

# **BVGer BVGE 2008/40 vom 25. Juni 2008**

Bundesverwaltungsgericht, 2008-06-25, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger\\_BVGE\\_2008\\_40](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_BVGE_2008_40)

FR: TAF BVGE 2008/40 du 25 juin 2008

IT: TAF BVGE 2008/40 del 25 giugno 2008

## **Regeste**

Infrastructure ferroviaire", "Mesures de protection contre le bruit", "Procédure administrative et procédure du Tribunal administratif fédéral (divers)", "Expropriation

## **Erwägungen**

### **E. 3**

Il convient d'examiner si c'est à juste titre que l'OFT s'est déclaré incompétent pour statuer sur les requêtes de mise en conformité ou d'assainissement et d'ouverture d'une procédure d'expropriation déposées par les époux B. et P.

### **E. 4.1**

Les limitations des nuisances sonores sont régies essentiellement par la loi sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (LPE, RS 814.01), singulièrement par les art. 11 à 25, et par l'ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB, RS 814.41). La LPE est applicable aux atteintes dues à l'exploitation d'installations, par quoi elle entend notamment les voies de communication et les véhicules (art. 7 al. 1 et al. 7 LPE). Selon l'art. 36 LPE, l'exécution de la loi incombe aux cantons, sous réserve de l'art. 41 LPE. Cette dernière disposition procède à une énumération des articles de la loi dont l'exécution appartient à la Confédération. Aucun ne porte sur les nuisances sonores. Néanmoins, l'autorité fédérale chargée d'exécuter une autre loi fédérale ou un traité international est, dans l'accomplissement de cette tâche, responsable de l'application de la loi sur la protection de l'environnement (art. 41 al. 2 LPE). L'OPB repose sur les mêmes principes. Ainsi, il appartient aux cantons d'exécuter cette ordonnance, à moins que celle-ci ne confie l'exécution à la Confédération (art. 45 al. 1 OPB). C'est en particulier le cas des prescriptions sur la limitation des émissions (cf. art. 4, art. 7 à 9 et art. 12 OPB), sur l'assainissement (art. 13, art. 14, art. 16 à 18 et art. 20 OPB) ainsi que sur la détermination et l'évaluation des immissions de bruit (art. 36, art. 37 et art. 40 OPB), dont l'exécution relève de la compétence de l'OFT, dans la mesure où lesdites prescriptions concernent les installations ferroviaires (cf. art. 45 al. 3 let. a OPB).

### **E. 4.2**

Selon l'OFT, les voies de raccordement litigieuses sont assimilées à des installations annexes au sens de l'art. 18m de la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCdF, RS 742.101), et non à des installations ferroviaires définies à l'art. 18 de cette même loi. Sachant que l'art. 45 al. 3 let. a OPB, qui fonderait sa compétence, se réfère aux installations ferroviaires, l'OFT estime qu'il n'est pas compétent pour statuer sur les requêtes de mise en conformité ou d'assainissement des voies litigieuses. De leur côté, les époux B. sont d'avis que la nature des voies ferroviaires en cause (voie de raccordement, de triage, de circulation) n'est pas déterminante. Ce qui est décisif, c'est de savoir dans quelle mesure

