



(Version anonymisée)

L'OFFICE FÉDÉRAL DES TRANSPORTS

Dans l'affaire

d'une entreprise de transport (ET)

contre

M.,

représentée par Louis Waltenspühl, avocat, 1204 Genève

concernant

Répartition des frais relatifs à l'équipement de passages à niveau

I. a constaté:

1. L'ET exploite la ligne du chemin de fer A-B.
2. Dans le cadre d'une campagne de sécurisation des passages à niveau de cette ligne, l'ET prévoit notamment d'équiper deux passages à niveau sis sur la commune de B. Il s'agit des passages à niveau de C. et de la halte de Ch. Ceux-ci se trouvent sur une parcelle directement voisine de celles appartenant à M., propriétaire du C.

Les installations de sécurité projetées se composent de feux routiers et de signaux acoustiques.

3. L'ET a soumis à M., en sa qualité de propriétaire des parcelles directement concernées par les installations de sécurité, un projet de convention relatif au financement desdites installations. Selon ce projet daté du 4 octobre 2004, les frais d'établissement sont estimés sur la base d'un devis à CHF 318'763.05.

Compte tenu d'une subvention fédérale prévue pour le passage à niveau de la halte de Ch., le solde se monte à CHF 224'676.05. Selon le projet de convention établi par l'ET, la moitié de ce montant doit être prise en charge par M. Cela correspond à CHF 112'338.-.

4. Par courriers des 3 novembre et 6 décembre 2004, M. a informé l'ET qu'elle contestait cette clé de répartition. Elle a formulé une contre-proposition, acceptant de participer aux frais d'équipement des passages à niveau à concurrence d'un montant forfaitaire de CHF 60'000.-.

5. Par courrier du 7 janvier 2005, l'ET a invité l'Office fédéral des transports (ci-après : OFT) à statuer sur la question de la répartition des frais relatifs à l'équipement des passages à niveau.
6. Dans sa demande, l'ET expose que les passages à niveau en question datent de la construction du chemin de fer en 1895. Certes, relève l'ET, le trafic tant ferroviaire que routier a augmenté au cours du siècle dernier, mais l'équipement de ces passages à niveau n'est pas causé par l'augmentation du trafic. Il est aujourd'hui indispensable de sécuriser le trafic routier et ferroviaire aux passages à niveau non gardés, en plus de l'obligation légale de les équiper conformément à l'ordonnance sur les chemins de fer.

L'ET reconnaît un trafic ferroviaire d'environ quarante trains par jour sur les passages à niveau en question. Elle considère que le trafic routier est certainement un peu plus élevé que la quinzaine de franchissements alléguée par M. Il y a lieu d'ajouter à ce trafic les livreurs, les visiteurs et l'exploitation agricole. Le trafic ferroviaire a légèrement augmenté au cours de ces trente dernières années, en raison de l'adjonction de quelques trains en soirée.

L'ET estime que la pose de feux clignotants aux deux passages à niveau de M. apporte une amélioration sensible aux conditions de sécurité existantes. Elle considère en conclusion qu'un partage des frais par moitié paraît équitable.

En annexe à sa demande, l'ET a transmis divers documents, dont un devis général détaillé daté du 7 janvier 2005 et le projet de convention du 4 octobre 2004.

7. M. a pris position sur la demande de l'ET par courrier du 28 février 2005. Elle est propriétaire de C. Sa propriété est traversée par la ligne de l'ET. Les passages à niveau que l'ET envisage d'équiper, soit ceux de C. et de la halte de Ch., sont situés sur sa propriété.

Six personnes habitent C.; il s'agit de M. et de cinq locataires, dont un ne dispose pas de permis de conduire. M. considère que, largement compté, ces personnes franchissent quotidiennement la ligne de chemin de fer une quinzaine de fois au maximum, ce nombre de franchissements comprenant également ceux effectués par les livreurs, les visiteurs et le fermier qui exploite le domaine.

