

GE_GERICHTE JTAPI/1276/2022 vom 28. November 2022

GE Cour de justice, 2022-11-28, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_JTAPI_1276_2022

FR: GE_GERICHTE JTAPI/1276/2022 du 28 novembre 2022

IT: GE_GERICHTE JTAPI/1276/2022 del 28 novembre 2022

Erwägungen

E. 1

Le Tribunal administratif de première instance connaît des recours dirigés contre les décisions prises en application de la loi sur les routes du 28 avril 1967 (LRoutes - L 1 10) ou de ses dispositions d'application tel, par exemple, le règlement concernant l'utilisation du domaine public du 21 décembre 1988 (RUDP – L 1 10.12) (art. 93 al. 1 cum art. 96 al. 1 LRoutes ; art. 115 al. 2 et 116 al. 1 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05).

E. 2

Interjeté en temps utile et dans les formes prescrites, au sens des art. 60, 62 à 63 et 65 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10), le recours est recevable de ce point de vue.

E. 2.1

; ATF 93 I 427, consid. 3d).

Selon l'art. 50 al. 2 Cst., la Confédération tient compte des conséquences éventuelles de son activité pour les communes. Cette disposition a une nature programmatique et ne confère pas aux communes de droits déductibles en justice (Alain THÉVENAZ, in Commentaire romand, Constitution fédérale, 2021 n. 21 ad art. 50 Cst.).

E. 3

La recourante émet cependant des doutes sur la compétence ratione materiae du tribunal. Elle fait valoir que les travaux litigieux ordonnés pourraient être interprétés soit comme une mesure administrative au sens de l'art. 77 LRoutes, soit comme des aménagements nécessaires à la sécurité de la circulation au sens de l'art. 14 LRoutes.

E. 4

Selon l'art. 3 LCR, lequel détermine les compétences des cantons et des villes sur les routes, dans les limites du droit fédéral, les cantons sont compétents pour interdire, restreindre ou régler la circulation sur certaines routes. Ils peuvent déléguer cette compétence aux villes sous réserve de recours à une autorité cantonale (al. 1 et 2). La circulation des véhicules automobiles et des cycles peut être interdite complètement ou restreinte temporairement sur les routes qui ne sont

- 10/17 - A/1596/2022 pas ouvertes au grand transit (al. 3). D'autres limitations ou prescriptions peuvent être édictées lorsqu'elles sont nécessaires pour protéger les habitants ou d'autres personnes touchées de manière comparable contre le bruit et la pollution de l'air, pour éliminer les inégalités frappant les personnes handicapées, pour assurer la sécurité, faciliter ou régler la circulation, pour préserver la structure de la route, ou pour

satisfaire à d'autres exigences imposées par les conditions locales (al. 4). Les limitations ou prescriptions supplémentaires servant notamment à assurer la sécurité de la route au sens de l'art. 3 al. 4 LCR, c'est-à-dire des limitations ou prescriptions qui n'entraînent pas une interdiction ou une restriction de la circulation (ATF 101 Ia 565 consid. 3c), servent non seulement pour protéger la structure de la route, mais encore pour sauvegarder d'autres biens ou d'autres intérêts dont l'importance est supérieure à, celle de la circulation en soi dans des circonstances locales données (arrêt du Tribunal fédéral 1C_474/2018 du 11 mai 2021 consid. 7.1.1).

E. 5

Le Conseil d'Etat, le département et les villes peuvent ordonner les mesures qui relèvent de leur compétence (art. 79 al. 1 LRoutes). Seul le Conseil d'Etat peut ordonner des mesures administratives aux villes (art. 79 al. 2 LRoutes).

E. 6

L'art. 14 al. 1 LRoutes prévoit que le département peut ordonner l'exécution des aménagements nécessaires à la sécurité de la circulation, notamment à l'intersection des voies publiques ou privées (cf. art. 2 al. 1 du règlement portant sur l'organisation du réseau routier du 27 septembre 2004 ; RORR – L 1 10.04). En cas de contestation relative aux travaux mis à la charge des villes, la procédure de recours est celle prévue à l'article 116 de la loi sur l'administration des villes, du 13 avril 1984 (art. 14 al. 4 LRoutes).

