

BGE 145 II 218

Bundesgericht (BGE), 2019-05-08, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_BGE_145_II_218

FR: ATF 145 II 218

IT: DTF 145 II 218

Regeste

Regeste Art. 18 EBG und Art. 11 Abs. 1 und 2 TrG; eidgenössisches Plangenehmigungsverfahren für Eisenbahn- und Trolleybusanlagen; Voraussetzungen, unter denen eine Teil eines umfangreichen Eisenbahnprojekts bildende Erschliessungsstrasse als Eisenbahnanlage (bzw. Trolleybusanlage) im Sinne des Bundesrechts zu qualifizieren ist. Fall eines grossen Eisenbahn- und Trolleybusprojekts im Stadtgebiet, dessen Betrieb die Schliessung bestehender Strassenachsen für den motorisierten Individualverkehr erfordert. Das eidgenössische Plangenehmigungsverfahren (Art. 18 ff. EBG und Art. 11 TrG) muss auch die Schaffung einer neuen Erschliessungsstrasse umfassen; diese ist als Eisenbahnanlage im Sinne von Art. 18 Abs. 1 EBG (bzw. als Trolleybusanlage im Sinne von Art. 11 Abs. 1 TrG) zu qualifizieren: sie steht in engem sachlichem Zusammenhang zum Bahnbetrieb, indem sie darauf abzielt, die mit der - notwendigen - Schliessung gewisser Strassenachsen einhergehenden Verkehrsbeeinträchtigungen zu reduzieren (E. 4.3.1); Bestehen eines räumlichen Zusammenhangs zwischen den projektierten Strecken des öffentlichen Verkehrs, der neuen Erschliessungsstrasse und den durch sie entlasteten Strassenkreuzungen, die alle zum eng gefassten Perimeter des Lausanner Stadtzentrums gehören (E. 4.3.2). Eine einheitliche eidgenössische Plangenehmigung drängt sich schliesslich auch aus Gründen der Koordination auf (E. 4.3.3).

Regeste Art. 18 LCdF et art. 11 al. 1 et 2 LTro; procédure fédérale d'approbation de plans ferroviaires et de trolleybus; conditions auxquelles une desserte routière, inscrite dans un projet ferroviaire d'envergure, doit être qualifiée d'installation ferroviaire (respectivement d'installation de trolleybus) au sens du droit fédéral. Cas d'un grand projet d'équipement ferroviaire et de trolleybus en milieu urbain nécessitant, pour les besoins de son exploitation, la fermeture d'axes routiers existants au trafic motorisé individuel. La procédure fédérale unique d'approbation des plans (art. 18 ss LCdF et art. 11 LTro) doit également englober la création d'une nouvelle desserte routière; celle-ci doit être qualifiée d'installation ferroviaire au sens de l'art. 18 al. 1 LCdF (respectivement d'installation de trolleybus au sens de l'art. 11 al. 1 LTro): elle présente un lien matériel étroit avec l'exploitation ferroviaire en tant qu'elle vise à pallier les perturbations du trafic générées par la fermeture - nécessaire - de certains axes routiers (consid. 4.3.1); existence d'un lien spatial entre les voies de transports publics projetées, les carrefours routiers soulagés par la desserte et l'emplacement de cette dernière, l'ensemble s'inscrivant dans le périmètre restreint du centre-ville de Lausanne (consid. 4.3.2). Une procédure fédérale unique d'approbation des plans s'impose enfin pour des motifs de coordination (consid. 4.3.3).

