

BVGer A-1840/2006 vom 30. Oktober 2008

Bundesverwaltungsgericht, 2008-10-30, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-1840_2006

FR: TAF A-1840/2006 du 30 octobre 2008

IT: TAF A-1840/2006 del 30 ottobre 2008

Regeste

Chemins de fer (divers)

Erwägungen

E. 1.1

La loi sur le Tribunal administratif fédéral du 17 juin 2005 (LTAF, RS 173.32) est entrée en vigueur le 1er janvier 2007. Aux termes de l'art. 53 al. 2 LTAF, les recours qui sont pendants devant les commissions fédérales de recours ou d'arbitrage ou devant les services de recours des départements à l'entrée en vigueur de la loi sont traités par le Tribunal administratif fédéral dans la mesure où celui-ci est compétent. Ils sont jugés sur la base du nouveau droit de procédure.

E. 1.2

Selon l'art. 33 let. d LTAF, le recours est recevable notamment contre les décisions des départements et des unités de l'administration fédérale qui leur sont subordonnées ou administrativement rattachées. L'OFT est une unité de l'administration fédérale subordonnée au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC). La décision entreprise n'entrant pas dans le champ d'exclusion de l'art. 32 LTAF, le Tribunal administratif fédéral est compétent pour connaître du litige.

E. 1.3.1

Aux termes de l'art. 48 al. 1 PA - dans sa teneur en vigueur à compter du 1er janvier 2007 -, a qualité pour recourir quiconque a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure ou a été privé de la possibilité de le faire (let. a), est spécialement atteint par la décision attaquée (let. b) et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (let. c). Hormis la condition supplémentaire posée à la lettre a, qui est satisfaite en l'occurrence, cette disposition légale ne s'écarte pas de la définition matérielle de la légitimation active prévalant dans l'ancien droit (cf. PIERRE LOUIS MANFRINI, Tribunal administratif fédéral in: Les nouveaux recours fédéraux en droit public, 2006, p. 34; ULRICH HÄFELIN / GEORG MÜLLER / FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5ème éd., Zurich / St-Gall 2006, p. 412, n° 1944), si bien que les modifications rédactionnelles intervenues à la suite de l'entrée en vigueur de la loi sur le Tribunal administratif fédéral du 17 juin 2005 n'imposent pas d'analyser plus avant la question de l'application d'une norme dans le temps.

E. 1.3.2

Selon la jurisprudence, l'intérêt digne de protection dont doit se prévaloir celui qui interjette un recours peut être juridique ou de fait. Il ne doit pas nécessairement correspondre à celui protégé par la norme invoquée. Il faut néanmoins que le recourant soit touché plus que

quiconque ou la généralité des administrés lorsqu'il entretient, avec l'objet du litige, un rapport particulier digne d'être pris en considération. Il faut qu'il y ait un rapport étroit, spécial et digne de considération entre le recourant et l'objet du litige (ATF 131 II 361 consid. 1.2, ATF 126 II 258 consid. 2d, ATF 121 II 171 consid. 2b; Décision de la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral du 28 avril 1997, publiée in Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération [JAAC] 62.37 consid. 2a). Dans le cas présent, les recourants sont propriétaires d'immeubles qui sont soit directement riverains des voies ferrées (immeubles X1 et X2 plan 82 de la Commune de Genève Cité, respectivement propriété de A. _____ et de B. _____), soit situés à proximité (immeuble X3 plan 82 de la Commune de Genève Cité, propriété de C. _____). Ces immeubles comportent tous des appartements locatifs (2 pour l'immeuble X1, 22 pour l'immeuble X2 et 22 également pour l'immeuble X3). Dans la mesure où le bruit de l'IFA est perceptible depuis ces immeubles et qu'il incommoder les locataires (tel que cela ressort de la pétition "Halte aux sirènes CFF" déposée par les recourants), la qualité pour recourir des recourants ne saurait être contestée.

E. 1.4

Au surplus, le recours a été déposé en temps utile et dans les formes prescrites par la loi (art. 50 aPA et 52 PA), si bien qu'il est en principe recevable.

