Urteilskopf

120 Ib 287

41. Extrait de l'arrêt de la Ire Cour de droit public du 25 mai 1994 dans la cause Chemins de fer fédéraux suisses contre Conseil d'Etat de la République et canton de Genève (recours de droit administratif)
Regeste (de):
Art. 43 und 44 LSV; Art. 97 ff., insbesondere 99 lit. c OG; Art. 34 Abs. 3 RPG; Zuordnung der Empfindlichkeitsstufen, Rechtsweg ans Bundesgericht.

Unterscheidung zwischen der Zuordnung der Empfindlichkeitsstufen im Rahmen der Nutzungsplanung und deren Bestimmung "von Fall zu Fall" (E. 2).

Die Zuordnung der Empfindlichkeitsstufen in einem Nutzungsplan kann mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht weitergezogen werden; die Voraussetzungen der Ausschlussklauseln der Art. 34 Abs. 3 RPG und 99 lit. c OG sind nicht erfüllt (Präzisierung der Rechtsprechung - E. 3).

Regeste (fr):
Art. 43 et 44 OPB; art. 97 ss, notamment 99 let. c OJ; art. 34 al. 3 LAT; attribution des degrés de sensibilité au bruit, voie de recours au Tribunal fédéral.

Distinction entre l'attribution des degrés de sensibilité au bruit dans un plan d'affectation et leur détermination "cas par cas" (consid. 2).

L'attribution de degrés de sensibilité dans un plan d'affectation peut être contestée par la voie du recours de droit administratif au Tribunal fédéral; les clauses d'exclusion de ce recours énoncées aux art. 34 al. 3 LAT et 99 let. c OJ ne s'appliquent pas (précision de la jurisprudence - consid. 3).

Regesto (it):
Art. 43 e 44 OIF; art. 97 segg., segnatamente 99 lett. c OG; art. 34 cpv. 3 LPT; attribuzione dei gradi di sensibilità al rumore, vie legali al Tribunale federale.

Distinzione tra l'assegnazione dei gradi di sensibilità al rumore nell'ambito di un piano di utilizzazione e la loro determinazione "caso per caso" (consid. 2).

L'assegnazione di gradi di sensibilità nell'ambito di un piano di utilizzazione può essere contestata mediante ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale; i presupposti delle clausole di esclusione di questo ricorso enunciati all'art. 34 cpv. 3 LPT e 99 lett. c OG non sono adempiuti (precisazione della giurisprudenza - consid. 3).

Sachverhalt ab Seite 288

BGE 120 Ib 287 S. 288

La nouvelle ligne CFF Genève/Genève-Aéroport a été mise en exploitation le 1er juin 1987. En juin 1992, le Département des travaux publics du canton de Genève (ci-après: le département) a établi un projet de plan

”No DE 7.1, fixant les degrés de sensibilité au bruit à l’intérieur des périmètres situés à proximité de la ligne CFF Cornavin-Cointrin Aéroport, sur les territoires de la Ville de Genève, sections Cité et Petit-Saconnex, et de la commune de Vernier”. Ce plan délimite, de part et d’autre de la voie CFF, plusieurs périmètres d’une largeur de 25 à 120 m environ, attribuant à chacun d’eux un degré de sensibilité au bruit au sens de l’art. 43 de l’ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB; RS 814.41). Il prévoit en particulier un degré de sensibilité II (cf. art. 43 al. 1 let. b OPB) pour une bande de terrain comprise entre la voie de chemin de fer et le chemin de l’Etang à Vernier; cette bande, large d’une cinquantaine de mètres, est formée de vingt-six parcelles, sur lesquelles se trouvent des maisons d’habitation et qui sont classées dans la 5e zone à bâtir au sens de l’art. 19 al. 3 de la loi cantonale d’application de la loi fédérale sur l’aménagement du territoire (LALAT). Pour les terrains situés, à cet endroit, de l’autre côté de la voie de chemin de fer, le plan DE 7.1 du département délimite deux périmètres, d’une largeur d’environ 50 m

