

Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Cour I
A-1824/2006
{T 0/2}

Arrêt du 25 juin 2008

Composition

Jérôme Candrian (président du collège), Beat Forster,
Markus Metz, juges,
Loris Pellegrini, greffier.

Parties

1. **B.**_____ représentés par Me Jacques Meyer,
boulevard de Pérolles 12, case postale, 1701 Fribourg,

2. **P.**_____, représenté par Me Stefano Fabbro,
1, rue du Progrès, case postale 1161, 1701 Fribourg,
recourants,

contre

Les Chemins de fer fédéraux suisses (CFF),
Service juridique infrastructure, 43 avenue de la Gare,
1001 Lausanne,
intimés,

Office fédéral des transports (OFT),
Palais fédéral Nord, 3003 Berne,
autorité inférieure.

Objet

Projet Z._____; décision d'irrecevabilité de l'OFT du
10 novembre 2005.

Faits :**A.**

A.a La gare de A._____ compte une voie principale, soit la ligne Y._____, à laquelle sont reliées plusieurs autres voies utilisées essentiellement pour les mouvements de manoeuvre des trains de marchandises. L'infrastructure de la gare n'étant pas à même de faire face à une augmentation de sa productivité, l'entreprise E._____, à A._____, a déposé une demande de permis de construire le 31 mai 1999 dans le cadre du projet Z._____. Cette demande portait en particulier sur l'agrandissement d'un quai existant, le déplacement de voies, la démolition d'un bâtiment et la construction de deux nouvelles voies ainsi que d'une nouvelle installation de chargement.

Selon une étude acoustique du Bureau d'ingénieur C._____ du 18 mai 1999, les valeurs limites d'immissions du degré de sensibilité II (DS II) étaient dépassées de 1 à 2 Décibels (dBA) le jour dans la zone résidentielle située aux abords des voies de la gare. La réalisation du projet Z._____ devait entraîner une diminution des mouvements de manoeuvre effectués par les tracteurs diesel ainsi qu'un éloignement de ceux-ci de la zone résidentielle, les deux nouvelles voies de raccordement (5 et 6) étant construites dans la direction opposée à cette zone. Il devait en résulter un assainissement de l'infrastructure ferroviaire, dès lors que les valeurs limites d'immission seraient respectées dans la zone résidentielle aux abords des voies.

A.b Après diverses modifications, le projet a fait l'objet de préavis positifs des autorités cantonales consultées. Tenant compte de l'étude acoustique du Bureau d'ingénieur C._____, l'Office cantonal fribourgeois de la protection de l'environnement (OPEN), Section protection contre le bruit, a retenu que le projet Z._____ entraînerait globalement un assainissement de l'installation, dès lors que les nouvelles voies seraient construites dans la direction opposée à celle où se trouvent les locaux sensibles et que l'augmentation de la quantité de marchandises transportées par chemin de fer serait certainement compensée par l'amélioration du matériel roulant. S'agissant plus précisément de la voie ferrée reliant E._____ à la gare de A._____, l'Office cantonal précité a exposé que les valeurs limites d'immission étaient en tout point respectées. Les nuisances subies par les voisins étaient liées notamment à la circulation de

rames actionnées par un tracteur diesel. Les aménagements réalisés à la gare de A._____ devaient permettre une préparation adéquate des rames, réduisant ainsi au strict minimum les manoeuvres effectuées par les tracteurs (cf. préavis du 20 octobre 1999).

A.c Le 6 mars 2000, le Préfet du district de la Broye a délivré à l'entreprise E._____ l'autorisation de construire. Il a toutefois indiqué que, conformément au principe de prévention, toutes les mesures tendant à réduire les nuisances sonores devaient être adoptées. Il convenait en particulier d'optimiser les horaires durant lesquels des activités bruyantes seraient effectuées (manoeuvres, transport) en fonction des périodes de repos et de rendre le matériel roulant le plus silencieux possible. Le Préfet a aussi rendu l'entreprise E._____ attentive au fait que l'OPEN, Section protection contre le bruit, effectuerait des contrôles et des mesures de bruit douze mois après la mise en service des nouvelles installations. D'autres contrôles seraient ensuite effectués périodiquement.

B.

B.a Selon un rapport du Service fribourgeois de l'environnement du 27 décembre 2004, l'évaluation des nuisances sonores de l'étude acoustique réalisée par le Bureau d'ingénieur C._____ en 1999 était trop optimiste. En particulier, elle ne tenait pas compte de l'augmentation du trafic (approximativement 50% de 1999 à 2004), de celle du nombre de manoeuvres et de l'utilisation toujours fréquente de la voie 2, à proximité des locaux sensibles. Ce rapport concluait à de forts dépassements des valeurs limites d'exposition (valeur limite d'immission [VLI] ou de planification [VP]). L'installation, quel que soit son statut, n'était pas conforme aux dispositions légales.

B.b B._____ (pour la parcelle n° xxxx), ainsi que P._____ (pour la parcelle n° xxxx), propriétaires bordiers de la gare de A._____, ont déposé, respectivement les 14 et 20 juin 2005, une requête auprès de l'Office fédéral des transports (OFT) tendant, en substance, à des mesures de mise en conformité de l'installation ou d'assainissement et à l'ouverture d'une procédure d'expropriation.