l'installation litigieuse produit des atteintes, telles que le bruit. A leur avis, transposer des notions spécifiques à la législation en matière de chemin de fer dans celle sur la protection de l'environnement conduit à des impasses. Ainsi, ce sont en premier lieu les dispositions générales ou introductives des ordonnances d'application de la LPE qui doivent préciser la notion d'installation, et plus particulièrement celle de voie de communication au sens de l'art. 7 al. 7 LPE. L'interprétation des notions utilisées par les ordonnances ne sauraient exclure certaines voies de communication. En outre, l'ordonnance du 16 décembre 1985 sur la protection de l'air (OPAir, RS 814.318.142.1) se réfère à toutes les voies ferrées sans distinction entre celles ouvertes au trafic général et celles de raccordement. Il n'y a donc pas de raison de procéder à une distinction entre l'OPB et l'OPAir. Enfin, s'il fallait admettre la distinction retenue dans la décision attaquée entre installations ferroviaires et installations annexes, l'OPB ne trouverait pas application pour ces dernières. En effet, l'art. 2 al. 1 OPB, qui définit la notion d'installation fixe, cite uniquement les installations ferroviaires et non les installations annexes. Or, l'art. 45 al. 3 let. a OPB a pour but d'attribuer l'application de la législation en matière de bruit à une autorité centrale unique, ce pour l'ensemble des voies ferrées. Par ailleurs, toujours d'après les recourants, la solution de l'OFT conduirait à admettre pour une seule et même installation, soit la gare de A., la compétence de l'OFT pour la ligne principale et celle de l'autorité cantonale pour les autres voies parallèles lorsqu'il s'agit de trancher un litige en application de la législation en matière de bruit. Cela est absurde et incompatible avec l'exigence d'une évaluation et donc d'un traitement global des atteintes au sens de l'art. 8 LPE. Pour sa part, P. estime, s'agissant des mesures d'assainissement requises, que la compétence de l'OFT est fondée sur l'art. 45 al. 3 let. a OPB.

### **E. 4.3**

En l'occurrence, les nuisances sonores dont se plaignent les recourants émanent des trains, singulièrement des manoeuvres que ceux-ci effectuent sur les voies en cause. Aux termes de l'art. 4 al. 4 OPB, les émissions produites par les appareils et machines qui servent au fonctionnement d'une installation fixe sont limitées par les prescriptions sur les installations fixes. Il y a donc lieu de se référer aux prescriptions relatives aux installations fixes, et singulièrement aux voies ferrées litigieuses.

#### **E. 4.3.1**

En application de l'art. 45 al. 3 let. a OPB, la compétence de l'OFT est fondée lorsque les prescriptions en matière de bruit concernent des installations ferroviaires. Au sens de la loi fédérale sur les chemins de fer, les installations ferroviaires sont les constructions et installations servant exclusivement ou principalement à la construction et à l'exploitation d'un chemin de fer. Pour de telles infrastructures, l'OFT, respectivement le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) pour les grands projets ferroviaires cités en annexe à la loi, sont compétents pour approuver les plans. L'approbation des plans couvre l'ensemble des autorisations requises par le droit fédéral (cf. art. 18 al. 1 à 3 LCdF). En revanche, les constructions ou les installations ne servant pas exclusivement ou principalement à l'exploitation ferroviaire sont des installations annexes régies par le droit cantonal (art. 18m LCdF).

#### **E. 4.3.2**

Il s'agit d'analyser si, au vu des art. 18 et 18m LCdF, les installations litigieuses à l'origine des nuisances sonores dont se plaignent les recourants sont des installations ferroviaires ou

annexes.

#### **E. 4.3.2.1**

A teneur de la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les voies de raccordement ferroviaires (ci-après: LVR, RS 742.141.5), l'on entend par voies de raccordement, les voies-mères, les voies de liaison et les voies de chargement (art. 2 let. f LVR). Les voies-mères sont celles qui desservent plusieurs voies de liaison à partir du réseau de chemin de fer (art. 2 let. g LVR), les voies de liaisons celles qui relient des raccordés au réseau du chemin de fer, à une voie-mère ou à la voie d'un raccordé aval (art. 2 let. h LVR), et les voies de chargement celles qui sont sises sur le domaine du chemin de fer, qui servent au trafic d'un ou de plusieurs raccordés et qui ne sont pas la propriété du chemin de fer (art. 2 let. i LVR). Un raccordé est le titulaire d'un droit réel sur une voie de raccordement (art. 2 let. a LVR). Selon le message du Conseil fédéral du 14 novembre 1988 relatif à cette loi (FF 1988 III 1374, ci-après: message), les voies de raccordement sont des installations servant au transport de marchandises au moyen de véhicules circulant sur des rails. En outre, elles doivent obligatoirement être reliées, directement ou indirectement au réseau ferroviaire, si bien que les installations de ces voies doivent être construites de telle façon que le matériel roulant du chemin de fer et du raccordé circule librement d'un type de voies à l'autre, sans qu'un transbordement soit nécessaire (message, p. 1374 et 1382 s.).