également; pour le premier de ces périmètres, classé dans la 5e zone à bâtir, il prévoit l’attribution d’un degré de sensibilité III (cf. art. 43 al. 1 let. c OPB), et pour le second, classé en zone industrielle, l’attribution d’un degré de sensibilité IV (cf. art. 43 al. 1 let. d OPB). Le plan DE 7.1 a été mis à l’enquête publique; la direction du Ier arrondissement des Chemins de fer fédéraux suisses (ci-après: les CFF) a formé opposition, en demandant qu’un degré de sensibilité III soit attribué à la bande de terrain comprise entre la voie de chemin de fer et le chemin de l’Etang. Statuant le 14 octobre 1992, le Conseil d’Etat du canton de Genève a rejeté l’opposition. Il a retenu en particulier que le plan litigieux fixait le degré de sensibilité approprié à ce secteur d’une zone à vocation résidentielle et qu’un ”déclassement” consistant à attribuer le degré de sensibilité III, conformément à l’art. 43 al. 2 OPB, ne se justifiait pas. Par arrêté du même jour, le Conseil d’Etat a approuvé le plan litigieux. Agissant par la voie du recours de droit public, les CFF ont demandé au Tribunal fédéral d’annuler les deux arrêtés du Conseil d’Etat relatifs au plan DE 7.1. Ils ont principalement fait valoir que l’art. 43 OPB ainsi que la réglementation cantonale d’exécution avaient été appliqués de manière arbitraire, le degré de sensibilité III devant selon eux être attribué à la bande comprise entre la voie de chemin de fer et le chemin de l’Etang. Le Tribunal fédéral a rejeté ce recours, traité comme recours de droit administratif.

Erwägungen

Extrait des considérants:

2. a) En vertu de l’art. 43 OPB, des degrés de sensibilité au bruit sont à appliquer dans les différentes zones des plans d’affectation, en particulier le degré de sensibilité II dans les zones où aucune entreprise gênante n’est autorisée, notamment dans les zones d’habitation ainsi que dans celles réservées à des constructions et installations publiques (art. 43 al. 1 let. b OPB), et le degré de sensibilité III dans les zones où sont admises des entreprises moyennement gênantes, notamment dans les zones d’habitation et artisanales - zones mixtes - ainsi que dans les zones agricoles (art. 43 al. 1 let. c OPB). C’est en fonction du degré de sensibilité que les valeurs limites d’exposition au bruit peuvent être déterminées (cf. art. 40 al. 1 OPB et les annexes à cette ordonnance), les seuils à partir desquels les mesures d’assainissement doivent, le cas échéant, être ordonnées pour assurer le respect de ces valeurs n’étant

ainsi pas les mêmes dans toutes les zones (cf. art. 16, 19 ss LPE (RS 814.01), art. 13 ss OPB). b) aa) Aux termes de l'art. 44 al. 1 OPB, les cantons veillent à ce que les degrés de sensibilité soient attribués aux zones d'affectation dans les règlements de construction ou les plans d'affectation communaux. Cette attribution s'opère, conformément à l'art. 44 al. 2 OPB, "lors de la délimitation ou de la modification des zones d'affectation ou lors de la modification des règlements de construction"; elle doit intervenir d'ici au 1er avril 1997. L'art. 44 al. 3 OPB dispose qu'avant l'attribution formelle, les degrés de sensibilité sont déterminés cas par cas par les cantons. Selon la jurisprudence, la détermination "cas par cas" d'un degré de sensibilité ne peut intervenir que dans le cadre d'une procédure ouverte pour l'examen d'un projet concret (de construction, de transformation, d'assainissement, etc.). Une telle détermination n'a aucun effet juridique hors de cette procédure; il ne s'agit donc pas d'une mesure analogue à l'attribution proprement dite, selon l'art. 44 al. 1 et 2 OPB, dont le caractère provisoire serait la seule particularité (ATF 119 Ib 179 consid. 2c). Par ailleurs, selon le Tribunal fédéral, lorsque les immissions provenant d'une nouvelle installation fixe ou d'une installation existante à assainir sont perceptibles dans un large périmètre, la simple détermination des degrés de sensibilité selon l'art. 44 al. 3 OPB n'est pas la solution adéquate; il se justifie en principe dans ces conditions d'attribuer les degrés de sensibilité par une modification du plan d'affectation régissant le territoire concerné - par exemple en ajoutant une disposition à cet effet dans le règlement du plan d'affectation ou en adoptant un plan d'affectation spécial -, conformément à l'art. 44 al. 1 et 2 OPB (cf. ATF 119 Ib 179 consid. 2d, ATF 118 Ib 66 consid. 2b, ATF 117 Ib 20 consid. 6); la voie de la détermination "cas par cas" devrait alors n'entrer en considération qu'exceptionnellement (cf. ANNE-CHRISTINE FAVRE, Quelques questions soulevées par l'application de l'OPB, RDAF 1992 p. 316). bb) En droit genevois, l'art. 19A du règlement cantonal d'application transitoire de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (ci-après: le règlement cantonal) prévoit l'attribution des degrés de sensibilité au bruit dans les plans d'affectation du sol au sens des art. 12 et 13 LALAT, en particulier dans les plans de zone et les plans localisés de quartier; cette disposition précise aussi que les degrés de sensibilité attribués à un plan de zone peuvent être adaptés dans le cadre d'un plan localisé de quartier.