Ce nombre limité de personnes empruntant la route de C. doit être mis en balance avec le nombre bien plus élevé d'usagers du chemin de fer, dont une quarantaine de convois empruntent quotidiennement la ligne en question.

De plus, le trafic routier n'est aucunement appelé à se développer, les dépendances de C. ne pouvant de toute façon accueillir qu'un nombre limité de locataires. L'adaptation des installations de sécurité n'est aucunement le résultat d'un développement, encore moins d'un besoin, lié au trafic routier.

M. n'est pas opposée au principe de la mise en place des installations de sécurité; elle considère cependant la répartition des frais proposée par l'ET comme inéquitable. Par contre-proposition du 3 novembre 2004, réitérée le 6 décembre 2004, elle a accepté de participer à concurrence de CHF 60'000.- au coût des installations.

Elle conclut à ce que les frais d'équipement des passages à niveau, déduction faite de sa participation à hauteur de 25%, soit à concurrence de CHF 60'000.-, soient mis à la charge de l'ET.

8. Par courrier du 4 mars 2005, l'OFT a transmis pour information la prise de position de M. à l'ET. Il a, à cette occasion, communiqué aux parties la clôture de la procédure d'instruction, les faits pertinents étant suffisamment établis.

II. a pris en considération:

A Formellement:

1. Conformément à l'article 40, alinéa 2 de la loi fédérale sur les chemins de fer (LCdF; RS 742.101), l'OFT statue sur les litiges relatifs à l'application des dispositions du chapitre IV de la LCdF concernant les frais et leur répartition, ainsi que sur les indemnités.

Les articles 25 à 32 LCdF, qui règlent notamment la question des frais relatifs aux croisements entre les chemins de fer et les autres installations, appartiennent au chapitre IV de la LCdF. L'OFT est en conséquence compétent pour statuer sur le présent litige.

2. Il s'agit en l'espèce d'une procédure administrative similaire à la procédure de recours devant les autorités administratives fédérales conformément aux articles 44 et suivants de la loi fédérale sur la procédure administrative fédérale (PA; RS 172.021). Elle ne lui correspond toutefois pas entièrement (ATF 97 I 591, cons. 4). A défaut de règles de procédure spécifiques, ce sont les règles de la procédure administrative relatives à la promulgation d'une décision (articles 1 à 43 PA) qui s'appliquent.

B Matériellement:

1. Les passages à niveau dont il est question datent de l'avènement de la ligne de chemin de fer, en 1895. L'établissement de la ligne de chemin de fer a provoqué les croisements avec des installations préexistantes, en l'espèce les routes menant à C.
2. Le trafic ferroviaire se monte à environ quarante convois par jour. Celui-ci a légèrement augmenté ces trente dernières années, en raison de l'adjonction de quelques trains en soirée. L'ET considère toutefois que l'équipement des passages à niveau n'est pas causé par l'augmentation du trafic.

3. Le trafic routier se monte quotidiennement à une quinzaine de franchissements de la ligne de chemin de fer. Comme l'unique immeuble accessible par ces passages à niveau ne peut accueillir qu'un nombre limité de personnes, le trafic routier ne semble pas appelé à se développer.
4. M. ne conteste ni la nécessité d'équiper les passages à niveau, ni l'équipement projeté par l'ET, ni le montant total de CHF 318'763.05 devisé pour l'opération; elle s'oppose uniquement à la répartition des frais proposée par l'ET. L'objet du litige se limite dès lors à déterminer la clé de répartition applicable au cas concret.

M. conclut à ce que les frais d'équipement des passages à niveau, déduction faite de sa participation à hauteur de 25%, soit à concurrence de CHF 60'000.-, soient mis à la charge de l'ET.

5. Les articles 25 à 32 LCdF règlent la question de la répartition des frais relatifs aux croisements entre les lignes de chemins de fer et d'autres installations. Il s'agit en l'espèce de répartir les coûts découlant de l'équipement de deux passages à niveau existants.