E. 2

L'IFA qui est au centre du présent litige comprend des moyens d'annonces de type optique (feux tournants) et acoustique (cornes d'alarme). Placés à 170 cm du sol, ces signaux sont disposés régulièrement tout au long de la zone couverte, de part et d'autre des voies, en alternance tous les 30 à 50 mètres (feu tournant seul / combinaison feu tournant-corne d'alarme). Ces moyens d'annonces sont regroupés en huit chaînes d'alarme (de 250 mètres chacune env.) et quatre domaines d'alarme (500 mètres chacun env.), le domaine étant la plus petite distance sur laquelle l'IFA peut être enclenchée. Le grief central des recourants consiste à considérer qu'un enclenchement de l'IFA sur 500 mètres au minimum est disproportionné; aux fins de limiter les nuisances sonores de l'IFA, ils souhaitent donc qu'elle puisse être enclenchée sur des sections plus courtes et indépendantes les unes des autres, afin que les signaux acoustiques soient mieux circonscrits à la zone où les ouvriers travaillent et en ont besoin. L'objet du litige revient donc à déterminer si la charge imposée par l'autorité inférieure aux intimés dans la décision dont est recours - soit l'installation d'alarmes individuelles radiocommandées et leur utilisation pour autant que la sécurité des employés soit suffisamment garantie - est suffisante, à dire de droit, pour permettre l'approbation des plans de l'IFA contestée.

E. 3

Le Tribunal dispose d'un plein pouvoir de cognition. Il revoit librement l'application du droit par l'autorité de première instance, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, la constatation des faits et l'opportunité de la décision querellée (art. 49 PA; Arrêt du Tribunal administratif fédéral A-1818/2006 du 16 août 2007 consid. 6). Cependant, l'autorité de recours doit dans certains cas faire preuve de retenue lors de l'examen de la décision de l'autorité inférieure. Il en est en particulier ainsi lorsque l'application de la loi exige la connaissance de circonstances locales, lorsqu'elle nécessite des connaissances techniques ou lorsque interviennent des considérations ayant trait à l'orientation d'une politique publique (Arrêt du Tribunal administratif fédéral A-6052/2007

du 9 juin 2008 consid. 3 et les réf. citées). Tel est le cas en l'espèce, d'autant que la pose de l'installation litigieuse est liée à des questions de sécurité.

E. 4.1

Selon son art. 1er al. 1, la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE, RS 814.01) a pour but de protéger notamment les hommes contre les atteintes nuisibles ou incommodes. Elle prescrit qu'à titre préventif, les atteintes susceptibles de devenir nuisibles ou incommodes seront réduites suffisamment tôt (art. 1er al. 2 LPE; principe dit de prévention [ATF 124 II 517 consid. 4a = JdT 1999 I 658]). Le bruit dû à l'exploitation d'installations est une atteinte au sens de l'art. 7 al. 1 LPE. A l'instar des autres atteintes à l'environnement, le bruit est dénommé émission au sortir des installations, immission au lieu de son effet (art. 7 al. 2 LPE). Le bruit est limité par des mesures prises à la source (limitation des émissions; art. 11 al. 1 LPE). Indépendamment des nuisances existantes, il importe, à titre préventif, de limiter les émissions dans la mesure que permettent l'état de la technique et les conditions d'exploitation et pour autant que cela soit économiquement supportable (art. 11 al. 2 LPE). Les émissions seront limitées plus sévèrement s'il appert ou s'il y a lieu de présumer que les atteintes, eu égard à la charge actuelle de l'environnement, seront nuisibles ou incommodes (art. 11 al. 3 LPE). Les émissions sont notamment limitées par l'application de valeurs limites d'émission (art. 12 al. 1 let. a LPE). L'art. 13 LPE prévoit que les valeurs limites d'immission applicables à l'évaluation des atteintes nuisibles ou incommodes sont fixées par voie d'ordonnance. Enfin, l'art. 15 LPE précise que les valeurs limites d'immission s'appliquant au bruit sont fixées de manière que, selon l'état de la science et l'expérience, les immissions inférieures à ces valeurs ne gênent pas de manière sensible la population dans son bien-être.

E. 4.2

L'ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB ; RS 814.41) a pour but de protéger contre le bruit nuisible et incommode (art. 1er al. 1). Elle régit la limitation des émissions de bruit extérieur produites par l'exploitation d'installations nouvelles ou existantes au sens de l'art. 7 LPE (art. 1er al. 2 let. a OPB). Les limitations d'émissions sont des mesures techniques, de construction, d'exploitation, ainsi que d'orientation, de répartition, de restriction ou de modération du trafic, appliquées aux installations, ou des mesures de construction prises sur le chemin de propagation des émissions; elles sont destinées à empêcher ou à réduire la formation ou la propagation du bruit extérieur (art. 2 al. 3 OPB). Les installations fixes sont les constructions, les infrastructures destinées au trafic et les autres installations non mobiles dont l'exploitation produit du bruit extérieur (art. 2 al. 1 OPB). Les émissions de bruit d'une nouvelle installation fixe seront limitées dans la mesure où cela est réalisable sur le plan de la technique et de l'exploitation et économiquement supportable, et de telle façon que les immissions de bruit dues exclusivement à l'installation en cause ne dépassent pas les valeurs de planification. L'autorité d'exécution accorde des allègements dans la mesure où le respect des valeurs de planification constituerait une charge disproportionnée pour l'installation et que cette dernière présente un intérêt public prépondérant, notamment sur le plan de l'aménagement du territoire. Les valeurs limites d'immission ne doivent cependant pas être dépassées (art. 7 OPB). Lorsque l'installation fixe est notablement modifiée, les émissions de bruit de l'ensemble de l'installation devront au moins être limitées de façon à ne pas dépasser les valeurs limites d'immission (art. 8 al. 2 OPB). Les transformations, agrandissements et modifications d'exploitation provoqués par le détenteur de l'installation