L'art. 19B al. 1 du règlement cantonal énonce diverses règles applicables "lorsque le degré de sensibilité d'une parcelle ou d'un terrain n'a pas été fixé par un plan d'affectation du sol"; ainsi, il est notamment prévu que "le degré de sensibilité II est attribué aux terrains situés dans les 4e et 5e zones à bâtir au sens de l'article 19, alinéas 2 et 3 [LALAT]" (art. 19B al. 1 let. a du règlement cantonal), et que "le degré de sensibilité III est attribué aux terrains situés dans les 1re, 2e et 3e zones à bâtir au sens de l'article 19, alinéa 1 [LALAT]" (art. 19B al. 1 let. b du règlement cantonal). Quant au second alinéa de cet art. 19B, il est ainsi libellé: "Le Conseil d'Etat peut attribuer un degré de sensibilité différent de ceux fixés à l'alinéa 1 pour un périmètre particulier lorsque les circonstances le justifient. Le projet de plan de ce périmètre, dressé par le département des travaux publics et comportant les degrés de sensibilité proposés, est soumis à l'avis de la commune et, simultanément, à une enquête publique et à une procédure d'opposition de 30 jours, annoncées par voie de publication dans la Feuille d'avis officielle et d'affichage dans les communes concernées. Les alinéas 3, 5, 7 et 8 de l'article 5 de la loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités, du 9 mars 1929, sont applicables par analogie." L'art. 5 de cette loi cantonale du 9 mars 1929 (LEXT) règle la procédure d'adoption des plans localisés de quartier, qui est en principe de la compétence du Conseil d'Etat. c) Conformément aux dispositions précitées, le plan litigieux a été soumis à la procédure prévue en droit genevois pour une catégorie de plans d'affectation, les plans localisés de quartier, qui font partie des "autres plans d'affectation" ou plans d'affectation spéciaux du droit cantonal (cf. art. 13 LALAT); cette procédure se distingue de celle applicable à la modification des limites ou du régime de "zones ordinaires", laquelle exige une décision du Grand Conseil (cf. art. 15 ss LALAT). Quelles que soient les formes suivies en l'espèce, seul le contenu matériel du plan DE 7.1 est déterminant. L'objet de ce plan est limité, en vertu du droit cantonal, et il est lié aux démarches entreprises par les CFF, avec les autorités cantonales, pour assurer le cas échéant l'assainissement de l'installation fixe que constitue la ligne de chemin de fer Genève/Genève-Aéroport (cf. art. 7 al. 7 et 16 ss LPE). Cette circonstance ne

saurait amener à considérer le plan DE 7.1 comme une décision de détermination des degrés de sensibilité "cas par cas" pour le secteur compris entre le pont de l'Ecu et le chemin Jacques-Philibert-de-Sauvage à Vernier (cf. art. 44 al. 3 OPB);

BGE 120 Ib 287 S. 292

aucune procédure n'est en effet ouverte, en l'état, pour la réalisation de mesures d'assainissement concrètes sur ce tronçon. De façon générale, compte tenu de son contenu, de sa portée et de la surface couverte par ses divers sous-périmètres, l'acte adopté par le Conseil d'Etat doit être qualifié de plan d'affectation au sens de l'art. 44 al. 1 OPB, notion qui englobe les plans d'affectation spéciaux du droit cantonal.