B.c Le 14 juillet 2005, l'OFT a informé les requérants qu'il ne s'estimait pas compétent pour statuer sur le bien-fondé des requêtes qui lui étaient soumises et les a invités à se déterminer sur sa compétence. Par lettres des 8 août et 15 septembre 2005, ceux-ci ont

maintenu leur point de vue sur la compétence de l'Office. Le 15 septembre 2005, les CFF ont indiqué que les requêtes devaient être transférées au Préfet du district de la Broye sous forme de demandes de reconsidération du permis de construire du 6 mars 2000 délivré à E._____, dès lors que les prévisions sur lesquelles s'étaient fondées l'autorité pour accorder l'autorisation de construire n'étaient pas avérées.

B.d Par décision du 10 novembre 2005, l'OFT a joint les procédures et a nié sa compétence pour statuer sur les requêtes soumises à son appréciation en concluant à leur irrecevabilité. Les frais de procédure d'un montant total de 700.-- francs ont été mis à la charge des requérants, chacun devant s'acquitter de la moitié.

C.

C.a Par actes du 21 novembre 2005, B._____ ainsi que P._____ ont déféré cette décision à la Commission fédérale de recours en matière d'infrastructures et d'environnement (CRINEN).

B._____ ont requis l'annulation de la décision entreprise et conclu principalement à ce que l'OFT soit invité, a) soit à transmettre sans délai l'affaire à l'autorité compétente, soit à ouvrir un échange de vues avec l'autorité qu'il estime compétente, b) à faire, au besoin, fixer la compétence de l'autorité par la voie d'une réclamation de droit public, c) à communiquer aux recourants le résultat de la procédure de fixation de la compétence conduite entre les autorités, d) à leur impartir un délai pour faire savoir s'ils acceptent cette compétence, e) à rendre, dans le cas contraire, une décision en conformité de l'art. 9 al. 1 et 2 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021). Subsidiairement, ils ont conclu à la compétence de l'OFT pour connaître des requêtes de mise en conformité ou d'assainissement et d'ouverture d'une procédure fédérale d'expropriation. Ils ont également formulé diverses conclusions ayant trait au fond desdites requêtes. Ils ont enfin requis, outre une indemnité au titre de dépens, la renonciation à la perception de tout frais de procédure.

De son côté, P._____ a requis, sous suite de frais et dépens, l'annulation de la décision attaquée en concluant principalement au renvoi de la cause à l'OFT afin qu'il procède à un échange de vues

avec les autorités cantonales fribourgeoises. Il a aussi pris des conclusions subsidiaires portant sur les mesures d'assainissement ainsi que sur l'expropriation.

C.b Par ordonnance du 29 décembre 2005, la CRINEN a joint les procédures ouvertes par les recourants prénommés. Il a invité, outre l'OFT, l'entreprise E._____, les CFF, ainsi que le Préfet du district de la Broye à se déterminer sur la cause.

L'OFT a soutenu qu'il n'était pas tenu de procéder à un échange de vues. Pour le surplus, il a conclu au rejet du recours (déterminations du 24 février 2006). L'entreprise E._____ a renoncé à se déterminer sur la compétence de l'Office (lettre du 26 janvier 2006). Selon les CFF, l'affaire devait être renvoyée à l'OFT afin qu'il procède à un échange de vues avec l'autorité qu'il estimait compétente; ils ont par ailleurs exposé que cet Office n'était pas compétent pour connaître de l'affaire soumise à son appréciation tant sur le plan des mesures d'assainissement selon la législation en matière de protection contre le bruit que sur celui de l'expropriation (lettre du 23 février 2006). Quant au Préfet du district de la Broye, il a renoncé à se déterminer (lettre du 27 janvier 2006).

Par lettre du 12 juin 2006 à la CRINEN, B._____ ont indiqué être disposés à accepter l'intervention aussi bien de l'autorité fédérale (OFT) que de l'autorité cantonale s'agissant de la procédure d'assainissement ou de mise en conformité. Ils ont en outre joint à cette lettre une requête du 29 mai 2006 par laquelle ils ont annoncé leurs prétentions pécuniaires auprès du Conseil d'Etat du canton de Fribourg et du Conseil communal de la ville de A._____, ces autorités devant ordonner l'ouverture de la procédure d'expropriation.

C.c Le 20 juin 2006, la CRINEN a invité l'autorité cantonale, représentée par le Préfet du district de la Broye, à se prononcer sur sa compétence pour trancher les requêtes tendant à la mise en conformité ou à l'assainissement des installations litigieuses d'une part et les requêtes d'expropriation d'autre part (échange de vues). Après avoir consulté la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions du canton de Fribourg (observations du 6 septembre 2006), le Préfet a retenu la compétence de l'OFT pour connaître de la procédure d'assainissement et celle des CFF pour l'ouverture de la procédure d'expropriation (déterminations du 4 octobre 2006).

