



Référence : BAV-012-2/24/1
Ittigen, le 25 mai 2022

L'OFFICE FÉDÉRAL DES TRANSPORTS

Dans le litige selon l'article 40 LCdF opposant

Commune de Renens, agissant par sa Municipalité, Rue de l'Avenir 2, 1020 Renens
représentée par Me Marc-Etienne Favre, Rue de Bourg 20, Case postale 6711, 1002 Lausanne

à

Chemins de fer fédéraux suisses CFF SA, agissant par CFF Immobilier, Droit et compliance, Case
postale 345, 1003 Lausanne

et

Société coopérative Migros Vaud, Chemin du Dévent, Case postale, 1024 Ecublens
représentée par Me Rémy Wyler, CBWM & Associés, Case postale 5624, 1002 Lausanne

concernant

Litige relatif à la nécessité d'installer un service accessoire au sens de l'art. 39 LCdF

I. a constaté:

1. Par demande du 18 décembre 2020, la commune de Renens (ci-après : la commune) s'est adressée à l'Office fédéral des transports (OFT) afin que celui-ci statue sur le litige relatif à la nécessité d'installer en gare de Renens un service accessoire au sens de l'art. 39 de la loi fédérale sur les chemins de fer (LCdF ; RS 742.101).
 - 1.1. La commune expose en bref qu'elle a été consultée par le canton dans le cadre d'une demande des Chemins de fer fédéraux suisses CFF SA (ci-après : CFF SA) visant à attribuer à la gare de Renens le statut de « *centre de transports publics* » au sens des art. 27 al. 1 LTr et 26a OLT 2. La commune a préavisé favorablement la demande, tout en posant six conditions.
 - 1.2. La commune se réfère ensuite au permis de construire qu'elle a délivré le 20 janvier 2020 pour l'aménagement d'une nouvelle surface commerciale. Elle relève que cette décision, qui mentionne des autorisations spéciales cantonales et diverses charges communales, n'a été contestée ni par CFF SA, ni par la Société coopérative Migros Vaud (ci-après : Migros Vaud).
 - 1.3. La commune expose les circonstances dans lesquelles elle a pris connaissance de l'octroi à Migros

Office fédéral des transports OFT

3003 Berne

Emplacement : Mühlestrasse 6, 3063 Ittigen

Fax +41 58 462 58 11

<https://www.bav.admin.ch/>



Vaud du statut de service accessoire au sens de l'art. 39 LCdF.

- 1.4. La commune évoque le permis d'exploiter délivré à CFF SA et valable à partir du 3 novembre 2020. Elle relève que ledit permis, qui n'a été contesté ni par CFF SA, ni par Migros Vaud, soumet l'exploitation au respect des horaires d'ouverture selon le règlement communal en vigueur.
- 1.5. La commune relève finalement que Migros Vaud a ouvert ses portes le 5 novembre 2020 selon les horaires annoncés au public (« *Tous les jours 5h – minuit* »). Compte tenu de la situation géographique du magasin et des conditions fixées dans le permis d'exploiter, la commune entend remettre en cause le statut de service accessoire accordé à Migros Vaud et les heures d'ouvertures prolongées qui en découlent.
- 1.6. Les mesures d'instruction requises par la commune se rapportent à la production de tout le dossier relatif à l'objet de sa demande, en mains de CFF SA, de Migros Vaud, du SECO et du Service de l'emploi du Canton de Vaud, ainsi qu'à la tenue d'une vision locale sur les sites de la gare de Renens et de Migros Vaud à l'Avenue d'Epenex. La commune conclut à titre provisionnel que le magasin Migros Renens Quai Ouest soit soumis au règlement communal sur les jours et heures d'ouverture et de fermeture des magasins. Elle formule la même conclusion au fond et demande le retrait du statut de service accessoire au sens de l'art. 39 LCdF octroyé par CFF SA à Migros Vaud pour le magasin précité. La commune demande également qu'il soit constaté que ce magasin ne se situe pas dans un centre de transports publics au sens des art. 27 al. 1^{er} LTr et 26a OLT 2.
2. Par courrier du 22 décembre 2020, l'OFT a fixé à CFF SA et à Migros Vaud un délai au 15 janvier 2021 pour prendre position sur la requête de mesures provisionnelles tendant à soumettre le magasin Migros Renens Quai Ouest aux dispositions communales sur les heures d'ouverture et de fermeture. Ce délai a été prolongé au 1^{er} février 2021. Dans sa décision du 9 février 2021, l'OFT a rejeté la requête de mesures provisionnelles de la commune de Renens.
3. Dans son courrier précité du 22 décembre 2020, l'OFT a fixé à CFF SA et à Migros Vaud un délai au 15 février 2021 pour répondre à la demande de la commune de Renens. Ce délai a été prolongé au 1^{er} avril 2021.
4. Par courrier du 21 janvier 2021, la commune a porté à la connaissance de l'OFT que l'exploitation de la Migros Renens Quai Ouest en dehors des heures traditionnelles d'ouverture des magasins avait donné lieu à des plaintes, en lien notamment avec le trafic automobile aux abords du magasin. La commune rapporte son intervention auprès de la Police de l'Ouest lausannois afin de notamment limiter les nuisances dénoncées.
5. Migros Vaud a répondu par courrier du 26 mars 2021.
 - 5.1 Elle expose la situation du magasin Migros Renens Quai Ouest dans le nouveau bâtiment AMY sis à l'Avenue d'Epenex 4c. Elle développe l'historique des étapes ayant conduit à la construction de ce bâtiment dans le cadre du projet Quai Ouest de CFF SA. Migros Vaud fournit des données au sujet de la gare de Renens, sa situation et sa fréquentation. Elle relève que cette gare figure dans la liste des gares réputées centres de transports publics au sens des art. 27 al. 1^{er} LTr et 26a OLT 2.
 - 5.2 Migros Vaud rapporte que CFF SA a octroyé le statut de service accessoire au sens de l'art. 39 LCdF au magasin Migros Renens Quai Ouest par courrier du 8 octobre 2019. Par courrier du 8 octobre 2020, le Service de l'emploi du canton de Vaud a confirmé à Migros Vaud que la succursale Migros Renens Quai Ouest pouvait être mise au bénéfice de l'art. 26 al. 2 et 4 OLT 2. Migros Vaud a transmis à la commune des copies de ces correspondances par courrier électronique du 29 octobre 2020. Le magasin litigieux a ouvert ses portes le 5 novembre 2020. Les horaires d'ouverture ordinaires sont fixés du lundi au dimanche, de 5 heures du matin à minuit.