#### **E. 4.3.2.2**

Selon les plans à l'appui de la demande d'autorisation de construire déposée par l'entreprise E., la gare de A. compte une voie principale constituée de la ligne Y. (voie 1). A celle-ci sont reliées d'autres voies, utilisées essentiellement pour les mouvements de manoeuvre des trains de marchandises. Sur le vu de la définition ci-avant, les voies litigieuses doivent être qualifiées de voies de raccordement. Or, conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral (TF), de laquelle il n'y a pas lieu de s'écarter, les voies de raccordement n'appartiennent pas aux installations ferroviaires au sens de l'art. 18 LCdF, mais bien plutôt aux installations annexes définies à l'art. 18m LCdF (cf. arrêt du TF 2A.507/2003 du 29 novembre 2004 consid. 4.2.3, publié in Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 2005, p. 483 ss, 489; cf. aussi ALDO ZAUGG/PETER LUDWIG, Baugesetz des Kantons Bern vom 9. Juni 1985, partie I [art. 1-52, öffentliches Baurecht], p. 28 ad art. 1 n° 36d). Cela est d'ailleurs conforme à l'art. 1 al. 1 de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur les infrastructures ferroviaires non-assujetties à la loi sur les chemins de fer (OINALCF, RS 742.120), selon lequel les infrastructures ferroviaires qui ne servent pas au transport concessionnaire des voyageurs et qui ne sont pas ouvertes à l'accès au réseau ne sont pas soumises à la loi sur les chemins de fer.

#### **E. 4.3.2.3**

Contrairement à ce que soutiennent les recourants, l'on ne saurait donner à la notion d'installations ferroviaires au sens de l'OPB une définition différente de celle prévue par la législation sur les chemins de fer. Il ne faut en effet pas perdre de vue que la LCdF n'est pas une loi se limitant à codifier, par exemple, des règles techniques de construction et de sécurité des installations (à cet égard cf. l'ordonnance sur les chemins de fer du 23 novembre 1983 [OCF, RS 742.141.1]). Ainsi, elle régit la procédure d'approbation des plans des infrastructures ferroviaires et fixe la compétence des autorités chargées de veiller au respect du droit fédéral en matière de protection de l'environnement, singulièrement de l'OPB, en fonction de la nature de l'installation en cause. En particulier, considérer qu'en

application de l'OPB, la notion d'installations ferroviaires inclurait également les installations annexes, impliquerait une intervention de l'autorité fédérale dans la procédure cantonale d'approbation des plans d'une installation annexe en dehors des cas prévus par l'art. 18m al. 2 LCdF, ce qui serait contraire à la lettre et à l'esprit de l'art. 18m LCdF. Par cette disposition, le législateur a clairement voulu dessaisir l'autorité fédérale d'une compétence de décision pour la confier de manière exclusive à l'autorité cantonale chargée de l'approbation des plans d'une telle installation, celle-ci étant compétente pour accorder toutes les autorisations requises. Une telle solution s'inscrit dans la logique de la concentration des procédures (cf. message relatif à la loi fédérale sur la coordination et la simplification des procédures d'approbation des plans du 25 février 1998 [FF 1998 2221, 2267]). Cela implique que l'autorité cantonale tienne compte des dispositions fédérales en matière de protection contre le bruit. S'il s'avère, après la construction de l'installation, que les normes en matière de bruit ne sont pas respectées, la compétence demeure cantonale.

