



A-835/2024

Arrêt du 19 mai 2025

Composition

Claudia Pasqualetto Péquignot (présidente du collège),
Stephan Metzger, Alexander Mistic, juges ;
Manuel Chenal, greffier.

Parties

- 1. République et Canton de Genève,**
Conseil d'Etat, Rue de l'Hôtel-de-Ville 14, Case postale
3918, 1211 Genève 3,
- 2. Département de la culture, des infrastructures et des
ressources humaines,**
Département de la culture, des infrastructures et des
ressources humaines, Place de la Riponne 10,
1014 Lausanne Adm cant VD,
- 3. République et Canton de Neuchâtel,**
Département du développement territorial et de
l'environnement, Rue de la Collégiale 12, 2000 Neuchâtel,
- 4. République et Canton du Jura,**
Département de l'environnement, Rue du 24-Septembre 2,
2800 Delémont,
- 5. Canton du Valais,** Département de la mobilité, du
territoire et de l'environnement, Rue des Creusets 5,
1950 Sion,

6. Canton de Fribourg,

Direction du développement territorial, des infrastructures, de
la mobilité et de l'environnement, Rue des Chanoines 17,
1700 Fribourg,

7. Conférence des Transports de la Suisse occidentale,

Route de Mareindeux 65B,
1870 Monthey,

tous représentés par Maître Vincent Perritaz

Etude Piller Morel & Perritaz

Avenue du Midi 37

Case postale 512,

1701 Fribourg,

recourants,

contre

Service suisse d'attribution des sillons SAS,

Schwarztorstrasse 31

3007 Berne,

tiers intéressé,

Office fédéral des transports OFT, Palais fédéral nord,

3003 Berne,

autorité inférieure.

Objet

chemins de fer ; concession et accès au réseau ; décision de
portée générale du 18 décembre 2023.

Faits:**A.**

Par acte du 18 décembre 2023, l'Office fédéral des transports (ci-après : OFT ou autorité inférieure) a approuvé les plans d'utilisation du réseau (PLUR) pour les années 2025, 2026, 2027, 2028, 2029 et 2030.

Selon le dispositif de cette décision, l'OFT a statué qu'un éventuel recours, s'il concerne le PLUR 2025, n'aurait pas d'effet suspensif (cf. ch. 7 du dispositif).

B.

Par mémoire du 6 février 2024, la République et Canton de Genève, la République et Canton de Neuchâtel, la République et Canton du Jura, les Cantons du Valais, de Vaud et de Fribourg, ainsi que tous les précités regroupés, avec le Canton de Berne, en société simple sous le nom de Conférence des Transports de la Suisse occidentale (CTSO) (ci-après : les recourants), ont interjeté recours contre cette décision par-devant le Tribunal administratif fédéral (ci-après également : le TAF ou le Tribunal).

B.a Les recourants concluent, à titre principal, à ce que les PLUR 2025-2030 soient modifiés, de sorte qu'un nombre supplémentaire de sillons soit garanti, aux heures de pointe, pour le transport de voyageurs grandes lignes (TGL), sur les lignes Lausanne–Genève et Bussigny–Neuchâtel (ci-après également : les deux lignes litigieuses), au détriment du transport de marchandises (TM).

B.b Les recourants ont assorti leur recours de requêtes provisionnelles visant à ce que, pour les lignes litigieuses, les PLUR concernés s'appliquent dans leur version antérieure, avec certaines modifications visant notamment à tenir compte de travaux réduisant les capacités ferroviaires de la ligne Lausanne-Genève.

C.

Par courrier du 21 mars 2024, le Service suisse d'attribution des sillons (SAS) a requis d'être admis à participer à la procédure en qualité de tiers intéressé et, par ordonnance du 27 mars 2024, le TAF a reconnu au SAS la qualité de tiers intéressé.

D.

Par prise de position du 22 mars 2024, l'autorité inférieure a conclu au rejet

des mesures provisionnelles des recourants. Se prononçant déjà sur le fond, l'autorité inférieure a en outre conclu au rejet du recours en tant qu'il est recevable.

E.

Par courrier du 8 avril 2024, le SAS a conclu au rejet des requêtes provisionnelles des recourants.

F.

Par décision incidente du 16 mai 2024, le Tribunal a rejeté les requêtes des recourants en matière d'effet suspensif et de mesures provisionnelles.

G.

Par réponse du 11 septembre 2024, l'autorité inférieure a détaillé sa position et a conclu au rejet de recours dans la mesure où il est recevable.

H.

Par courrier du 14 novembre 2024, le SAS a renoncé à prendre position sur le fond.

I.

Dans leurs observations finales du 28 novembre 2024, les recourants ont détaillé leur position et maintenu leurs conclusions.

J.

Par acte du 9 décembre 2024, l'OFT a notamment approuvé la modification des PLUR 2026 et 2027. Par mémoire du 28 janvier 2025, les recourants ont interjeté recours contre cette décision. La cause fait l'objet d'une procédure séparée par-devant le Tribunal de céans traitée sous la référence A-598/2025.

K.

Les arguments avancés de part et d'autre seront repris plus loin dans la mesure où cela s'avère nécessaire.