- 5.3 Migros Vaud requiert la tenue d'une vision locale dans l'hypothèse où l'OFT remettrait en cause la situation du magasin dans le périmètre de la gare. Elle requiert également la production par CFF SA des dossiers relatifs à l'octroi du statut de service accessoire aux commerces situés dans le périmètre des gares de Vevey, Yverdon-les-Bains, Thoune et St-Gall, et qui ne se trouvent pas dans le bâtiment principal de la gare ni dans le passage sous-voies. Migros Vaud conclut à l'irrecevabilité partielle de la demande et à son rejet dans la mesure où elle est recevable, ainsi qu'à la confirmation de l'octroi du statut d'entreprise accessoire au sens de l'art. 39 LCdF au magasin Migros Renens Quai Ouest.
6. CFF SA a répondu par courrier du 31 mars 2021.
- 6.1 CFF SA relève que l'inscription de la gare de Renens comme centre de transports publics dans l'OLT 2 (recte : Ordonnance du DEFR concernant la désignation des gares et aéroports visés à l'art. 26a, al. 2, de l'ordonnance 2 relative à la loi sur le travail) s'est finalement basée sur la condition du chiffre d'affaire d'au moins 20 millions de francs. La demande de CFF SA de 2016 visant à inscrire cette gare comme centre de transports publics en se basant sur son importance régionale est devenue sans objet.
- 6.2 CFF SA expose que la gare de Renens constitue un véritable nœud ferroviaire dans le canton de Vaud et que son importance a considérablement augmenté ces dernières années. Elle fournit à cet égard des informations relatives au développement de cette gare. CFF SA évoque son rôle dans l'élaboration du nouveau visage du secteur de la gare par le biais de son projet Quai Ouest. Dans le cadre de ce projet, CFF SA a construit le bâtiment AMY, rénove l'ancien bâtiment voyageurs et construira le bâtiment TRAVYS de l'autre côté du bâtiment voyageurs historique. Le bâtiment AMY est adossé à la passerelle Rayon vert ; un ascenseur menant aux parkings vélos de ce bâtiment est directement accessible depuis la passerelle. Le bâtiment AMY fait par ailleurs, dans sa conception architecturale, office d'avant-toit aux voies du métro m1. Enfin, l'arrêt de bus « Renens Gare sud » se trouve devant le bâtiment AMY.
7. La commune a répliqué par courrier du 21 mai 2021. Elle se réfère aux faits allégués dans sa demande et indique que les faits allégués par les parties intimées seront discutés avec les moyens correspondants.
8. CFF SA a dupliqué par courrier du 2 août 2021. Elle estime que la réplique de la commune ne présente, au niveau des faits et du droit, pas de nouveautés. Elle maintient dès lors les explications et conclusions formulées dans sa réponse et se borne à souligner des éléments qui lui paraissent importants.
9. Migros Vaud a dupliqué par courrier du 20 août 2021. Elle n'allègue pas de nouveaux faits et confirme les conclusions prises dans sa réponse.
10. Par courrier du 27 août 2021, l'OFT a fixé à la commune un délai pour produire des observations finales et a communiqué aux parties que, compte tenu des divers documents déposés au cours de la procédure ainsi que des informations disponibles publiquement, il renonçait à ordonner une visite des lieux.
11. Dans ses observations finales du 17 septembre 2021, la commune expose que le magasin se trouve à droite (nord-ouest) en sortant de la passerelle, laquelle est orientée vers la gauche (sud-ouest). Elle allègue que la grande majorité des piétons tournent justement à gauche, en reprenant l'orientation de la passerelle, pour se rendre aux arrêts de bus ou au futur parking souterrain qui se trouvera dans le bâtiment est. La commune allègue encore que cette même majorité de piétons part tout droit pour aller en direction de Chavannes ou sur la place de la Gare. Elle considère qu'une minorité de personnes tourne naturellement à droite au sortir de la passerelle, en direction de la Migros. La commune dépose à ce propos une illustration des mouvements possible des piétons depuis la passerelle. Elle invite l'OFT à reconsidérer sa décision et ordonner une vision locale.

12. Par courrier du 30 septembre 2021, l'OFT a communiqué aux parties qu'il maintenait sa décision de renoncer à une visite des lieux et que cette correspondance mettait un terme à la procédure d'instruction.
13. Les autres faits seront repris, en tant que besoin, dans la partie en droit ci-après.

II. a pris en considération:

A Formellement:

1. Conformément à l'art. 40 al. 1 let. e LCdF, l'OFT règle les litiges relatifs à la nécessité d'installer des services accessoires. Ces services accessoires se réfèrent aux entreprises accessoires conformément à la nouvelle terminologie de l'art. 39 LCdF, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2010. L'OFT utilise indifféremment ces deux notions dans la présente décision. L'art. 40 al. 1 let. e LCdF attribue ainsi à l'OFT la compétence de statuer dans le cadre du présent litige, lequel a pour objet la nécessité d'installer un service accessoire.
2. La loi sur les chemins de fer ne contient aucune disposition particulière sur la procédure à suivre pour obtenir une décision au sens de l'art. 40, al. 1, let. e LCdF. Selon le Tribunal fédéral (TF), cette procédure est analogue à la procédure de recours devant les autorités administratives fédérales prévue par les articles 44 et suivants de la loi fédérale sur la procédure administrative (PA; RS 172.021), sans être toutefois entièrement identique (ATF 97 I 591; résumé au JdT 1973 I p. 118-123). Dans cet arrêt, le TF a précisé que, en matière de services accessoires, il appartient en premier lieu aux entreprises de chemin de fer à décider si le besoin d'un service accessoire se fait sentir ; les autorités de surveillance doivent si nécessaire veiller d'office à ce que les décisions prises par les entreprises de chemin de fer le soient en toute conscience dans le cadre de la loi (cons. 3). La présente procédure permet de contester devant l'autorité de surveillance le respect des conditions de l'art. 39 LCdF et d'exiger que cette autorité prenne une décision sur le fond au sens de l'art. 40 al. 1 let. e LCdF. Dans cette mesure, ladite procédure se distingue de la procédure ordinaire de recours ; elle se rapproche d'une dénonciation à l'autorité de surveillance, laquelle autorité veille par ailleurs d'office au respect de la loi. Il en découle qu'une intervention sur cette base n'est pas soumise au respect d'un délai. Les modifications apportées entre-temps aux art. 39 et 40 LCdF ne remettent pas en cause cette jurisprudence.
3. Conformément à l'art. 40 al. 1 LCdF, l'OFT entend les intéressés. Dans ce contexte et par analogie avec l'art. 48 PA, la qualité de partie à la présente procédure doit être reconnue à la commune de Renens, à CFF SA et à Migros Vaud.
4. Les conditions usuelles en matière de recevabilité étant au surplus remplies, il convient d'admettre la recevabilité de la demande.

B Matériellement:

1. La première étape consiste à délimiter l'objet du litige. Dans sa demande du 18 décembre 2020, la commune invite l'OFT à constater que le magasin Migros Renens Quai Ouest ne se situe pas dans un centre de transports publics au sens des art. 27 al. 1^{er} LTr et 26a OLT 2 (conclusion I), à retirer à ce magasin le statut de service accessoire au sens de l'art. 39 LCdF octroyé par CFF SA (conclusion II) et à constater que le magasin en question est soumis au règlement communal sur les jours et heures d'ouverture et de fermeture des magasins (conclusions III). Pour examiner la recevabilité des conclusions, un examen des bases légales invoquées s'impose.
 - 1.1 Conformément à l'art. 39 al. 1 LCdF, l'entreprise ferroviaire qui gère l'infrastructure est autorisée à installer des entreprises accessoires à but commercial dans le périmètre des gares, pour autant que ces entreprises répondent aux besoins de la clientèle des chemins de fer. Lorsque les conditions

relatives à l'emplacement d'un commerce (« *dans le périmètre des gares* », « *auf dem Bahnhofgebiet* ») et aux prestations proposées par celui-ci (« *besoins de la clientèle des chemins de fer* », « *die Bedürfnisse der Bahnkundschaft* ») sont réunies, la législation fédérale sur les chemins de fer accorde une dérogation aux dispositions cantonales et communales en matière d'heures d'ouverture et de fermeture.