sont considérés comme des modifications notables d'une installation fixe lorsqu'il y a lieu de s'attendre à ce que l'installation même ou l'utilisation accrue des voies de communication existantes entraînera la perception d'immissions de bruit plus élevées (art. 8 al. 3 OPB). Lorsque pour les installations fixes nouvelles ou notablement modifiées, publiques ou concessionnaires, il n'est pas possible de respecter les exigences requises (respect des valeurs de planification [art. 7 al. 1 OPB] ou des valeurs limites d'immission [art. 7 al. 2 et art. 8 al. 2 OPB]), l'autorité d'exécution oblige les propriétaires des bâtiments existants exposés au bruit à insonoriser les fenêtres des locaux à usage sensible au bruit (art. 10 al. 1 OPB). Le détenteur de l'installation qui est à l'origine de ces mesures d'isolation phonique en supporte les coûts (art. 11 al. 2 OPB).

E. 4.3

Dans le cas présent, l'IFA peut être considérée comme une "installation nouvelle" en elle-même, voire comme une "modification notable d'une installation existante" (cf. art. 7 al. 7 LPE, art. 2, 7 et 8 OPB). En l'occurrence, le statut exact de l'IFA contestée peut souffrir de rester ouvert. En effet, il s'avère que celle-ci n'entre de toute manière dans aucune des catégories définies dans les annexes de l'OPB, ni directement, ni par analogie (en l'occurrence l'annexe 4 sur les valeurs limites d'exposition au bruit des chemins de fer ou, par renvoi du ch. 1 al. 3 de celle-ci, l'annexe 6 relative aux valeurs limites d'exposition au bruit de l'industrie et des arts et métiers). Il s'agit là en particulier de l'avis de l'OFEV, autorité spécialisée au sens de l'art. 42 al. 2 LPE (cf. sa prise de position du 21 décembre 2007). Cet avis est également partagé par le SPBR, qui rappelle, à juste titre, que l'une des particularités du bruit causé par l'IFA est que celui-ci n'est pas un "déchet" de l'activité humaine, mais qu'il est au contraire produit volontairement et dans un but précis. Il s'agit en effet d'une installation qui a pour vocation de produire des signaux d'alarme, dont l'intensité doit répondre aux exigences particulières des CFF pour la sécurité au travail. A la demande du Tribunal de céans, le SPBR a tout de même procédé, à titre indicatif, à un calcul des nuisances de l'IFA en appliquant l'annexe 6 de l'OPB: il en ressort que le caractère "épisodique" du fonctionnement de l'IFA (370 heures par an) implique une telle constante de correction (exagérément permissive dans le cas présent, selon le SPBR) que le résultat obtenu est non seulement conforme aux valeurs déterminées par l'OPB, mais que l'IFA pourrait même être utilisée quinze fois plus qu'actuellement sans toutefois dépasser les valeurs limites de planification applicables à la zone concernée ici (en l'occurrence, un degré de sensibilité III, selon plan d'affectation spécial n° 28552 du 14 octobre 1992) (cf. prise de position du SPBR du 29 novembre 2007). Le Tribunal administratif fédéral n'a aucune raison de ne pas s'en tenir à l'avis ainsi exprimé par les autorités spécialisées en matière de protection de l'environnement. Il convient donc de retenir que les modes de calcul tels que prévus par l'OPB (valeurs limites d'exposition au bruit) ne peuvent pas s'appliquer à l'IFA contestée.