Droit :**1.**

1.1 La procédure de recours devant le Tribunal administratif fédéral est régie par la loi fédérale sur la procédure administrative (PA, RS 172.021) à moins que la loi sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32) n'en dispose autrement (cf. art. 2 al. 4 PA ; ég. art. 37 LTAF). Le Tribunal examine d'office et librement sa compétence (cf. art. 7 PA), ainsi que la recevabilité des recours qui lui sont soumis.

1.2 Conformément à l'art. 31 LTAF, le Tribunal administratif fédéral connaît, sous réserve des motifs d'exclusion énoncés à l'art. 32 LTAF, des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA, prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF. Pour être recevable, le recours doit donc être dirigé contre une décision au sens de l'art. 5 PA.

1.2.1 La décision est un acte de souveraineté unilatérale, émanant d'une autorité, fondé sur le droit public, visant un cas individuel et concret et réglant un rapport de droit de manière contraignante et obligatoire (FRANÇOIS BELLANGER, in : Commentaire romand, Loi fédérale sur la procédure administrative, art. 5 PA n° 11 et les références citées).

1.2.2 En l'espèce, l'acte attaqué est l'approbation, par l'OFT, des plans d'utilisation du réseau (PLUR) 2025-2030. Par son approbation, l'OFT confère une force juridique – précisée plus bas (consid. 1.2.6) – aux PLUR approuvés. Un PLUR est un instrument qui, d'une part, concrétise la stratégie d'utilisation du réseau (STUR) et qui, d'autre part, sert d'arbitrage lors de la phase d'attribution concrète des sillons en cas de conflit de commande et d'absence de solution consensuelle. Il convient de donner quelques précisions sur ces différentes notions afin de mieux saisir la portée de l'acte attaqué.

1.2.3 Dans le cadre de la stratégie d'utilisation du réseau (STUR), le Conseil fédéral définit le nombre minimal de sillons planifié par heure-type (heures de pointe et heures creuses) à attribuer à chaque type de trafic (cf. art. 9b al. 1 de la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer [LCdF, RS 742.101] ; art. 19a al. 1 de l'ordonnance du 14 octobre 2015 sur les concessions, la planification et le financement de l'infrastructure ferroviaire [OCPF, RS 742.120]). Par sillon, on entend l'accès au réseau pour un itinéraire défini dans le temps et l'espace (cf. art. 9a al. 4 LCdF). La STUR distingue, en ce qui concerne l'utilisation des sillons, les types de

transport suivants : le transport de voyageurs sur de longues distances (aussi appelé par l'autorité inférieure, dans sa prise de position, le transport de voyageurs grandes lignes [TGL]), le transport régional de voyageurs (TR), le transport de marchandises (TM), ainsi que d'autres types de transport, notamment le chargement des automobiles (cf. art. 19a al. 4 OCPF). La STUR est un instrument destiné à garantir les capacités sur le long terme. Elle se fonde notamment sur les étapes d'aménagement décidées (cf. art. 19 OCPF) et a force obligatoire pour les gestionnaires de l'infrastructure et les autorités concernées (cf. art. 19b OCPF).

1.2.4 Les plans d'utilisation du réseau (PLUR) sont établis par les gestionnaires d'infrastructure pour chacune des six années précédant l'année d'horaire concernée. Les gestionnaires d'infrastructure y précisent la STUR et présentent notamment la répartition journalière et hebdomadaire des sillons entre les divers types de trafic (cf. art. 9b al. 3 LCdF ; appelée garantie de la capacité des sillons ; ATF 146 II 384 consid. 4.3). Selon l'art. 9a al. 1 de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'accès au réseau ferroviaire (OARF, RS 742.122), chaque PLUR comprend un graphique réticulaire (soit une représentation graphique de l'horaire cadencé) et notamment des indications sur les capacités minimales réservées aux différents modes de transport durant les heures-type (let. b) et sur les capacités pour la demande non planifiée (let. d). Les gestionnaires soumettent les PLUR à l'OFT pour approbation (cf. art. 9b al. 3 LCdF). Si les PLUR garantissent ainsi une capacité minimale par type de transport, ils n'attribuent pas de sillons, c'est-à-dire pas de possibilités concrètes de circulation.

1.2.5 L'attribution concrète de sillons est effectuée par le gestionnaire d'infrastructure dans le cadre d'un accès non discriminatoire au réseau (cf. art. 9a al. 1 LCdF ; art. 10 al. 1 OARF). Les entreprises ferroviaires commandent au SAS les sillons qu'elles souhaitent. Le SAS attribue les sillons selon le PLUR en vigueur (cf. art. 9b al. 4, première phrase, LCdF ; art. 12 al. 1 OARF). En cas de conflit de commandes et si aucune solution n'est trouvée à l'amiable, le SAS doit trancher sur la base du PLUR applicable. Ce dernier sert ainsi de solution de base et fixe l'ordre de priorité dans l'attribution des sillons en cas de conflit. Si le SAS souhaite attribuer à une offre de transport régulier de voyageurs les sillons d'un autre mode de transport qui sont restés libres, il doit obtenir l'accord de l'OFT (cf. art. 12 al. 3 OARF). L'attribution de sillons se discute et se négocie après la procédure de commande basée sur le PLUR, moment auquel les

intervenants savent si et quels sillons réservés à l'un des trois modes de transport sont éventuellement libres (cf. prise de position du SAS du 8 avril 2024).