#### **E. 4.3.2.4**

L'argumentation développée par les recourants en relation avec les art. 7 al. 7 LPE et art. 2 al. 1 de l'OPB n'est pas de nature à remettre en cause ce qui précède. En effet, la distinction qui est faite entre installations ferroviaires et installations annexes dans la LCdF a pour effet de répartir les compétences entre les autorités fédérales et cantonales, et non de faire sortir certaines infrastructures ferroviaires du champ d'application des normes sur la protection de l'environnement, singulièrement de celles régissant les nuisances sonores. Ainsi, la construction ou la modification d'installations annexes au sens de la LCdF doit également satisfaire aux prescriptions de la LPE et de l'OPB. En particulier, l'art. 2 al. 1 OPB première phrase, donne une définition très large des installations fixes et se réfère notamment à toutes les autres installations non mobiles dont l'exploitation produit du bruit extérieur, dont pourraient faire partie en particulier les installations annexes. Quant à la seconde phrase de l'alinéa premier de cet article, elle se borne à fournir une liste exemplative des installations tombant sous le coup de cette ordonnance, si bien qu'il n'y a aucune raison d'exclure les installations annexes du champ d'application de cette ordonnance. Par ailleurs, les recourants ne sauraient rien tirer du fait que la distinction opérée par la LCdF entre installations ferroviaires et installations annexes aboutit à reconnaître la compétence de l'autorité fédérale pour une ligne principale (réseau de chemin de fer) et celle d'une autorité cantonale pour les voies de raccordement. Ce cas de double procédure a été voulu par le législateur fédéral lorsqu'il a soumis, dans la LCdF, les installations annexes - qui sont elles aussi susceptibles de produire du bruit - au droit cantonal (cf. supra consid. 4.3.2.3).

#### **E. 4.3.3**

Il suit de ce qui précède que les installations fixes litigieuses sont des installations annexes et qu'elles sont, en tant que telles, régies par le droit cantonal, si bien que l'OFT n'est pas compétent pour statuer sur les requêtes de mise en conformité ou d'assainissement y afférentes.

#### **E. 4.3.4**

L'on relèvera que l'OFT n'est pas plus compétent en application de la loi fédérale du 24 mars 2000 sur la réduction du bruit émis par les chemins de fer (RS 742.144). Cette loi, qui complète la LPE, règle la réduction du bruit émis par les installations ferroviaires existantes. A son art. 13, elle prévoit que les procédures et les compétences sont régies par la LCdF. Or, on l'a vu, les nuisances sonores émanent de voies de raccordement, qui sont

qualifiées d'installations annexes au sens de l'art. 18m LCdF, celles-ci étant régies par le droit cantonal.

## **E. 5**

Il s'agit encore d'examiner si la compétence de l'OFT est donnée en matière d'expropriation.

### **E. 5.1**

Selon l'art. 3 de la loi fédérale du 20 juin 1930 sur l'expropriation (LEx, RS 711), le droit d'expropriation est exercé par la Confédération en vertu d'une décision du Conseil fédéral, à moins que la législation fédérale n'attribue cette compétence à une autre autorité (al. 1). Ce droit peut être conféré à des tiers sur la base soit d'un arrêté fédéral pour les travaux qui sont dans l'intérêt de la Confédération ou d'une partie considérable du pays, soit d'une loi fédérale pour d'autres buts d'intérêt public (al. 2). La LEx est applicable aux installations ferroviaires (art. 18 et art. 18a LCdF), alors que le droit cantonal d'expropriation est applicable aux installations annexes (cf. art. 18m LCdF; voir aussi ATF 127 II 227 consid. 3). Cette division entre le droit fédéral et le droit cantonal d'expropriation, quant à leur champ d'application respectif, est toutefois remise en cause par les art. 16 et art. 21 al. 3 LVR, en tant que législation spéciale à la LCdF. Il résulte en effet de l'art. 21 al. 3 LVR que, sauf dispositions contraires de la LVR, la procédure d'expropriation pour les voies de raccordement est régie par les dispositions de la LEx, bien qu'il s'agisse d'installations annexes (cf. consid. 4.3.3 ci-avant). La raison pour laquelle le législateur a prévu l'application du droit fédéral d'expropriation aux voies de raccordement tient au fait que peu de législations cantonales prévoyaient un droit d'expropriation en la matière (cf. message, p. 1374 et 1385). Par ailleurs, la procédure d'expropriation se limite au traitement des prétentions communiquées en application de l'art. 30 al. 1 let. c LEx, les oppositions à l'expropriation étant exclues, de même que les demandes tendant à une modification des plans (cf. art. 16 al. 3 LVR).