E. 7

L'art. 78 LRoutes indique que lorsque l'état d'une voie publique ou privée, de ses ouvrages d'art ou de ses dépendances, n'est pas conforme aux prescriptions de la présente loi, des règlements qu'elle prévoit ou des permissions et concessions accordées en application de ces dispositions légales ou réglementaires, des mesures peuvent être ordonnées par l'autorité compétente.

E. 8

Aux termes de l'art. 77 al. 1 LRoutes, les diverses mesures qui peuvent être ordonnées par l'autorité compétente sont : a) l'exécution de travaux ; b) la suspension de travaux; c) un mode particulier d'utilisation ou l'interdiction d'utiliser une installation ou une chose; - 11/17 - A/1596/2022 d) la remise en état, la réparation et la modification d'une installation ou d'une chose; e) la suppression d'une installation ou d'une chose.

E. 9

En l'espèce, la décision litigieuse ordonne à A_____ « l'exécution de travaux de remise en état de l'ouvrage d'art (OA) 1_____ – Passage supérieur voie latérale Est – faisant partie de la route C_____ de la limite communale de J_____ à la route C_____ ». Selon une interprétation littérale des art. 78 et 14 LRoutes, la première porte notamment sur l'état des ouvrages d'art d'une voie publique alors que la seconde s'intéresse à l'exécution d'aménagements nécessaires à la sécurité de la circulation. Ces aménagements consistent en limitations fonctionnelles du trafic, notamment au sens de l'art. 3 al. 4 LCR, tels que la réservation de places de stationnement privilégiées pour les services d'urgence (ATF 106 IV 201 consid. 3), l'interdiction de sortir d'une aire de stationnement en empruntant la voie d'accès en sens inverse (ATF 104 IV 24 consid. 2) ou encore la création d'une zone piétonne (arrêt du Tribunal fédéral 1C/474/2018 précité consid. 7.2). Or, la décision litigieuse porte

sur la réparation d'un défaut de résistance de la structure primaire de l'ouvrage d'art concerné. Il ne s'agit dès lors manifestement pas de l'exécution d'un aménagement nécessaire à la sécurité de la circulation mais au contraire de la réparation, respectivement de l'entretien, d'un ouvrage d'art dépendant d'une voie de circulation. Dans ces circonstances, il est manifeste que la décision litigieuse porte sur une mesure administrative au sens de l'art. 77 al. 1 let. d LRoutes, prise par le Conseil d'État sur la base de l'art. 79 al. 2 LRoutes, de sorte que le tribunal est compétent pour trancher le litige (art. 93 LRoutes).

Le recours est donc également recevable de ce point de vue.

E. 10

La recourante estime que la décision litigieuse n'est pas fondée dès lors que le canton de Genève est propriétaire de l'ouvrage d'art concerné en vertu des conventions conclues avec les CFF le 24 septembre 1999 et que, selon l'art. 25 LCdF, il doit en assumer les frais d'entretien et de réparation. De son côté, le canton estime que l'entretien de l'ouvrage d'art concerné dépend uniquement du droit cantonal, en fonction de la classification administrative opérée par la LRoutes, et est sur cette base à la charge de la A_____. Il convient donc dans un premier temps d'examiner l'impact du droit fédéral et des conventions conclues entre le canton de Genève et les CFF.

E. 11

Les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération (art. 3 Cst.). Ils définissent les tâches qu'ils accomplissent dans le cadre de leurs compétences (art. 43 Cst.).

- 12/17 - A/1596/2022

E. 12

La Confédération respecte l'autonomie des cantons (art. 47 al. 1 Cst.). Elle leur laisse suffisamment de tâches propres et respecte leur autonomie d'organisation. Elle leur laisse des sources de financement suffisantes et contribue à ce qu'ils disposent des moyens financiers nécessaires pour accomplir leurs tâches (art. 47 al. 2 Cst.).