1.2.6 Il résulte de ce qui précède que le caractère attaquant d'un PLUR n'est pas évident.

Premièrement, l'effet contraignant d'un PLUR, au stade de son approbation, se trouve d'une certaine manière à l'état de latence. En effet, un PLUR garantit des capacités minimales, mais il n'attribue concrètement aucun sillon. Ainsi, si les sillons réservés au TM ne sont pas tous commandés – ce qui sera connu postérieurement à l'approbation du PLUR considéré mais qui, à teneur des informations données par les recourants, se produit souvent – le SAS peut attribuer au TGL, pour l'année considérée et moyennant l'approbation de l'OFT, les sillons que le PLUR réservait au TM.

Lorsque d'éventuels sillons réservés au TM ne sont pas commandés par les entreprises de transport de marchandises, le PLUR considéré n'aura donc déployé concrètement aucun effet contraignant pour les administrés concernés, soit les gestionnaires d'infrastructures, respectivement les entreprises de transport. L'OFT précise au demeurant dans sa prise de position du 11 septembre 2024 que « même si la liaison directe demandée par les recourants n'a pas été garantie dans le PLUR, elle a néanmoins été intégrée dans l'horaire 2025 » (p. 13), de sorte que la baisse de la desserte crainte par les recourants ne s'est pas vérifiée. Il apparaît donc que l'élaboration d'un PLUR, respectivement son approbation, formalise une étape intermédiaire d'un processus plus large aboutissant à l'attribution concrète de sillons et postérieurement pour le trafic voyageur, à l'établissement de l'horaire définitif (soit deux procédures qui sont coordonnées, cf. art. 11 al. 1 OARF).

Par ailleurs, la loi prévoit que si des demandes concrètes d'attribution de sillons – lesquelles demandes sont formulées postérieurement à l'approbation du PLUR considéré – sont en conflit, une solution consensuelle est d'abord recherchée (art. 12c al. 1 OARF et art. 8 ss OARF-OFT ; cf. aussi ATF 146 II 382 consid. 4.4 et chiffres 13 ss de la prise de position de l'OFT du 22 mars 2024).

Dans ce cadre et au passage, c'est le lieu de souligner que l'on peut légitimement se demander, au vu du système prévu par la loi, s'il est opportun qu'un Tribunal statue sur un point que les parties seront possiblement amenées à discuter dans le cadre d'une négociation à venir.

En outre, un PLUR est élaboré pour les 6 ans qui précèdent l'année d'horaire la plus proche. En l'espèce, l'acte attaqué de décembre 2023, a défini les PLUR pour les années 2025, 2026, 2027, 2028, 2029 et 2030. Durant les années considérées, et après sa première élaboration, un PLUR pourra être modifié, parfois plusieurs fois. Le PLUR est en effet un instrument évolutif qui doit pouvoir s'adapter aux changements de circonstances affectant le trafic ferroviaire, en particulier ses capacités. Ainsi, les PLUR que le Tribunal pourrait entériner en statuant sur le fond devront en tout état de cause faire l'objet d'actualisation, soit de nouvelles décisions d'approbation par l'OFT. En l'espèce, après avoir été approuvés par l'OFT le 18 décembre 2023, les PLUR 2026 et 2027 ont été modifiés et ont donc dû faire l'objet d'une nouvelle approbation par l'OFT le 9 décembre 2024. Ce nouvel acte règle les PLUR pour les années 2026, 2027, 2028, 2029, 2030 et 2031 (cf. FF 2024 3149). Ainsi, les recourants ont interjeté une première fois recours contre l'acte du 18 décembre 2023 et, alors que l'affaire est encore pendante devant le Tribunal, une seconde fois contre la deuxième approbation de l'OFT du 9 décembre 2024.

Enfin et surtout, les différentes lignes régies par un PLUR forment ensemble un réseau. Cette interdépendance entre les différentes lignes signifie qu'une modification affectant certaines d'entre elles peut se répercuter sur les autres et remettre en cause la cohérence du tout. Ainsi, l'opportunité de pouvoir contester par voie judiciaire des parties d'un PLUR, comme s'il s'agissait d'éléments isolées et indépendants, n'est pas évidente et pourrait menacer la cohérence d'ensemble.

En résumé, le fait que l'adoption de PLUR soit effectuée pour plusieurs années chaque année et pour tout le réseau, tous trafics confondus, fait de cet acte un instrument de gestion de l'infrastructure et du trafic : l'acte tient ainsi bien davantage de la politique des transports que de la décision juridiquement contraignante prise dans un cas concret. Le PLUR a des effets qui vont bien au-delà de la question dont se plaignent les recourants et s'adresse, ainsi que cela a déjà été considéré plus haut, aux gestionnaires d'infrastructures, respectivement aux entreprises de transport. Il est certes vrai qu'en présence d'un acte similaire, le Tribunal

fédéral comme le Tribunal de céans sont entrés en matière sur des recours ayant pour objet l'approbation de PLUR sans émettre aucune réserve (ATF 146 II 384 ; arrêt du TAF A-1216/2018 du 21 mai 2019 consid. 2.1). Il ressort toutefois des arrêts susmentionnés que la question de la nature de l'acte attaqué n'a pas fait l'objet d'un examen topique. Au regard des considérants qui suivent, la question de la qualification de l'acte pourra rester ouverte en l'espèce, le recours étant en tout état de cause irrecevable.