E. 5.1

Les dispositions de protection contre le bruit prévues par la LPE sont en premier lieu conçues pour les émissions qui constituent les effets secondaires indésirables d'une activité souhaitée ou du moins permise. Elles peuvent en principe être réduites par des mesures appropriées prises à la source, sans que les activités concernées ne soient touchées en tant que telles. Mais il existe aussi des bruits dont la finalité est de constituer en soi une activité. Cela est par exemple le cas du bruit provoqué par les sonneries de clochers, par la musique ou par la tenue de discours à l'aide de haut-parleurs à l'occasion d'activités extérieures.

L'IFA contestée entre dans cette catégorie de signaux acoustiques. De telles émissions de bruit ne peuvent pas complètement être évitées, ni être réduites dans leur intensité, sans que la réalisation du but poursuivi soit elle-même remise en cause. Qualifier de telles émissions d'inutiles ou de non nécessaires impliquerait de considérer l'activité concernée dans son ensemble comme inutile. La jurisprudence a certes pris en considération de manière générale de telles émissions sur la base de la LPE; en même temps, compte tenu de l'intérêt de l'activité à l'origine du bruit, elle ne les a pas complètement interdites, mais les a soumises à des mesures restrictives. Comme une réduction de l'intensité du bruit reviendrait à interdire l'activité en cause, ces mesures ne constituent en général pas en une réduction du niveau sonore, mais en une limitation du temps d'exploitation (ATF 126 II 300 consid. 4c/cc et les références citées). La situation de l'IFA est en outre particulière en raison de son intérêt public prépondérant de sécurité. En effet, contrairement aux bruits provenant d'une place de jeu pour enfants, d'un point de rencontre pour jeunes ou d'une terrasse de restaurant - bruits qui ne sont en soi pas indispensables, sinon qu'ils font partie de la vie sociale et que la LPE ne saurait avoir pour effet de les interdire (ATF 126 II 300 consid. 4c/cc) -, le niveau sonore de l'IFA est conçu de manière à atteindre le but de sécurité qui lui est assigné, soit celui d'avertir le personnel des CFF travaillant sur les voies ferrées (cf. prise de position de l'OFT du 17 décembre 2007 ch. 3.2 et de l'OFEV du 21 décembre 2007 p. 3).

E. 5.2

Si, comme c'est le cas ici, les valeurs limites d'exposition (soit les valeurs de planification, les valeurs limites d'immission et les valeurs d'alarme) font défaut, l'autorité d'exécution évalue les immissions de bruit au sens de l'art. 15 LPE (art. 40 al. 3 OPB) (cf. également Christoph Zäch/Robert Wolf, in: Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Zurich 2000, n. 41 ad art. 15 LPE). L'autorité compétente doit évaluer le caractère nuisible ou incommode des atteintes en se fondant sur les critères généraux de la LPE, ce qui lui laisse une importante latitude de jugement, qu'elle doit toutefois exercer de manière objective (Arrêt du Tribunal fédéral 1A.262/2000 du 6 juillet 2001 consid. 2c/dd; ATF 123 II 74 consid. 4c). En d'autres termes, l'autorité doit déterminer, en appréciant globalement la situation, si les immissions de bruit gênent ou non "de manière sensible la population dans son bien-être" (art. 15 LPE). Pour procéder à cette appréciation de la situation, il lui appartient de prendre en compte le caractère du bruit, le moment et la fréquence de son apparition, ainsi que la sensibilité au bruit, respectivement la charge préexistante de bruit. Il ne s'agit pas de se fonder sur le sentiment subjectif d'individus isolés, mais au contraire d'effectuer un examen objectif en prenant également en considération les catégories de personnes particulièrement sensibles au bruit, conformément à l'art. 13 al. 2 LPE (ATF 126 II 300 consid. 4c/aa, ATF 123 II 325 consid. 4d/bb). Ce principe posé par l'art. 15 LPE, combiné avec le principe de la prévention au sens de l'art. 11 al. 2 LPE, ne confère pas un droit au silence ou à la tranquillité; une gêne qui n'est pas sensible ni significative doit être supportée (Arrêt du Tribunal fédéral 1A.36/2000 du 5 décembre 2000 consid. 5d/aa). Il est à relever que l'application de l'art. 11 al. 2 LPE présente d'étroits points communs avec celle du principe de la proportionnalité, sans que pour autant leurs portées se recouvrent (cf. ATF 124 II 517 consid. 4a = JdT 1999 I 658 et les références citées).