Regesto Art. 18 Lferr e art. 11 cpv. 1 e 2 LIF; procedura federale di approvazione di piani ferroviari e di filobus; condizioni alle quali un collegamento stradale, inserito in un progetto ferroviario di ampia portata, dev'essere qualificato come impianto ferroviario

(rispettivamente impianto di filobus) ai sensi del diritto federale. Caso di un grande progetto di infrastruttura ferroviaria e di filobus in area urbana, il cui esercizio implica la chiusura al traffico motorizzato individuale di assi stradali esistenti. La procedura federale unica di approvazione dei piani (art. 18 segg. Lferr e art. 11 LIF) deve includere anche la realizzazione di un nuovo asse stradale, che dev'essere qualificato quale impianto ferroviario ai sensi dell'art. 18 cpv. 1 Lferr (rispettivamente d'impianto di filobus ai sensi dell'art. 11 cpv. 1 LIF): esso presenta uno stretto nesso materiale con l'esercizio ferroviario, nella misura in cui mira a compensare le perturbazioni del traffico causate dalla - necessaria - chiusura di determinati assi stradali (consid. 4.3.1); esistenza di un nesso spaziale tra le progettate linee di trasporto pubblico, gli incroci stradali decongestionati dal nuovo collegamento stradale e l'ubicazione di quest'ultimo, tutti situati all'interno del ristretto perimetro del centro città di Losanna (consid. 4.3.2). Una procedura federale unica per l'approvazione dei piani s'impone finalmente per motivi di coordinazione (consid. 4.3.3).

Erwägungen

E. 4

Dès lors que la liaison routière Vigie-Gonin est englobée dans la décision d'approbation du 7 mars 2016 (cf. consid. 3 non publié), il convient, à ce stade, d'examiner si l'OFT était compétent pour en approuver les plans en application de l' art. 18 al. 1 LCdF . Le Tribunal fédéral procédera à cette analyse, qui relève de l'application du droit fédéral (art. 106 al. 1 LTF); l'instance précédente a par ailleurs formellement statué sur ce point - essentiellement en lien, il est vrai, avec le défrichement -, bien qu'elle ait préalablement jugé que la PAP n'englobait pas cet ouvrage. Devant le Tribunal fédéral et en substance, la société de transports recourante soutient que cette mesure routière servirait principalement à l'exploitation du projet ferroviaire, au sens de l' art. 18 al. 1 LCdF (et du trolleybus à haut niveau de service; cf. art. 11 al. 1 de la loi fédérale du 29 mars 1950 sur les entreprises de trolleybus [LTro; RS 744.21], dont la teneur est voisine de celle de l' art. 18 al. 1 LCdF), celle-ci visant à absorber le trafic individuel motorisé (ci-après: TIM) exclu de la rue de Genève et de l'axe Chauderon - St-François, fermés au trafic par la mise en sites propres des voies de transports projetées. En réponse au recours, A. et consorts contestent ce dernier point de vue. Selon eux, il n'existerait ni lien fonctionnel ni lien géographique entre la rampe routière litigieuse et le projet de tramway; le Tribunal administratif fédéral aurait ainsi à bon droit nié la compétence de l'OFT pour approuver cet ouvrage. Quant à l'OFT, il soutient en premier lieu que le retrait du viaduc Vigie-Gonin remettrait en question la nature même du projet de transports publics, à savoir une amélioration de l'accessibilité du centre-ville. L'office fédéral relève ensuite que le projet approuvé par l'instance précédente ne correspond ainsi plus à celui mis à l'enquête ni aux variantes examinées en cours d'instruction. L'OFT maintient que cet ouvrage routier vise à endiguer l'augmentation du TIM générée par la fermeture d'axes routiers existants pour les besoins du "t1" et BGE 145 II 218 S. 224 du BHNS, augmentation que le réseau existant n'est pas en mesure d'absorber. L'avenue Jules-Gonin serait enfin le tronçon routier le plus proche pour rediriger le TIM directement depuis la portion de route réservée au tramway.