2.

Il convient à présent d'examiner la qualité pour recourir des cantons (consid. 2.1 ss) d'une part, et de la CTSO (consid. 3) d'autre part.

2.1 Les collectivités publiques peuvent recourir si une loi fédérale le prévoit (art. 48 al. 2 PA).

En l'espèce, aucune base légale n'habilite les cantons à recourir contre l'acte attaqué, ce qui n'est pas contesté.

2.2 Bien que l'art. 48 al. 1 PA, à l'instar de l'art. 89 al. 1 de la loi sur le Tribunal fédéral (LTF, RS 173.110), a été conçu pour des particuliers, il est toutefois admis que les collectivités publiques, en l'occurrence les cantons, peuvent fonder leur recours sur cette disposition à certaines conditions qui sont appréciées restrictivement (ATF 141 I 253 consid 3.1). Aussi, et puisque la qualité pour recourir au sens de l'art. 48 al. 1 PA correspond à celle prévue par l'art. 89 al. 1 LTF, la jurisprudence développée en rapport avec cette dernière disposition est également applicable pour l'art. 48 al. 1 PA (ATF 139 II 328 consid. 3.2).

2.2.1 Les collectivités publiques peuvent se prévaloir de l'art. 48 al. 1 PA dans deux situations dégagées par la pratique : lorsqu'elles sont atteintes de la même manière qu'un particulier dans leur situation juridique ou matérielle, notamment s'il s'agit de sauvegarder leur patrimoine administratif ou financier et qu'elles ont un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (ATF 135 II 156 consid. 1.3) ; ou lorsqu'elles sont touchées dans leurs prérogatives de puissance publique et disposent d'un intérêt public propre digne de protection à l'annulation ou à la modification de l'acte attaquée (ATF 141 II 161 consid. 2.1 ; AUBRY GIRARDIN, in : Commentaire de la LTF, 3^e éd. 2022, art. 89 LTF n° 50).

2.2.2 Lorsqu'il est porté atteinte à ses intérêts spécifiques issus de la puissance publique, la collectivité publique peut se voir reconnaître la qualité pour recourir, pour autant qu'elle soit touchée de manière qualifiée. En d'autres termes, la collectivité doit être fortement atteinte dans des intérêts publics importants (cf. ATF 141 II 161 consid. 2.3; 140 I 90 consid. 1.2.2 et 1.2.4; 140 V 328 consid. 5.3; AUBRY GIRARDIN, op. cit., art. 89 LTF n° 54). Tel est le cas lorsque l'acte attaqué concerne des intérêts publics essentiels dans un domaine qui relève de sa compétence propre (ATF 137 IV 269 consid. 1.4; arrêt 1C_37/2021 du 3 juin 2021 consid. 1.2.1). La doctrine précise parfois que la décision doit « entraver la collectivité dans l'accomplissement d'une tâche qui lui incombe » (PIERMARCO ZEN-RUFFINEN, La qualité pour recourir des autorités et des corporations de droit public, in : Les tiers dans la procédure administrative, Journée de droit administratif 2003, 2004, p. 191), respectivement « faire obstacle à l'accomplissement » de cette tâche (PIERRE MOOR/ETIENNE POLTIER, Droit administratif, Volume II : Les actes administratifs et leur contrôle, 3^e éd. 2011, p. 759). Ainsi, il ne suffit pas que la décision attaquée induise un changement de circonstance factuelle qui contraigne indirectement la collectivité à s'y adapter dans le cadre de l'exercice de ses prérogatives de puissance publique, mais il faut encore qu'on puisse y voir une « entrave », un « obstacle », respectivement que la collectivité soit « touchée de manière qualifiée ».

2.2.3 Le simple intérêt général à l'application correcte du droit ne suffit pas à permettre aux collectivités publiques de recourir sur la base des art. 48 al. 1 PA et 89 al. 1 LTF (ATF 141 II 161 consid. 2.1; 140 I 90 consid. 1.2.2; 140 V 328 consid. 4; arrêts 2C_344/2021 du 21 septembre 2021 consid. 1.2; 1C_36/2021 du 3 juin 2021 consid. 1.2.1; 1C_420/2019 du 5 septembre 2019 consid. 2.4).

2.2.4 Un intérêt financier qui n'est pas spécialement et directement lié à l'accomplissement d'une tâche publique n'est pas suffisant (ATF 138 II 506 consid. 2.1.3; 136 II 383 consid. 2.4). Il faut que l'intérêt financier touche la collectivité dans les intérêts centraux liés à sa puissance publique (ATF 140 I 90 consid. 1.2.2; arrêt 2C_878/2020 du 26 octobre 2020 consid. 3.2).

2.2.5 Il appartient à la collectivité qui entend recourir sur la base de l'art. 48 al. 1 PA de démontrer de manière suffisamment précise, qu'elle en remplit les conditions sous peine d'irrecevabilité (ATF 141 I 253 consid. 3.3). Il ne suffit pas de soutenir que la décision attaquée comporte une

atteinte à des prérogatives découlant de la puissance publique, encore faut-il expliquer de manière concrète en quoi consistent ces atteintes et en quoi elles sont de nature à porter préjudice à l'intérêt public défendu par la collectivité recourante (cf. arrêts 1C_620/2018 du 14 mai 2019 consid. 1.2.3; 1C_180/2018 du 10 octobre 2018 consid. 1.2.2 ; AUBRY GIRARDIN, op. cit., art. 89 LTF n° 64).