C.d Invitée à se déterminer sur les écritures produites par le Préfet du district de la Broye, l'autorité inférieure a confirmé le dispositif de sa décision du 10 novembre 2005 (lettre du 24 novembre 2006). Les CFF ont maintenu leur point de vue quant à l'incompétence de l'OFT pour la procédure d'assainissement et leur propre incompétence pour la procédure d'expropriation (lettre du 15 janvier 2007).

D.

Par lettre du 30 janvier 2007, le Tribunal administratif fédéral (TAF) a informé les parties qu'il était désormais saisi de la procédure ouverte devant la CRINEN.

Le 12 avril 2007, le Préfet du district de la Broye a transmis au TAF une lettre de G. _____ du 14 mars 2007, accompagnée d'une "notice" du 13 mars 2007, par laquelle ce dernier entendait déposer plainte pour non-respect des conditions du permis de construire délivré le 6 mars 2000. Considérant que le prénommé n'était pas partie à la procédure devant l'autorité inférieure et que le statut de tiers intéressé ou d'intervenant ne pouvait pas lui être reconnu en l'état, le TAF a retourné les documents produits au Préfet par ordonnance du 5 novembre 2007.

Par ailleurs, les recourants ont eu connaissance des prises de position de l'OFT du 24 novembre 2006 et des CFF du 15 janvier 2007 (cf. ordonnance de la CRINEN du 12 décembre 2006 et ordonnance du TAF du 5 novembre 2007).

Droit :

1.

1.1 La loi sur le Tribunal administratif fédéral du 17 juin 2005 (LTAF, RS 173.32) est entrée en vigueur le 1^{er} 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. 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. Quant à l'art. 31 LTAF, il prévoit que le Tribunal administratif fédéral connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA.

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). Sa décision du 10 novembre 2005 satisfait aux conditions prévalant à la reconnaissance d'une décision au sens de l'art. 5 PA et ne rentre pas dans le champ d'exclusion de l'art. 32 LTAF. Cela étant, le Tribunal administratif fédéral est compétent pour connaître du litige.

1.2 Par ailleurs, les autres conditions de recevabilité du recours (art. 48 et suivants PA) sont remplies en l'espèce, de sorte qu'il convient d'entrer en matière.

2.

Les recourants soutiennent en premier lieu que la décision entreprise doit être annulée dès lors que l'autorité inférieure aurait dû, soit transmettre sans délai la cause à l'autorité compétente, soit procéder à un échange de vues avec celle-ci.

2.1 En procédure administrative fédérale, l'autorité saisie examine d'office sa compétence (art. 7 al. 1 PA). Lorsqu'elle se tient pour incompétente, elle transmet sans délai l'affaire à l'autorité compétente (art. 8 al. 1 PA). Si elle estime que sa compétence est douteuse, elle ouvre sans délai un échange de vues avec l'autorité qu'elle considère comme compétente (art. 8 al. 2 PA). Lorsqu'une partie prétend que l'autorité saisie est compétente pour connaître du litige, cette dernière rend une décision d'irrecevabilité si elle se considère incompétente (art. 9 al. 2 PA). Dans cette dernière éventualité, il faut que l'administré ait exprimé clairement sa volonté de tenir l'autorité saisie pour compétente ou, qu'eu égard aux circonstances du cas particulier, une telle volonté doive être reconnue par l'autorité. Le seul fait qu'une requête est adressée à une autorité ne suffit pas, dès lors qu'à ce stade, la partie estime uniquement que celle-ci est compétente, sans pour autant l'affirmer. L'administré doit donc bien plutôt rendre reconnaissable sa volonté d'obtenir une décision de la part de l'autorité saisie (cf. ATF 108 Ib 540 consid. 2).

2.2 En l'espèce, l'OFT a communiqué aux recourants qu'il s'estimait incompétent pour statuer sur le litige soumis à son appréciation en

fournissant à cet égard une explication circonstanciée (lettre du 14 juillet 2005). Invités à se déterminer sur ce point, les recourants ont maintenu leurs conclusions portant sur la compétence de l'Office pour connaître du litige (observations des 8 août et 15 septembre 2005).

L'on peut certes se demander si l'autorité inférieure n'aurait pas dû transférer l'affaire à l'autorité qu'elle estimait compétente ou, à tout le moins, procéder à un échange de vues avec celle-ci avant de rendre une décision d'irrecevabilité. Cette question peut toutefois demeurer indécise, dès lors que les recourants, exerçant leur droit d'être entendu en relation avec la lettre de l'Office du 14 juillet 2005, ont contesté le point de vue de l'autorité intimée sur sa compétence et ont conclu à ce que celle-ci statue sur les requêtes. Dans ces conditions, il appert que l'OFT avait à rendre une décision d'irrecevabilité en application de l'art. 9 al. 2 PA puisqu'il s'estimait incompétent. Aussi l'annulation de la décision entreprise et le renvoi de l'affaire à l'OFT ne sont-ils pas justifiés. D'autant moins d'ailleurs qu'en cours de procédure, la CRINEN a consulté l'autorité cantonale dont la compétence était envisagée, représentée par le Préfet du district de la Broye, palliant ainsi à une éventuelle omission de l'autorité intimée de procéder à un échange de vues.