- 1.2 Cette dérogation permet aux entreprises accessoires ainsi définies de se soustraire aux dispositions cantonales et communales en matière d'heures d'ouverture et de fermeture. Dans cette mesure, elle peut se heurter au principe de l'interdiction générale d'occuper des travailleurs le dimanche, consacré à l'art. 18 LTr. Les dérogations à cette interdiction sont en principe soumises à autorisation (art. 19 LTr). Selon l'art. 27, al. 1 LTr, le Conseil fédéral peut en outre édicter par voie d'ordonnance des dispositions spéciales remplaçant notamment les art. 18 à 20 LTr, lorsque la situation particulière de certaines catégories d'entreprises le rend nécessaire (ATF 2A.704/2005 du 4 avril 2006, cons. 3.1). Selon la jurisprudence, les exceptions au travail dominical doivent toutefois être admises de façon restrictive (ATF 126 II 106, cons. 5a), quand bien même les habitudes des consommateurs subissent une certaine évolution. Sur la base de l'art. 27, al. 1 et 1^{er} LTr, le Conseil fédéral a édicté les art. 26 et 26a OLT 2. Ces dispositions concernent d'une part les points de vente et entreprises de prestation de services situés notamment dans le périmètre de gares ("*entreprises de services aux voyageurs*"; art. 26 OLT 2) et d'autre part les "*magasins et entreprises de services situés dans les gares à forte fréquentation considérées comme des centres de transports publics*" (art. 26a OLT 2, qui renvoie à l'art. 27 al. 1^{er} LTr).
- 1.3 Dans son arrêt "Shop Ville" (arrêt du 22 mars 2001 dans la cause 2A.256/2001), le TF a examiné les rapports entre l'art. 39 LCdF et l'art. 26 OLT 2. La réglementation de l'article 39 LCdF - législation ferroviaire - concernant les entreprises accessoires et l'article 26 OLT 2 - législation sur le travail - concernant les marchandises et les prestations répondant principalement aux besoins des voyageurs sont en rapport étroit et doivent être interprétées de manière coordonnée. Bien que la lettre de ces dispositions ne coïncide pas, il y va, téléologiquement et systématiquement, de la même idée. L'article 39 al. 1 LCdF permet à ces entreprises une dérogation aux prescriptions restrictives cantonales et communales sur les fermetures de magasins ; l'article 26 OLT 2 couvre de son côté les dispositions particulières du droit du travail pertinentes ici. Avec la reconnaissance par la législation ferroviaire comme entreprise non soumise « *aux dispositions cantonales et communales sur les heures d'ouverture et de fermeture* », ces commerces appartiennent à une catégorie d'entreprises pour lesquelles des normes spéciales au sens de l'article 27 LTr sont aussi nécessaires. Le Conseil fédéral a concrétisé cela à l'article 26 OLT 2. Existe ainsi la présomption qu'un service accessoire au sens de l'article 39 al. 1 LCdF constitue aussi un service accessoire au sens de l'article 26 OLT 2. Du point de vue du contenu, il faut partir des mêmes notions de besoins et appliquer les deux législations de manière coordonnée. Il faut prendre en considération le fait que l'enjeu direct de l'article 26 OLT 2 est de rendre possible le fonctionnement des services accessoires dans les gares sous l'angle de la législation du travail (arrêt "Shop Ville", cons. 5, traduit in RDAF 2004 I p. 829). La nécessité de procéder à cette application coordonnée tient principalement au fait que ces normes contiennent l'une et l'autre la notion de besoins spécifiques des voyageurs (« *besoins de la clientèle des chemins de fer* », « *dont les marchandises et les prestations répondent principalement aux besoins des voyageurs* »).
- 1.4 Dans ce contexte, le TF pose la présomption qu'un service accessoire au sens de l'art. 39 al. 1 LCdF constitue aussi un service accessoire au sens de l'art. 26 OLT 2. En ce sens, la dérogation aux prescriptions restrictives cantonales et communales sur les fermetures de magasins implique une dérogation à l'interdiction fédérale d'occuper du personnel le dimanche. Cette présomption, dont le but est d'éviter que des décisions contradictoires ne soient prises, n'a dans ce cas aucune influence sur la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons.

- 1.5 La modification de la loi sur le travail du 8 octobre 2004 (art. 27, al. 1 LTr; FF 2004 5109) est en vigueur depuis le 1er avril 2006. Elle a précisément été déclenchée par l'arrêt Shop Ville. Suite à cette décision, une initiative parlementaire déposée le 17 avril 2002 a réclamé la révision des dispositions légales de manière à permettre à tous les magasins dans les centres de transports publics d'occuper du personnel tous les jours de la semaine sans requérir d'autorisation. Dans son rapport du 11 novembre 2002 (ce document peut être consulté sur le site internet www.parlament.ch), la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national a évoqué l'évolution non synchronisée des législations cantonales et fédérale ces dernières années : alors que nombre de cantons ont considérablement libéralisé les horaires d'ouverture des commerces, la loi sur le travail maintient toujours le principe de l'interdiction du travail dominical. Dans son rapport du 17 février 2004 (FF 2004 1485), la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national a indiqué que la révision légale proposée clarifiait la situation et autorisait les commerces et entreprises de prestations de service dans les centres de transports publics à employer du personnel le dimanche sans restrictions d'assortiments ou de biens vendus. Ainsi, la définition des magasins qui peuvent occuper du personnel le dimanche sans autorisation dans les gares n'est plus liée qu'à leur situation géographique; elle n'est plus rattachée aux besoins des voyageurs comme c'est le cas à l'art. 26 al. 4 OLT 2. Dans son avis du 5 mars 2004 à propos du rapport précité (FF 2004 493), le Conseil fédéral a rappelé que, dans sa teneur actuelle, l'art. 39 al. 1 LCdF continuait à faire référence aux besoins des usagers des chemins de fer. Il ressort de ces explications que l'art. 27 al. 1er LTr n'a pas vocation à réglementer les heures d'ouvertures des commerces situés dans les centres de transports publics. Cela est confirmé par la réserve en faveur du droit public de l'art. 71 let. c LTr. L'art. 27 al. 1er LTr supprime par contre l'obligation de requérir une autorisation pour occuper du personnel le dimanche dans ce type de commerces lorsque ceux-ci peuvent ouvrir ce jour-là, soit en vertu du droit cantonal ou communal applicable, soit sur la base de l'art. 39 LCdF.
- 1.6 Contrairement à l'art. 26 OLT 2, l'art. 26a OLT 2 ne contient donc aucune référence à l'offre de marchandises et de prestations. Dès lors, une application de manière coordonnée de cette disposition avec la législation ferroviaire ne se justifie pas ; il ne peut y avoir de présomption selon laquelle un magasin ou une entreprise au sens de l'art. 27 al. 1er LTr constitue aussi un service accessoire au sens de l'art. 39 al. 1 LCdF. Soutenir le contraire revient à admettre que la modification du 8 octobre 2004 de la LTr a introduit une libéralisation des ouvertures dominicales dans les centres de transports publics. Or, la question des heures d'ouverture et de fermeture relève de la compétence cantonale, respectivement communale (art. 71 let. c LTr). Une dérogation conformément à la législation ferroviaire implique aujourd'hui encore que les deux conditions posées par l'art. 39 al. 1 LCdF soient remplies. Même si les réglementations cantonales ou communales des heures d'ouverture des magasins sont perçues comme inadaptées ou surannées, elles ne doivent pas être vidées de leur contenu par une interprétation extensive de la réglementation ferroviaire, ce qui constituerait une atteinte inadmissible à la répartition constitutionnelle des tâches entre Confédération et cantons, mais doivent être adaptées par la voie de la procédure ordinaire (ATF 123 II 317, cons. 4b; 117 Ib 114, cons. 8a).
- 1.7 Il convient en résumé de distinguer les aspects relevant de la législation ferroviaire, relatifs aux heures d'ouverture et de fermeture, et les aspects relevant du droit du travail en lien avec l'autorisation d'occuper des travailleurs la nuit ou le dimanche. La situation géographique du magasin est pertinente dans les deux cas, mais appréhendée de manière différente. L'art. 39 LCdF exige notamment que l'entreprise accessoire se situe dans le périmètre de la gare. Cette condition doit être remplie afin de justifier l'octroi du statut de service accessoire, lequel permet une dérogation aux dispositions cantonales et communales sur les heures d'ouverture et de fermeture. L'art. 27 al. 1er LTr permet de son côté aux magasins situés dans les gares à forte fréquentation considérées comme des centres de transports publics d'occuper des travailleurs le dimanche. Dans ce contexte, la législation sur le travail n'accorde pas de rôle particulier à l'OFT. Cet office ne dispose ainsi

d'aucune compétence pour déterminer si le magasin Migros Renens Quai Ouest se situe dans un tel centre. L'OFT se limite à statuer conformément à l'art. 40 al. 1 let. e LCdF sur la nécessité d'installer des services accessoires et les heures d'ouverture de ceux-ci. Dans ce contexte, il examine la situation géographique de l'entreprise accessoire afin de déterminer si elle se situe dans le périmètre de la gare au sens de l'art. 39 LCdF. Faute de compétence, il n'appartient pas à l'OFT de déterminer si le magasin en question se situe dans la gare de Renens au sens de l'art. 27 al. 1^{er} LTr. Il en découle que la conclusion I est irrecevable.

