RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1596/2022 DOMPU JTAPI/1276/2022

JUGEMENT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

DE PREMIÈRE INSTANCE

du 28 novembre 2022

dans la cause

A_____, représentée par Me Steve ALDER, avocat, avec élection de domicile

contre

Conseil d'État, représenté par Me Tobias ZELLWEGER, avocat, avec élection de domicile

EN FAIT

1. Dans le cadre de l'aménagement de l'autoroute de contournement de B_____, des travaux portant sur la construction d'un passage routier ont été exécutés en 1997 afin de relier la route C_____ à la route D_____. Plus particulièrement, le réaménagement routier du carrefour E_____ et l'arrivée de l'autoroute ont entrainé la construction de trois passages routiers franchissant les voies de chemin de fer.

   Il s'agit de trois ouvrages d'art (ci-après: OA) distincts, mais parallèles:

   - OA n° 1_____, passage supérieur voie latérale Est ;

   - OA n° 2_____, raccordement au viaduc de la voie centrale ;

   - OA n° 3_____, passage supérieur voie latérale Ouest.

   Ces ouvrages ont été réalisés au-dessus des parcelles n^{os} 4_____, 5_____, 6_____ et 7_____ de A_____ (ci-après: la ville), lesquelles font partie de son domaine public communal. Ils franchissent également la parcelle n° 8_____ appartenant aux Chemin de fer fédéraux (ci-après: CFF).

   La voie latérale Est (entre les parcelles n^{os} 4_____ et 6_____) et la voie latérale Ouest (entre les parcelles n^{os} 5_____ et 7_____) relient la route C_____ à la route D_____. Le viaduc de la voie centrale se situe au bout de la tranchée couverte du E_____ et permet à l'autoroute de contournement de B_____ de se raccorder sur la route D_____.

2. Le 24 septembre 1999, trois conventions ont été conclues entre les CFF et le canton de Genève (ci-après: le canton), concernant respectivement la voie latérale Est, la voie latérale Ouest et le raccordement au viaduc de la voie centrale. Celles-ci règlent entre autres les questions de propriété desdits ouvrages, du partage des frais de construction, d'entretien et de renouvellement, de responsabilité ainsi que de restrictions de circulation.

3. Ces conventions ont un contenu identique, hormis au sujet de la détermination de leur objet. Elles indiquent toutes :

   - art. 3 : le canton est le maître de l'ouvrage aussi bien pour les travaux routiers que pour l'ouvrage dénivelé ;

   - art. 6 : les CFF cèdent gratuitement au canton de Genève, au point de croisement, l'usage du domaine dont ils sont et demeurent propriétaires, conformément à l'art. 25 al. 2 de la loi fédérale sur les chemins de fer du 20 décembre 1957 (LCdF – RS 742.101) ;

- art. 7 : le coût des travaux est intégralement pris en charge par le canton de Genève ;

- art. 8 : le nouveau passage supérieur comprenant la structure porteuse, le tablier, les appuis, les piles, les culées, les murs, ses équipements, ainsi que ses accès routiers sont propriétés du canton.

- art. 9 : le canton est responsable de l'entretien et du renouvellement de l'ouvrage, ainsi que des accès routiers dont il deviendra propriétaire. Il en prend tous les frais à sa charge, y compris les prestations fournies par les CFF.

4. De leur réalisation à 2014, la ville a assumé l'exploitation et l'entretien courant des passages supérieurs voies latérales Est et Ouest, pour pallier aux problèmes sécuritaires, et a assuré le service hivernal.

5. Par courrier du 28 juillet 2014, la direction des ponts et chaussées (ci-après: la DPC) du département de l'environnement, des transports et de l'agriculture, devenu le département des infrastructures (ci-après: DI), a informé la ville qu'en 2013, une inspection avait mis à jour une dégradation importante des joints de dilatation du passage supérieur de la voie latérale Ouest, en lui demandant d'exécuter et de prendre à sa charge les travaux nécessaires à la remise en état dudit passage.

6. Par pli du 11 novembre 2014, la ville a refusé de réaliser les travaux. Selon les conventions conclues en 1999 entre le canton de Genève et les CFF, elle n'était pas propriétaire des ouvrages d'art. À sa connaissance, il n'existait aucune convention récente transférant les droits et obligations résultant desdites conventions du canton à la ville, ni une tentative de déclassement ou de désaffectation sur la base de l'art. 5 de la loi sur les routes du 28 avril 1967 (LRoutes - L 1 10).