2.2.6 Le Tribunal de céans avait laissé la question ouverte de savoir si le canton de Zurich et la ville de Bulach, qui contestaient l'approbation de PLUR en tant qu'ils ne garantissaient par la cadence semi-horaire aux heures de pointe sur des lignes régionales zurichoises – et non pas sur des grandes lignes comme en l'espèce – disposaient de la qualité pour recourir (arrêt du TAF A-1216/2018 du 21 mai 2019 consid. 2.2.2).

2.3 Il s'agit à présent d'examiner si les cantons ont la qualité pour recourir au sens de la jurisprudence rappelée ci-avant, soit en particulier s'ils sont entravés ou touchés de manière qualifiée dans leurs prérogatives de puissance publique et disposent d'un intérêt public propre digne de protection à l'annulation ou à la modification de l'acte attaqué.

2.3.1 Les recourants requièrent en substance que les PLUR approuvés par l'OFT soient modifiés de sorte à ce qu'ils garantissent, aux heures de pointe, un ou deux sillons supplémentaires au TGL sur les lignes Bussigny-Neuchâtel et Lausanne-Genève, au détriment du TM.

Pour justifier leur intérêt à recourir, les cantons expliquent que « bien qu'ils ne contestent pas l'attribution des sillons pour le transport régional, l'interdépendance du trafic grande ligne et du trafic régional permet de leur reconnaître la qualité pour recourir ». Ils exposent que la réduction du nombre de sillons – par rapport notamment au PLUR 2024 – aux heures de pointe pour le TGL entraînera la réduction du nombre de correspondances sur les grandes lignes, ce qui se répercuterait inévitablement sur le trafic régional géré par les cantons et leur occasionnerait différents préjudices et/ou les affecterait dans leurs prérogatives de puissance publique. A cet égard, ils font valoir, premièrement, que cette répercussion impactera la coordination du trafic régional dans son ensemble, coordination dont ils ont la charge (consid. 2.3.5). Deuxièmement, la suppression du nombre de sillons aux heures de pointe pour le TGL induirait une baisse de la fréquentation du TR. Or, puisqu'ils co-financent le TR, les cantons se verraient finalement

contraints d'augmenter leurs contributions financières aux entreprises de transport afin de compenser les pertes que celles-ci subiront du fait de cette baisse (consid. 2.3.6). Troisièmement, la réduction des correspondances du TGL aurait pour effet que certains usagers préféreraient recourir au transport individuel motorisé plutôt que de devoir voyager dans des trains surchargés, voire simplement pour pouvoir arriver à l'heure au travail (consid. 2.3.7). Enfin, la réduction du TGL défavoriserait le développement socio-économique des cantons qui seront globalement moins bien desservis (consid. 2.3.8). Les recourants en concluent qu'ils sont largement impactés par la décision attaquée, laquelle les « affecte dans leurs prérogatives de puissance publique ». Il convient d'examiner ces différents arguments.

2.3.2 En préambule, il convient de rappeler que c'est aux recourants qu'il incombe de démontrer de manière concrète en quoi l'acte attaqué les entrave dans l'exercice de leurs prérogatives de puissance publique et en quoi il est de nature à porter gravement préjudice à l'intérêt public qu'ils défendent. Dans sa décision incidente du 16 mai 2024, le Tribunal a déjà été amené à apprécier, certes sommairement et concernant uniquement le PLUR 2025, les intérêts des recourants à obtenir la modification de l'acte attaqué. Le Tribunal a indiqué que *« même si le TGL devait concrètement perdre un ou deux sillons aux heures de pointe pour la (seule) année 2025, les préjudices dont se prévalent les recourants restent très incertains. Il ne paraît en effet de loin pas évident que la réduction d'un ou de deux sillons aux heures de pointe pour la seule année 2025 soit véritablement de nature à impacter significativement le développement socio-économique des cantons, ni la part du transport individuel motorisé par rapport à la part de transport ferroviaire, ni à réduire sensiblement la fréquentation du TR ni, enfin, à entraver considérablement la « coordination globale » des transports sur les territoires des cantons considérés. En tous les cas, les recourants n'étaient pas leur argumentaire, qui se limite à des allégations toutes générales, ni ne fournissent aucune information concrète ou chiffrée »* (décision incidente du TAF A-835/2024 du 16 mai 2024 consid. 8.5.4). Postérieurement à cette décision incidente, les recourants n'ont pas adapté leur argumentaire en lien avec leur intérêt à recourir mais ils ont produit certaines pièces, notamment un courrier du 22 mai 2023 de la Haute école d'ingénierie et de gestion du canton de Vaud, un courrier du 23 mai 2023 de « l'alliance des villes », un courrier du 26 novembre 2024 de la Chambre neuchâteloise du commerce et de l'industrie ainsi qu'un courrier commun du 27 novembre 2024 signé par la Chambre de

commerce, d'industrie et des services de Genève, par la Chambre vaudoise de commerce et d'industrie, par la Fédération des Entreprises Romandes et par le Centre Patronal. En substance, les auteurs de ces différents courriers préconisent que davantage de correspondances soient garanties aux heures de pointe sur les lignes litigieuses, tant pour la qualité de vie de leur population que pour des raisons d'attractivité, économiques notamment, des institutions qu'ils représentent ou, plus généralement, des régions concernées. Les recourants ont également produit une estimation de la surcharge des trains grandes lignes et ont requis que l'OFT soit invité à produire les statistiques exacts en la matière.