### **E. 5.2**

Le droit d'introduire la procédure formelle d'expropriation appartient à l'expropriant, c'est-à-dire au titulaire d'un droit d'expropriation légal ou à celui à qui un tel droit a été (ou peut être) conféré par l'autorité compétente. Ainsi, lorsqu'un propriétaire voisin d'un ouvrage d'utilité publique se prétend victime d'une expropriation formelle de ses droits de voisinage et qu'une procédure d'expropriation formelle n'est pas ouverte selon les art. 27 et suivants LEx (dépôt des plans, etc.), il doit demander à l'expropriant qu'il ouvre la procédure d'expropriation ou alors s'adresser à l'autorité compétente pour conférer un tel droit afin qu'elle astreigne l'expropriant à en faire usage, l'exproprié ne pouvant pas agir directement auprès de la Commission fédérale d'estimation. Un refus de mettre en oeuvre cette procédure doit être signifié sous la forme d'une décision pouvant faire l'objet d'un recours, le cas échéant devant le Tribunal fédéral en dernière instance (cf. ATF 124 II 543 consid. 4a, ATF 116 Ib 249 consid. 1a; voir aussi PIERMARCO ZEN-RUFFINEN/CHRISTINE GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, pp. 525-526). L'exercice du droit d'expropriation découle lui-même, pour les voies de raccordement, de l'approbation du plan d'affectation (art. 16 al. 1 en corrélation avec l'art. 5 LVR). Ce droit est exercé par la collectivité chargée d'établir le plan d'affectation. Celle-ci peut toutefois céder son droit d'expropriation à un raccordé, moyennant une déclaration écrite (art. 16 al. 2 LVR). Selon l'art. 5 LVR, dans la mesure où cela est possible et adéquat, les cantons font en sorte, par des mesures

d'aménagement du territoire, que les zones industrielles et artisanales soient desservies par des voies de raccordement (al. 1). Si le plan d'affectation existant doit être complété à cette fin, l'autorité cantonale chargée d'établir les zones réservées arrête le tracé des voies de raccordement (al. 2).

### **E. 5.3**

Selon l'OFT, lorsque sont en cause des voies de raccordement, l'exercice du droit d'expropriation appartient à la collectivité chargée d'établir le plan d'affectation conformément à l'art. 16 LVR. Ainsi la procédure ressortit-elle à l'autorité cantonale. L'absence de plan d'affectation ne saurait avoir pour conséquence de fonder une compétence fédérale autrement inexistante. De leur côté, les époux B. soutiennent que l'art. 16 LVR ne saurait totalement exclure l'application de l'art. 3 LCdF, par lequel la Confédération a délégué, d'une manière générale, son droit d'exproprier aux CFF. Si tel devait être le cas, cela aboutirait à un résultat peu raisonnable. Ainsi, lorsque la voie de raccordement est construite et exploitée par un particulier, celui-ci pourrait exercer le droit d'expropriation sur la base d'une subdélégation. En revanche compte tenu de l'art. 16 al. 2 LVR, l'autorité publique cantonale devrait toujours exercer elle-même le droit d'expropriation lorsque la voie de raccordement est construite et exploitée par les CFF ou une entreprise concessionnaire, une subdélégation n'étant pas prévue dans ce cas. Aussi conviendrait-il de déterminer préjudiciellement si les CFF sont à tout le moins exploitants des voies litigieuses. Quant à P., il considère que le DETEC étant compétent pour octroyer l'autorisation d'exploitation des voies litigieuses, il lui incombe également d'ouvrir une procédure d'expropriation.