Cela étant, les conclusions des recourants sur ce point doivent être rejetées.

3.

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

4.

4.1 Les limitations des nuisances sonores sont régies essentiellement par la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE, RS 814.01), singulièrement par les art. 11 à 25, et par l'ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB, RS 814.41).

La LPE est applicable aux atteintes dues à l'exploitation d'installations, par quoi elle entend notamment les voies de communication et les véhicules (art. 7 al. 1 et 7 LPE). Selon l'art. 36 LPE, l'exécution de la

loi incombe aux cantons, sous réserve de l'art. 41. Cette dernière disposition procède à une énumération des articles de la loi dont l'exécution appartient à la Confédération. Aucun ne porte sur les nuisances sonores. Néanmoins, l'autorité fédérale chargée d'exécuter une autre loi fédérale ou un traité international est, dans l'accomplissement de cette tâche, responsable de l'application de la loi sur la protection de l'environnement (art. 41 al. 2 LPE).

L'OPB repose sur les mêmes principes. Ainsi, il appartient aux cantons d'exécuter cette ordonnance, à moins que celle-ci ne confie l'exécution à la Confédération (art. 45 al. 1). C'est en particulier le cas des prescriptions sur la limitation des émissions (cf. art. 4, 7 à 9 et 12 OPB), sur l'assainissement (art. 13, 14, 16 à 18 et 20) ainsi que sur la détermination et l'évaluation des immissions de bruit (art. 36, 37 et 40), dont l'exécution relève de la compétence de l'Office fédéral des transports, dans la mesure où lesdites prescriptions concernent les installations ferroviaires (cf. art. 45 al. 3 let. a).

4.2 Selon l'OFT, les voies de raccordement litigieuses sont assimilées à des installations annexes au sens de l'art. 18m de la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCdF, RS 742.10), et non à des installations ferroviaires définies à l'art. 18 de cette même loi. Sachant que l'art. 45 al. 3 let. a OPB, qui fonderait sa compétence, se réfère aux installations ferroviaires, l'Office estime qu'il n'est pas compétent pour statuer sur les requêtes de mise en conformité ou d'assainissement des voies litigieuses.

De leur côté, B._____ sont d'avis que la nature des voies ferroviaires en cause (voie de raccordement, de triage, de circulation) n'est pas déterminante. Ce qui est décisif, c'est de savoir dans quelle mesure l'installation litigieuse produit des atteintes, telles que le bruit. A leur avis, transposer des notions spécifiques à la législation en matière de chemin de fer dans celle sur la protection de l'environnement conduit à des impasses. Ainsi, ce sont en premier lieu les dispositions générales ou introductives des ordonnances d'application de la LPE qui doivent préciser la notion d'installation, et plus particulièrement celle de voie de communication au sens de l'art. 7 al. 7 LPE. L'interprétation des notions utilisées par les ordonnances ne sauraient exclure certaines voies de communication. En outre, l'ordonnance du 16 décembre 1985 sur la protection de l'air (OPAir, RS 814.318.142.1) se réfère à toutes les voies ferrées sans

distinction entre celles ouvertes au trafic général et celles de raccordement. Il n'y a donc pas de raison de procéder à une distinction entre l'OPB et l'OPAir. Enfin, s'il fallait admettre la distinction retenue dans la décision attaquée entre installations ferroviaires et installations annexes, l'OPB ne trouverait pas application pour ces dernières. En effet, l'art. 2 al. 1 OPB, qui définit la notion d'installation fixe, cite uniquement les installations ferroviaires et non les installations annexes. Or, l'art. 45 al. 3 let. a OPB a pour but d'attribuer l'application de la législation en matière de bruit à une autorité centrale unique, ce pour l'ensemble des voies ferrées. Par ailleurs, toujours d'après les recourants, la solution de l'Office conduirait à admettre pour une seule et même installation, soit la gare de A._____, la compétence de l'OFT pour la ligne principale et celle de l'autorité cantonale pour les autres voies parallèles lorsqu'il s'agit de trancher un litige en application de la législation en matière de bruit. Cela est absurde et incompatible avec l'exigence d'une évaluation et donc d'un traitement global des atteintes au sens de l'art. 8 LPE.

Pour sa part, P._____ estime, s'agissant des mesures d'assainissement requises, que la compétence de l'OFT est fondée sur l'art. 45 al. 3 let. a OPB.

4.3 En l'occurrence, les nuisances sonores dont se plaignent les recourants émanent des trains, singulièrement des manoeuvres que ceux-ci effectuent sur les voies en cause.

Aux termes de l'art. 4 al. 4 OPB, les émissions produites par les appareils et machines qui servent au fonctionnement d'une installation fixe sont limitées par les prescriptions sur les installations fixes. Il y a donc lieu de se référer aux prescriptions relatives aux installations fixes, et singulièrement aux voies ferrées litigieuses.