   Un avis de droit du professeur F_____ du 3 novembre 2014 était joint à ce courrier, lequel concluait que l'unique propriétaire des ouvrages et débiteur de leur entretien était l'État de Genève conformément aux conventions passées entre celui-ci et les CFF, dès lors qu'il n'existait aucune convention plus récente transférant les droits et obligations à la ville et qu'aucune tentative de déclassement ou de désaffectation des voies latérales Est et Ouest en route communale sur la base de l'art. 5 LRoutes n'avait pu être identifiée. L'art. 3 du Règlement concernant la classification des voies publiques du 27 octobre 1999 (RCVP – L 1 10.03) n'avait jamais été modifié depuis son adoption et les travaux préparatoires de la loi portant révision de la classification des voies publiques cantonales et communales (PL 7749-A) du 5 novembre 1998, sur laquelle s'était fondé le Conseil d'État pour établir le RCVP, ne mentionnaient à aucun moment qu'un déclassement desdits tronçons était à prévoir.

7. Par courrier du 10 octobre 2017, la DPC a informé la ville que vu la dégradation des joints de dilatation et son refus de s'occuper de l'ouvrage, une inspection desdits joints serait réalisée afin d'évaluer leur état, la possibilité de les réparer ou la nécessité de les changer. Il était précisé que cette intervention était menée par la DPC en tant qu'autorité cantonale de surveillance et ne l'engageait nullement quant à la procédure en cours de détermination de la propriété de l'ouvrage.

8. Le 9 février 2018, la DPC a communiqué à la ville le rapport « Inspection urgente des joints de chaussées » établi le 4 décembre 2017 par la société G_____, lequel révélait que les joints de dilatation du passage supérieur voie latérale Ouest étaient fortement dégradés et présentaient en plusieurs endroits des signes d'une ruine localisée. Elle allait procéder à l'exécution des travaux de remplacement nécessaires dans les deux mois à venir. Cette intervention, menée en tant qu'autorité de cantonale de surveillance, ne l'engageait nullement quant à la procédure de détermination de la propriété de l'ouvrage.

9. Le 22 juin 2020, des inconnus ont provoqué un incendie sous le passage supérieur voie latérale Est. Une inspection réalisée suite au sinistre a révélé un défaut de résistance de la structure primaire de l'ouvrage. Une réduction conséquente du poids des véhicules autorisés à circuler sur l'ouvrage, puis un étayage provisoire, ont été mis en place en urgence par la DPC et un projet de remise en état a été établi, lequel devait faire l'objet d'une autorisation de construire.

10. Par pli du 26 janvier 2021, l'OCGC a sollicité de la ville qu'elle appose sa signature sur le formulaire de demande d'autorisation de construire en tant que requérante et propriétaire de la chaussée, dès lors qu'il s'agissait d'une route communale principale appartenant à son domaine public.

11. Par courrier du 22 février 2021, la ville a indiqué à l'OCGC qu'elle ne pouvait pas signer le formulaire de requête en tant que requérante, dès lors qu'elle n'était pas propriétaire de l'ouvrage d'art, mais uniquement en tant que propriétaire des parcelles adjacentes n^{os} 6_____ et 4_____.

12. Par courrier du 23 mars 2021, la DPC a proposé une rencontre avec la ville, sans que cette dernière n'y donne suite.

13. Par pli du 26 avril 2021, la ville a réitéré sa position.

14. Par courrier recommandé du 21 mai 2021, l'OCGC a rappelé à la ville les dégâts constatés et l'urgence d'effectuer les travaux permettant de rétablir la capacité portante du pont latéral Est sur les voies CFF et d'assurer la durabilité de la structure endommagée.

15. Le 16 août 2021, sur sollicitation de l'OCGC, un avis de droit a été rédigé par Mes H_____ et I_____, lequel arrivait à la conclusion que la propriété et l'entretien desdits ouvrages d'art revenaient à la ville en vertu du droit cantonal.

16. Par courrier recommandé du 8 octobre 2021, le Conseiller d'État en charge du DI a indiqué à la ville que le passage supérieur voie latérale Est était une voie publique communale principale selon la carte annexée à la LRoutes et au RCPV. Sur la base de cette classification et conformément aux art. 22 et 25 LRoutes, les travaux de construction, d'élargissement et de correction des voies publiques et des ouvrages d'art qui en dépendent, étaient étudiés et exécutés sous la direction de la ville. L'exécution des travaux d'entretien des voies publiques communales incombait ainsi aux villes.