- 1.8 La conclusion III invite l'OFT à constater que le magasin en question est soumis au règlement communal sur les jours et heures d'ouverture et de fermeture des magasins (conclusions III). Là encore, l'OFT ne dispose pas de la compétence requise pour procéder à une telle constatation. Il se limite à statuer conformément à l'art. 40 al. 1 let. e LCdF. Si l'OFT considère que le statut de service accessoire a été octroyé conformément aux conditions de l'art. 39 LCdF, les services définis comme entreprises accessoires par les entreprises ferroviaires ne sont pas soumis aux dispositions cantonales et communales sur les heures d'ouverture et de fermeture. Si l'OFT estime que ces conditions ne sont pas remplies, le statut de service accessoire est retiré et le droit ordinaire en la matière est applicable. Il n'appartient dans cette hypothèse pas à l'OFT de déterminer le droit applicable. Pour ces motifs, la conclusion III est irrecevable.
- 1.9 L'objet de la présente procédure se limite donc à déterminer si l'octroi par CFF SA du statut de service accessoire au magasin Migros Renens Quai Ouest respecte les conditions de l'art. 39 LCdF. C'est en substance le contenu de la conclusion II de la commune, laquelle est recevable devant l'OFT.
2. Les parties évoquent la procédure devant le service cantonal de l'emploi. Il convient de déterminer si cette procédure est liée à l'octroi du statut de service accessoire au sens de l'art. 39 LCdF.
- 2.1 En annexe à sa demande, la commune a produit un courrier dudit service daté du 8 octobre 2020 et adressé à Migros Vaud (demande, pièce 18). Migros Vaud (réponse, II.B.1 p. 7) et CFF SA (réponse, IV.A p. 7) voient dans ce document une décision du service cantonal de l'emploi mettant le magasin Migros Renens Quai Ouest au bénéfice de l'art. 26 OLT 2. Ils évoquent à ce sujet la jurisprudence « Shop Ville » du Tribunal fédéral, invoquent le principe de l'interprétation coordonnée de l'art. 39 LCdF et de l'art. 26 OLT 2 (consid. 5 de l'arrêt en question) et relèvent qu'il appartenait à la commune de recourir contre cette décision. La commune conteste le caractère décisionnel de ce courrier (réplique, III.2 p. 7) et considère que le permis de construire du 20 janvier 2020 (demande, pièce 12) constitue la décision pertinente en la matière. Cette décision n'a été contestée ni par CFF SA, ni par Migros Vaud. La commune relève que la synthèse CAMAC (demande, pièce 11) contient l'autorisation spéciale du service cantonal de l'emploi mais ne mentionne pas l'art. 26 OLT 2. La commune constate que le permis communal (non daté) d'exploiter les locaux (demande, pièce 19) n'a été contesté ni par CFF SA, ni par Migros Vaud. CFF SA estime que la commune mélange deux domaines distincts du droit, soit le régime des services accessoires au sens de l'art. 39 d'une part et les aspects liés aux droits réels et au droit de la construction d'autre part. Elle considère que, logiquement, les documents relatifs au droit de la construction ne se prononcent pas sur les questions relatives aux horaires d'ouverture et à l'octroi du statut de service accessoire. Il n'y avait dans ce contexte aucune raison de contester des décisions relevant du droit de la construction. Migros Vaud relève au surplus que le permis de construire est antérieur aux démarches qu'elle a entreprises auprès du service cantonal de l'emploi pour obtenir confirmation de son statut au regard de la LTr. Elle expose que la commune ne peut se prévaloir du permis d'exploiter délivré par elle-même, mais qu'elle aurait dû recourir contre la décision du service cantonal de l'emploi si elle entendait contester l'applicabilité des règles dérogatoires de la législation sur le travail. Migros Vaud termine en invoquant le caractère définitif et exécutoire de la décision du 8 octobre 2020 du service cantonal de l'emploi et le principe jurisprudentiel de l'interprétation coordonnée de l'art. 26 OLT 2 et de l'art. 39 LCdF, lequel s'oppose au retrait du statut d'entreprise accessoire octroyé au magasin Migros Renens Quai Ouest.

- 2.2 Il convient en l'espèce de distinguer les aspects relatifs au droit de la construction et ceux en lien avec les conditions d'exploitation. La synthèse CAMAC du 15 août 2019 (demande, pièce 11) et le permis de construire du 20 janvier 2020 relèvent de la première catégorie et ne contiennent logiquement pas d'indication en lien avec les modalités d'exploitation du magasin Migros Renens Quai Ouest. Conformément à l'art. 40, al. 1 let. e LCdF, l'OFT se limite à statuer sur les aspects liés à la nécessité d'installer des services accessoires et aux heures d'ouverture de ceux-ci. Faute de compétence dans le cadre de la présente procédure, il ne se prononce pas sur les aspects liés au droit de la construction.
- 2.3 Concernant les conditions d'exploitation du magasin Migros Renens Quai Ouest, la commune invoque son permis d'exploiter les locaux à partir du 3 novembre 2020 (demande, pièce 19), lequel renvoie aux horaires d'ouverture selon le règlement communal en vigueur. Elle reproche à Migros Vaud de ne pas avoir contesté cette décision (réplique, III.2 p. 8). Migros Vaud relève à juste titre que l'octroi du statut d'entreprise accessoire a pour conséquence d'exclure de plein droit l'application des dispositions cantonales et communales sur les heures d'ouverture et de fermeture. D'éventuelles conditions d'exploiter posées par la commune dans le permis d'exploiter sont dépourvues d'effet et ne sauraient s'opposer à l'octroi par CFF SA du statut de service accessoire (réponse, II.C p. 15). CFF SA relève que le permis communal d'exploiter a été délivré alors que la commune avait été informée de l'octroi du statut de service accessoire au magasin (demande, pièce 16).
- 2.4 L'objet de la présente procédure consiste précisément à déterminer si l'octroi du statut de service accessoire au magasin Migros Renens Quai Ouest respecte les conditions posées par l'art. 39 LCdF. Si tel est le cas, cette disposition prime sur le droit cantonal et communal en la matière, en vertu du principe de la force dérogatoire du droit fédéral. Inversement, si ces conditions ne sont pas remplies, le droit ordinaire communal, respectivement cantonal, s'applique.
- 2.5 Migros Vaud invoque dans ce contexte le principe de l'interprétation coordonnée des dispositions du droit du travail et du droit ferroviaire (jurisprudence « Shop Ville »). Elle déduit de ce principe et de la décision cantonale du 8 octobre 2020 que le statut d'entreprise accessoire au sens de l'art. 39 LCdF ne doit pas lui être retiré. L'interprétation coordonnée invoquée par Migros Vaud est un principe posé par le Tribunal fédéral dans l'arrêt précité. Dans ce contexte, le tribunal a considéré qu'un service accessoire au sens de l'art. 39 LCdF était simultanément une entreprise de services aux voyageurs conformément à l'art. 26 OLT 2. Il semble par contre douteux de présumer qu'un magasin au bénéfice de l'art. 26 OLT 2 doive bénéficier du statut de service accessoire au sens de l'art. 39 LCdF. Cela signifierait qu'un magasin qui obtient le droit d'employer du personnel le dimanche doit pouvoir ouvrir ce jour-là. Ce n'est pas dans ce sens que va le Tribunal fédéral lorsqu'il relève que l'enjeu direct de l'art. 26 OLT 2 est de rendre possible le fonctionnement des services accessoires dans les gares, lorsque ces commerces bénéficient d'un régime spécial en matière d'heures d'ouverture. Il relève dans ce contexte que cette présomption ne prive pas les autorités compétentes en droit du travail d'examiner l'application de l'art. 26 OLT 2 au cas par cas, indépendamment de la décision de l'entreprise ferroviaire. Compte tenu de l'issue de la présente procédure, il n'est toutefois pas nécessaire d'examiner ce point de manière plus approfondie.
- 2.6 Il ressort par ailleurs de ces considérations en matière de droit du travail que la demande de la commune en lien avec la production des dossiers en mains du SECO et du service cantonal de l'emploi doit être rejetée.
3. Dans le chapitre intitulé « non-respect des exigences de la Municipalité de Renens » (demande, point III.C page 21 ss), la commune invoque la violation du principe de la bonne foi et la violation de l'obligation de consultation.
- 3.1 L'OFT peine à déceler un abus de droit dans le fait de solliciter, respectivement d'octroyer, le statut de service accessoire au sens de l'art. 39 LCdF. La dérogation aux dispositions cantonales et communales sur les heures d'ouverture et de fermeture est une conséquence ordinaire de cette disposition. Un commerce qui sollicite ce statut a en principe conscience du fait que, en cas

d'octroi, il ne sera pas soumis à la réglementation communale ou cantonale en vigueur. Quant à la commune, elle ne peut pas interdire le recours à l'art. 39 LCdF en rappelant au commerce qu'il est soumis au droit communal. Il n'appartient au surplus pas à la commune de déterminer si les conditions de l'art. 39 LCdF sont réunies ; le droit fédéral attribue cette compétence à l'OFT, et c'est précisément l'objet de la présente procédure. Dans ce contexte, reprocher à Migros Vaud une violation du principe de la bonne foi confine à la mauvaise foi. L'OFT note en passant que la commune impose dans le permis d'exploiter notifié le 3 novembre 2020 le respect des horaires d'ouverture selon le règlement communal en vigueur, alors qu'elle était informée de l'octroi du statut de service accessoire depuis le 29 octobre 2020 (demande, point II.7 p. 9).