4.3.1 En application de l'art. 45 al. 3 let. a OPB, la compétence de l'OFT est fondée lorsque les prescriptions en matière de bruit concernent des installations ferroviaires. Au sens de la loi fédérale sur les chemins de fer, les installations ferroviaires sont les constructions et installations servant exclusivement ou principalement à la construction et à l'exploitation d'un chemin de fer. Pour de telles infrastructures, l'Office fédéral des transports, respectivement le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication pour les grands projets ferroviaires cités en

annexe à la loi, sont compétents pour approuver les plans. L'approbation des plans couvre l'ensemble des autorisations requises par le droit fédéral (cf. art. 18 al. 1 à 3 LCdF). En revanche, les constructions ou les installations ne servant pas exclusivement ou principalement à l'exploitation ferroviaire sont des installations annexes régies par le droit cantonal (art. 18m LCdF).

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

4.3.2.1 A teneur de la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les voies de raccordement ferroviaires (ci-après: LVR; RS 742.141.5), l'on entend par voie de raccordement, les voies-mères, les voies de liaison et les voies de chargement (art. 2 let. f). Les voies-mères sont celles qui desservent plusieurs voies de liaison à partir du réseau de chemin de fer (art. 2 let. g), les voies de liaisons celles qui relient des raccordés au réseau du chemin de fer, à une voie-mère ou à la voie d'un raccordé aval (art. 2 let. h), et les voies de chargement celles qui sont sises sur le domaine du chemin fer, qui servent au trafic d'un ou de plusieurs raccordés et qui ne sont pas la propriété du chemin de fer (art. 2 let. i). Un raccordé est le titulaire d'un droit réel sur une voie de raccordement (art. 2 let. a LVR). Selon le Message du Conseil fédéral du 14 novembre 1988 relatif à cette loi, les voies de raccordement sont des installations servant au transport de marchandises au moyen de véhicules circulant sur des rails. En outre, elles doivent obligatoirement être reliées, directement ou indirectement au réseau ferroviaire, si bien que les installations de ces voies doivent être construites de telle façon que le matériel roulant du chemin de fer et du raccordé circule librement d'un type de voies à l'autre, sans qu'un transbordement soit nécessaire (FF 1988 III 1374 [1382-1383]).

4.3.2.2 Selon les plans à l'appui de la demande d'autorisation de construire déposée par l'entreprise E._____, la gare de A._____ compte une voie principale constituée de la ligne Y._____ (voie 1). A celle-ci sont reliées d'autres voies, utilisées essentiellement pour les mouvements de manoeuvre des trains de marchandises. Sur le vu de la définition ci-avant, les voies litigieuses doivent être qualifiées de voies de raccordement.

Or, conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral, de laquelle il n'y a pas lieu de s'écarter, les voies de raccordement n'appartiennent pas aux installations ferroviaires au sens de l'art. 18 LCdF, mais bien plutôt aux installations annexes définies à l'art. 18m LCdF (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2A.507/2003 du 29 novembre 2004, consid. 4.2.3, publié in *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht* [ZBL], 2005, p. 483ss [489]; cf. aussi ALDO ZAUGG/PETER LUDWIG, *Baugesetz des Kantons Bern vom 9. Juni 1985*, partie I [art. 1-52, öffentliches Baurecht], p. 28 ad art. 1 n° 36d). Cela est d'ailleurs conforme à l'art. 1 al. 1 de l'ordonnance sur les infrastructures ferroviaires non-assujetties à la loi sur les chemins de fer du 25 novembre 1998 (OINALCF, RS 742.120), selon lequel les infrastructures ferroviaires qui ne servent pas au transport concessionnaire des voyageurs et qui ne sont pas ouvertes à l'accès au réseau ne sont pas soumises à la loi sur les chemins de fer.

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

En particulier, considérer qu'en application de l'OPB, la notion d'installations ferroviaires inclurait également les installations annexes, impliquerait une intervention de l'autorité fédérale dans la procédure cantonale d'approbation des plans d'une installation annexe en dehors des cas prévus par l'art. 18m al. 2 LCdF, ce qui serait contraire à la lettre et à l'esprit de l'art. 18m LCdF. Par cette disposition, le législateur a clairement voulu dessaisir l'autorité fédérale d'une compétence de décision pour la confier de manière exclusive à l'autorité cantonale chargée de l'approbation des plans d'une telle installation, celle-ci étant compétente pour accorder toutes les autorisations requises. Une telle solution s'inscrit dans la logique de la

concentration des procédures (cf. Message relatif à la loi fédérale sur la coordination et la simplification des procédures d'approbation des plans du 25 février 1998 [FF 1998 2221 [2267]]). Cela implique que l'autorité cantonale tienne compte des dispositions fédérales en matière de protection contre le bruit. S'il s'avère, après la construction de l'installation, que les normes en matière de bruit ne sont pas respectées, la compétence demeure cantonale.

