



Cour I
A-3652/2008
{T 1/2}

Arrêt du 20 octobre 2008

Composition

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

Parties

**Caisse d'assurance du personnel de la Ville de Genève,
des Services industriels de Genève et du personnel
communal transféré dans l'administration cantonale
(CAP)**, 93, rue de Lyon, case postale 123, 1211 Genève 13,
représentée par Maître Stella Fazio, 7, rue de la Fontaine,
case postale 3238, 1211 Genève 3,
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). Amené à traiter les diverses oppositions à ce projet, il est entré en matière sur celle formée le 10 octobre 2006 par la Caisse d'assurance du personnel de la Ville de Genève, des Services Industriels de Genève (SIG) et du personnel communal transféré dans l'administration cantonale (CAP). L'Office a rejeté la plupart des griefs (tracés alternatifs par la création d'une ligne périurbaine, enfouissement plus en profondeur des voies, modification du tracé évitant les bâtiments, obligation des maîtres de l'ouvrage de prendre toutes les mesures techniques permettant de tolérer une charge correspondant au moins à deux étages supplémentaires, craintes relatives à la halte de Champel) et constaté que les autres plaintes faisaient déjà l'objet d'une charge imposée aux maîtres de l'ouvrage (mise en oeuvres de mesures de protection adéquates en vue de supprimer toutes les immissions de type vibrations ou sons solidiens, expertise portant sur les dégâts susceptibles d'être causés aux bâtiments). Il a en outre approuvé les plans d'emprises PN-25-PAP-0102.a et PN-25-PAP-101.a, ainsi que le tableau d'acquisition des droits du projet partiel 25 (chiffre 1 du dispositif de la décision attaquée, référence aux documents approuvés 54.1, 54.2 et 54.6). Enfin, l'OFT a ordonné qu'"après clôture de la procédure d'approbation des plan, les autres demandes d'indemnités seront transmises à la Commission fédérale d'estimation" (chiffre 10.2 du dispositif) et qu'"après clôture de la procédure d'approbation des plans, une procédure d'estimation est ouverte, au besoin, devant la Commission fédérale d'estimation du 1^{er} arrondissement. L'OFT transmet au président de cette commission les plans approuvés, le plan d'expropriation, le tableau des droits expropriés ainsi que les prétentions qui ont été produites".

B.

Par mémoire du 4 juin 2008, la CAP interjette recours contre cette décision auprès du Tribunal administratif fédéral, dont elle demande l'annulation. Prétendant être propriétaire des parcelles 1718, 3183 et 2996 de Genève-Plainpalais, elle conclut à l'annulation de la décision entreprise en tant que l'autorité de première instance n'aurait pas ordonné la transmission à la Commission fédérale d'estimation de la

demande d'indemnisation présentée durant la mise à l'enquête. Ces conclusions concernent premièrement une perte de jouissance du sous-sol et une impossibilité alléguée de construire des étages supplémentaires aux immeubles concernés, deuxièmement une expropriation de droits de voisinage durant le chantier et enfin une expropriation de droits de voisinage durant l'exploitation du CEVA. Chacune des conclusions ci-dessus est assortie d'une autre conclusion – chiffrée ou non – par laquelle la recourante demande la condamnation des intimés au versement d'une indemnité pour expropriation ou encore de conclusions subsidiaires par lesquelles la recourante demande au TAF de lui réserver le droit d'amplifier ses conclusions ou encore de prolonger le délai de production d'une demande d'indemnité chiffrée. En substance, il résulte des motifs du recours que la recourante se plaint de ce que l'OFT n'aurait pas ordonné la transmission des prétentions en indemnisation formulées au stade de la mise à l'enquête et ce alors que cette transmission aurait été ordonnée en faveur d'autres opposants; elle reproche également à l'OFT de ne pas être entré en matière sur les prétentions de la CAP.

C.

Par acte du 1^{er} juillet 2008, la République et canton de Genève ainsi que les CFF concluent à l'irrecevabilité du recours. Ils contestent la qualité pour recourir de la CAP, celle-ci étant dépourvue de la personnalité juridique. Ils font également valoir l'incompétence *ratione materiae* du Tribunal administratif fédéral, dès lors que le recours porte sur une demande d'indemnisation, respectivement sur le prétendu refus de l'OFT de transmettre la demande d'indemnisation à la Commission fédérale d'estimation.