2.3.3 En l'espèce, les recourants contestent la répartition des sillons entre le TGL et le TM (consid. 2.3.1). Ils ne contestent en revanche aucunement le nombre de sillon réservé au TR. Or, le TGL est du ressort de la Confédération. Les cantons ne jouissent eux d'aucune prérogative de puissance publique en la matière. Ils ne sont pas même commanditaires de prestations de transport, directement ou indirectement, comme ils peuvent l'être en matière de TR. Par conséquent, l'acte attaqué n'entrave pas directement les recourants dans l'exercice de leur prérogative de puissance publique ni ne les affecte directement dans l'exercice d'une tâche publique propre.

2.3.4 Ainsi, les entraves et/ou les inconvénients dont se plaignent les recourants ne seraient subies qu'indirectement, par répercussion. En outre, cette répercussion, alléguée de manière toute générale par les recourants, n'est guère étayée et apparaît très incertaine. Non établie, elle n'apparaît pas même vraisemblable. Ainsi, les points concrètement contestés de l'acte attaqué n'apparaissent nullement être de nature à porter préjudice aux intérêts publics que les recourants prétendent défendre, ainsi que cela ressort des considérants qui suivent.

2.3.5 Les recourants font d'abord valoir qu'ils doivent veiller à la cohérence de l'offre en transport publics sur l'ensemble de leur territoire, notamment en termes de correspondances, de fréquences et de fréquentations. Or, la réduction du nombre de sillons réservés au TGL entrainerait la diminution du nombre de correspondances des trains grandes lignes, ce qui se répercuterait sur le trafic régional dans son ensemble, en particulier sur la fréquentation, « à la hausse ou à la baisse », de certaines lignes. Ainsi, la suppression du nombre de sillons aux heures de pointe pour le TGL impacterait la tâche cantonale consistant à coordonner le trafic régional.

En l'espèce, on ne saurait nier que l'offre des transports publics régionaux doit s'adapter et se coordonner au trafic ferroviaire grandes lignes. Il est en effet logique que le trafic régional dont le but est d'assurer les correspondances avec les grandes lignes comporte un horaire qui précisément assure cette correspondance. Toutefois, cette coordination doit se faire *dans tous les cas et en toute hypothèse*, c'est-à-dire quel que soit le nombre effectif de sillons réservés dans un PLUR au trafic grande ligne, et donc quel que soit le nombre effectif de trains qui desservent une « grande ligne » donnée. Les recourants n'expliquent pas en quoi le fait que les sillons litigieux ne soient pas réservés au trafic grande ligne mais au trafic marchandise occasionnerait pour eux un effort d'adaptation ou de coordination différent et plus considérable, ni en quoi leur organisation s'en trouverait entravée. Par ailleurs, les recourants n'expliquent pas davantage qu'ils auraient déjà pris des mesures d'organisation concrètes pour les années à venir en tablant sur l'attribution des sillons litigieux au trafic grande ligne. A cet égard, on observera que le Tribunal, dans sa décision incidente du 16 mai 2024, avait déjà relevé que les recourants « n'expliquent pas concrètement quelle mesure ils devraient anticiper à ce stade, ni en quoi la non-attribution au TGL d'un ou de deux sillons aux heures de pointe affecterait concrètement leur organisation ». Or, dans leurs écritures postérieures, les recourants n'ont aucunement précisé ce point.

2.3.6 Les cantons font également valoir qu'ils participent conjointement au financement du trafic régional avec la Confédération. Ils arguent que la réduction du nombre de correspondances d'une grande ligne donnée entrainera inéluctablement une baisse de la fréquentation du trafic régional sur certaines lignes, ce qui occasionnera des pertes chez les entreprises de transport que les cantons devront compenser en augmentant leur participation financière.

Les recourants se prévalent ici d'un préjudice économique indirect dont la survenance présupposerait, *premièrement*, d'admettre que la réduction d'une ou deux correspondances du trafic grande ligne aux heures de pointe ait pour conséquence de diminuer sensiblement la fréquentation du trafic régional, *secondement*, que cette diminution ait pour effet d'occasionner des pertes (ou des pertes supplémentaires) auprès des entreprises de transport et, *troisièmement*, que les cantons soient ainsi contraints d'augmenter leur participation financière auprès desdites entreprises. Les recourants n'avancent toutefois aucun élément concret de nature à rendre

