon la méthode de la tranchée couverte, porterait atteinte uniquement à certains éléments des "espaces intermédiaires" (murets, arbres, arbustes), mais pas aux maisons d'habitation.

E. 3.1.3

L'OFT s'est prononcé sur la sauvegarde de ce site dans la décision d'approbation des plans. Il a pu se fonder sur les avis de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, de l'Office fédéral de la culture et des services cantonaux spécialisés, qui ne se s'étaient pas opposés au projet moyennant une restitution des lieux après travaux aussi proche que possible de l'état ancien. L'OFT a donc imposé aux CFF différentes charges à ce sujet, notamment en prévoyant qu'un architecte-paysagiste serait consulté sur la façon de reconstituer la végétation et de refaire les murs, en maçonnerie traditionnelle. Dans sa décision du 13 septembre 2000, le Conseil fédéral a lui aussi examiné soigneusement ces questions, notamment les exigences pour la reconstruction des murs au terme des travaux. Il a admis que l'objet protégé était touché dans une de ses caractéristiques marquantes, à savoir les espaces verts, mais il a considéré que les atteintes - qui ne pouvaient pas être qualifiées de minimales - n'étaient pas irréparables, grâce au remplacement de la végétation et à la reconstitution des murs avec les matériaux d'origine. Dans le cadre de l'instruction du recours de droit administratif, l'Office fédéral de la culture (service spécialisé fédéral compétent en l'espèce) a confirmé la position qu'il avait prise lors de l'approbation des plans. A l'occasion de l'inspection locale, la délégation du Tribunal fédéral a pu constater les caractéristiques du quartier et il n'y a aucun motif de douter de la qualité des mesures de reconstitution ou de reconstruction prévues dans les "espaces intermédiaires" entre les maisons et la rue. Conformément à une clause de la décision d'approbation des plans, l'exécution de ces mesures sera surveillée par une commission de construction, comprenant un paysagiste, un architecte, l'ingénieur civil, des représentants des CFF et, en outre, un représentant des propriétaires riverains (la participation de ce dernier représentant étant un élément de la transaction partielle signée par les parties et le DETEC lors de l'inspection locale); il s'agit là d'une garantie supplémentaire. Dans ces conditions, les travaux ne porteront pas sensiblement atteinte au site construit, de telle sorte que l'on peut considérer qu'il sera conservé intact conformément à l' art. 6 LPN (cf. ATF 123 II 257 consid. 6b p. 264). Il n'y a en définitive aucun motif, tiré de l' art. 9 LEX ou des prescriptions fédérales sur la protection des sites, d'empêcher l'expropriant de réaliser son projet selon les plans approuvés.

E. 3.2

Les recourants se plaignent des graves atteintes auxquelles ils devraient être exposés en raison du choix de la méthode d'exécution des travaux en tranchée couverte. Ils reprochent au DETEC d'avoir ignoré la variante de l'agrandissement du tunnel par l'abaissement du radier, qui serait techniquement réalisable, qui ne serait pas sensiblement plus coûteuse et qui supprimerait en grande partie les nuisances pendant le chantier. Il faut, selon les recourants, examiner avec soin toutes les variantes possibles; c'est pourquoi ils demandent une expertise sur la comparaison des deux modes d'exécution des travaux.

E. 3.2.1

Dans sa décision d'approbation des plans, l'OFT a comparé, au regard de différents critères (sécurité, nuisances, délais, coût, etc.), les trois variantes envisagées par les CFF (tranchée couverte, marchavants, abaissement du radier). Il apparaît que cette analyse des variantes a été effectuée de façon approfondie et les critiques des recourants à ce propos sont formulées de manière très générale voire sommaire. On ne voit pas quels faits ou critères pertinents auraient été omis dans cette analyse; aussi n'y a-t-il aucun motif d'ordonner une expertise à ce sujet. Quant à l'appréciation des autorités fédérales selon laquelle la variante de la tranchée couverte est préférable à celle de l'abaissement du radier, en particulier pour des

raisons de sécurité, le recours de droit administratif n'explique pas en quoi elle serait critiquable. A ce propos, le DETEC pouvait, dans la décision attaquée, se référer aux décisions prises dans le cadre de la procédure d'approbation des plans, notamment à celle du Conseil fédéral, qui examine de façon suffisamment détaillée la question.

E. 3.2.2

S'agissant des atteintes ou des nuisances durant le chantier, les recourants se plaignent principalement des difficultés d'accès. Or l'expropriant devra réaliser divers aménagements - certains déjà prescrits dans la décision d'approbation des plans et d'autres prévus dans la transaction partielle conclue à l'inspection locale - qui garantiront et faciliteront l'accès et le stationnement des véhicules à proximité des habitations, y compris ceux des services publics et des fournisseurs. Sur la base des constatations faites lors de l'inspection locale, il n'apparaît pas en définitive que les accès devraient être sensiblement compromis, même en tenant compte des difficultés de déplacement alléguées par certains recourants. Il n'y a pour le reste aucun motif de considérer que toutes les mesures adéquates et nécessaires n'auraient pas été prises, dans la procédure d'approbation des plans, pour éviter les inconvénients du chantier (bruit, privation de l'ensoleillement à cause de palissades, etc.).

E. 3.3

Il résulte de ce qui précède que, sur la base des arguments du recours de droit administratif, il ne se justifie pas d'ordonner une modification des plans du projet litigieux ni d'imposer des mesures de protection supplémentaires en faveur des recourants. Leurs conclusions sont, à cet égard, mal fondées.

E. 4

Les recourants se plaignent d'une violation de l' art. 115 LEx , le DETEC ayant renoncé à leur allouer des dépens pour la procédure d'opposition. Aux termes de l' art. 115 al. 1 LEx , l'expropriant est tenu de verser une indemnité convenable à l'exproprié à raison des frais extra-judiciaires occasionnés par les procédures d'opposition, de conciliation et d'estimation. D'après l' art. 115 al. 2 LEx , il est toutefois possible de renoncer complètement ou en partie à allouer des dépens lorsque les conclusions de l'exproprié sont rejetées intégralement ou en majeure partie. Cette disposition confère un certain pouvoir d'appréciation au département compétent selon l' art. 55 LEx (cf. ATF 117 Ib 425 consid. 10 p. 441). En l'occurrence, le DETEC a entièrement rejeté l'opposition, ce qui lui permettait de renoncer à tous dépens d'après l' art. 115 al. 2 LEx . Même si, dans son prononcé, le DETEC avait imposé à l'expropriant de réaliser les différents aménagements nouveaux convenus dans la transaction partielle passée à l'inspection locale (principalement la création de places de stationnement provisoires), on aurait encore pu considérer que les griefs des expropriés avaient été rejetés en majeure partie. L'opposition était du reste assez brièvement motivée et les expropriés n'ont pas accompli d'autre acte de procédure avant le prononcé attaqué. En pareil cas, le refus d'allouer des dépens ne procède ni d'un abus ni d'un excès du pouvoir d'appréciation; le grief de violation de l' art. 115 LEx est donc mal fondé (cf. art. 104 let. a OJ).

E. 5

Il s'ensuit que le recours de droit administratif doit être rejeté, dans la mesure où il est recevable. Les frais et dépens de la présente procédure sont mis à la charge de l'expropriant (art. 116 al. 1 LEx).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.