E. 5.3

L'IFA contestée fonctionne de jour comme de nuit. Les signaux acoustiques dont les recourants se plaignent ne sont cependant utilisés que durant la journée. La fréquence d'utilisation en mode complet (acoustique et optique) de l'IFA, telle que prévue lors de la

demande d'approbation de plans, était de 370 heures par année réparties sur 160 jours (cf. Rapport technique du 22 avril 2004 ch. 4.2). Les chiffres réels, établis en début d'année 2008, ont fait état d'une utilisation de 236 heures réparties sur 117 jours, ce qui correspond à une moyenne d'environ 2 à 3 enclenchements de l'IFA par semaine (cf. courrier des CFF du 7 février 2008, p. 3). Enfin, le son d'alarme émis par les signaux acoustiques de l'IFA a été spécialement étudié pour se détacher des autres bruits ambiants et "être entendu dans tous les environnements de travail" (cf. courrier des CFF à l'OFT du 23 février 2006, p. 2). En première instance, l'OFEV, autorité spécialisée, a déclaré que l'IFA provoque des nuisances sonores "relativement importantes" pour les riverains (cf. courrier de l'OFEFP à l'OFT du 4 octobre 2005 p. 2). Sans pouvoir la qualifier de sensible, l'autorité inférieure a également admis - à tout le moins implicitement - que l'IFA causait une gêne, puisqu'elle a mis à la charge des intimés d'utiliser dans certains cas des alarmes individuelles radiocommandées (cf. point 2 du dispositif de la décision attaquée). Durant la présente procédure, l'OFEV est allé plus loin, estimant qu'"[à] défaut d'une évaluation concrète des nuisances, on peut partir de l'idée sur la base du dossier que l'IFA litigieuse génère des immissions de bruit incommodes et que celles-ci gênent la population de manière sensible. Il convient donc d'examiner quelles sont les mesures de limitation des émissions plus sévères possibles afin qu'il n'y ait plus d'immissions de bruit incommodes" (cf. courrier du 21 décembre 2007, p. 2 in fine). Au vu de l'avis de l'autorité spécialisée (sur cette question et le pouvoir d'examen restreint du Tribunal administratif fédéral, cf. consid. 3 supra), il y a ainsi lieu de considérer que l'IFA incriminée gêne de manière sensible la population (cf. art. 15 LPE), et donc les recourants.

E. 5.4.1

Conformément au principe de prévention - qui est un principe d'action -, il convient d'examiner quelles mesures peuvent être prises à la source afin de réduire la gêne sensible causée par une installation présentant un intérêt public prépondérant (limitation des émissions). Dans la décision attaquée, l'autorité inférieure a examiné l'IFA sous l'angle du principe de la proportionnalité (art. 5 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 [Cst., RS 101]). Elle a ainsi retenu que l'installation soumise par les intimés, dont un sectionnement n'était plus possible techniquement, était le seul système permettant d'assurer de façon optimale l'objectif primordial qu'est la protection de la vie et de l'intégrité corporelle des personnes employées sur ou à proximité des voies. L'autorité inférieure n'a imposé un autre système, soit l'utilisation d'alarmes individuelles radiocommandées, que pour autant que la sécurité des employés soit suffisamment garantie. Dans leur mémoire en recours, les recourants reprochent à l'autorité inférieure d'avoir statué sur la question du sectionnement de l'IFA en segments plus courts en se basant uniquement sur l'affirmation des intimés, selon laquelle une telle opération n'était techniquement plus faisable. Les recourants demandent donc que cette impossibilité technique soit démontrée et, si celle-ci devait se confirmer, que d'autres solutions soient étudiées.

E. 5.4.2

En l'occurrence, il ressort de l'instruction qu'un sectionnement de l'IFA contestée n'est bel et bien plus possible techniquement. L'entreprise qui a procédé à la pose de cette installation a en effet confirmé que la technique nécessaire pour exécuter une telle adaptation n'était plus disponible auprès du fournisseur concerné (cf. offre du 6 avril 2006 de Schweizer Electronic AG ch. 1.1.2, remise par les intimés en annexe à leur mémoire en réponse au recours). Cette entreprise étant leader en Europe dans son domaine et, surtout, étant la seule

qui puisse offrir des systèmes d'avertissement permanents dont le type est homologué en Suisse (cf. courrier de l'OFT du 13 juin 2008, p. 1), l'autorité inférieure était fondée à considérer qu'il était impossible de procéder à un sectionnement de l'IFA contestée.

E. 5.4.3

Néanmoins, malgré l'impossibilité technique de sectionner l'IFA en segments plus courts, trois mesures permettant potentiellement de réduire les nuisances sonores de l'installation d'alarme (limitation des émissions) ont été évoquées au cours de la présente procédure, répondant en ce sens à la requête des recourants de voir d'autres solutions étudiées.