D.

Appelé à se déterminer sur l'écriture des intimés, l'OFT maintient qu'il était fondé à entrer en matière sur l'opposition formée par la CAP (déterminations du 14 juillet 2008).

Quant à la recourante, elle soutient disposer de la capacité d'ester en justice même si elle est dépourvue de la personnalité juridique et se réfère à cet égard aussi bien à ses statuts – qu'elle a produit – qu'à la jurisprudence fédérale et cantonale lui reconnaissant cette capacité (observations du 23 juillet 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 devant le Tribunal de céans.

3.

A teneur de l'article 18k de la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCdF, RS 742.101), "après clôture de la procédure d'approbation des plans, une procédure d'estimation est ouverte, au besoin, devant la commission fédérale d'estimation, conformément à la loi fédérale du 20 juin 1930 sur l'expropriation (LEx, RS 711). Seule les prétentions qui ont été produites sont prises en considération" (al. 1); par ailleurs l'alinéa 2 de cette même disposition dispose que "l'autorité chargée de l'approbation des plans transmet au président de la commission d'estimation les plans approuvés, le plan d'expropriation, le tableau des droits expropriés ainsi que les prétentions qui ont été produites".

Il découle de cette disposition que le TAF – comme le relèvent à juste titre les intimés – n'est en aucun cas compétent pour entrer en matière sur les conclusions portant condamnation des intimés au versement d'une indemnité, qu'elle soit chiffrée ou non. Ces conclusions sont de la compétence de Commission fédérale d'estimation 1, dont les décisions peuvent être entreprises devant le TAF, et sont dès lors irrecevables devant le Tribunal de céans. Dès lors que le TAF n'est pas

compétent pour entrer en matière sur de telles conclusions, il ne l'est pas davantage pour accorder des délais censés permettre à la recourante de chiffrer ou d'augmenter ses conclusions. Les conclusions portant sur ces points sont donc également irrecevables.

4.

La recourante a formulé des conclusions tendant à la transmission de ses prétentions en indemnités à la Commission fédérale d'estimation. Il résulte aussi bien du chiffre 10.2 et du chiffre 13 du dispositif de la décision attaquée que l'OFT transmettra les demandes d'indemnités à la Commission fédérale d'estimation après clôture de la procédure d'approbation des plans. Les considérants de la décision entreprise (p. 261 ss) concernant l'opposition interjetée par la CAP durant le délai de mise à l'enquête ne mentionnent pas expressément ce point; toutefois, seul le dispositif d'une décision peut être attaqué (ATF 124 II 361ss, PIERRE MOOR, Droit administratif, Volume II, Les actes administratifs et leur contrôle, 2^{ème} édition, Berne 2002, p. 568). L'autorité de céans ne voit pas en quoi les chiffres susmentionnés du dispositif feraient exception s'agissant de la recourante. Bien au contraire, une lecture un tant soit peu attentive des considérations de l'autorité de première instance s'agissant de l'expropriation (p. 152 et suivantes de la décision entreprise) permet de constater que cette décision n'empêche en aucun cas la recourante de tenter ultérieurement de faire valoir d'éventuelles prétentions devant la Commission fédérale d'estimation du 1^{er} arrondissement et que les prétentions déjà produites seront transmises au président de ladite commission. Dès lors qu'à teneur de l'article 48 PA, la qualité pour recourir suppose un intérêt à modifier effectivement le dispositif de la décision entreprise, le Tribunal de céans ne peut que constater que le recours est irrecevable pour ce motif déjà.

5.

La recevabilité du recours a également été contestée par les intimés au motif que la CAP ne dispose pas de la personnalité juridique et partant ne dispose pas du droit d'ester en justice.

Du point de vue de la recourante, la qualité pour recourir doit lui être reconnue au seul motif qu'elle a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure. Elle souligne en outre que les intimés n'ont pas contesté sa qualité de partie dans la procédure d'opposition.