E. 13

L'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal (art. 50 al. 1 Cst.). Elle se définit comme la compétence de la commune d'accomplir d'une façon indépendante certaines tâches publiques. La nature et l'étendue de cette autonomie découlent du droit cantonal, que le Tribunal fédéral examine librement ou du point de vue restreint de l'arbitraire selon qu'il s'agit de dispositions constitutionnelles ou légales (ATF 135 I 43 consid. 1.2 ; 133 I 128 consid. 3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_253/2013 du 1er novembre 2013 consid.

E. 14

La Confédération et les cantons veillent à garantir l'existence d'une infrastructure routière suffisante dans toutes les régions du pays (art. 83 al. 1 Cst.). Les routes nationales sont placées sous l'autorité de la Confédération en matière routière et lui appartiennent (art. 8 al. 1 de la loi fédérale sur les routes du 8 mars 1960 ; LRN – RS 725.11). La Confédération assure la création d'un réseau de routes nationales et veille à ce qu'il soit utilisable. Elle construit, entretient et exploite les routes nationales. Elle en supporte les coûts. Elle peut

confier ces tâches en partie ou en totalité à des organismes publics, privés ou mixtes (art. 83 al. 2 Cst.). La première phrase du second alinéa ancre implicitement la compétence législative de la Confédération dans le domaine des routes nationales. Dans la mesure où cette compétence se rapporte explicitement aux routes nationales, elle doit être considérée comme globale et pourvue d'un effet dérogatoire subséquent. Toutefois, les cantons disposent toujours de la possibilité de construire des routes à haut débit suprarégionales sous une autre appellation, de même que de réglementer leur aménagement, leur exploitation et leur entretien. (Markus KERN, Commentaire romand, Constitution fédérale, 2021 n. 12 ad art. 83 Cst.). En conséquence, en dehors des routes nationales, les cantons sont compétents notamment pour déterminer l'élaboration de l'entretien du réseau routier.

E. 15

Selon le message du Conseil fédéral sur le projet de loi sur les chemins de fer du 3 février 1956 (ci-après: FF 1956 I 205), la LCdF a pour effet de grouper en une seule loi les dispositions essentielles qui règlent les rapports entre les chemins de fer et l'État (FF 1956 I 205, p. 229). Il s'agissait principalement de supprimer ou d'alléger certaines obligations imposées aux chemins de fer au profit des

- 13/17 - A/1596/2022 administrations publiques de la Confédération ou des cantons (FF 1956 I 205, p. 222). Aux termes de l'art. 25 al. 1 LCdF, lorsqu'un croisement doit être établi entre une nouvelle voie de chemin de fer servant au trafic public et une route publique ou entre une nouvelle route publique et le chemin de fer, le propriétaire de la nouvelle voie de communication supportera les frais de toute l'installation au lieu du croisement. Les art. 25 à 28 s'appliquent par analogie aux frais des travaux d'entretien ou de renouvellement ainsi que de toutes mesures temporaires ou permanentes prises aux croisements en vue de prévenir les accidents, de même qu'aux frais occasionnés par le service des installations établies à cet effet (art. 29 LCdF).

E. 16

De jurisprudence constante, pour interpréter un contrat, tant de droit public que de droit privé, le juge doit tout d'abord s'attacher à rechercher la réelle et commune intention des parties selon les règles de la bonne foi (principe de confiance). Pour ce faire, il prendra en compte non seulement la teneur des déclarations de volonté, mais aussi les circonstances antérieures, concomitantes et postérieures à la conclusion du contrat. Ce que les parties savaient, ont voulu ou ont effectivement compris lors de la conclusion du contrat relève du fait. La détermination de cette volonté subjective des parties repose sur l'appréciation des preuves par le juge (cf. arrêt du Tribunal fédéral (ATF 103 Ia 505 consid. 2b).