E. 5.4.3.1

La première mesure consisterait à examiner la possibilité de concentrer sur un nombre de jours plus limités les interventions nécessitant l'utilisation de l'IFA (cf. courrier de l'OFEV du 21 décembre 2007, p. 3). En effet, comme on l'a vu, s'agissant des activités qui ont précisément pour fin de produire un bruit, une réduction de l'intensité sonore aurait le plus souvent pour effet d'empêcher la réalisation du but poursuivi. C'est pourquoi les mesures ordonnées par les autorités visent généralement non pas à réduire le niveau sonore, mais à limiter le temps d'exécution (cf. consid. 5.1 supra). Invités à se prononcer sur cette mesure, les intimés ont relevé qu'eux-mêmes tendaient à une telle rationalisation, tout en attirant l'attention sur le fait que celle-ci ne pouvait pas s'appliquer aux mesures d'entretien urgentes (cf. courrier du 3 juin 2008, p. 2). L'on constate par ailleurs que la réduction des heures d'utilisation de l'IFA constatée début 2008 (cf. consid. 5.3 supra) a vraisemblablement eu pour origine une réforme structurelle au sein des intimés et les "synergies entre les différents services lors d'engagement sur le terrain" qui en ont découlé (cf. courrier des intimés du 7 février 2008). Une telle rationalisation est ainsi une direction vers laquelle les intimés devraient tendre d'eux-mêmes. On encouragera bien sûr ceux-ci à être particulièrement attentifs à cette question pour les interventions d'entretien préventif; mais, au vu de la diversité des interventions (cf. courrier des intimés du 7 février 2008), de leur aspect technique (sur cette question cf. consid. 3 supra) et de l'importance primordiale de la sécurité de l'exploitation ferroviaire, le Tribunal administratif fédéral ne dispose pas des éléments qui lui permettraient de fixer une limite quantitative (en jours ou en heures) dans l'utilisation de l'IFA. Cette mesure ne peut donc être imposée.

E. 5.4.3.2

La deuxième mesure évoquée consisterait à placer les installations d'alarme plus bas, étant donné qu'il existe déjà une paroi antibruit à cet endroit (cf. courrier de l'OFEV du 21 décembre 2007, p. 3). Afin d'étudier la faisabilité technique et le gain acoustique potentiel d'une telle mesure, le Tribunal administratif fédéral a invité le SPBR à se prononcer. Celui-ci a procédé à des simulations ainsi qu'à des essais sur le terrain, en abaissant à 120 cm ainsi qu'à 20 cm du sol la source des signaux acoustiques (cf. courrier du SPBR du 10 juillet 2008). Il ressort de ces tests qu'un abaissement du dispositif d'alarme est "pratiquement imperceptible" au niveau de la simulation et que les différences constatées in situ sont "statistiquement insignifiantes". La conclusion du SPBR est sans équivoque: "le fait d'abaisser les dispositifs d'alarme acoustique du système IFA au niveau du sol ne modifiera pas de manière notable les niveaux d'immission du bruit à la hauteur des bâtiments voisins". Le SPBR a par ailleurs également constaté lors des essais sur le terrain qu'un système d'alarme posé au sol entravait la circulation des employés sur le chantier, qui doivent impérativement utiliser un passage étroit de 50 cm le long des murs de

soutènement. Il convient ainsi de prendre acte d'une part qu'un abaissement des cornes d'alarme ne réduirait pas les nuisances acoustiques, et qu'il poserait de surcroît des problèmes quant à la sécurité des employés. Cette mesure doit donc aussi être écartée.

E. 5.4.3.3

La troisième possibilité de réduire les nuisances pour les recourants consisterait à remplacer l'IFA contestée par un autre système qui offrirait les mêmes garanties de sécurité pour les employés, tout en limitant les nuisances des signaux acoustiques. En l'occurrence, les intimés ont déposé le 7 juin 2006 une demande d'approbation des plans pour une installation fixe d'alarme à Ostermundigen-Gümligen; par décision du 2 avril 2007, l'OFT a approuvé les plans de cette installation (cf. courrier du 17 décembre 2007 de l'autorité inférieure). Dite installation est un produit développé par l'entreprise Schweizer Electronic AG sur la base des IFA qui existent à Genève, Rothrist et au Grauholz; elle est fixe et ne comporte que des moyens d'alarme optiques (feux tournants); elle est complétée par des avertisseurs individuels ou des avertisseurs mobiles et, le cas échéant, un signal acoustique peut être raccordé à chaque feu tournant. A l'heure actuelle, cependant, ce type d'IFA en est encore au stade des essais à Ostermundigen-Gümligen. Suite à certaines modifications, les prochains résultats ne seront pas connus, au plus tôt, avant la fin de l'année 2008 (cf. courrier de l'OFT du 13 juin 2008). Il n'est donc actuellement pas possible d'évaluer les éventuelles plus-values pour les riverains que ce nouveau type d'IFA pourrait engendrer. Par ailleurs, le coût d'une éventuelle adaptation de l'IFA de Genève sur le modèle de l'IFA testée à Ostermundigen-Gümligen ne pourra être connu qu'une fois que cette dernière aura trouvé sa forme définitive. Tout au plus sait-on qu'en 2006, une telle adaptation a été estimée par Schweizer Electronic AG à Fr. 534'790.--, avec des coûts annuels périodiques de Fr. 10'800.-- (cf. courrier de l'OFT du 13 juin 2008, p. 2). Il convient donc de constater que tant que les phases de test ne sont pas terminées, une éventuelle adaptation de l'IFA de Genève sur le modèle de l'IFA d'Ostermundigen-Gümligen n'est pas (encore) possible. La question de l'incidence du coût d'une telle adaptation doit dès lors aussi rester ouverte.