Elle relève par ailleurs que sa capacité d'ester n'est pas douteuse, celle-ci ayant été reconnue par le Tribunal fédéral des assurances (ATF 127 V 34, 113 V 198) et découle de l'art. 78 al. 1 et 2 de ses statuts dans leur teneur au 1^{er} janvier 2008. Elle se réfère aussi à un jugement rendu par la Cour de Justice de la République et canton de Genève lui reconnaissant le droit de conclure des contrats de bail relatifs aux biens immobiliers qu'elle gère. Elle précise également que la Ville, les SIG et l'Etat de Genève ne peuvent signer des actes authentiques que sur la base d'un extrait certifié conforme du procès-verbal de la séance du Comité de gestion relatif à la prise de décision. Elle soulève enfin, à toutes fins utiles, qu'elle est particulièrement touchée par la décision de l'OFT, l'approbation du projet CEVA et les expropriations sans indemnisation lui causant des dommages évidents.

D'après les intimés, la recourante ne dispose pas de la personnalité juridique, ce que mentionnent ses statuts. Ainsi, et même si elle bénéficie d'une certaine autonomie, elle ne peut avoir, en l'absence d'une disposition légale lui octroyant une légitimation spéciale, qualité de partie dans une procédure ne concernant pas une décision dont elle est l'auteur. Ainsi, la qualité pour recourir doit lui être niée, ce qui entraîne l'irrecevabilité de son recours.

De son côté, l'OFT expose que les propriétaires des immeubles concernés par le projet litigieux forment une société simple. Chacun d'eux pouvant ainsi agir dans l'intérêt de la propriété commune sans le consentement des autres. Se fondant sur une lettre du 31 août 2006 que la Ville de Genève a adressée aux CFF, l'administration estime que celle-ci avait délégué à la CAP, au nom des trois propriétaires fonciers communs, le droit d'agir dans la procédure liée au projet CEVA en vue de défendre les intérêts communs. L'Office relève en outre, qu'en principe, le destinataire d'une décision a toujours qualité pour recourir. Aussi, était-il en droit d'entrer en matière sur l'opposition (déterminations du 14 juillet 2008).

6.

6.1 En l'occurrence, il convient en premier lieu de préciser qu'il ne s'agit pas d'analyser ici, si c'est à juste titre ou non que l'autorité inférieure a reconnu à la recourante la qualité de partie dans la procédure d'opposition. Il s'agit bien plutôt d'examiner si la CAP a la qualité pour recourir devant le Tribunal de céans, singulièrement la

capacité d'ester en justice que présuppose cette qualité. En tant que condition de recevabilité du recours, il appartient au TAF de contrôler d'office si elle est satisfaite (cf. BENOÎT BOVAY, Procédure administrative, Berne 2000, p. 145).

6.2 D'après l'article premier de ses statuts, la CAP est un service commun de la Ville de Genève, des Services Industriels de Genève et du personnel communal transféré dans l'administration cantonale genevoise en vertu de la loi constitutionnelle du 22 mars 1930 (ch. 1). Elle a pour but d'assurer ses membres contre les conséquences économiques résultant de la vieillesse, de l'invalidité et du décès en garantissant les prestations correspondant aux présents statuts (ch. 2). Elle est inscrite dans le registre de la prévoyance professionnelle et applique la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (ch. 4). Elle n'a pas la personnalité juridique (ch. 6).

La recourante est donc une institution de prévoyance de droit public sans personnalité juridique. Ce fait n'exclut cependant pas encore *ipso facto* une éventuelle capacité de recourir. En effet, le droit public n'a pas à s'en tenir aux types limitatifs de collectivités et d'établissements connus du droit privé; les règles particulières du droit privé (art. 52 et suivants du code civil suisse du 10 décembre 1907 [CC, RS 210]) n'étant, en vertu de l'art. 59 CC, pas applicables aux organisations et établissements de droit public fédéraux et cantonaux. Il peut donc créer toutes les formes de collectivités et d'établissements qu'il souhaite, les organiser comme il l'entend et les soumettre aux règles qu'il désire (BLAISE KNAPP, Précis de droit administratif, 4^e éd., Bâle/Francfort-sur-le-Main 1991, n. marg. 2492 p. 521). Il lui appartient en outre de déterminer si une autorité a la personnalité juridique (ATF 112 II 87 consid. 1b).