vraisemblable aucun de ces maillons de la chaîne de causalité. Or, premièrement, il n'apparaît de loin pas évident que la suppression d'une ou deux correspondances aux heures de pointe sur les lignes considérées conduise à une diminution *sensible* de la fréquentation du trafic régional. Il est possible qu'une liaison en trafic régional – celle pour laquelle la correspondance TGL est par hypothèse supprimée – perde en attractivité et que les voyageurs se reportent sur la correspondance précédente ou sur la suivante, sans que pour autant le nombre total de voyageurs TR ne baisse. Quant au transport TGL, la suppression d'une ou deux liaisons pourrait avoir pour effet de surcharger davantage les trains grandes lignes aux heures de pointe, mais non nécessairement d'en diminuer la fréquentation par les usagers. Elle pourrait aussi avoir pour effet que certains usagers choisiront d'emprunter des correspondances situées en dehors des heures de pointe afin d'éviter de voyager dans des trains surchargés. A cet égard, il faut rappeler que le trafic routier est également surchargé aux heures de pointe, de sorte qu'il n'apparaît pas évident qu'il puisse constituer une véritable alternative, surtout si l'on ajoute les difficultés liées au parage, ou encore les risques d'accident. On observera que les recourants, dans leur argument précédant (consid. 2.3.5), faisaient valoir que « la réduction des trains grandes lignes induit [...] un report sur le trafic régional qui a des conséquences [...] sur la fréquentation, à la hausse ou à la baisse, de certaines lignes régionales [...] (mis en évidence par le Tribunal) ». Par conséquent, en invoquant une répercussion « à la hausse ou à la baisse », les recourants semblent eux-mêmes être d'avis que la diminution du TGL n'entraînerait pas automatiquement une diminution du TR. A cet égard, pour les parcours dont la durée n'est pas déraisonnablement plus longue avec une correspondance régionale, il est possible que certains voyageurs choisissent cette option plutôt que celle consistant à emprunter une correspondance grande ligne surchargée. Deuxièmement, les recourants se contentent d'alléguer qu'ils co-financent avec la Confédération le trafic régional, de sorte qu'ils « seront contraints d'augmenter leurs contributions financières aux entreprises de transport pour compenser les pertes financières que celles-ci subiront à cause de cette baisse de fréquentation ». Ils ne donnent toutefois aucune explication sur la situation économique ou comptable des entreprises de transport.

Au final, les recourants essaient de fonder leur intérêt à recourir sur la base du préjudice économique qu'ils pourraient subir en raison de l'acte attaqué. Toutefois, ce préjudice, en plus d'être indirect, apparaît très incertain et les

recourants n'ont avancé aucun élément concret de nature à le rendre vraisemblable.

2.3.7 Les recourants font encore valoir qu'ils ont pour tâche d'assurer une complémentarité des modes de transport, dans un objectif général de protection de l'environnement. A cet égard, ils doivent encourager le transfert du trafic individuel motorisé des personnes vers les transports publics et la mobilité douce. Or, si les voyageurs se voient contraints de circuler dans un train surchargé, sans place assise, ou ne peuvent plus arriver au travail à l'heure exigée en raison de la suppression d'un train, une partie d'entre eux se déplaceront alors avec leur propre voiture.

L'argument ne convainc pas. On ne voit en effet pas en quoi l'acte attaqué, dans ses points contestés, empêcherait les recourants de prendre des mesures encourageant l'usage de transport public cantonaux par ces citoyens. Par ailleurs, on ne saurait admettre que les cantons sont habilités à recourir contre n'importe quel acte qui pourrait avoir, d'une manière ou d'une autre, des implications sur l'environnement, sauf à accorder à ceux-ci une sorte de droit de recours *sui generis/ sauf à étendre démesurément leur qualité pour recourir*. Au demeurant, les impacts sur l'environnement invoqués par les recourants ne sont de loin pas évident. Comme il l'a été expliqué ci-avant (consid. 2.3.6), il n'apparaît en effet pas vraisemblable que la suppression d'une ou deux correspondances aux heures de pointe sur les lignes considérées conduise à une diminution *sensible* de la fréquentation du trafic régional ni qu'une telle diminution, si elle devait par hypothèse advenir, ait pour corollaire une augmentation du trafic routier, dès lors que, comme déjà considéré, ce dernier est également surchargé aux heures de pointe et qu'il présente en outre des difficultés liées au parage, ou encore des risques d'accident plus élevé. En outre, les recourants revendiquent l'attribution au trafic grande ligne de sillons actuellement réservés au trafic marchandise ; or, si l'on suit la logique des recourants, il faudrait alors craindre que le transport de marchandise ne soit transféré sur la route, de sorte qu'il n'est de loin pas certain que leur revendication serve la cause environnementale.

2.3.8 Enfin, les recourants font valoir que la réduction du TGL défavoriserait le développement socio-économique des cantons qui seront globalement moins bien desservis.

Là encore, l'argument ne convainc pas. Premièrement, et comme déjà relevé, la décision attaquée n'entraîne pas, avec certitude, la perte d'une quelconque liaison en TGL (consid. 1.2.6 *supra*). Par ailleurs, il est difficilement concevable que la réduction d'un ou de deux sillons aux heures de pointe sur les grandes lignes considérées soit véritablement de nature à impacter significativement le développement socio-économique des cantons. En outre, d'une manière générale, le trafic de marchandise, auquel il faudrait soustraire les sillons attribués au TGL, est également utile pour le développement économique des cantons. Enfin, on ne voit pas dans l'accomplissement de quelle tâche propre et concrète les cantons seraient véritablement entravés. Ceux-ci n'expliquent pas, par exemple, en quoi ils seraient entravés dans la prise de mesures visant à encourager leur développement économique. Par ailleurs, pour retenir qu'une collectivité publique soit entravée, il ne suffit pas qu'elle soit amenée à s'adapter, dans l'accomplissement de sa tâche publique, à un changement de circonstance induit par l'acte attaqué (consid. 2.2.2) comme semblent le croire les recourants.