- 3.2 La commune invoque le caractère décisionnel de l'octroi par CFF SA du statut de service accessoire à Migros Vaud pour alléguer la violation de l'obligation de la consulter. Parallèlement, elle se réfère à la décision incidente rendue par l'OFT le 9 février 2021 dans la présente cause et rappelle que la procédure selon l'art. 40 LCdF est analogue à la procédure de recours devant les autorités administratives fédérales (art. 44 ss PA) sans être toutefois entièrement identique. Dans la décision précitée (point II.A.2 p. 3), l'OFT précise que cette procédure permet de contester devant l'autorité de surveillance le respect des conditions de l'art. 39 LCdF et d'exiger que cette autorité prenne une décision sur le fond au sens de l'art. 40 al. 1 let. e LCdF. Dans cette mesure, la présente procédure se distingue de la procédure ordinaire de recours ; elle se rapproche d'une dénonciation à l'autorité de surveillance, laquelle autorité veille par ailleurs d'office au respect de la loi. Il en découle qu'une intervention sur cette base n'est pas soumise au respect d'un délai, raison pour laquelle l'OFT n'a pas prononcé l'irrecevabilité de la demande du 18 décembre 2020.

En lien avec la décision de CFF SA d'octroyer le statut de service accessoire à Migros Vaud, la position de la commune manque de cohérence. Elle réclame d'un côté le bénéfice des droits classiques des parties (droit d'être consultée). De l'autre, elle invoque la nature particulière de la présente procédure pour remédier au fait qu'elle n'a pas recouru dans le délai ordinaire de trente jours calculé dès la date à laquelle elle a pris connaissance de la décision litigieuse (à savoir en l'espèce dès le 29 octobre 2020). En ne respectant pas ce délai, la commune signale qu'elle ne se considère pas comme partie à la procédure d'octroi par CFF SA du statut de service accessoire. L'OFT relève au surplus que l'art. 39 LCdF ne prévoit pas une obligation de consultation de la commune, contrairement à l'art. 40 LCdF (« *Après avoir entendu les intéressés,...* »), et rejette en conséquence le grief de la commune relatif à une obligation de consultation.

4. Il reste maintenant à examiner les conditions classiques de l'art. 39 LCdF. Conformément à cette disposition, les entreprises accessoires doivent répondre aux besoins de la clientèle des chemins de fer et se situer dans le périmètre des gares.

- 4.1 La commune expose que le magasin Migros Renens Quai Ouest ne répond pas aux besoins des voyageurs (demande, ch. III.A.1 p. 12 ss). Elle invoque dans ce contexte la situation géographique du magasin et souligne que l'absence d'accès direct depuis les voies ferrées ne permet pas d'effectuer un achat rapide (« en passant »). Elle relève que la clientèle visée par Migros Vaud est bien plus large que celle des voyageurs de la gare de Renens. Elle en déduit que le magasin en question ne répond pas aux besoins de la clientèle des chemins de fer. Dans un deuxième temps, la commune déclare que la question de l'assortiment limité et le processus d'achat simple sont sans pertinence, parce qu'il convient de vérifier d'abord que la surface commerciale se situe dans le périmètre de la gare, ce qui n'est à son avis pas le cas en l'espèce. Elle soutient que la clientèle visée par Migros Vaud n'est pas celle empruntant les transports publics, mais bien les habitants du quartier, de la commune en général et des communes voisines (réplique, ch. III.5 p. 16). La commune revient sur le critère des besoins de la clientèle des chemins de fer dans ses observations finales (ch. 2 p. 2) et allègue que Migros Vaud vise une clientèle bien plus large que celle constituée des voyageurs en provenance ou à destination de la gare.

- 4.2 Migros Vaud expose que le magasin Migros Renens Quai Ouest répond aux besoins de la clientèle des chemins de fer (réponse, ch. III :B.4 p. 14 ss). Elle se réfère aux critères établis par le Tribunal fédéral dans sa jurisprudence « Shop Ville », relatifs à l'assortiment limité, au processus d'achat

simple et à la composition de la clientèle. CFF SA évoque également l'absence d'assortiment complet et la possibilité pour les voyageurs de faire des achats rapides (réponse, ch. IV.B p. 8 ss). Elle invoque la jurisprudence du Tribunal fédéral, à teneur de laquelle la notion de besoins des voyageurs évolue avec le temps (ATF 123 II 317) et la grandeur du commerce dépend également de l'importance de la gare. Dans une jurisprudence datant d'environ vingt ans (« Shop Ville »), le Tribunal fédéral a considéré qu'un commerce Migros d'une surface de 395 m² en gare de Zürich couvrirait tout à fait les besoins des voyageurs. Le Tribunal fédéral estime également que, pour interpréter la notion de besoins des voyageurs, il faut se référer au type de gare, à la situation et à la grandeur de celle-ci ainsi qu'à la composition de la clientèle qui la fréquente (ATF 117 Ib 114). CFF SA considère que cette jurisprudence est applicable dans la présente procédure. Compte tenu de l'importance de la gare de Renens, la surface de vente d'environ 280 m² du commerce Migros Renens Quai Ouest est adaptée aux besoins des voyageurs au sens de l'art. 39 LCdF.

4.3 Conformément à l'art. 39 al. 1 LCdF, les entreprises accessoires doivent répondre aux besoins de la clientèle des chemins de fer. Selon une jurisprudence constante du TF, ces besoins spécifiques ne se limitent pas à ce qui est propre à couvrir les besoins naissant pendant le voyage. Le terme "spécifique" doit être compris dans un sens large. Il ne décrit pas seulement les besoins des catégories de personnes en question, par opposition au reste de la population, mais englobe également le besoin de base général des produits de la vie quotidienne. L'offre des marchandises doit toutefois correspondre à un besoin de base des voyageurs ; cela ne peut comprendre aucun assortiment complet. Quant à l'offre qui dépasse la satisfaction des besoins quotidiens, elle doit être considérée comme une utilisation de services accessoires à des fins commerciales soumise à la législation ordinaire de la Confédération et des cantons. Pour des raisons de droit de la concurrence, sous l'angle de la non-discrimination, il convient de limiter cette offre à une relation objective encore suffisante avec les transports ferroviaires. Ne doivent pas pouvoir être satisfaits, en soustraction des lois normalement applicables, tous les vœux de consommation, mais seulement ceux qui se trouvent en rapport raisonnable avec les transports ferroviaires (jurisprudence « Shop Ville », cons. 4.4.2 et 6). Le mode d'acquisition des biens et des prestations offerts par les services accessoires est également précisé par la jurisprudence : le processus d'achat doit être simple et immédiat (achats « en passant » de biens facilement transportables, qui prennent peu de temps, dans une organisation de type kiosque, en quantité restreinte, etc.). Contrairement à ce que semble soutenir la commune, l'achat « en passant » ne se réfère pas à un critère géographique mais aux modalités d'acquisition des biens. Il ressort du dossier (réponse Migros Vaud, pièce 115) que l'organisation du magasin Migros Renens Quai Ouest permet d'effectuer des achats « en passant ». Du point de vue de l'art. 39 LCdF, l'absence d'assortiment complet et le fait que l'offre alimentaire corresponde à un besoin de base des voyageurs, dans des quantités et volumes transportables à la main, sont les critères décisifs. Il ressort du dossier (réponse Migros Vaud, pièce 114) que l'assortiment proposé par le commerce en question répond à ces critères. La surface de vente doit paraître adaptée au genre et à l'importance de la gare, ainsi qu'aux besoins à satisfaire. Une surface de vente d'environ 280 m² pour une gare de l'importance de celle de Renens semble compatible avec les critères évolutifs fixés par le Tribunal fédéral dans une décision de mars 2002 (jurisprudence « Shop Ville »). Concernant l'importance de la gare de Renens, il s'agit d'une des plus importantes gares de Suisse romande et l'une des gares principales sur le tracé Lausanne-Genève ; c'est un des points névralgiques du canton de Vaud en matière de transports publics (réponse Migros Vaud, ch. II.B.3 p. 9 ; réponse CFF SA, ch. III p. 5). La commune ne conteste pas ces allégations ; elle estime que les développements relatifs à l'importance régionale et nationale de la gare de Renens ne présentent guère d'utilité dans le cadre du présent litige (réplique, ch. III.3.1 p. 9). Il convient encore de rappeler que l'étendue des besoins à satisfaire par les services accessoires n'est pas donnée une fois pour toutes, mais peut évoluer avec le standard de vie de l'utilisateur des chemins de fer.