E. 4.1

Aux termes de l' art. 18 al. 1 LCdF , les constructions et installations servant exclusivement ou principalement à la construction et à l'exploitation d'un chemin de fer (installations ferroviaires) ne peuvent être établies ou modifiées que si les plans du projet ont été

approuvés par l'autorité compétente, à savoir l'OFT (cf. art. 18 al. 2 LCdF ; avant le 1^{er} janvier 2016 également le DETEC s'agissant de grands projets; à ce sujet cf. Message du 4 septembre 2013 relatif à la modification du droit des entreprises de transport routier et du droit pénal des transports, FF 2013 6466 ch. 2.4). L'approbation des plans couvre toutes les autorisations requises par le droit fédéral (art. 18 al. 3 LCdF). Aucune autorisation ni aucun plan relevant du droit cantonal ne sont requis; le droit cantonal est pris en compte dans la mesure où il n'entrave pas de manière disproportionnée l'accomplissement des tâches de l'entreprise ferroviaire (art. 18 al. 4 LCdF). Par opposition, l'établissement et la modification de constructions ou d'installations ne servant pas exclusivement ou principalement à l'exploitation ferroviaire (installations annexes) sont régis par le droit cantonal; l'accord de l'entreprise ferroviaire ou la consultation de l'OFT sont toutefois nécessaires dans certains cas (art. 18m al. 1 et 2 LCdF). Selon la jurisprudence, est considéré comme une installation servant exclusivement ou principalement le chemin de fer le projet qui présente, d'un point de vue matériel et spatial, un rapport nécessaire et étroit avec l'exploitation ferroviaire (ATF 127 II 227 consid. 4 p. 234; ATF 111 Ib 38 consid. 6c p. 44; arrêt 1C_32/2017 du 6 mars 2018 consid. 6.1). Servent toutefois simultanément l'exploitation ferroviaire et la circulation routière notamment les carrefours entre rail et route; il s'agit de constructions mixtes qui contiennent régulièrement des éléments en lien avec l'exploitation ferroviaire et d'autres étrangers à ce domaine. En principe, une procédure unique d'approbation doit être suivie (cf. ATF 127 II 227 consid. 4a p. 234; ATF 122 II 265 consid. 3 p. 269; arrêt 1C_463/2010 du 24 janvier 2011 consid. 2.2, in RtiD 2011 II p. 228). Selon l'objectif principal poursuivi par l'installation en cause, celle-ci devra faire l'objet d'une procédure d'approbation relevant du droit ferroviaire ou, au contraire, être autorisée par le biais de la procédure cantonale applicable (cf. ATF 127 II 227 BGE 145 II 218 S. 225 consid. 4 p. 234 s.). Dans ce cadre, il ne s'agit pas seulement de se fonder sur l'ampleur des modifications projetées, sur le plan respectivement routier ou ferroviaire, mais essentiellement sur l'objectif principal poursuivi par le projet; en d'autres termes, il convient, dans chaque cas particulier, de déterminer si la construction ou l'installation répond au premier chef aux besoins de l'exploitation ferroviaire ou à ceux de la circulation routière (cf. ATF 127 II 227 consid. 5 p. 236 s.; arrêts 1C_32/2017 précité consid. 6.1; 1C_463/2010 du 24 janvier 2011 consid. 2.2, in RtiD 2011 II p. 228 et les arrêts cités; 1A.117/ 2003 du 31 octobre 2003 consid. 2.3, in ZBl 105/2004 p. 497).

E. 4.2

L'instance précédente a reconnu que pour parvenir à des cadences d'exploitation suffisantes, le "t1" devait être mis en site propre, ce qui requerrait la fermeture de la rue de Genève au trafic. Elle a également constaté que la liaison routière Vigie-Gonin visait à absorber le report du TIM entraîné par cette fermeture. Le tribunal en a tout d'abord déduit que cet ouvrage présentait indubitablement un lien avec le projet ferroviaire. Dans un deuxième temps, il a cependant estimé que ce lien n'était pas suffisant pour inclure le viaduc dans la procédure d'approbation ferroviaire au sens des art. 18 ss LCdF . D'un point de vue spatial, l'instance précédente a émis des doutes quant à l'existence d'un rapport étroit, la liaison Vigie-Gonin étant éloignée d'environ 150 m du tracé ferroviaire et nullement reliée à l'infrastructure du "t1" ou du BHNS. Sur le plan matériel, pour exclure l'existence d'un tel lien, le tribunal s'est essentiellement fondé sur le fait que l'ouvrage litigieux ne servira pas exclusivement à absorber le report du TIM émanant des axes fermés à la circulation: l'utilisation de la rampe sera en effet ouverte à tout citoyen, qu'il s'agisse de conducteurs de véhicules à moteur, de cyclistes ou encore de piétons (cf. Convention d'utilisation du viaduc