3. a) Selon l'art. 97 OJ en relation avec l'art. 5 PA (RS 172.021), la voie du recours de droit administratif est ouverte contre les décisions fondées sur le droit public fédéral - ou qui auraient dû l'être -, à condition qu'elles émanent des autorités énumérées à l'art. 98 OJ et pour autant qu'aucune des exceptions prévues aux art. 99 à 102 OJ ou dans la législation spéciale ne soit réalisée. Le recours de droit administratif est également recevable contre des décisions fondées sur le droit cantonal ou communal, et sur le droit fédéral, dans la mesure où la violation de dispositions de droit fédéral directement applicables est en jeu (cf. art. 104 let. a OJ; ATF 119 Ib 99 consid. 1a, 179 consid. 1a, ATF 118 Ib 11 consid. 1a, 234 consid. 1a, 381 consid. 2a et les arrêts cités). La voie du recours de droit public n'est ouverte, le cas échéant, que si les conditions de recevabilité du recours de droit administratif ne sont pas réunies (art. 84 al. 2 OJ). Le recours est dirigé contre un acte cantonal adopté sous la forme d'un plan d'affectation (les deux arrêtés attaqués se rapportent l'un et l'autre au plan DE 7.1). En vertu du principe énoncé à l'art. 34 al. 3 LAT (RS 700) - lex specialis par rapport aux art. 97 ss OJ -, seule la voie du recours de droit public est ouverte contre les décisions sur les plans d'affectation prises par les autorités cantonales de dernière instance. Toutefois, selon la jurisprudence, lorsque certaines dispositions d'un plan d'affectation - en règle générale, dans les causes qui ont fait l'objet de jugements du Tribunal fédéral: d'un plan d'affectation spécial ou de détail - équivalent à des décisions fondées sur le droit fédéral de la protection de l'environnement, la voie du recours de droit administratif est exceptionnellement ouverte à cet égard (ATF 119 Ia 285 consid. 3c, ATF 118 Ib 11 consid. 2c, 66 consid. 1c et les arrêts cités). b) La jurisprudence a déjà examiné la question de la voie de droit par laquelle celui qui conteste l'attribution ou la détermination d'un degré de sensibilité au bruit doit agir. Dans un arrêt rendu en 1988, au sujet d'un plan partiel d'affectation adopté, selon le droit vaudois, en vue de la réalisation d'une installation artisanale, le Tribunal fédéral a retenu qu'un degré de sensibilité aurait dû être attribué, conformément à l'art. 44 OPB, dans le cadre de cette modification du plan général d'affectation

BGE 120 Ib 287 S. 293

de la commune; il a dès lors admis le recours de droit public d'un opposant au projet, en laissant néanmoins expressément indécise la question de la recevabilité du recours de droit administratif (ATF 114 Ia 385 consid. 2). Dans un arrêt ultérieur, le Tribunal fédéral a considéré que la détermination "cas par cas" des degrés de sensibilité (art. 44 al. 3 OPB) pouvait être entreprise par la voie du recours de droit administratif, alors que leur attribution dans le cadre d'un plan d'affectation (art. 44 al. 1 OPB) devait être examinée dans la procédure du recours de droit public, pour autant que le plan attaqué ne soit pas, en raison de son caractère détaillé, équivalent à une décision au sens de l'art. 5 PA; dans cette affaire cependant, c'est la détermination d'un degré de sensibilité dans un cas particulier, conformément à l'art. 44 al. 3 OPB, qui était en cause (ATF 115 Ib 347 consid. 1b).