4.4 Les besoins à satisfaire par les services accessoires doivent également être déterminés en fonction du genre de voyageurs qui fréquentent la gare. Dans une gare typiquement touristique, les besoins à satisfaire sont différents de ceux rencontrés dans une gare fréquentée avant tout par des pendulaires. La clientèle de la gare de Renens se compose principalement de pendulaires. Ceux-ci doivent, par le biais de l'art. 39 LCdF, pouvoir satisfaire à la gare, conformément aux conditions de vie et de travail qui se sont modifiées dans les agglomérations des grandes villes, leurs besoins

vitaux d'une façon qui corresponde aux voyages en train (ATF "Shop Ville", cons. 4.1; 123 II 317, cons. 3b/aa; 117 Ib 114, cons. 9.a). En ce sens, il n'est pas nécessaire que l'offre présente une relation objective suffisante avec les transports ferroviaires. Sa disponibilité au-delà des heures ordinaires d'ouverture des commerces est dictée par le mode de vie des pendulaires. En raison de leurs déplacements, ceux-ci sont régulièrement de retour à leur lieu de domicile à des heures où les commerces soumis à la législation ordinaire sont déjà fermés. Dans ce contexte, l'octroi du statut de service accessoire à certains commerces permet aux pendulaires de satisfaire leurs besoins de base en matière de consommation, et ce malgré les contraintes inhérentes à leur mode de vie. Selon cette jurisprudence, les services accessoires doivent toutefois se limiter à la satisfaction des besoins fondamentaux des pendulaires.

- 4.5 Quant à la clientèle visée, il n'est pas nécessaire que celle-ci soit majoritairement composée de voyageurs. Le fait que l'autre partie de la population profite aussi de cette offre ne peut conduire à ce que, à l'encontre de la volonté du législateur, un service accessoire ne puisse plus être maintenu ouvert malgré le besoin correspondant des voyageurs. Exiger que la clientèle soit majoritairement composée de voyageurs ne peut être déduit de l'art. 39 LCdF. À côté du problème pratique de sa mise en œuvre, cette approche méconnaît le fait que la fréquentation par les tiers ne doit pas remettre en question les services accessoires puisque la clientèle des chemins de fer doit être en mesure de satisfaire ses besoins spécifiques en dehors des heures communales d'ouverture et de fermeture.
- 4.6 Pour ces motifs, l'OFT estime que le commerce Migros Renens Quai Ouest répond aux besoins de la clientèle des chemins de fer au sens de l'art. 39 al. 1 LCdF. Il reste à déterminer si, conformément à cette disposition, ce commerce se situe dans le périmètre de la gare.
- 4.7 Dans sa demande, la commune met en avant l'absence de connexité spatiale ou fonctionnelle entre le commerce et le périmètre de la gare. Il n'existe à son avis aucun rapport nécessaire et étroit d'un point de vue matériel avec l'exploitation ferroviaire (arrêt TAF A-3462/2019 ; cons. 5.4.3). Elle relève que le commerce ne se situe pas dans la gare au sens de l'art. 27 al. 1ter LTr, mais en dehors de celle-ci à environ 150 m du bâtiment principal de la gare de Renens, sur l'Avenue d'Epenex. Les voyageurs qui souhaitent s'y rendre doivent de fait sortir de la gare et emprunter l'Avenue d'Epenex. La commune invoque aussi les mesures prises en matière d'aménagement du territoire et des constructions ; elle en déduit que le commerce n'est pas considéré comme une installation ferroviaire. L'analyse des parcelles concernées du registre foncier soulignerait le fait que le commerce ne se trouve pas à l'intérieur de la gare de Renens. La commune relève encore que la passerelle crée une rupture entre le centre de la gare et les autres bâtiments. Elle estime que le commerce Migros Renens Quai Ouest est trop excentré et déconnecté de la gare de Renens pour que l'on retienne un lien fonctionnel entre ce commerce et l'accès aux transports publics. La commune précise à ce sujet que la ligne du métro m1 sépare la voie 1 de CFF SA du bâtiment abritant le commerce, qu'il n'existe aucun accès depuis la face nord du bâtiment et que la passerelle orientée côté gare ne permet pas un accès direct au commerce (réplique, ch. III.3 p. 10 ss). Elle relève dans ce contexte que l'élément déterminant est l'absence d'accès direct aux voies de chemin de fer, même si le commerce se situe à proximité géographique des voies, en raison de la rupture que la ligne du m1 crée entre le bâtiment AMY et les quais empruntés par les usagers des voies ferrées. La commune estime qu'on ne saurait apprécier le bâtiment AMY dans son ensemble et partir du principe que tous les commerces situés dans cet immeuble peuvent profiter de la teneur de l'art. 39 LCdF ; on ne saurait reconnaître le statut de service accessoire à un bâtiment entier (réplique, ch. III.4 p. 14 ss).
- 4.8 Migros Vaud relève l'importance de la gare de Renens et son rôle de plaque tournante de desserte en transports publics de l'agglomération Lausanne-Morges, l'importance du bassin de population qu'elle dessert et sa modernisation résultant des différents projets de grande envergure menés par les communes et les entreprises de transports publics. Elle estime, en s'appuyant notamment sur les photos déposées en annexe à sa réponse (pièce 101), que le magasin Migros Renens Quai Ouest se trouve dans le périmètre de la gare de Renens au sens de l'art. 39 LCdF. Dans sa réponse, elle invoque notamment à ce sujet les éléments suivants: la situation du bâtiment AMY, le long

des voies du m1 ; le côté nord du bâtiment construit au-dessus de l'une des voies du métro m1 et au-dessus du quai central du m1 ; le terminus du m1 faisant partie intégrante de la gare et le quai central du m1 disposant d'un accès direct à la nouvelle passerelle ; le lien direct entre le bâtiment AMY et la passerelle, par l'ascenseur situé dans le bâtiment et l'escalator sur le quai du métro m1 ; le mini-giratoire de rebroussement sur la rue d'Epenex, à l'extrémité ouest du bâtiment, et l'arrêt « Renens-Gare sud » situé devant le bâtiment AMY ; la présence dans le bâtiment de deux parkings à vélos en libre accès, dont l'un se trouve au même niveau et à environ 13 mètres de l'entrée du commerce, soit environ 40 mètres du coin est du bâtiment AMY ; le règlement affiché à l'intérieur de ces parkings indique qu'il s'agit de locaux réservés aux visiteurs et usagers de la gare et du bâtiment AMY durant les horaires d'ouverture ; le fait qu'au nord des voies, la passerelle se termine bien plus loin des quais que du côté sud, en face d'un arrêt de bus dénommé « Renens-Gare nord ». Migros Vaud invoque les informations relatives au projet Quai Ouest, qui indiquent que les deux nouveaux bâtiments créeront avec la gare un ensemble cohérent et équilibré (réponse, pièce 102 p. 4). Elle estime que le bâtiment AMY dans son entier se trouve dans le périmètre de la gare. Migros Vaud relève dans sa duplique que la présence du terminus du métro m1 ne constitue pas une ligne de séparation excluant le bâtiment AMY du périmètre de la gare. Cette gare constitue en réalité une interface importante de transports publics ; elle ne se limite pas aux trains CFF mais inclut les bus et le métro. Migros Vaud soutient que le magasin Migros Renens Quai Ouest se situe sur le passage des usagers de la gare, comme l'attestent notamment la présence au sud du bâtiment AMY du mini-giratoire de rebroussement, de l'arrêt de bus « Renens-Gare sud » et de l'entrée des deux parkings à vélo situés dans le bâtiment.