Vigie-Gonin TW-J-1.1, p. 4). Il a également relevé que le fonctionnement du carrefour de Chauderon-Sud ne pouvait être garanti sans cette liaison. Le Tribunal administratif fédéral en a conclu que le trait prédominant du viaduc était ainsi de servir les besoins de la circulation routière. L'instance précédente a partant jugé que l'OFT n'était pas compétent pour approuver les plans du viaduc Vigie-Gonin. Dans le prolongement de cette première conclusion, le tribunal a - en toute logique - estimé que l'approbation des plans du défrichement et des expropriations nécessaires à la réalisation de cet ouvrage routier ne devait pas non plus être englobée dans la procédure fédérale d'approbation. BGE 145 II 218 S. 226

E. 4.3.1

Il faut certes concéder à l'instance précédente que le viaduc Vigie-Gonin présente des aspects routiers indéniables, celui-ci pouvant être emprunté indistinctement par l'ensemble des usagers du réseau routier. Il n'en demeure pas moins que la réalisation de cette liaison est exclusivement dictée par la mise en sites propres des lignes de transports en commun projetées. Comme le souligne l'OFT dans sa décision d'approbation (cf. DAP, ch. 1.2 p. 15), la mise en site propre constitue une exigence fixée par la concession octroyée aux TL (cf. décision du Conseil fédéral du 16 septembre 2011 p. 8 s.). Or, à la lumière du dossier, il apparaît - ce qui n'est pas discuté - que le réseau routier actuel n'est pas en mesure d'absorber de manière satisfaisante le report du TIM entraîné par la fermeture des axes dédiés aux "t1" et au BHNS (rue de Genève et rue des Terreaux), entraînant un risque de saturation en particulier au niveau du carrefour de Chauderon-Sud (cf. rapport accessibilité 081+04, p. 22 s.; note DRPJ-NO-116 du 21 juillet 2014 sur l'accessibilité au centre-ville de Lausanne: analyses trafic sans la liaison Vigie-Gonin, de variantes d'aménagement et du gabarit de cette liaison routière, p. 7; observations de l'OFT du 24 avril 2018 p. 2; voir également consid. 2.2 non publié). Or, la réalisation de la rampe Vigie-Gonin constitue l'une des mesures routières d'accompagnement préconisées pour assurer le maintien - en phase d'exploitation du "t1" et du BHNS - d'un fonctionnement satisfaisant du réseau existant. Ainsi, en tant qu'il constitue une réponse aux inconvénients générés par la mise en sites propres des axes réservés au "t1" ainsi qu'au BHNS, le viaduc Vigie-Gonin présente un lien étroit avec le projet ferroviaire au sens de l' art. 18 al. 1 LCdF . Cela est d'autant plus vrai que, dans la situation présente, le réseau routier existant (en particulier les axes et carrefour concernés par le report du TIM) permet de gérer les charges de trafic actuelles (cf. note DRPJ-NO-116 précitée, p. 7). La réalisation du viaduc n'apparaît ainsi pas comme une mesure directement imposée par des impératifs routiers, mais comme une mesure nécessaire à la réalisation de l'élément principal du projet, à savoir la création de deux lignes de transports publics en sites propres (cf. ATF 127 II 227 consid. 5 p. 236 s.; arrêt 1C_32/2017 du 6 mars 2018 consid. 6.3.1).