E. 5.5

Il suit de ce qui précède qu'en l'état actuel de la technique, la seule possibilité de limiter les émissions à la source est la charge qui a été imposée aux intimés par l'autorité inférieure dans sa décision (cf. point 2 du dispositif de la décision du 16 mai 2006). Les autres mesures qui auraient pu entrer en considération dans la présente cause ne sont plus (sectionnement) ou pas (encore) (adaptation selon le modèle de l'IFA d'Ostermundigen-Gümligen) possibles, respectivement poseraient des problèmes d'exploitation (limitation des jours d'utilisation, abaissement des cornes d'alarme). La charge telle qu'imposée par l'autorité inférieure est ainsi en l'état la seule qui remplisse - tant actuellement qu'au moment de rendre la décision attaquée - les conditions de l'art. 11 al. 2 LPE ("limiter les émissions dans la mesure que permettent l'état de la technique et les conditions d'exploitation, pour autant que cela soit économiquement supportable"). Il sied de relever à cet égard que le prix des alarmes individuelles radiocommandées est de Fr. 160'000.--, alors que le coût de l'IFA installée et contestée est de Fr. 1'446'000.--.

E. 6.1

La présente procédure a cependant permis d'établir que l'installation incriminée cause une gêne sensible à la population (cf. consid. 5.3 supra). S'il est admis qu'aucune technique ne permet actuellement d'assurer simultanément une sécurité optimale aux employés des

intimés et une limitation des nuisances sonores à un niveau acceptable pour les recourants, cela ne signifie pas pour autant qu'il en ira de même dans le futur. En effet, la demande d'approbation des plans de l'IFA d'Ostermundigen-Gümligen est postérieure à la décision attaquée et l'éventuelle possibilité d'adapter l'IFA contestée sur la base de ce modèle n'a pas clairement été évoquée avant la présente procédure. Il s'agit donc en soi de faits nouveaux. Les faits nouveaux, survenus postérieurement à la décision entreprise, sont en principe également pris en considération (cf. André Moser/Michael Beusch/Lorenz Kneubühler, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, Bâle 2008, p. 92 n. 2.204 ss.; Décision du 7 août 1997 de la Commission fédérale de recours en matière de contributions, in JAAC 62.47/1998 consid. 2a. cc et les références citées). Cela tient notamment au fait que le rôle de l'autorité de recours consiste, non seulement à contrôler la solution retenue, mais aussi à imposer celle qui est propre à mettre fin à la contestation. Or, tel n'est pas le cas si l'ignorance de tels faits conduit à l'ouverture d'autres procédures, laissant ainsi subsister inutilement le litige (cf. André Grisel, *Traité de droit administratif*, Neuchâtel 1984, vol. II p. 932).