4.3.2.4 L'argumentation développée par les recourants en relation avec les art. 7 al. 7 LPE et 2 al. 1 de l'OPB n'est pas de nature à remettre en cause ce qui précède. En effet, la distinction qui est faite entre installations ferroviaires et installations annexes dans la LCdF a pour effet de répartir les compétences entre les autorités fédérales et cantonales, et non de faire sortir certaines infrastructures ferroviaires du champ d'application des normes sur la protection de l'environnement, singulièrement de celles régissant les nuisances sonores. Ainsi, la construction ou la modification d'installations annexes au sens de la LCdF doit également satisfaire aux prescriptions de la LPE et de l'OPB. En particulier, l'art. 2 al. 1 OPB première phrase, donne une définition très large des installations fixes et se réfère notamment à toutes les autres installations non mobiles dont l'exploitation produit du bruit extérieur, dont pourraient faire partie en particulier les installations annexes. Quant à la seconde phrase de l'alinéa premier de cet article, elle se borne à fournir une liste exemplative des installations tombant sous le coup de cette ordonnance, si bien qu'il n'y a aucune raison d'exclure les installations annexes du champ d'application de cette ordonnance.

Par ailleurs, les recourants ne sauraient rien tirer du fait que la distinction opérée par la LCdF entre installations ferroviaires et installations annexes aboutit à reconnaître la compétence de l'autorité fédérale pour une ligne principale (réseau de chemin de fer) et celle d'une autorité cantonale pour les voies de raccordement. Ce cas de double procédure a été voulu par le législateur fédéral lorsqu'il a soumis, dans la LCdF, les installations annexes - qui sont elles aussi susceptibles de produire du bruit - au droit cantonal (cf. supra consid. 4.3.2.3).

4.3.3 Il suit de ce qui précède que les installations fixes litigieuses sont des installations annexes et qu'elles sont, en tant que telles, régies par le droit cantonal, si bien que l'OFT n'est pas compétent pour statuer

sur les requêtes de mise en conformité ou d'assainissement y afférentes.

4.4 L'on relèvera que l'OFT n'est pas plus compétent en application de la loi fédérale du 24 mars 2000 sur la réduction du bruit émis par les chemins de fer (RS 742.144). Cette loi, qui complète la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement, règle la réduction du bruit émis par les installations ferroviaires existantes. A son art. 13, elle prévoit que les procédures et les compétences sont régies par la loi du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer. Or, on l'a vu, les nuisances sonores émanent de voies de raccordement, qui sont qualifiées d'installations annexes au sens de l'art. 18m LCdF, celles-ci étant régies par le droit cantonal.

5.

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

5.1 Selon l'art. 3 de la loi fédérale du 20 juin 1930 sur l'expropriation (LEx, RS 711), le droit d'expropriation est exercé par la Confédération en vertu d'une décision du Conseil fédéral, à moins que la législation fédérale n'attribue cette compétence à une autre autorité (al. 1). Ce droit peut être conféré à des tiers sur la base soit d'un arrêté fédéral pour les travaux qui sont dans l'intérêt de la Confédération ou d'une partie considérable du pays, soit d'une loi fédérale pour d'autres buts d'intérêt public (al. 2).

La LEx est applicable aux installations ferroviaires (art. 18 et 18a LCdF), alors que le droit cantonal d'expropriation est applicable aux installations annexes (cf. art. 18m LCdF; voir aussi ATF 127 II 227 consid. 3). Cette division entre le droit fédéral et le droit cantonal d'expropriation, quant à leur champ d'application respectif, est toutefois remise en cause par les art. 16 et 21 al. 3 de la loi fédérale sur les voies de raccordement ferroviaires (LVR), en tant que législation spéciale à la LCdF. Il résulte en effet de l'art. 21 al. 3 LVR que, sauf dispositions contraires de la LVR, la procédure d'expropriation pour les voies de raccordement est régie par les dispositions de la LEx, bien qu'il s'agisse d'installations annexes (cf. consid. 4.3.3 ci-avant). La raison pour laquelle le législateur a prévu l'application du droit fédéral d'expropriation aux voies de raccordement tient au fait que peu de législations cantonales

prévoient un droit d'expropriation en la matière (cf. Message du Conseil fédéral du 14 novembre 1988, FF 1988 III 1374 [1385]). Par ailleurs, la procédure d'expropriation se limite au traitement des prétentions communiquées en application de l'art. 30 al. 1 let. c LEx, les oppositions à l'expropriation étant exclues, de même que les demandes tendant à une modification des plans (cf. art. 16 al. 3 LVR).

5.2 Le droit d'introduire la procédure formelle d'expropriation appartient à l'expropriant, c'est-à-dire au titulaire d'un droit d'expropriation légal ou à celui à qui un tel droit a été (ou peut être) conféré par l'autorité compétente. Ainsi, lorsqu'un propriétaire voisin d'un ouvrage d'utilité publique se prétend victime d'une expropriation formelle de ses droits de voisinage et qu'une procédure d'expropriation formelle n'est pas ouverte selon les art. 27 et suivants LEx (dépôt des plans, etc.), il doit demander à l'expropriant qu'il ouvre la procédure d'expropriation ou alors s'adresser à l'autorité compétente pour conférer un tel droit afin qu'elle astreigne l'expropriant à en faire usage, l'exproprié ne pouvant pas agir directement auprès de la Commission fédérale d'estimation. Un refus de mettre en oeuvre cette procédure doit être signifié sous la forme d'une décision pouvant faire l'objet d'un recours, le cas échéant devant le Tribunal fédéral en dernière instance (cf. ATF 124 II 543 consid. 4a, ATF 116 Ib 249 consid. 1a; voir aussi PIERMARCO ZEN-RUFFINEN/CHRISTINE GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, pp. 525-526).