Lorsqu'une entité de droit public (établissement, corporation) est dotée de la personnalité morale, la capacité d'ester en justice, à savoir la capacité de procéder en personne, est indiscutable. En l'absence de personnalité juridique, elle est, en principe, démunie de cette capacité (cf. ANDRÉ GRISEL, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, vol. II p. 839), à moins que le législateur ne la lui reconnaisse expressément (cf. ATF 127 V 29 consid. 2). En telle occurrence, la capacité d'ester en justice est limitée au secteur juridique circonscrit par la législation topique et ne saurait être étendue au-delà. On ne voit en effet pas

qu'une entité sans existence juridique propre puisse procéder en justice dans des domaines où le droit public ne lui reconnaît aucune compétence. Il en va d'ailleurs également ainsi en droit privé pour les communautés dépourvues de la personnalité juridique (communauté des créanciers, société en nom collectif, société en commandite, communauté PPE), la loi leur conférant des pouvoirs déterminés qui leur permettent d'agir dans certains secteurs juridiques de manière autonome et, dans ce cadre, d'ester en justice (cf. ATF 113 II 283 consid. 2).

6.3 Dans son arrêt du 1^{er} mars 2001 (publié aux ATF 127 V 29), cité par la recourante, le Tribunal fédéral des assurances (TFA; actuellement, Cour des assurances sociales du Tribunal fédéral [TF]), a reconnu la capacité d'ester en justice à la CAP. Il a tout d'abord laissé ouverte la question de savoir si cette capacité n'était pas directement conférée aux institutions de prévoyance (de droit public) ne bénéficiant pas de la personnalité juridique par l'art. 73 de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP, RS 831.40), dans sa teneur en vigueur à cette époque. La Haute Cour a ensuite retenu que l'art. 86 al. 1 des statuts de la caisse (adoptés notamment par le Conseil municipal de la Ville de Genève et par le Conseil d'Etat du canton de Genève) était suffisamment explicite pour attribuer à cette dernière la capacité d'ester en justice, cette disposition faisant dûment référence à la procédure judiciaire. Elle confirmait ainsi un arrêt précédent (ATF 113 V 198) dans lequel elle avait admis tacitement cette capacité.

Actuellement, c'est l'article 78 al. 1 des statuts de la CAP qui prévoit, à l'instar de l'art. 86 al. 1 de l'ancienne version, que le Comité de gestion est représenté auprès des autorités publiques ainsi qu'en matière judiciaire par son président. Il ne faut cependant pas perdre de vue que la jurisprudence du TFA a été rendue dans des causes étroitement liées au but poursuivi par cette institution et défini à l'art. 1 ch. 2 des statuts. On ne saurait ainsi déduire de ces arrêts une capacité générale d'ester en justice dans des secteurs juridiques autres que ceux en lien avec le domaine d'activité de la caisse. Il en va d'ailleurs de même de l'arrêt de la Cour de justice de la République et canton de Genève du 16 juin 2008 où il a été reconnu à la CAP la capacité d'être partie à une procédure ouverte en matière de bail à loyer (et donc la capacité d'ester en justice) et celle de conclure des

contrats de bail concernant les biens immobiliers dont elle assure la gestion. En effet, ici aussi, le litige, portant sur la validité de l'avis de résiliation pour défaut de paiement de loyers, était étroitement lié au domaine d'activité de la caisse puisqu'il lui appartient de gérer les actifs (leurs revenus comptant parmi les ressources de la caisse [art. 19 des statuts]) qui lui sont exclusivement affectés par la Ville de Genève, les Services Industriels de Genève et l'Etat de Genève (cf. art. 81 et 85 des statuts), dont notamment des immeubles.