    Il était également relevé que la ville n'avait formulé aucune opposition lors de la procédure de consultation qui avait précédé l'adoption de la loi cantonale portant révision de la classification des voies publiques cantonales et communales du 5 novembre 1998 (PL 7749-A), sur laquelle était fondée le RCVP. Elle avait donc tacitement accepté cette classification et s'y était d'ailleurs conformée pendant de nombreuses années. Elle ne pouvait rien tirer des conventions conclues entre le canton et les CFF, auxquelles elle n'était pas partie, conformément au principe de relativité des contrats.

17. Le 17 novembre 2021, la ville a fait savoir qu'elle considérait toujours que la prise en charge des frais d'entretien et de réfection de l'ouvrage d'art incombait à l'État de Genève.

18. Par décision du 30 mars 2022, le Conseil d'État a ordonné à la ville de procéder à l'exécution des travaux de remise en état de l'ouvrage d'art OA n° 1_____ – Passage supérieur voie latérale Est, faisant partie de la route D_____ entre la limite communale J_____ et la route D_____ (RC 9_____), dans un délai de trente jours.

19. Par acte du 16 mai 2022, la ville, sous la plume de son conseil, a formé recours contre la décision précitée auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après: le tribunal), concluant à son annulation, sous suite de frais et dépens.

    Des doutes pouvait être émis quant à la recevabilité du recours, raison pour laquelle un recours avait également été déposé auprès du Grand Conseil.

    Les passages supérieurs se situaient en surplomb d'une voie ferrée appartenant aux CFF. En conséquence, les art. 24 ss LCdF s'appliquaient. Ces dispositions étaient déjà applicables au moment de la construction de l'ouvrage, étaient reprises dans le contenu matériel des conventions, et l'étaient également concernant la réfection de l'ouvrage.

    Il n'était pas envisageable pour le canton de ne pas appliquer le droit fédéral au profit de disposition de droit cantonal. L'art. 29 LCdF permettait de déterminer qui devait exécuter les travaux d'entretien et assumer les coûts. La jurisprudence du

Tribunal fédéral avait par ailleurs confirmé cette conclusion à propos de l'art. 31 al. 2 LCdF.

À l'origine, tel que le confirmaient les conventions conclues en 1999 avec les CFF, le canton était propriétaire de l'ouvrage d'art dont la réfection était envisagée. Il n'existait aucun acte, notamment une convention entre les parties au litige, qui aurait eu pour conséquence de lui transférer la propriété de cet ouvrage. Il appartenait donc au canton d'accomplir les travaux nécessaires à la sécurisation du passage supérieur et d'en supporter les coûts. Les règles de la LRoutes permettant de déterminer qui du canton ou d'une ville devait exécuter sur le réseau routier cantonal ou communal des travaux d'entretien et les assumer financièrement, ne s'intéressaient pas à l'identité du propriétaire du tronçon mais uniquement la classification administrative de la voie publique en question. En revanche, dès lors que la voie publique concernée croisait une voie ferrée, les règles de la LCdF s'appliquaient.

Le canton, en tant que propriétaire de l'ouvrage endommagé, était également perturbateur par situation, dès lors que l'identité des individus responsables de l'incendie était inconnue. En effet, ni le canton ni la ville ne pouvaient être considérées comme perturbateurs par comportement, n'étant pas à l'origine de l'incendie.

20. Le 15 juin 2022, la présidence du Grand Conseil a sollicité du tribunal des renseignements quant à sa compétence pour recevoir le recours.

21. Le 9 août 2022, le Conseil d'État, sous la plume de son conseil, a transmis ses observations, concluant au rejet du recours, sous suite de frais.

La compétence ratione materiae revenait au tribunal et non au Grand Conseil. La décision querellée ne visait pas l'exécution d'aménagements nécessaires à la sécurité de la circulation mais des travaux de remise en état afin de remédier au défaut de résistance de la structure primaire de l'ouvrage d'art concerné.

L'objet du litige, le pont latéral Est, était situé sur une partie de la route C_____, laquelle, selon la carte annexée à la LRoutes et du RCVP, était une route communale principale appartenant à la ville.