4.9 CFF SA insiste également sur l'importance de la gare de Renens, qui constitue un des points névralgiques du canton de Vaud en matière de transports publics. CFF SA note que la commune, acteur essentiel dans le développement de ce qu'elle appelle « Secteur Gare de Renens » (réponse Migros Vaud, pièce 104), met en avant la nouvelle passerelle comme trait d'union indispensable au fonctionnement d'une gare en plein croissance. La commune relève dans ce document l'accès direct du bâtiment AMY sur la passerelle. CFF SA souligne que ce bâtiment, dans sa conception architecturale, fait office d'avant-toit aux voies du métro m1. Elle mentionne encore l'arrêt de bus « Renens-Gare sud » situé devant ce bâtiment. Pour déterminer le périmètre de la gare, CFF SA évoque la jurisprudence « Shop Ville » et relève qu'il y a lieu de prendre notamment en considération le lien fonctionnel avec la gare. Tombent dans cette notion les endroits où passent les voyageurs ainsi que d'autres éléments comme les passages sous-voie et les passerelles. Le lien avec la gare n'est pas purement architectural mais découle également de la perception de ce qui « appartient » à la gare. CFF SA rappelle que le bâtiment AMY est directement relié à la passerelle menant aux divers quais. Un ascenseur dans le bâtiment AMY propose un accès direct entre la passerelle et le parking vélos situé au sous-sol. Le deuxième parking vélos se trouve à environ 40 mètres du coin est du bâtiment AMY ; les deux parkings sont réservés aux visiteurs et usagers de la gare et du bâtiment. CFF SA relève encore l'accès direct entre les quais du métro m1 et le bâtiment AMY. Le lien avec le transport public n'impose pas de considérer uniquement les quais CFF et la distance entre le bâtiment AMY et l'accès aux transports publics est moins importante que ce que soutient la commune. Quant à la distance avec le bâtiment voyageurs historique, il convient notamment de tenir compte de la longueur actuelle des trains : le voyageur ne descend plus nécessairement à la hauteur du bâtiment voyageurs mais il doit parcourir une certaine distance jusqu'à ce bâtiment ou jusqu'à un passage inférieur ou supérieur. Enfin, les connexions de transports publics sont signalées à l'entrée et à l'intérieur du passage sous-voie, lequel est situé de l'autre côté du bâtiment voyageurs. Cette signalisation concerne notamment les bus s'arrêtant à « Renens-Gare sud » et démontre que la gare n'est aujourd'hui plus cantonnée au seul bâtiment voyageurs historique. Son périmètre s'étend de part et d'autre de ce bâtiment puisque le flux des voyageurs est aussi conduit par le biais des panneaux de signalisation.

4.10 La notion de périmètre de la gare contient indubitablement un élément géographique. Les services accessoires doivent nécessairement se trouver dans des bâtiments appartenant au périmètre géographique de la gare. Rien ne s'oppose à ce que l'examen de la situation géographique porte sur un bâtiment dans sa totalité. Il ne s'agit pas de déterminer à ce stade si un bâtiment

dans son entier fait ou non partie du périmètre de la gare au sens de l'art. 39 LCdF, mais il convient de s'assurer à titre préliminaire que le bâtiment dans lequel se trouve le commerce accessoire se situe bien dans le périmètre géographique de la gare. Dans une deuxième étape, l'examen porte sur l'existence de la nécessaire relation fonctionnelle entre le commerce accessoire et la gare.

- 4.11 L'OFT retient que le bâtiment AMY est situé dans le périmètre géographique de la gare de Renens. Il ressort en effet du dossier que ce bâtiment est intégré architecturalement à la gare de par sa position le long des voies du métro m1. La partie nord du bâtiment est construite au-dessus d'une des voies du métro ; le bâtiment fait office d'avant-toit au quai du métro (pièce 101 Migros Vaud, photo no 7216) et il est directement relié à la passerelle menant aux divers quais (dito, photo no 7224). Un ascenseur dans le bâtiment propose par ailleurs un accès direct entre la passerelle et le parking vélos situé au sous-sol. Les marquises de la gare de Renens s'étendent à l'ouest sur toute la longueur du bâtiment AMY et confirment visuellement l'appartenance du bâtiment au périmètre géographique de la gare (Commune de Renens, pièce 28). Cet élément est également visible sur les illustrations du site internet « quai-ouest.ch ». La présence d'un mini giratoire de rebroussement sur l'Avenue d'Epenex à l'extrémité ouest du bâtiment AMY (pièce 101 Migros Vaud, photo no 7186 ; pièce 103 Migros Vaud, ch. 3.2.2 p. 18), l'arrêt de bus « Renens-Gare sud » sur la même avenue au sud du bâtiment ainsi que la présence de cette avenue comme élément de frontière au sud de la gare de Renens confirment la situation du bâtiment AMY à l'intérieur de ce périmètre géographique. Cette notion d'appartenance au périmètre de la gare ressort par ailleurs du préavis intercommunal du 15 juin 2015 produit par Migros Vaud (pièce 103, not. ch. 3.3 p. 19). L'OFT relève encore que l'emprunt à la terminologie ferroviaire pour nommer le projet (« Quai Ouest ») souligne le lien avec la gare. Pour mémoire, les rapports de propriété ne sont pas décisifs ; le recours au Registre foncier n'est pas pertinent dans ce contexte.
- 4.12 Le commerce Migros Renens Quai Ouest se trouve ainsi dans un bâtiment situé dans le périmètre géographique de la gare de Renens. La notion de « périmètre des gares » de l'art. 39 LCdF ne se contente toutefois pas de cet élément géographique. Conformément à la jurisprudence « Shop Ville », c'est la relation fonctionnelle des commerces avec la gare qui est décisive. Pour mémoire, cette jurisprudence a été rendue dans le cadre d'un litige relevant du droit du travail. Le principe d'interprétation coordonnée de l'art. 39 LCdF et de l'art. 26 OLT 2 énoncé par le Tribunal fédéral impose toutefois d'examiner la question du périmètre de la gare en tenant compte des notions développées dans cet arrêt. Ainsi, les rapports de propriété ne sont pas décisifs, mais bien la relation fonctionnelle des commerces avec la gare, c'est-à-dire les lieux où passent les voyageurs. Il suffit que les points de vente se trouvent dans le voisinage des quais, des voies ou le long des chemins principaux (« *an den Hauptverkehrswegen* ») menant aux voies. Cette notion de relation fonctionnelle ne doit pas être confondue avec le rapport étroit et nécessaire, d'un point de vue spatial et matériel, avec l'exploitation ferroviaire. Cette notion invoquée par la commune concerne la question de la répartition des compétences en matière d'approbation des plans (arrêt TAF A-3462/2019 ; cons. 5).
- 4.13 La commune semble considérer que le voisinage avec les quais est interrompu par la présence du métro m1 le long du bâtiment AMY, lequel créerait une rupture. L'OFT retient à ce sujet que l'accès aux voies du métro se fait uniquement par le quai situé entre les deux voies du m1 ; l'espace situé entre le bâtiment AMY et le quai du m1 n'est pas accessible aux voyageurs et ne constitue donc pas un chemin menant aux voies. Cette absence d'accès aux voies ne remet toutefois pas en cause la situation du point de vente dans le voisinage des quais. Cette situation dans le voisinage des quais et des voies est par ailleurs confirmée ci-dessous (ch. 4.14). CFF SA relève par ailleurs que le lien avec le transport public n'impose pas de considérer uniquement les quais CFF. Les utilisateurs du métro m1 font partie des voyageurs de la gare de Renens, au même titre que ceux qui empruntent les trains CFF. Migros Vaud va dans ce sens en soulignant que la gare de Renens constitue une interface importante de transports publics qui ne se limite pas aux trains CFF mais inclut les bus et le métro. Le fait que la signalisation dans la gare se réfère à ces différents moyens de transport illustre cette situation. L'OFT retient au surplus que, contrairement à ce que soutient la commune, il n'est pas nécessaire de déterminer si le commerce se situe dans la gare au sens de l'art. 27 al. 1er LTr. Comme exposé précédemment, cette notion n'est pas pertinente dans ce

contexte, dans la mesure où l'art. 39 LCdF se réfère à la notion plus large de périmètre de la gare.