E. 6.2

Aux termes de l'art. 61 al. 1 PA, l'autorité de recours statue elle-même sur l'affaire ou exceptionnellement la renvoie avec des instructions impératives à l'autorité inférieure. En principe, lorsque l'autorité admet entièrement ou en partie un recours, elle statue elle-même sur l'affaire (décision en réforme; art. 61 al. 1 PA in initio). Exceptionnellement, il existe également la possibilité de renvoyer l'affaire, avec des instructions impératives, à l'autorité inférieure pour nouvelle décision (décision cassatoire, art. 61 al. 1 PA in fine). Un tel renvoi se justifie notamment lorsque d'autres éléments de fait doivent être constatés et que la procédure d'administration des preuves s'avère trop lourde (Arrêt du Tribunal administratif fédéral A-1362/2006 du 30 mai 2007 consid. 1.3; Alfred Kölz/Isabelle Häner, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2e éd., Zurich 1998, ch. 694; cf. également Pierre Moor, *Droit administratif*, vol. II, 2e éd., Berne 2002, ch. 5.7.4.3 p. 691). Il s'agit de sauvegarder ainsi le principe de la double instance, puisque le recourant pourra à nouveau contester ces points, qui, par définition, seront nouveaux, ce qui serait exclu si l'autorité de recours statuait elle-même (voir à ce sujet, Moor, op. cit., p. 691). Même si l'autorité de recours a la compétence de procéder à d'autres éclaircissements de l'état de fait, il est enfin préférable que l'autorité la mieux au courant des particularités locales ou bien la plus compétente dans le domaine se prononce sur la cause du recourant. Tel est bien le cas en l'occurrence.

E. 6.3

En l'espèce, la possibilité qu'une amélioration technique - permettant de réduire la gêne sensible de la population, tout en garantissant la sécurité des employés des intimés - intervienne à court terme doit être prise en compte, en tant que fait nouveau, si elle peut amener à une résolution du litige (cf. par analogie Arrêt du Tribunal administratif fédéral A-8435/2007 du 4 août 2008 consid. 7.4.4 in fine). C'est pourquoi il convient de renvoyer l'affaire à l'autorité inférieure, qui sera invitée à suivre l'évolution de l'IFA actuellement en test à Ostermundigen-Gümligen (cf. art. 61 al. 1 PA). Une fois les résultats d'exploitation de celle-ci connus, l'autorité inférieure devra étudier si, sous l'angle de l'art. 11 al. 2 LPE, une adaptation de l'IFA contestée sur la base de ce modèle est possible et permettrait une réduction de la gêne de la population. Les résultats étant prévus pour la fin de l'année 2008, un délai d'une année à compter de la notification du présent arrêt lui sera imparti pour

rendre une décision relative à l'approbation des plans de l'IFA contestée qui tienne compte de ces résultats. Par ailleurs, s'il s'avère qu'une adaptation n'est pas envisageable, l'autorité inférieure se prononcera sur la question d'éventuels allègements (cf. aussi courrier de l'OFEV du 21 décembre 2007, p. 3).

E. 6.4

Enfin, les recourants demandent à être informés préalablement de l'utilisation des signaux acoustiques de l'IFA pour des durées supérieures à deux heures. Un tel avis permettrait aux recourants de s'organiser en conséquence. Cette requête s'inscrit ainsi dans le cadre des mesures permettant de réduire les émissions au sens de l'art. 12 al. 1 let. c LPE (ATF 118 Ib 590 consid. 2c = JdT 1994 I 485). Les intimés ont admis qu'un avertissement des recourants par courrier électronique serait envisageable pour les travaux planifiables (cf. courrier du 3 juin 2008, p. 2). Il appartient désormais - par le biais du présent renvoi - à l'autorité inférieure de se prononcer sur cette concrétisation et, le cas échéant, sur ses modalités.

E. 7.1

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours est admis. La décision d'approbation des plans du 16 mai 2006 de l'autorité inférieure est annulée et la cause lui est renvoyée pour nouvelle décision à prendre au sens des considérants du présent arrêt dans le délai d'une année à compter de sa notification. La cause et les parties sont ainsi remises dans l'état où elles se trouvaient avant la décision annulée. Il s'ensuit que les plans de l'IFA déposés par les intimés ne sont pas approuvés, ces derniers restant autorisés à utiliser l'installation existante jusqu'à ce qu'elle soit au bénéfice d'une autorisation définitive et exécutoire.

E. 7.2

En règle générale, les frais de procédure sont mis à la charge de la partie qui succombe (art. 63 al. 1 PA et art. 1 al. 1 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). La décision attaquée étant annulée et le dossier renvoyé à l'autorité inférieure, les intimés succombent. Des frais de procédure fixés à Fr. 3'000.-- seront mis à leur charge. L'avance sur les frais de procédure de Fr. 1'500.-- versée par les recourants leur sera restituée.

E. 7.3

La partie qui obtient gain de cause a droit à des dépens pour les frais nécessaires causés par le litige (art. 7 al. 1 FITAF). Les dépens comprennent les frais de représentation et les éventuels autres frais nécessaires de la partie (art. 8 FITAF). Dans le cas présent, les recourants étaient représentés par un mandataire professionnel. Ils ont donc droit à une indemnité de dépens, laquelle sera fixée à Fr. 4'500.-- (TVA incluse).

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