Selon la LRoutes, la propriété de l'ouvrage d'art n'était pas déterminante. Seule la classification administrative en voie publique communale était décisive pour déterminer les droits et obligations de la ville. Dès lors que la route C_____ n'était pas classée en voie publique cantonale et qu'elle n'appartenait pas à un propriétaire privé, elle était une voie publique communale ex lege. Aucun acte formel n'était nécessaire pour confirmer cette affectation. La question de la propriété de l'ouvrage d'art pouvait ainsi rester ouverte, bien que la lecture des dispositions de la loi sur le domaine public du 24 juin 1961 (LDPu - L 1 05), en

combinaison avec celles de la LRoutes, conféraient également un droit de propriété à la ville. Cette dernière était donc tenue d'assumer les frais de remise en état et d'entretien de l'ouvrage d'art.

Les dispositions de la LRoutes n'entraient pas en conflit avec les normes de la LCdF.

L'OA n° 2_____ (raccordement au viaduc de la voie centrale) appartenait au réseau des routes nationales et en 1997, la construction et l'entretien des routes nationales formaient encore une tâche des cantons. Les OA n^{os} 1_____ et 3_____ ayant été réalisés en parallèle, il était logique que le canton fût également intervenu en qualité de maître d'ouvrage. Ces trois ouvrages franchissaient une voie des CFF, de sorte que l'art. 25 LCdF trouvaient à s'appliquer, ce qui avait donné lieu à l'établissement des conventions entre le canton de Genève et les CFF.

Le Tribunal fédéral ne s'était prononcé sur la prise en compte de normes du droit cantonal que dans la mesure où elles prévoyaient un régime différent au sujet de la répartition des frais. Les art. 24 ss LCdF n'avaient pas pour objet de déterminer le propriétaire d'une route publique, cette question relevant exclusivement du droit cantonal, hormis pour les routes nationales. Il revenait aux cantons de tracer le réseau routier, de construire ainsi que d'entretenir les routes et de déterminer qui du canton, d'une ville ou d'un privé en était propriétaire, ou responsable. À Genève, la matière était régie par la LRoutes.

En vertu du droit cantonal, la ville devait être qualifiée de propriétaire de l'ouvrage d'art concerné.

Les conventions bilatérales entre le canton de Genève et les CFF ne constituaient pas du droit fédéral au sens de l'art. 49 Cst., dès lors qu'elles ne contenaient aucune règle de droit, mais uniquement des clauses contractuelles. Selon le principe de relativité des contrats, elles ne liaient que les parties signataires et ne déployaient aucun effet juridique à l'égard des tiers. Dès lors, une éventuelle incohérence entre le droit cantonal et les clauses contractuelles desdites conventions ne constituait pas une violation du principe de la primauté du droit fédéral. Bien que ces conventions désignaient le canton comme propriétaire et qu'en vertu de celles-ci il était lié aux CFF, cela ne préjugeait pas de la répartition des tâches entre le canton de Genève et ses communes et ses obligations devaient être accomplie en conformité avec son droit interne. La notion de « canton » dans les conventions pouvait être interprétée dans le sens où le canton était lié en sa qualité d'autorité de surveillance, même si la voie concernée était une route communale devant être entretenue par une ville genevoise selon le droit cantonal.

Au demeurant, bien que la convention relative à l'OA n° 2_____ (raccordement au viaduc de la voie centrale) désignait le canton comme propriétaire, cet ouvrage

était aujourd'hui entretenu par la Confédération, sans qu'il n'en résulte une violation du droit fédéral.

La théorie du perturbateur par situation ne s'appliquait pas au cas d'espèce dès lors que selon le droit cantonal, le devoir d'entretenir la route communale principale incombait uniquement à la ville.

Enfin, la ville, comptant plus de dix mille habitants, ne pouvait prétendre à une indemnité de procédure.

22. Le 9 août 2022, la recourante, sous la plume de son conseil, a répliqué.

La problématique ne ressortait pas de la LRoutes mais de la LCdF. En tout état, aucune de ces lois ne permettaient de déterminer l'identité du propriétaire. Cet élément ressortait des conventions conclues entre le canton et les CFF.