Le Tribunal fédéral a confirmé, dans d'autres arrêts, que le recours de droit administratif était recevable contre une décision comportant la détermination "cas par cas" des degrés de sensibilité, nonobstant le fait que, pour le reste, l'autorisation était fondée sur le droit cantonal de l'aménagement du territoire et des constructions (cf. ATF 119 Ib 179 consid. 1a); il a par ailleurs rappelé que les questions relatives à l'attribution des degrés de sensibilité conformément à l'art. 44 al. 1 OPB, devaient, quant aux voies de droit fédérales, être traitées conjointement avec les questions concernant les autres éléments du plan d'affectation, le recours de droit public étant en principe seul recevable à cet égard (art. 34 al. 3 LAT; cf. ATF 116 Ib 50 consid. 4e; arrêt non publié du 2 février 1989 en la cause commune d'Erlenbach, consid. 1c reproduit in URP/DEP 1989 p. 272). Selon cette jurisprudence, il s'agirait alors de vérifier si les mesures de planification respectent les exigences que le droit fédéral de la protection de l'environnement pose quant au contenu des plans d'affectation des cantons (cf. aussi arrêts non publiés du 5 janvier 1990 en la cause commune de Frenkendorf, du 24 avril 1990 en la cause commune de Sierre, et du 30 mai 1990 en la cause commune de Malans; dans ces causes, l'autorité cantonale de planification avait omis d'attribuer les degrés de sensibilité lors de l'adoption ou de la modification d'un plan d'affectation). Fondé sur ces principes, le Tribunal fédéral a notamment déclaré irrecevables, en application de l'art. 88 OJ, les moyens d'un propriétaire qui, dans son recours de droit public dirigé contre l'adoption du plan général d'affectation de sa commune, se plaignait de l'absence d'attribution des degrés de sensibilité à certaines zones, sans prétendre qu'il était directement touché à ce propos (cf. ATF 117 Ia 497, consid. 1 non publié).

Jusqu'ici, le Tribunal fédéral n'a toutefois pas eu à se prononcer, au fond et dans le cadre d'un recours de droit public, sur l'application faite de l'art. 43 OPB par une autorité cantonale adoptant un plan d'affectation attribuant des degrés de sensibilité. c) aa) Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE) le 1er janvier 1985, les mesures des cantons en matière de protection de l'environnement relevaient essentiellement de l'aménagement du territoire (art. 3 al. 3 let. b LAT) et de la police des constructions. Les règles concernant la limitation quantitative des nuisances étaient alors intégrées dans les dispositions des plans et des règlements d'affectation. Désormais, la protection des personnes contre les atteintes nuisibles ou incommodantes, notamment contre le bruit, est réglée par la législation fédérale (art. 1er al. 1 LPE). Les dispositions du droit cantonal en cette matière n'ont plus de portée propre dans les domaines directement régis par le droit fédéral (art. 2 Disp. trans. Cst.; ATF 118 Ib 590 consid. 3a, ATF 117 Ib 156 consid. 1a et les arrêts cités). L'art. 24septies Cst. attribue en effet à la Confédération, dans le domaine de la protection de l'environnement, une compétence législative matériellement très étendue et globale (cf. Message du Conseil fédéral relatif à la LPE, FF 1979 III 756); en revanche, en matière d'aménagement du territoire, la législation fédérale est, en vertu de l'art. 22quater Cst., limitée aux principes (cf. DFJP/OFAT, Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Berne 1981, p. 51). La réglementation particulière des voies de droit à l'art. 34 al. 1 et 3 LAT - la voie du recours de droit administratif au Tribunal fédéral n'est ouverte que contre les décisions sur des indemnisations résultant de restrictions apportées au droit de propriété (art. 5 LAT) et sur des demandes de dérogation selon l'art. 24 LAT, les autres décisions cantonales étant définitives sous réserve du recours de droit public - découle des limites du mandat constitutionnel dans ce dernier domaine (cf. WALTER HALLER/PETER KARLEN, Raumplanungs- und Baurecht, 2e éd. Zurich 1992, n. 999 p. 233; PIERRE MOOR, Les voies de droit fédérales dans l'aménagement du territoire, in: L'aménagement du territoire en droit fédéral et cantonal, Lausanne 1990, p. 166 ss). Le législateur n'a pas introduit de norme équivalant à l'art. 34 LAT dans la loi sur la protection de l'environnement, qui renvoie en principe aux dispositions ordinaires régissant la juridiction administrative fédérale (art. 54 al. 1 LPE).