En l'absence de convention entre les intéressés, l'article 32 LCdF ne s'applique pas. Comme il s'agit en l'espèce d'un croisement entre un chemin de fer et une route, les articles 30 et 31 LCdF (croisement avec d'autres voies ferrées, resp. d'autres installations) peuvent également être exclus. Les articles 25, 26, alinéa 1 et 28 LCdF ne sont pas directement applicables, puisqu'il ne s'agit en l'espèce ni d'un nouveau croisement (art. 25 et 28 LCdF), ni du remplacement ou de la suppression d'un passage à niveau existant (art. 26, al. 1 LCdF). L'article 27 LCdF (participation à raison des avantages) s'applique quant à lui dans tous les cas, dans une deuxième étape.

6. Dans une première étape, il convient de déterminer si la clé de répartition doit être fixée en application de l'article 26, alinéa 2 ou de l'article 29 LCdF.
 - 6.1 L'article 26, alinéa 2 LCdF s'applique à tous les cas de changements apportés à un croisement en dehors de l'hypothèse prévue à l'alinéa premier du même article. Son champ d'application s'étend notamment à l'adaptation et au perfectionnement des installations de sécurité. En vertu de cette disposition, l'entreprise de chemin de fer et le propriétaire de la route se répartissent les frais découlant de l'ensemble des modifications aux installations ferroviaires ou routières dans la mesure où elles sont dues au développement du trafic empruntant l'un ou l'autre des moyens de communication.
 - 6.2 Dans sa décision du 5 avril 2001 (Commune de MuttENZ c. CFF; A-2000-33), la Commission de recours en matière d'infrastructures et d'environnement (CRINEN; ci-après: la Commission; jusqu'au 30 juin 2004, la Commission de recours DETEC) s'est prononcée au sujet de l'article 26, alinéa 2 LCdF. Elle a notamment dit que cette

disposition s'appliquait à la modification d'une situation existante provoquée par le développement du trafic (cons. 7.1; « durch Verkehrsentwicklungen bedingte Veränderung eines bestehenden Zustandes »). Au considérant 7.1.2, 2ème paragraphe, la Commission a précisé que l'article 26, alinéa 2 LCdF concerne les modifications à un croisement dont l'origine réside dans une augmentation du trafic (« diejenigen Änderungen an Kreuzungsbauwerken, die durch die Verkehrsentwicklung bedingt sind »).

- 6.3 Il ressort de l'interprétation de l'article 26, alinéa 2 LCdF que le développement du trafic ne constitue pas uniquement le critère permettant d'imputer proportionnellement les coûts aux voies de communication. Le développement du trafic est également, et avant tout, une condition nécessaire à l'application de cette disposition. Ce développement doit être la cause de la modification. À cet égard, il doit s'agir d'un développement qualifié, dont l'ampleur rend nécessaire une adaptation de l'installation.

A contrario, si la modification du croisement n'est pas provoquée par un développement qualifié du trafic, l'article 26, alinéa 2 LCdF ne s'applique pas.

7. En l'espèce, l'équipement des passages à niveau n'intervient pas en raison de l'augmentation du trafic; c'est la dangerosité intrinsèque de ce type d'installation qui rend nécessaire leur sécurisation. Une évolution qualifiée du trafic n'a par ailleurs pas été constatée.

Les articles 37 et suivants de l'ordonnance sur les chemins de fer (OCF; RS 742.141.1) imposent une mise en conformité des passages à niveau existants. Conformément à l'article 37f, alinéa 1 OCF, les passages à niveau qui ne sont pas conformes aux dispositions de l'OCF doivent être supprimés ou adaptés d'ici au 31 décembre 2014. Ces dispositions illustrent l'indépendance entre l'obligation d'adapter les passages à niveau et l'évolution du trafic.