Le raisonnement concernant la relativité des conventions n'était pas convaincant et elle pouvait se baser sur ces actes juridiques dès lors que les droits réels, dont faisait partie le droit de propriété, déployaient un effet erga omnes, opposable à tout un chacun. Aucune loi, ni aucune convention ayant pour effet de transférer la propriété de l'ouvrage concerné n'avait été adopté, respectivement conclue. Le seul acte pertinent était le RCVP, qui avait pour seule conséquence de procéder à une classification administrative du réseau routier cantonal en application de la LRoutes. En outre, le RCVP était entrée en vigueur le 4 novembre 1999, soit postérieurement à la conclusion par l'État de Genève des conventions avec les CFF, et la classification issue du RCVP reposait sur la loi portant révision de la classification des voies publiques cantonales et communales du 5 novembre 1998. Ainsi, lorsque le canton avait négocié et paraphé ces conventions, le tronçon en question ressortait déjà au réseau routier communal, sans que la ville ne fût associée d'une quelconque façon à la conclusion de ces conventions. Il était ainsi clair qu'au moment de leur conclusion, le canton était désigné comme propriétaire depuis sa construction et l'était encore.

23. Le 31 août 2021, la présidence du Grand Conseil a transmis au tribunal une copie de son courrier à la ville, lequel indiquait qu'il le considérait comme compétent, le litige ne relevant pas d'un cas d'application de l'art. 14 LRoutes.

24. Le 14 septembre 2022, le Conseil d'État, sous la plume de son conseil, a dupliqué.

La LCdF ne contenait aucune règle permettant de déterminer l'identité du propriétaire d'une nouvelle voie de communication. L'art. 25 LCdF a contrario ne permettait pas de conclure que celui qui avait financé les travaux d'installation, voire d'entretien ou de renouvellement d'une nouvelle voie de communication en était le propriétaire. Il appartenait au droit cantonal de définir quelle était la nature du droit sur le domaine public, à quelle collectivité il appartenait et quels étaient

les usages des dépendances domaniales, comme c'était le cas pour l'ouvrage d'art litigieux, lequel appartenait au domaine public artificiel.

Le droit de l'État sur le domaine public était un droit sui generis qu'il convenait de distinguer du strict droit de propriété civil. Le contenu des conventions ne déployait d'effet qu'envers les parties, sans aucun effet erga omnes. En outre, le Conseil d'État n'était pas compétent pour attribuer une route au réseau des voies publiques cantonales ou au réseau des voies publiques communales en dérogation à la classification déjà opérée par le législateur cantonal.

Lors de la conclusion des conventions, la route D_____ appartenait déjà aux voies publiques communales. L'adoption du RCVP avait simplement confirmé ce classement, qui valait également pour l'ouvrage d'art concerné. L'engagement pris par le canton vis-à-vis des CFF de prendre en charge le financement des travaux de construction de l'ouvrage d'art concerné n'était pas de nature à modifier le droit de propriété sur ce dernier.

25. Le détail des écritures sera repris dans la partie « En droit » en tant que de besoin.

EN DROIT

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).

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.

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.

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

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 a, 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).

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).

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).

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.

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;

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.

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.

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.

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. 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.).

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. 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.).

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.

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

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).

16. De jurisprudence constante, pour interpréter un contrat, tant de droit public que de doit 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).

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

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.

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.).

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).

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).

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

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).

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).

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 nettoiement 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 nettoiement de la chaussée (art. 25 al. 1 et 2 LRoutes).

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).

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 n^{os} 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

entre les CFF et le canton de Genève ne remettant pas en cause cette articulation prévue par la LRoutes.

Partant, le grief est rejeté.

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

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).

PAR CES MOTIFS

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

DE PREMIÈRE INSTANCE

1. déclare recevable le recours interjeté le 16 mai 2022 par A_____ contre la décision du département du territoire du 30 mars 2022;

2. le rejette ;

3. met à la charge de la recourante un émolument de CHF 1'200.-, lequel est partiellement couvert par l'avance de frais ;

4. dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité de procédure ;

5. dit que, conformément aux art. 132 LOJ, 62 al. 1 let. a et 65 LPA, le présent jugement est susceptible de faire l'objet d'un recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (10 rue de Saint-Léger, case postale 1956, 1211 Genève 1) dans les trente jours à compter de sa notification. L'acte de recours doit être dûment motivé et contenir, sous peine d'irrecevabilité, la désignation du jugement attaqué et les conclusions du recourant. Il doit être accompagné du présent jugement et des autres pièces dont dispose le recourant.

Siégeant : Sophie CORNIOLEY BERGER, présidente, Patrick BLASER et Julien PACOT, juges assesseurs.

Au nom du Tribunal :

La présidente

Sophie CORNIOLEY BERGER

Copie conforme de ce jugement est communiquée aux parties.

Genève, le La greffière