bb) L'art. 43 OPB énumère de façon claire et exhaustive les degrés de sensibilité à appliquer dans les di-

verses zones d'affectation, soit les zones à bâtir (art. 15 LAT), les zones agricoles (art. 16 LAT), les zones à protéger (art. 17 LAT) et dans les autres zones éventuellement prévues par le droit cantonal (art. 18 LAT). Les autorités cantonales sont liées par cette disposition, la jurisprudence leur reconnaissant pourtant un certain pouvoir d'appréciation lorsqu'elles attribuent ou déterminent ces degrés selon les procédures prévues à l'art. 44 OPB (ATF 119 Ib 179 consid. 2a, ATF 118 Ib 66 consid. 2b, ATF 117 Ib 20 consid. 6, 125 consid. 4b et les arrêts cités). Ainsi, l'autorité compétente doit examiner à quelles zones du droit cantonal ou communal correspondent les définitions énoncées à l'art. 43 al. 1 OPB, qui mentionne les "zones qui requièrent une protection accrue contre le bruit" (let. a), les "zones où aucune entreprise gênante n'est autorisée" (let. b), les "zones où sont admises des entreprises moyennement gênantes" (let. c) et les "zones où sont admises des entreprises fortement gênantes" (let. d). En donnant des exemples pour chacune de ces catégories de zones - en particulier: la zone agricole appartient à la troisième catégorie (let. c) et la zone industrielle à la quatrième (let. d) -, l'art. 43 al. 1 OPB limite clairement le pouvoir d'appréciation de l'autorité cantonale; un excès ou un abus de ce pouvoir constitueraient du reste une violation de cette règle fédérale (cf. art. 104 let. a OJ, art. 49 let. a PA). De même, l'art. 43 al. 2 OPB permet un "déclassement" d'un degré, cette mesure ne pouvant toutefois s'appliquer qu'à des parties de zones d'affectation du degré de sensibilité I ou II lorsqu'elles sont déjà exposées au bruit. Dans ces conditions, l'attribution de degrés de sensibilité dans un plan d'affectation ne saurait être assimilée à l'application ou la mise en oeuvre, par l'autorité cantonale de planification, des principes du droit fédéral régissant l'aménagement du territoire (cf. art. 1 et 3 LAT) et la délimitation des zones (art. 15 ss LAT). L'établissement des plans d'affectation au sens de l'art. 14 LAT - cette notion recouvrant les plans des zones, les plans d'affectation spéciaux et les règlements afférents - constitue en effet un préalable à l'attribution des degrés de sensibilité; lorsque les valeurs limites d'exposition au bruit déterminées sur cette base sont dépassées, le droit fédéral réserve aussi, le cas échéant, l'adoption de nouvelles mesures de planification fondées sur la législation sur l'aménagement du territoire (cf. notamment art. 24 LPE, art. 29 OPB). L'attribution d'un degré de sensibilité ne représente cependant pas, en elle-même, une telle mesure de planification.