Lorsque, comme dans le cas présent, la nécessité d'adapter une installation est indépendante de l'évolution du trafic, et dans la mesure où celui-ci n'a pas connu d'évolution qualifiée, l'article 26, alinéa 2 LCdF ne s'applique pas.

8. Il convient donc de procéder à la répartition des coûts découlant de l'équipement des passages à niveau en application de l'article 29 LCdF.

- 8.1 Cette disposition concerne, à côté des travaux d'entretien et de renouvellement, toutes mesures temporaires ou permanentes prises aux croisements en vue de prévenir les accidents. La répartition des frais résultant de ce type de travaux est réglée par application analogique des articles 25 à 28 LCdF. Comme il ne s'agit ni d'un nouveau croisement (art. 25 LCdF), ni du remplacement ou de la suppression d'un passage à niveau (art. 26, al. 1 LCdF), ni d'une modification provoquée par le développement du trafic (art. 26, al. 2 LCdF), l'application directe de l'une de ces dispositions n'entre pas en ligne de compte.

- 8.2 Les travaux d'adaptation de passages à niveau ne visent pas à modifier la situation du trafic, mais bien à la conserver. Les articles 25 à 27 LCdF ne contiennent aucune règle tenant compte de cet élément conservateur. C'est pour cela qu'il convient, dans le cadre de l'application par analogie de ces dispositions, de se référer aux principes généraux sur lesquels repose la loi fédérale sur les chemins de fer. Il s'agit en l'occurrence du principe de l'égalité entre les moyens de communication et du principe de la causalité. Le principe de la participation à raison des avantages intervient dans un deuxième temps, en application de l'article 27 LCdF.
- 8.3 Par égalité entre les moyens de communication, il faut comprendre que ces modes de transport doivent être placés sur un pied d'égalité lorsqu'il s'agit de considérer leurs besoins en matière de nouveau croisement, de remplacement d'une installation ou du développement d'un état de fait existant. Il ne s'agit pas d'une égalité absolue, au terme de laquelle tous les frais en rapport avec le croisement devraient être automatiquement répartis à parts égales entre les moyens de communication.
- 8.4 Conformément au principe de causalité, le moyen de communication qui a voulu en croiser un autre et qui est de ce fait à l'origine de l'installation de croisement doit être considéré comme responsable de cet état de fait. Ainsi que cela ressort du Message du Conseil fédéral concernant le projet de loi sur les chemins de fer (FF 1956 p. 205, 246 ad art. 23), « *En principe, les deux voies de communication sont mises sur pied d'égalité en ce qui concerne l'établissement de nouveaux croisements et la modification de croisements existants. Pour les premiers, les frais de toute l'installation au point de croisement sont supportés par celle des parties qui a provoqué la mise en chantier des travaux. Les frais de l'installation entière au point de croisement comprennent toutes les dépenses uniques relatives à l'exécution, ainsi que toutes les dépenses ultérieures causées par l'installation* ». Une répartition différente des coûts n'a été voulue par le législateur que dans des situations particulières, notamment lorsque les modifications apportées à un croisement sont causées par les besoins spécifiques d'une des voies de communication. À défaut d'une telle situation, le principe de causalité attribue la totalité des coûts au mode de communication qui, à l'origine, a provoqué le croisement.
- 8.5 Il ressort en l'espèce que les croisements en question ont été provoqués par l'établissement de la ligne de chemin de fer, en 1895. Il convient en conséquence, dans un premier temps, d'attribuer la totalité des coûts d'équipement des passages à niveau au chemin de fer.
9. Dans un deuxième temps, la répartition des coûts doit être pondérée en application du principe de la participation à raison des avantages (art. 27 LCdF). Conformément à ce principe, chacune des parties doit participer aux frais dans la mesure où elle retire des avantages de la modification des installations.

En l'espèce, l'amélioration des conditions de sécurité aux passages à niveau constitue un avantage. Les deux voies de communication bénéficieront selon toute vraisemblance dans une égale mesure de cette amélioration. Aucun élément ne permet en effet

d'affirmer que le projet d'adaptation apportera des avantages prépondérants à l'une ou à l'autre des voies de communication.