E. 17

En l'espèce, la voie latérale Est, reliant la route C_____ à la route D_____ franchit la parcelle n° 8_____ appartenant aux CFF. Les art. 25 ss LCdF s'appliquent donc pleinement, ce que les parties ne contestent pas. Cela étant, cette norme prévoit uniquement le principe selon lequel « le propriétaire de la nouvelle voie de communication supportera les frais de toute l'installation au lieu de croisement », ce qui comprend également les frais d'entretien et de rénovation. La formulation de cette norme – ni aucune autre disposition de la LCdF – ne permet ainsi de déterminer concrètement le propriétaire de la voie de communication concernée. Il ressort expressément de l'art. 6 des conventions des 24 septembre 1999 que celles-ci ont été établies sur la base de l'art. 25 LCdF. Si les termes des conventions exposent que le canton est responsable de l'entretien et du renouvellement de

l'ouvrage concerné, ainsi que des accès routiers dont il deviendra propriétaire (art. 9), il ne faut pas perdre de vue qu'elles ont été conclues dans le but de régler les rapports entre les CFF et le canton de Genève. En effet, le message relatif à la LCdF expose que celle-ci a pour but de supprimer ou d'alléger les obligations imposées aux CFF au profit des administrations publiques de la Confédération ou des cantons, en vue de mettre en œuvre les objectifs de développement de l'infrastructure ferroviaire et les liens qu'elle entretient avec d'autres infrastructures de transport, notamment l'infrastructure

- 14/17 - A/1596/2022 routière dans sa globalité. Il ne s'agit dès lors à l'évidence pas d'interférer avec les compétences résiduelles des cantons, lesquelles doivent être préservées en vertu de l'art. 47 Cst. Dans cette mesure, le terme de « canton » utilisé dans ces conventions ne saurait déployer la portée que lui prête la recourante et fait en réalité référence au canton en tant qu'entité juridique directement inférieure à la Confédération, sans préjudice des règles de répartition des compétences infra-étatiques instituées par celui-ci. En outre, ces conventions ne contiennent manifestement aucune règle de droit, mais uniquement des dispositions bilatérales, de sorte que ces actes ne sont pas visés par l'art. 49 Cst. Partant, le régime d'entretien et d'exploitation des routes et des ouvrages d'art qui en dépendent doit s'examiner, dans la présente espèce, à rigueur du droit cantonal.

E. 18

Régi à l'art. 49 Cst., le principe de la force dérogatoire du droit fédéral fait obstacle à l'application de règles cantonales qui éludent des prescriptions de droit fédéral ou qui en contredisent le sens ou l'esprit, notamment par leur but ou par les moyens qu'elles mettent en œuvre, ou qui empiètent sur des matières que le législateur fédéral a réglementées de façon exhaustive (RDAF 2002 I pp. 32 et 52; ATF 119 Ia consid. 2c; 117 Ia consid. 2b; 116 Ia 408).

Le droit fédéral, au sens de l'art. 49 Cst., englobe toutes les règles de droit adoptées au niveau fédéral, y compris par une unité décentralisée de l'administration fédérale, ainsi que les règles de droit fédéral non écrites, en particulier les règles coutumières. Les actes ne contenant aucune règle de droit ne sont, quant à eux, pas visés par l'art. 49 Cst. Le droit cantonal au sein de l'art. 49 Cst. englobe toutes les règles de droit adoptées par, dans ou entre les cantons. La notion englobe dès lors aussi le droit intercantonal (cf. art. 48 al. 3 Cst.), le droit communal et le droit intercommunal (Vincent MARTENET, in Commentaire romand, Constitution fédérale, 2021 n. 18-20 ad art. 49 Cst.).

E. 19

Aux termes de l'art. 132 al. 2 de la Constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 (Cst-GE - A 2 00), l'autonomie des communes est garantie dans les limites de la constitution et de la loi. La loi fixe les tâches qui sont attribuées au canton et celles qui reviennent aux communes. Elle définit les tâches conjointes et les tâches complémentaires (art. 133 al. 2 Cst.-GE).