### **E. 5.4**

Les arguments des recourants ne peuvent être retenus. Il résulte en effet des dispositions régissant les voies de raccordement ferroviaires, singulièrement des art. 5 et 16 LVR, que le droit d'expropriation appartient à l'autorité cantonale. Ce droit ne dépend pas du droit de propriété sur les voies de raccordement, mais bien, conformément à la lettre de l'art. 16 al. 2 LVR, de la compétence d'établir un plan d'affectation régissant les voies de raccordement. Par ailleurs, qu'un tel plan existe ou non en l'occurrence n'a pas d'incidence, dès lors que le droit d'expropriation appartient en premier lieu à la collectivité publique chargée de l'établir, et non uniquement à celle qui l'a déjà établi. Enfin, les recourants ne sauraient déduire de l'art. 3 LCdF un droit d'expropriation des CFF en matière de voies de raccordement, dès lors qu'une loi fédérale - soit la LVR - règle spécialement cette question. Cela étant, conformément aux art. 16 et 21 al. 3 LVR, c'est le droit fédéral d'expropriation qui est applicable aux voies de raccordement, même si elles font partie des installations annexes, et bien que l'autorité titulaire du droit d'expropriation soit l'autorité cantonale. Il appartiendra donc à cette dernière d'ouvrir la procédure d'expropriation et de communiquer à la Commission fédérale d'estimation (2ème arrondissement; cf. ordonnance du 17 mai 1972 sur les arrondissements fédéraux d'estimation [RS 711.11]) les prétentions des recourants (cf. art. 30 al. 1 let. c LEx et art. 16 al. 3 LVR). Il s'ensuit que l'OFT n'est pas plus compétent pour statuer sur les requêtes tendant à l'ouverture d'une procédure d'expropriation.

## **E. 6**

Reste à déterminer si l'OFT était tenu d'intervenir en qualité d'autorité de surveillance.

### **E. 6.1**

Il ressort de l'art. 17 al. 1 LVR que les CFF sont l'autorité de surveillance pour les voies de raccordement à leur réseau. En revanche, pour toutes les autres voies de raccordement, la surveillance est exercée par l'OFT. En l'occurrence, les voies d'où émane le bruit sont reliées à la ligne principale Y. faisant partie du réseau des CFF, si bien que l'OFT n'est pas autorité de surveillance au sens de cette disposition. Une telle compétence ne saurait pas non plus être déduite de l'art. 17 al. 2 LVR. En application de cette disposition, l'OFT intervient lorsque les CFF ne peuvent s'entendre avec les tiers intéressés. Il découle de l'interprétation de l'art. 1 LVR ainsi que du message (p. 1374 et 1388) que par tiers intéressés, il faut entendre les raccordés ainsi que les co-utilisateurs des voies de raccordement. Les recourants n'appartiennent à aucune de ces catégories.

### **E. 6.2**

Selon l'art. 10 LCdF, l'OFT est l'autorité de surveillance pour la construction et l'exploitation des chemins de fer. Il résulte cependant du message du Conseil fédéral relatif à la LVR que les voies de raccordement ne constituent pas des chemins de fer au sens de l'art. 1 LCdF. Seules les voies ferroviaires ouvertes au transport public entre deux ou plusieurs destinations sont des chemins de fer au sens de la loi. Le transport de marchandises par le biais de voies de raccordement n'entre pas dans cette catégorie, dans la mesure où le grand public ne peut y recourir pour le transport de ses marchandises, moyennant le paiement d'une simple taxe (cf. message, p. 1374 et 1382; cf. en outre art. 1 al. 1 OINALCF). Aussi l'OFT n'est-il pas autorité de surveillance lorsqu'il s'agit de voies de raccordement.

### **E. 6.3**

L'on relèvera enfin qu'en application de l'art. 21 al. 1 let. c LVR, l'OFT connaît des litiges portant sur l'application de la LCdF, notamment à la construction et à l'exploitation des voies de raccordement, à leurs croisements avec des routes et d'autres installations ainsi qu'aux véhicules. Toutefois, en l'occurrence, les recourants demandent la mise en conformité ou l'assainissement ainsi que l'ouverture d'une procédure d'expropriation, si bien que le litige ne porte pas sur l'application de la LCdF. Aucune compétence de l'OFT ne peut donc être tirée de cette disposition. Il résulte des différents considérants ci-avant que l'OFT n'est pas compétent, à quel que titre que ce soit, pour statuer sur les requêtes qui lui ont été soumises. Il était donc fondé à rendre une décision d'irrecevabilité.

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