6.4 La présente procédure ne s'inscrit toutefois pas dans la même constellation. Il ne s'agit pas ici d'un litige en matière de prévoyance professionnelle ou de bail à loyer. Le projet de construction de la ligne ferroviaire CEVA affecte en premier lieu le régime de propriété des immeubles gérés par la CAP; les atteintes portées à ceux-ci se traduisant par une expropriation formelle ou matérielle. Or, les statuts ne confèrent à la caisse qu'une compétence de gestion des immeubles. A supposer que celle-ci comprenne également le pouvoir de prendre toutes les mesures nécessaires en vue de maintenir la valeur des immeubles soumis à sa gestion (comme par exemple leur entretien), on ne voit pas qu'elle puisse également s'étendre à toutes les mesures tendant à empêcher des atteintes à la propriété de ces objets. Il s'agit-là d'une compétence qui va bien au-delà de ce qui peut être déduit des statuts de la CAP. D'ailleurs, le pouvoir de gestion des actifs conférés à la caisse par les statuts ne saurait être assimilé à un blanc seing en matière de représentation. Les statuts distinguent en effet entre les actes de gestion courant pour lesquels notamment la seule signature du président suffit (cf. art. 79 al. 2 des statuts) et d'autres actes, plus importants (cf. art. 79 al. 3 des statuts), soit ceux impliquant le respect de la forme authentique, qui doivent, pour être valables, être munis de la signature d'un représentant de chacun des propriétaires communs des immeubles.

Dès lors la capacité d'ester en justice dans le cadre de la présente procédure ne peut pas être reconnue à la CAP.

6.5 Enfin, le Tribunal de céans constate que la procuration produite par le mandataire de la recourante porte la signature de l'administratrice et en aucun cas celle du président du Comité de gestion. Dès lors que l'acte considéré ici, à savoir un recours devant une autorité fédérale, excède le cadre normal des activités de la caisse, cette procuration aurait dû être signée à tout le moins par le

président du Comité de gestion et non par l'administratrice (article 78 ch. 1 et 79 ch. 2 *a contrario* des statuts). Bien que rendue attentive à l'exception d'irrecevabilité soulevée contre elle, la recourante n'a pas produit un tel document. Dès lors, même si le TAF admet à l'évidence qu'une procuration confère à un mandataire professionnel le droit de représenter son client en procédure de recours, encore faut-il que cette procuration lui soit conférée par une personne dûment légitimée à lui confier le mandat de recourir. Tel n'est pas le cas en l'espèce.

7.

Au vu des motifs qui précèdent, le recours est déclaré irrecevable.

8.

La procédure d'approbation des plans des chemins de fer a également pour fonction de permettre aux parties de former opposition contre des mesures d'expropriation qui les visent (article 18f LCdF). Dans la présente cause, les conclusions interjetées concernent exclusivement des questions liées à une expropriation. Dans ce cadre, la question des frais et dépens doit être jugée selon la LEx (arrêt du Tribunal fédéral du 18 octobre 2006 dans la cause 1E.7/2006, consid. 4.2). A teneur de l'article 114 al. 1 LEx, les frais causés par l'exercice du droit d'expropriation sont supportés par l'expropriant; l'autorité peut déroger à cette règle lorsque l'exproprié émet des réclamations manifestement abusives ou des prétentions nettement exagérées (art. 114 al. 2 LEx). S'agissant des dépens, l'expropriant est tenu de payer une indemnité convenable à l'exproprié à raison des frais de représentation nécessaire, si les conclusions de l'exproprié sont rejetées totalement ou de manière prépondérante, on peut renoncer en tout ou partie à allouer des dépens (art. 115 LEx et même arrêt que ci-dessus).

En l'espèce, dès lors et vu la nature de la cause, le TAF statuera sans frais. L'avance de frais de 1'500 francs versée par la recourante lui sera donc restituée dès l'entrée en force du présent arrêt. Quant aux dépens, vu l'issue de la cause, il n'en sera pas alloué.

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est déclaré irrecevable.

2.

Il est statué sans frais.

3.

L'avance de frais déjà versée par la recourante de Fr. 1500.- lui sera restituée dès l'entrée en force du présent arrêt.

4.

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

5.

Le présent arrêt est adressé :

- à la recourante (acte judiciaire)
- aux intimés (acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (n° de réf. 341.11/2006-0098 ; 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 :