10. En résumé, l'ET se voit imputer dans un premier temps la totalité des coûts relatifs à l'équipement des passages à niveau. Ce résultat est ensuite pondéré en fonction des avantages dont bénéficient les parties du fait de l'adaptation projetée. L'ET supporte donc une quote-part de 100% conformément au principe de la causalité et de 50% en vertu du principe de la participation aux avantages. M. assume quant à elle une quote-part de 50% découlant du principe de la participation aux avantages. Il en résulte que les coûts liés directement aux équipements envisagés (coûts imputables) doivent être répartis à raison de 75% pour l'ET et 25% pour M.

Ce résultat est conforme à la conclusion prise par M. Il convient en conséquence de rejeter la demande de l'ET, dans la mesure où elle tend à condamner M. à une participation aux coûts d'équipement projetés supérieure à 25%.

Les frais d'équipement se montent, selon devis général détaillé du 7 janvier 2005, à CHF 318'763.05. Compte tenu d'une subvention fédérale prévue pour le projet, les coûts à répartir entre les parties se montent à CHF 224'676.05. M. doit prendre en charge le 25% de cette somme. Le montant définitif de la participation de M. sera établi sur la base des coûts imputables effectifs, desquels sera déduite la subvention fédérale prévue selon le projet.

11. Conformément à l'article 43 de l'ordonnance sur les émoluments de l'OFT (RS 742.102), les frais et l'obligation de verser des indemnités sont régis par l'ordonnance sur les frais et indemnités en procédure administrative (RS 172.041.0). L'article 2 de cette ordonnance prévoit que l'émolument d'arrêté est fixé en fonction de l'importance du litige et du travail nécessaire. Il oscille en règle générale entre CHF 100.- et 5'000.-. L'émolument d'écritures est quant à lui fixé à CHF 10.- par page pour la confection de l'original (art. 3, al. 1, let. a).

Vu l'importance du litige et le travail nécessaire, l'émolument d'arrêté doit être fixé à CHF 1'200.-. L'émolument total, y compris un émolument d'écritures de CHF 80.-, se monte à CHF 1'280.-. Il est mis à la charge de la partie qui succombe, soit l'ET.

III. a décidé:

1. La demande de Transports de l'ET du 7 janvier 2005 est rejetée. La participation de M. aux frais d'équipement des passages à niveau de C. et de la halte de Ch. se monte à 25% des coûts imputables, compte tenu de la subvention fédérale prévue.
2. L'émolument de CHF 1'280.- est mis à la charge de l'ET.

Ce montant est exigible à l'échéance d'un délai de 30 jours dès la notification de la décision, respectivement, en cas de recours, lors de l'entrée en force de la décision sur recours. Le paiement doit intervenir dans les 30 jours dès l'échéance. Le montant sera versé à l'OFT au moyen de la facture transmise séparément.

OFFICE FÉDÉRAL DES TRANSPORTS
Section droit

Ueli Stückelberger, Chef de section

Indication des voies de droit:

En application des articles 44 ss de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA), la présente décision peut, dans un délai de 30 jours dès sa notification, faire l'objet d'un recours auprès de la Commission de recours en matière d'infrastructures et d'environnement (CRINEN), Schwarztorstrasse 59, case postale 336, 3000 Berne 14.

Le mémoire de recours est adressé en deux exemplaires. Il indique les conclusions des parties, motifs et moyens de preuve et porte la signature du recourant ou de son mandataire. La décision attaquée et les pièces invoquées comme moyens de preuve y sont jointes. Conformément à l'article 22a PA, les délais fixés en jours par la loi ou par l'autorité ne courent pas du 7^e jour avant Pâques au 7^e jour après Pâques inclusivement.

A notifier par lettre signature à:

- 
- 

(en deux exemplaires)