cc) Le régime de l'art. 34 al. 3 LAT ne s'applique qu'aux mesures de planification au sens de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (cf. HEINZ AEMISEGGER, Zu den bundesrechtlichen Rechtsmitteln im Raumplanungs- und Umweltschutzrecht, in: Juridiction constitutionnelle et juridiction administrative, Zurich 1992, p. 120; cf. MOOR, op.cit., p. 168). Le plan litigieux, qui est un plan d'affectation conformément aux exigences formelles de l'art. 44 al. 1 et 2 OPB (cf. supra, consid. 2c), n'a cependant pas d'autre objet que la mise en oeuvre de l'art. 43 OPB dans un périmètre précis. Il ne contient donc, matériellement, aucune mesure de planification au sens de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Ceci n'exclut pas pour autant la qualification juridique retenue: ce plan cantonal est en effet, en vertu du droit fédéral de la protection de l'environnement, un élément du plan général d'affectation des communes concernées, qui se superpose en quelque sorte aux plans d'affectation adoptés préalablement et réglant, quant à eux, le mode d'utilisation du sol en définissant notamment la destination des zones ou des quartiers (cf. art. 14 LAT). Le droit fédéral de la protection des eaux connaît du reste des dispositions analogues. Les mesures nécessaires à la protection des eaux souterraines ou à la sauvegarde de la qualité des eaux ont été placées par le législateur fédéral dans la compétence des cantons (cf. art. 19 ss de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux [LEaux; RS 814.20]- section intitulée: "Mesures d'organisation du territoire"; dans le texte allemand: "Planerischer Schutz"). Le droit fédéral prévoit en particulier des zones de protection des eaux souterraines (zones S, A, B ou C), qui sont définies précisément par les art. 14 ss de l'ordonnance du 28 septembre 1981 sur la protection des eaux contre les liquides pouvant les altérer (OPEL; RS 814.226.21) et que les cantons doivent délimiter (art. 20 LEaux; précédemment: art. 30 de la loi du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution [LPEP; RO 1972 p. 958]). Les cantons ont élaboré des plans à cet effet (cf. par exemple ATF 107 Ib 125 consid. 2b, qui mentionne la "carte de protection des eaux du canton de Genève"); le droit cantonal prévoit parfois expressément que les zones de protection doivent être adoptées sous la forme de plans d'affectation au sens des art. 14 ss LAT (cf. par exemple, en droit vaudois, l'art. 47 let. n de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions). A l'instar des degrés de sensibilité au bruit, les zones de protection des eaux ne sont toutefois pas, en soi ou matériellement,

des mesures de planification au sens de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Il s'agit

BGE 120 Ib 287 S. 297

cependant, du point de vue formel, d'éléments particuliers du plan d'affectation réglant de façon générale, pour le territoire concerné, le mode d'utilisation du sol (art. 14 al. 1 LAT). dd) Les arrêtés attaqués relatifs au plan DE 7.1 sont ainsi fondés exclusivement sur des dispositions du droit fédéral de la protection de l'environnement; ils ont une influence directe sur la situation juridique des propriétaires concernés. Compte tenu de sa portée, l'attribution d'un degré de sensibilité au bruit par la voie d'un plan doit, du point de vue de la protection juridique, être considérée comme une décision (au sens de l'art. 5 PA). Les autorités fédérales ont adopté cette solution dans le domaine de la protection des eaux: les décisions relatives aux plans des zones de protection peuvent faire l'objet d'un recours (cf. art. 44 et 73 al. 1 let. c PA; cf. prononcés du Conseil fédéral publiés in JAAC 38 n. 104 consid. 2, 38 n. 105 consid. 1, 47 n. 36 consid. 2, 49 n. 34 consid. 1). L'art. 99 let. c OJ dispose que le recours de droit administratif au Tribunal fédéral n'est pas recevable contre "des décisions relatives à des plans, en tant qu'il ne s'agit pas de décisions sur opposition contre des expropriations ou des remembrements"; on ne saurait cependant tirer de cette règle la conclusion que les plans fondés directement sur le droit public fédéral ne peuvent pas faire l'objet d'un contrôle par une autorité de recours, contrairement aux autres actes administratifs répondant à la définition de l'art. 5 PA (cf. ATF 120 Ib 136, consid. 1; arrêt non publié du 1er octobre 1979, reproduit in ZBl 81/1980 p. 90/91; cf. ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, Zurich 1993, n. 221; FRITZ GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2e éd. Berne 1983, p. 135). Cela étant, la clause d'exclusion du recours de droit administratif de l'art. 99 let. c OJ ne s'applique pas en l'espèce. La notion de plan au sens de cette dernière disposition ne comprend en principe pas les plans d'affectation des cantons selon les art. 14 ss LAT - auxquels renvoie l'art. 44 al. 1 OPB -, même si certaines de leurs dispositions sont fondées sur le droit public fédéral, mais elle se limite aux plans prévus directement par des lois spéciales de la Confédération; c'est dans ce sens que, dans un arrêt récent (arrêt non publié du 17 mars 1993 en la cause X. c. commune d'Egg, consid. 1c), le Tribunal fédéral a interprété l'art. 99 let. c OJ, en se référant notamment aux travaux des Chambres fédérales