E. 4.3.2

La liaison litigieuse présente par ailleurs un lien spatial avec le projet ferroviaire. Il est certes établi que celle-ci sera localisée à 150 m du tracé ferroviaire. Néanmoins, comme le souligne l'OFT, il BGE 145 II 218 S. 227 n'y a pas d'axe "plus proche que l'avenue Jules Gonin pour rediriger le TIM directement depuis le tronçon de route qui sera réservé au "t1"". Il apparaît en effet, à la lumière des plans versés au dossier, que cette avenue constitue un axe routier parallèle à la rue de Genève et à la rue des Terreaux, toutes deux fermées au TIM pour les besoins du projet. Ces trois axes, de même que le viaduc litigieux, ainsi que les tronçons routiers et le carrefour soulagés par la réalisation de cet ouvrage,

s'inscrivent au demeurant dans un périmètre restreint du centre-ville de Lausanne et présentent ainsi un lien de proximité évident. Au regard de la localisation de ces différents éléments du projet, force est de reconnaître que le viaduc Vigie-Gonin aura pour vocation première d'accueillir le TIM déplacé par la fermeture des rues de Genève et des Terreaux. Les axes fermés à la circulation étant des routes publiques, il n'est du reste guère pertinent de tirer argument - comme le fait l'instance précédente - de la possible utilisation de cette rampe par tout usager du réseau routier, pour en exclure tout caractère ferroviaire.

E. 4.3.3

Pour des motifs liés à la coordination, il s'impose enfin également de soumettre l'ensemble du projet, y compris la liaison Vigie-Gonin, à une procédure d'approbation unique. En effet, il apparaît qu'en l'état actuel du projet la suppression de cette liaison conduirait à une saturation du réseau routier (cf. consid. 4.3.1). Le projet ferroviaire ne saurait partant être approuvé - comme l'a pourtant fait le Tribunal administratif fédéral - sans également inclure, dans l'examen, les mérites et inconvénients de cette mesure d'accompagnement. A défaut, on court le risque non seulement d'alourdir inutilement le processus d'approbation, mais également - et surtout - d'aboutir, selon le résultat de procédure routière cantonale, à des décisions inconciliables, ce que le législateur a précisément entendu éviter en adoptant les art. 18 ss LCdF (ainsi que l' art. 11 LTro ; cf. Message du 25 février 1998 relatif à la loi fédérale sur la coordination et la simplification des procédures d'approbation des plans, FF 1998 2227; voir également art. 25a LAT [RS 700]; arrêt 1C_32/2017 du 6 mars 2018 consid. 6.3.3). Une telle concentration des procédures se justifie en outre particulièrement dans le cadre de projets d'envergure (simplification et accélération des procédures d'approbation des "grands projets d'équipement", cf. Message, FF 1998 2224) - à l'instar du projet litigieux - qui soulèvent de nombreuses problématiques tant techniques qu'environnementales, et mettent en présence de nombreux intérêts privés et publics divergents. BGE 145 II 218 S. 228

E. 4.4

En définitive, à la lumière de l'agencement du projet soumis à l'OFT par les TL, l'instance précédente a violé le droit fédéral en excluant de la PAP la mesure d'accompagnement Vigie-Gonin; le grief est admis. Il s'ensuit que c'est également à tort que le Tribunal administratif fédéral a exclu de son examen les problématiques liées au défrichement et aux expropriations nécessaires à la réalisation de cet ouvrage. Pour ces motifs, l'arrêt attaqué doit être annulé et la cause renvoyée à l'instance précédente afin qu'elle procède à l'examen du projet tel qu'approuvé par l'OFT, en d'autres termes, en incluant dans son analyse l'ensemble des aspects liés à la réalisation de la liaison Vigie-Gonin et le traitement des griefs dirigés contre cet ouvrage. Si les inquiétudes affichées par la société de transports recourante en lien avec le retard engendré par un tel renvoi sont compréhensibles, le Tribunal fédéral ne saurait cependant statuer sur la base du projet incomplet approuvé par l'instance précédente (art. 107 al. 2 LTF ; cf. BERNARD CORBOZ, Commentaire de la LTF, 2 e éd. 2014, n os 10 ss ad art. 107 LTF).

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