L'exercice du droit d'expropriation découle lui-même, pour les voies de raccordement, de l'approbation du plan d'affectation (art. 16 al. 1 en corrélation avec l'art. 5 LVR). Ce droit est exercé par la collectivité chargée d'établir le plan d'affectation. Celle-ci peut toutefois céder son droit d'expropriation à un raccordé, moyennant une déclaration écrite (art. 16 al. 2). Selon l'art. 5 LVR, dans la mesure où cela est possible et adéquat, les cantons font en sorte, par des mesures d'aménagement du territoire, que les zones industrielles et artisanales soient desservies par des voies de raccordement (al. 1). Si le plan d'affectation existant doit être complété à cette fin, l'autorité cantonale chargée d'établir les zones réservées arrête le tracé des voies de raccordement (al. 2).

5.3 Selon l'OFT, lorsque sont en cause des voies de raccordement, l'exercice du droit d'expropriation appartient à la collectivité chargée

d'établir le plan d'affectation conformément à l'art. 16 LVR. Ainsi la procédure ressortit-elle à l'autorité cantonale. L'absence de plan d'affectation ne saurait avoir pour conséquence de fonder une compétence fédérale autrement inexistante.

De leur côté, B._____ soutiennent que l'art. 16 LVR ne saurait totalement exclure l'application de l'art. 3 LCdF, par lequel la Confédération a délégué, d'une manière générale, son droit d'exproprier aux CFF. Si tel devait être le cas, cela aboutirait à un résultat peu raisonnable. Ainsi, lorsque la voie de raccordement est construite et exploitée par un particulier, celui-ci pourrait exercer le droit d'expropriation sur la base d'une subdélégation. En revanche compte tenu de l'art. 16 al. 2 LVR, l'autorité publique cantonale devrait toujours exercer elle-même le droit d'expropriation lorsque la voie de raccordement est construite et exploitée par les CFF ou une entreprise concessionnaire, une subdélégation n'étant pas prévue dans ce cas. Aussi conviendrait-il de déterminer préjudiciellement si les CFF sont à tout le moins exploitants des voies litigieuses.

Quant à P._____, il considère que le Département de l'énergie, des transports et communications (recte: Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication) étant compétent pour octroyer l'autorisation d'exploitation des voies litigieuses, il lui incombe également d'ouvrir une procédure d'expropriation.

5.4 Les arguments des recourants ne peuvent être retenus. Il résulte en effet des dispositions régissant les voies de raccordement ferroviaires, singulièrement des art. 5 et 16 LVR, que le droit d'expropriation appartient à l'autorité cantonale. Ce droit ne dépend pas du droit de propriété sur les voies de raccordement, mais bien, conformément à la lettre de l'art. 16 al. 2 LVR, de la compétence d'établir un plan d'affectation régissant les voies de raccordement. Par ailleurs, qu'un tel plan existe ou non en l'occurrence n'a pas d'incidence, dès lors que le droit d'expropriation appartient en premier lieu à la collectivité publique chargée de l'établir, et non uniquement à celle qui l'a déjà établi. Enfin, les recourants ne sauraient déduire de l'art. 3 LCdF un droit d'expropriation des CFF en matière de voies de raccordement, dès lors qu'une loi fédérale - soit la LVR - règle spécialement cette question.

Cela étant, conformément aux art. 16 et 21 al. 3 LVR, c'est le droit fédéral d'expropriation qui est applicable aux voies de raccordement, même si elles font partie des installations annexes, et bien que l'autorité titulaire du droit d'expropriation soit l'autorité cantonale. Il appartiendra donc à cette dernière d'ouvrir la procédure d'expropriation et de communiquer à la Commission fédérale d'estimation (2^{ème} arrondissement; cf. ordonnance sur les arrondissements fédéraux d'estimation du 17 mai 1972 [RS 711.11]) les prétentions des recourants (cf. art. 30 al. 1 let. c LEx et 16 al. 3 LVR).

Il s'ensuit que l'OFT n'est pas plus compétent pour statuer sur les requêtes tendant à l'ouverture d'une procédure d'expropriation.

6.

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

6.1 Il ressort de l'art. 17 al. 1 LVR que les CFF sont l'autorité de surveillance pour les voies de raccordement à leur réseau. En revanche, pour toutes les autres voies de raccordement, la surveillance est exercée par l'OFT. En l'occurrence, les voies d'où émane le bruit sont reliées à la ligne principale Y._____ faisant partie du réseau des CFF, si bien que l'Office n'est pas autorité de surveillance au sens de cette disposition. Une telle compétence ne saurait pas non plus être déduite de l'art. 17 al. 2 LVR. En application de cette disposition, l'OFT intervient lorsque les CFF ne peuvent s'entendre avec les tiers intéressés. Il découle de l'interprétation de l'art. 1 LVR ainsi que du Message du Conseil fédéral du 14 novembre 1988 (FF 1988 III 1374 [1388]) que par tiers intéressés, il faut entendre les raccordés ainsi que les co-utilisateurs des voies de raccordement. Les recourants n'appartiennent à aucune de ces catégories.