BGE 120 Ib 287 S. 298

relatifs à cette disposition (introduite par la novelle du 20 décembre 1968 modifiant la loi fédérale d'organisation judiciaire - RO 1969 p. 787). Cet arrêt retient en outre qu'il se justifie, au regard du principe de l'économie de la procédure, d'éviter que certains éléments d'un plan d'affectation fassent l'objet d'un recours auprès du Conseil fédéral, en application des art. 99 let. c OJ et 73 al. 1 let. c PA, alors que d'autres sont de toute manière de la compétence du Tribunal fédéral en vertu de l'art. 34 LAT ou des règles générales des art. 97 ss OJ. En effet, si le Tribunal fédéral est seul compétent - il importe peu à cet égard qu'il statue dans le cadre d'un recours de droit public ou d'un recours de droit administratif, ces deux voies pouvant être ouvertes simultanément à l'encontre d'un même plan (cf. ATF 118 Ib 11 consid. 2c) -, il est en mesure de procéder à l'appréciation globale qui s'impose en matière de planification ou d'aménagement du territoire; il peut aussi assurer, le cas échéant et lorsqu'il est saisi d'un recours de droit administratif, le contrôle judiciaire qu'exige l'art. 6 par. 1 CEDH dans certaines situations (cf. ATF 119 Ia 321 consid. 6). Enfin, il pourrait paraître contradictoire d'ouvrir la voie du recours de droit administratif au Tribunal fédéral contre une décision déterminant un degré de sensibilité dans un cas particulier (cf. supra, consid. 3b) et d'exclure la voie de recours à l'autorité judiciaire lorsque l'attribution "ordinaire" des degrés de sensibilité est mise en cause. Vu ce qui précède, il se justifie donc d'apporter une précision à la jurisprudence rappelée au considérant 3b ci-dessus, en ce sens que l'attribution des degrés de

sensibilité au bruit dans un plan d'affectation, conformément à l'art. 44 al. 1 et 2 OPB, peut, comme leur détermination "cas par cas" (art. 44 al. 3 OPB), être contestée par la voie du recours de droit administratif au Tribunal fédéral. Cette voie de recours est ouverte en l'espèce. d) Les CFF peuvent ester en justice (cf. art. 5 al. 2 et 3 de la loi fédérale sur les Chemins de fer fédéraux - RS 742.31; ATF 116 Ib 344 consid. 1a). Ils ont un intérêt digne de protection à ce que la décision attaquée soit annulée ou modifiée, dès lors que le degré de sensibilité attribué aux fonds voisins de leur installation fixe permet de déterminer, ensuite, les mesures d'assainissement éventuellement requises; ils ont donc qualité pour former un recours de droit administratif (art. 103 let. a OJ). Les autres conditions de recevabilité d'un tel recours sont remplies (art. 104 ss OJ); il importe peu à ce propos que l'acte de recours soit intitulé "recours de droit public" (cf. ATF 118 Ib 49 consid. 1b). Le recours de

droit administratif peut être formé pour violation du droit public fédéral, cette notion incluant, dans une telle procédure, les droits constitutionnels des citoyens (art. 104 let. a OJ; ATF 118 Ib 13 consid. 1a, 51 consid. 1b, 417 consid. 2a et les arrêts cités). Dans ces conditions, il ne se justifie pas d'entrer en matière sur le recours de droit public (art. 84 al. 2 OJ; cf. supra, consid. 3a).