E. 20

Il appartient au droit cantonal de définir quelle est la nature du droit sur le domaine public, à quelle collectivité il appartient et quels sont les usages des dépendances domaniales (Pierre MOOR/Thierry TANQUEREL/François BELLANGER, Droit administratif, Vol. III : L'organisation des activités administratives. Les biens de l'État, 2018, p. 645).

E. 21

Selon l'art. 1 let. a LDPU, constituent notamment le domaine public les voies publiques cantonales et communales dès leur affectation par l'autorité compétente

- 15/17 - A/1596/2022 à l'usage commun et dont le régime est fixé par la LRoutes. Le Conseil d'Etat exerce la surveillance générale du domaine public (art. 2 LDPU).

E. 22

Aux termes de l'art. 4 LRoutes, les voies publiques sont divisées du point de vue administratif en voies publiques cantonales et voies publiques communales (al. 1). Les voies publiques cantonales comprennent les routes cantonales, selon carte annexée à la LRoutes, ainsi que les quais, ponts, places et tunnels (al. 2). Les voies publiques communales comprennent les voies qui ne sont pas classées comme voies publiques cantonales ou qui n'appartiennent pas à des propriétaires privés. Les voies publiques communales sont classées en routes communales principales et en routes communales secondaires (al. 3). Le Conseil d'Etat établit par voie réglementaire la liste des voies publiques selon cette classification (al. 4).

E. 23

Selon l'art. 17 LRoutes, les travaux de construction, d'élargissement et de correction des voies publiques cantonales et des ouvrages d'art qui en dépendent sont étudiés et exécutés sous la direction du département. L'Etat pourvoit à l'entretien des voies publiques cantonales, lequel comprend la mise en état des chaussées et de leurs dépendances, l'entretien des ouvrages d'art et le nettoyage de la chaussée (art. 19 al. 1 et 2 LRoutes). Les travaux de construction, d'élargissement et de correction des voies publiques communales et des ouvrages d'art qui en dépendent sont étudiés et exécutés sous la direction de la commune (art. 22 LRoutes). L'exécution des travaux d'entretien des voies publiques communales incombe aux communes, lesquelles comprennent la mise en état des chaussées et de leurs dépendances, l'entretien des ouvrages d'art et le nettoyage de la chaussée (art. 25 al. 1 et 2 LRoutes).

E. 24

D'après le RCVP, les parties de la route D_____ entre la limite communale de J_____ et la route D_____ (RC 9_____) sont classées routes communales principales appartenant à la A_____ (art. 3, A_____, ch. 4).

E. 25

En l'espèce, la classification administrative opérée par le canton se limite à déterminer le régime d'appartenance des voies de communication entre le domaine public cantonal ou communal et ne fait ainsi pas obstacle au droit fédéral – notamment la LCdF et la LRN – dès lors que celui-ci ne contient pas de normes ou de critères déterminant l'identité du propriétaire d'une route autre que les routes nationales. De plus, il ressort sans équivoque du RCVP que l'ouvrage d'art litigieux est dépendant du tronçon situé entre les parcelles nos 4_____ et 6_____, lequel appartient au réseau communal principal et fait partie du domaine public de A_____. En conséquence, conformément à l'articulation prévue par le droit cantonal, notamment par l'art. 25 LRoutes, il revient à la A_____ d'entretenir et de remettre en état l'ouvrage d'art n° 1_____, l'existence des conventions conclues

- 16/17 - A/1596/2022 entre les CFF et le canton de Genève ne remettant pas en cause cette articulation prévue par la LRoutes. Partant, le grief est rejeté.

E. 26

Entièrement mal fondé, le recours est rejeté et la décision confirmée.

E. 27

En application des art. 87 al. 1 LPA et 1 et 2 du règlement sur les frais, émoluments et indemnités en procédure administrative du 30 juillet 1986 (RFPA - E 5 10.03), la recourante, qui succombe, est condamnée au paiement d'un émolument s'élevant à CHF 1'200.- ; il est partiellement couvert par l'avance de frais versée à la suite du dépôt du recours. Vu l'issue du litige, aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

- 17/17 - A/1596/2022

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