6.2 Selon l'art. 10 LCdF, l'Office est l'autorité de surveillance pour la construction et l'exploitation des chemins de fer. Il résulte cependant du Message du Conseil fédéral relatif à la LVR que les voies de raccordement ne constituent pas des chemins de fer au sens de l'art. 1 LCdF. Seules les voies ferroviaires ouvertes au transport public entre deux ou plusieurs destinations sont des chemins de fer au sens de la loi. Le transport de marchandises par le biais de voies de

raccordement n'entre pas dans cette catégorie, dans la mesure où le grand public ne peut y recourir pour le transport de ses marchandises, moyennant le paiement d'une simple taxe (cf. FF 1988 III 1374 [1382]; cf. en outre art. 1 al. 1 OINALCF, RS 742.120). Aussi l'OFT n'est-il pas autorité de surveillance lorsqu'il s'agit de voies de raccordement.

6.3 L'on relèvera enfin qu'en application de l'art. 21 al. 1 let. c LVR, l'OFT connaît des litiges portant sur l'application de la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer, notamment à la construction et à l'exploitation des voies de raccordement, à leurs croisements avec des routes et d'autres installations ainsi qu'aux véhicules. Toutefois, en l'occurrence, les recourants demandent la mise en conformité ou l'assainissement ainsi que l'ouverture d'une procédure d'expropriation, si bien que le litige ne porte pas sur l'application de la LCdF. Aucune compétence de l'Office ne peut donc être tirée de cette disposition.

7.

Il résulte des différents considérants ci-avant que l'Office intimé n'est pas compétent, à quel que titre que ce soit, pour statuer sur les requêtes qui lui ont été soumises. Il était donc fondé à rendre une décision d'irrecevabilité.

Selon l'art. 2 de l'arrêté d'exécution de l'ordonnance fédérale sur la protection contre le bruit du Conseil d'Etat du canton de Fribourg du 8 juillet 1988 (RSF 814.11), la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions est l'autorité d'exécution prévue aux art. 7 al. 2 (allègements pour les installations fixes nouvelles et modifiées), 10 (isolation acoustique des bâtiments existants en raison d'installations fixes nouvelles et modifiées), 13 (assainissement des installations fixes existantes), 14 (allègements en cas d'assainissement des installations fixes existantes), 15 (isolation acoustique des bâtiments en raison d'installations fixes existantes) 17, 19 al. 3 (abrogé), 25, 27 et 28 OPB.

Cela étant, le dossier de la cause sera retourné à l'OFT, à charge pour lui de transmettre l'affaire à la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions du canton de Fribourg, cette autorité étant compétente pour statuer sur les requêtes des recourants portant sur la réduction des nuisances sonores. Il appartiendra également à la dite Direction de déterminer l'autorité

cantonale compétente pour statuer, conformément au droit fédéral d'expropriation, sur les requêtes d'ouverture d'une procédure d'expropriation si une expropriation devait s'avérer nécessaire (cf. consid. 5.1, 5.2 et 5.4 ci-avant).

8.

Les recourants qui succombent supporteront les frais de justice qui comprennent l'émolument judiciaire et les débours (cf. art. 1 du règlement du 11 décembre 2006 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). En application de l'art. 3 FITAF, ceux-ci sont fixés à Fr. 1'500.--. Ils seront compensés par les avances de Fr. 750.-- versées par B._____, d'une part, et P._____, d'autre part. Aucune indemnité à titre de dépens ne leur sera allouée (art. 64 al. 1 PA et 7 FITAF a contrario).

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Le dossier de la cause est retourné à l'autorité inférieure, à charge pour elle de le transmettre à l'autorité cantonale compétente.

3.

Les frais de procédure, d'un montant de Fr. 1'500.--, sont mis à la charge des recourants. Ce montant est compensé par les avances de frais de Fr. 750.-- versées par les recourants.

4.

Il n'est pas alloué de dépens.

5.

Le présent arrêt est adressé :

- aux recourants (acte judiciaire)
- aux CFF (acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (recommandé)
- au Secrétariat général du DETEC (acte judiciaire)

- à la Commune d'Estavayer-le-Lac, ch. de la Moutonnerie 2, 1470 Estavayer-le-Lac (pour information, courrier A)
- à Estavayer Lait SA (ELSA), case postale, 1470 Estavayer-le-Lac (pour information, courrier A)
- à la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions, case postale, 1701 Fribourg (pour information, courrier A)
- au Préfet du district de la Broye (pour information, courrier A)

Le président du collège :

Le greffier :

Jérôme Candrian

Loris Pellegrini

Indication des voies de droit :

Le présent arrêt peut être attaqué 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 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]). Le mémoire doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. L'arrêt attaqué et les moyens de preuve doivent être joints au mémoire, pour autant qu'ils soient en mains du recourant (voir art. 42 LTF).

Expédition :