2.3.9 Enfin, on observera qu'après l'approbation des PLUR, il est possible que les sillons litigieux soient finalement attribués au TGL comme le souhaitent les recourants. Cela sera en principe le cas si les entreprises du TM ne commandent pas, pour l'année d'horaire en cours, les sillons litigieux. Cette probabilité serait même élevée à en croire les recourants qui font valoir que les entreprises de TM commandent en principe moins de sillons aux heures de pointe que ce que les PLUR leur réserve. En conséquence, pour cette raison également les préjudices invoqués par les recourants apparaissent très hypothétiques.

2.3.10 Sur le vu de ce qui précède, les requêtes des recourants visant à ce que l'OFT produise les statistiques exactes de la surcharge des trains grandes lignes (consid. 2.3.2) n'est pas pertinente pour l'issue de la présente cause et doit être rejetée.

3.

Au nombre des recourants figure également la Conférence des Transports de la Suisse occidentale (CTSO), à savoir les cantons de Genève, Vaud, Neuchâtel, Jura, Fribourg et Berne, regroupés en société simple. Les recourants font valoir que les cantons, à titre de responsables de la planification de l'offre régionale, se sont regroupés en tant que région de planification Ouest et qu'ils ont nommé la CTSO comme organe de coordination.

Ils invoquent notamment l'art. 48d al. 2 LCdF, qui prévoit notamment que les cantons sont responsables de la planification de l'offre régional et qu'ils définissent des régions de planification adéquates, ainsi que d'un extrait du message du Conseil fédéral relatif à l'étape d'aménagement 2035 du programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire de la Confédération, duquel il ressort, notamment, que « [...] Les cantons s'organisent en régions de planification pour élaborer et prioriser les projets d'offre de trafic régional selon l'art. 48d al. 2 LCdF, puis les ajustent les uns aux autres. Ils peuvent s'exprimer sur les projets de TGL et de transport de marchandises » (FF 2018 7319).

Dès lors que la société simple ne dispose pas de la personnalité juridique, elle ne peut se voir reconnaître la qualité de partie (ATF 132 I 256 consid. 1.1; cf. aussi MARANTELLI-SONANINI VERA/HUBER SAID, in: VwVG - Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 3^e éd. 2023, art. 6 n° 13). Par conséquent, le recours de la CTSO est pour cette seule raison irrecevable. Certes, les associés de la société simple peuvent individuellement agir en justice. Toutefois, en l'espèce, les associés se composent exclusivement des cantons. Or, il a été démontré ci-avant que ceux-ci ne disposaient pas d'un intérêt digne de protection à recourir au sens de la loi (consid. 2.1 ss). Enfin, on observera que l'art. 48d al. 2 LCdF et le message du Conseil fédéral invoqués par les recourants concernent le trafic régional, et non pas le trafic grande ligne. Or, dans leur recours, les recourants remettent en cause le nombre de sillons garanti au trafic grande ligne et non pas au trafic régional.

Il résulte de ce qui précède que les cantons n'ont pas démontré l'existence d'un intérêt digne de protection à obtenir l'annulation ou la modification de l'approbation des PLUR 2025-2030 par l'OFT en date du 18 décembre 2023 et que la CTSO ne saurait d'emblée avoir la qualité de partie. Par conséquent, leur recours commun du 6 février 2024 est irrecevable.

4.

Eu égard à l'issue de la cause, il y a lieu de mettre des frais de procédure, par 3'000 francs, à la charge des recourants (art. 63 al. 1 PA en relation avec les art. 1 à 3 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320). Ceux-ci sont prélevés sur l'avance de frais équivalente fournie le 13 février 2024.

Il n'est pas alloué de dépens.

(dispositif à la page suivante)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est irrecevable.

2.

Les frais de procédure de 3'000 francs sont mis à la charge des recourants.

Ce montant est prélevé sur l'avance de frais d'un montant équivalent fournie le 13 février 2024.

3.

Il n'est pas alloué de dépens.

4.

Le présent arrêt est adressé aux recourants et à l'autorité inférieure.

L'indication des voies de droit se trouve à la page suivante.

La présidente du collège:

Le greffier :

Claudia Pasqualetto Péquignot

Manuel Chenal

Indication des voies de droit :

La présente décision peut être attaquée devant le Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par la voie du recours en matière de droit public, dans les trente jours qui suivent la notification (art. 82 ss, 90 ss et 100 LTF). Ce délai est réputé observé si les mémoires sont remis au plus tard le dernier jour du délai, soit au Tribunal fédéral soit, à l'attention de ce dernier, à La Poste Suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse (art. 48 al. 1 LTF). Le mémoire doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. La décision attaquée et les moyens de preuve doivent être joints au mémoire, pour autant qu'ils soient en mains de la partie recourante (art. 42 LTF).

Expédition :

Le présent arrêt est adressé :

- aux recourants (acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (n° de réf. FF 2024 26 ; acte judiciaire)