- 4.14 La commune considère que le commerce se trouve à environ 150 mètres du bâtiment principal de la gare de Renens. En l'espèce, la distance à parcourir ne doit pas être mesurée depuis le bâtiment principal de la gare, mais depuis l'accès le plus proche aux quais et aux voies. Les lieux où passent les voyageurs sont en effet déterminants, non pas l'emplacement du bâtiment principal de la gare. Cette distance, entre l'accès aux quais et aux voies situé au pied est du bâtiment AMY (pièce 101 Migros Vaud, photo no 7245 et 7246) et l'entrée du commerce, représente environ 90 mètres au lieu des 150 mètres invoqués par la commune (source : map.geo.admin.ch). Comme l'expose CFF SA, la longueur actuelle des trains relativise la notion de distance à parcourir. L'OFT constate qu'un voyageur qui descend du train sur le quai 3 à la hauteur de l'extrémité ouest de la marquise va par exemple parcourir plus de 200 mètres pour se rendre au bâtiment voyageurs historique (source : map.geo.admin.ch). Cette distance sera encore supérieure lorsqu'il s'agira de rejoindre le futur parking souterrain. L'OFT retient dans ce contexte que le commerce Migros Renens Quai Ouest, situé à environ 90 mètres de l'accès le plus proche aux voies et aux quais, se trouve dans le voisinage des quais (et notamment le quai du métro 1) et des voies (notamment la voie du métro m1). Cela permet de conclure à l'existence d'une relation fonctionnelle entre ce commerce et la gare de Renens.
- 4.15 L'OFT retient également que divers flux de voyageurs passent devant ou à proximité de ce commerce. Il s'agit notamment des voyageurs qui empruntent la passerelle direction sud et tournent ensuite à droite (direction ouest), que ce soit pour rentrer chez eux à pied, pour se rendre à un des parkings vélos du bâtiment AMY ou pour rejoindre l'arrêt de bus « Renens-Gare sud ». Il s'agit également des voyageurs qui viennent depuis les voies du métro ou de la voie CFF no 1. L'OFT souligne que l'entrée d'un parking vélos destiné notamment aux usagers de la gare est située à moins de 15 mètres de l'entrée du commerce (réponse Migros Vaud, ch. II.B.3 p. 11) ; l'accès à ce parking a lieu par l'Avenue d'Epenex, tout comme l'accès au commerce. Ces divers flux de voyageurs existent naturellement dans les deux sens, c'est-à-dire en provenance et à destination des voies. La commune expose dans ses observations finales que la grande majorité des piétons tourne à gauche (sud-est) en sortant de la passerelle et que cette même majorité de piétons part tout droit. Elle produit à cet égard une illustration des mouvements possibles des piétons depuis la passerelle de la gare de Renens (pièce 28). L'OFT considère qu'il s'agit à ce stade d'allégations de la commune, que celle-ci n'a pas prouvées (par exemple au moyen d'une étude relative aux flux de voyageurs). Pour mémoire, l'OFT a renoncé à organiser une visite des lieux, qui n'aurait à son avis pas permis de mesurer objectivement les flux de voyageurs. Il ressort quoi qu'il en soit des allégations de la commune que l'existence d'un flux de voyageurs entre la passerelle et le commerce est établie. L'illustration déposée par la commune semble par ailleurs montrer qu'il s'agit d'un des trois flux principaux pour les voyageurs venant de (ou se rendant à) la passerelle. Pour ces divers motifs, il convient de retenir que le commerce Migros Renens Quai Ouest se trouve le long d'un chemin principal menant aux voies. Cet élément confirme l'existence d'une relation fonctionnelle entre le commerce et la gare.
- 4.16 Cela étant, il n'est pas nécessaire de procéder à une comparaison avec d'autres commerces accessoires situés dans le périmètre de diverses gares. La mesure d'instruction requise par Migros Vaud (réponse, ch. III.2 par 17) est donc rejetée. Il apparaît quoi qu'il en soit qu'une telle comparaison serait largement dénuée de pertinence dans la mesure où le statut des commerces évoqués par Migros Vaud n'a pas été examiné par l'OFT dans le cadre d'une procédure semblable à la présente.
- 4.17 L'OFT retient en résumé que le commerce Migros Renens Quai Ouest se situe dans le périmètre de la gare de Renens et qu'il répond aux besoins de la clientèle des chemins de fer au sens de l'art. 39 LCdF. C'est donc en conformité avec les dispositions légales applicables que CFF SA a accordé à ce commerce le statut d'entreprise accessoire. À ce titre et conformément à l'art. 39 al. 3 LCdF, le commerce Migros Renens Quai Ouest n'est pas soumis aux dispositions cantonales et communales sur les heures d'ouverture et de fermeture. L'OFT rejette en conséquence la demande de la commune de Renens dans la mesure où elle est recevable.

5. Conformément à l'art. 43 de l'ordonnance sur les émoluments pour les transports publics (OEml-TP; RS 742.102), les frais et l'obligation de verser des indemnités sont régis par l'ordonnance sur les frais et indemnités en procédure administrative (RS 172.041.0). Selon l'art. 13 al. 2 de cette ordonnance, l'émolument de décision est compris entre 100 et 3'000 francs ; il est calculé en fonction de l'ampleur et de la difficulté de la cause, de la manière de procéder des parties et de leur situation financière (art. 63 al. 4bis PA). Vu l'importance du litige et le travail nécessaire, l'émolument de décision est fixé à 2'400.- francs.
6. En règle générale, les frais de procédure sont mis à la charge de la partie qui succombe (art. 63 al. 1 PA). En l'occurrence, la commune succombe tant au niveau des mesures provisionnelles que sur le fond. Elle supporte en conséquence la totalité des frais.
7. La présente procédure de litige instaurée par l'art. 40 LCdF est une procédure de première instance par laquelle l'autorité de surveillance veille à ce que les décisions prises sur la base de l'art. 39 LCdF respectent les conditions légales. Dans ce contexte, l'intervention de tiers qui remettent en cause l'application par une entreprise ferroviaire de l'art. 39 LCdF est apte à provoquer une décision de l'autorité de surveillance. La législation prévoit l'allocation d'une indemnité de dépens uniquement dans le cadre de la procédure de recours (art. 64, al. 1 PA). Une telle indemnité ne peut être allouée lors d'une procédure de première instance (arrêt de la Commission de recours en matière d'infrastructures et d'environnement (CRINEN) du 5.4.2001; cause A-2000-33, cons. 10).
8. Conformément à l'art. 6 de la loi sur la transparence (LTrans, RS 152.3), les documents officiels sont en principe publics. Dans la mesure où il n'existe en l'espèce aucun motif de limiter, différer ou refuser l'accès à la présente décision, l'OFT peut la publier sur son site internet.

(Dispositif à la page suivante)

III. a décidé:

1. La demande de la commune de Renens est rejetée dans la mesure où elle est recevable.
2. L'octroi par Chemins de fer fédéraux suisses CFF SA du statut d'entreprise accessoire au sens de l'art. 39 al. 1 LCdF au commerce Migros Renens Quai Ouest est confirmé.
3. Les frais de la procédure, arrêtés à 2'400.- francs, sont mis à la charge de la commune de Renens.

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

4. Il n'est pas alloué de dépens.
5. La présente décision peut être publiée sur le site internet de l'OFT.

Office fédéral des transports

Office fédéral des transports

Peter König
Chef de section Droit


Section Droit

Indication des voies de droit:

En application des articles 44 et suivants de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA ; RS 172.021), la présente décision peut, dans un délai de 30 jours dès sa notification, faire l'objet d'un recours. Le recours doit être adressé au Tribunal administratif fédéral, Case postale, 9023 St-Gall. Le mémoire de recours indique les conclusions, motifs et moyens de preuve et porte la signature du recourant ou de son mandataire ; celui-ci y joint l'expédition de la décision attaquée et les pièces invoquées comme moyens de preuve, lorsqu'elles se trouvent en ses mains.

À notifier à (courrier recommandé) :

- Maître Marc-Etienne Favre, Leximmo Avocats, Case postale 6711, 1002 Lausanne
- CFF SA, Immobilier, Case postale 345, 1003 Lausanne
- Maître Rémy Wyler, Chaudet Bovay Wyler Mustaki & Associés, Case postale 5624, 1002 Lausanne

Copie p. i. à:

