

VD_OMNI AC.2020.0226 vom 26. Mai 2021

VD Tribunal cantonal, 2021-05-26, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2020.0226

FR: VD_OMNI AC.2020.0226 du 26 mai 2021

IT: VD_OMNI AC.2020.0226 del 26 maggio 2021

Regeste

A. _____, B. _____, C. _____ et D. _____ /Municipalité de Renens, Direction générale de la mobilité et des routes, E. _____ et F. _____ | Refus d'autoriser des travaux d'aménagements intérieurs dans un bâtiment sis à proximité des voies CFF impliquant un changement d'affectation (création d'un local pour un club de supporters d'une équipe de hockey sur glace). Refus fondé sur le fait que les CFF avaient refusé de donner l'accord requis par l'art. 18 m LCdF. Constat que les travaux litigieux sont soumis à l'exigence de l'accord des CFF en application de l'art. 18 m LCdF compte tenu du changement d'affectation auquel ils sont liés (consid. 3). Le refus des CFF n'est pas une décision susceptible de recours auprès de la CDAP. Constat toutefois que, vu le désaccord entre les constructeurs et les CFF, la municipalité aurait dû interpellier les parties pour savoir si elles voulaient consulter l'OFT conformément à l'art. 18 m al. 2 let. a LCdF, ceci avant de se prononcer sur le permis de construire. Il apparaît en effet nécessaire que l'OFT se prononce dans chaque cas litigieux et donne un préavis traitant exclusivement des questions de droit public qui se posent en raison de la proximité entre la construction et les voies (consid. 4). Recours partiellement admis dans le sens des considérants.

Erwägungen

E. 1

Les recourants soutiennent qu'une approbation des E. _____ pour les travaux d'aménagement intérieurs litigieux en application de l'art. 18m LCdF n'était pas requise. En se fondant sur l'historique de cette disposition, ils relèvent que, dès son origine (il s'agissait au départ de l'art. 18 LCdF puis de l'art. 18a LCdF devenu ensuite l'art. 18m LCdF), le but de cette disposition était d'assurer la sécurité de l'exploitation du chemin de fer et de ne pas mettre en péril le développement futur des installations ferroviaires en donnant aux entreprises de chemins de fer les moyens juridiques leur permettant de se réserver à titre provisionnel et à longue échéance, la libre disposition des terrains nécessaires à leur développement futur. L'approbation des autorités de surveillance pour les projets affectant les immeubles appartenant aux chemins de fer ou contigus à ceux-ci avait ainsi été rendue obligatoire dans le but d'assurer que l'exploitation et le développement futur des chemins de fer ne soient pas compromis par des constructions nouvelles aux abords des voies sans leur accord. A contrario, selon les recourants, l'approbation de l'entreprise ferroviaire requise par l'art. 18m LCdF ne peut avoir pour but de permettre à l'entreprise d'interdire, ni même de faire modifier, de façon discrétionnaire, la construction ou la modification d'installations qui n'ont aucune incidence sur l'exploitation du réseau ferroviaire ni sur son développement futur, mais qui, pour une raison ou pour une autre ne seraient pas à son goût. Pour ce qui est des travaux d'aménagement intérieurs litigieux, ils relèvent que ceux-ci n'ont aucune incidence sur la libre disposition des terrains et ne peuvent par conséquent rendre plus

compliqué le développement futur de l'installation ferroviaire. Ils font valoir que l'approbation de l'art. 18m LCdF ne peut pas être obligatoirement requise en cas de modification de l'activité déployée à l'intérieur d'un bâtiment existant, une entreprise ferroviaire n'ayant aucune vocation à contrôler, ni encore moins à choisir l'activité pouvant être déployée dans les bâtiments à proximité de l'installation. Ils soulignent que si on lui donnait une telle faculté, l'entreprise ferroviaire serait en mesure d'imposer des restrictions drastiques aux libertés fondamentales, telles que la garantie de la propriété, la liberté économique ou encore la liberté de réunion. En résumé, les recourants relèvent que ni les travaux litigieux ni l'utilisation du local ne sont susceptibles de porter atteinte à l'exploitation ferroviaire ou à son développement futur et que les motifs invoqués par les E._____ sont totalement étrangers à l'art. 18m LCdF. Ils en déduisent que l'approbation des E._____ n'était pas impérativement requise pour les travaux litigieux, de sorte que ces derniers ne pouvaient pas être refusés au seul motif que l'entreprise ferroviaire ne les approuvait pas. A titre subsidiaire, les recourants font valoir que, à supposer que l'approbation des E._____ soit requise, c'est à tort que celle-ci a été refusée dès lors que les motifs invoqués sont, d'une part, étrangers à l'art. 18m LCdF (ils seraient fondés sur des motifs personnels et/ou relevant du droit privé) et, d'autre part, ne sont pas avérés. Dès lors que le refus d'approbation des E._____ empêche la réalisation de travaux qui sont réglementaires, ils invoquent une violation de la garantie de la propriété dont peut se prévaloir B._____. Ils invoquent également une violation de la liberté de réunion et de la liberté économique de l'A._____, qui est empêchée de se réunir dans un local qu'elle loue et de préparer les animations qui constituent son activité principale. Ils font valoir que ces atteintes ne satisfont pas aux exigences de l'art. 36 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101), soit l'exigence d'une base légale, d'un intérêt public suffisant et du respect du principe de la proportionnalité. En invoquant une disposition légale de façon manifestement contraire au but dans lequel elle a été érigée et en cherchant à empêcher des travaux pour des raisons qui sont étrangères aux travaux en question, les E._____ ne se seraient pas comportés conformément aux exigences de la bonne foi et auraient fait preuve d'arbitraire. Les recourants font valoir à nouveau que l'aménagement d'une mezzanine et d'un bar dans un local existant et l'activité qui y sera déployée, soit la préparation d'animations et la réunion de membres d'une A._____, n'ont aucune incidence sur l'exploitation de l'installation ferroviaire. Les travaux litigieux et l'occupation des locaux qui est prévue (notamment la capacité d'accueil) ne seraient ainsi pas susceptibles de porter atteinte à l'exploitation de l'installation ferroviaire ou à son développement. Ils soulignent que l'approbation ne peut pas être refusée pour des motifs étrangers à l'exploitation et au développement de l'installation ferroviaire, tels que par exemple les conditions financières du contrat de superficie, le comportement supposé des locataires ou la couleur des fenêtres. Ils contestent les incidents invoqués par les E._____ en précisant qu'aucun incident en lien avec l'installation ferroviaire ne leur a été signalé. Dans l'écriture déposée dans le cadre de la procédure, les E._____ font valoir pour leur part que l'emplacement d'un local pouvant contenir 200 personnes à proximité du domaine ferroviaire ne paraît pas adéquat du point de vue de la sécurité tant des utilisateurs de ce local que de celui du domaine ferroviaire. Ils soutiennent que la nouvelle affectation a de forts risques d'engendrer des nuisances sonores et des incivilités, dont les conséquences pourraient s'avérer dangereuses à proximité des voies. Ils s'interrogent sur ce qui se passerait en cas d'évacuation en urgence de 200 personnes et sur les conséquences sur le trafic ferroviaire à proximité si les pompiers ne disposent pas d'un

accès suffisant pour maîtriser un éventuel sinistre dans sa phase initiale. Ils invoquent une insuffisance du dossier d'enquête en ce qui concerne les questions liées à la sécurité, comme par exemple pour les évacuations d'urgence, les points de rassemblement et, plus généralement, sur le point de savoir comment est assurée la sécurité des utilisateurs de la salle et/ou celle du domaine ferroviaire qui se trouve à proximité immédiate d'une des sorties de secours. Ils relèvent la présence de nombreuses épaves de véhicules sur la parcelle ne laissant pas une place suffisante pour assurer une évacuation en toute sécurité ainsi que les accès nécessaires aux services du feu.

E. 2

Avant d'autoriser une installation annexe, l'autorité cantonale consulte l'OFT: a. à la demande d'une des parties, lorsqu'aucun accord entre le maître de l'ouvrage et l'entreprise ferroviaire n'a été trouvé; b. lorsque l'installation annexe peut empêcher ou rendre considérablement plus difficile une extension ultérieure de l'installation ferroviaire; c. lorsque le terrain à bâtir est compris dans une zone réservée ou touché par un alignement déterminé par la législation ferroviaire.

E. 3

En l'espèce, il convient de déterminer si les travaux litigieux sont soumis aux règles de procédure spécifiques à cette disposition, exigeant l'accord de l'entreprise ferroviaire. a) Il convient d'examiner en premier lieu si le bâtiment dans lequel les travaux ont été réalisés est une "installation annexe" au sens de l'art. 18m al. 1 LCdF. aa) La notion d'installations annexes au sens de l'art. 18m LCdF recouvre toutes les installations qui ne sont pas des installations ferroviaires au sens de l'art. 18 LCdF. L'ancien art. 18a LCdF, que l'art. 18m LCdF a remplacé, soumettait du reste au droit cantonal, et à l'approbation de l'OFT, les "autres constructions et installations" touchant des installations ferroviaires (RO 1984 1429 ss, spéc. p. 1430). Les installations annexes sont ainsi constituées d'une part par les constructions ou installations mixtes (à savoir des complexes comportant à la fois des locaux servant et d'autres ne servant pas à l'exploitation ferroviaire), à condition toutefois qu'elles ne servent pas exclusivement ou principalement à l'exploitation ferroviaire proprement dite, et d'autre part par les constructions ou installations, notamment de tiers, entièrement étrangères à l'exploitation ferroviaire. Tel est ainsi le cas, notamment, de passerelles franchissant les voies, de maisons familiales situées à proximité d'une ligne de chemin de fer, ou encore d'antennes de téléphonie mobiles. Dans ce sens, la dénomination d' "installation annexe" prête à confusion (Pierre Tschannen/Fabian Mösching, Construire dans les secteurs ferroviaires, in VLP-ASPAN, Territoire & Environnement, n° 6/09, n. 1.3 p. 4 ss, n. 2.1 p. 9 et les références citées; Message du Conseil fédéral du 1^{er} décembre 1980 concernant la révision de la loi fédérale sur les chemins de fer, FF 1980 349 ss, spéc. ch. 211.3 p. 356 s., mentionnant à l'aune de l'ancien art. 18a LCdF les constructions de "tiers" pouvant affecter le domaine, l'exploitation ou la sécurité du chemin de fer; cf. encore arrêt du Baurekursgericht du canton de Zurich BRGE III Nr. 0129/2011 du 17 août 2011, in BEZ 2011 Nr 51, consid. 5.3.2 et 5.4). bb) Le bâtiment dans lequel les travaux litigieux ont été effectués est une construction ne servant pas exclusivement ou principalement à l'exploitation ferroviaire. Ce bâtiment est au surplus contigu à un immeuble de l'entreprise ferroviaire au sens de l'art. 18m al. 1 let. a LCdF puisqu'il se situe à environ 10 m des voies de chemin de fer (cf. sur ce point arrêt AC.2012.0175 précité où le caractère contigu a été admis pour une construction située à moins de 15 m de la parcelle appartenant à l'entreprise ferroviaire et supportant les voies; sur la notion de contiguïté au sens de l'art. 18m al. 1 let. a

LCdF, voir également l'arrêt zurichois précité BRGE III Nr. 0129/2011 consid. 5.5.3 et 5.5.4; cf. également Tschannen/Mösching, op. cit., n. 1.3.2 p. 6, mentionnant les maisons familiales "à proximité" d'une ligne de chemin de fer; cf. encore les informations des E. _____ relatives aux projets en voisinage des chemins de fer, selon lesquelles tous les projets envisagés à une distance de moins de 50 m de part et d'autre des parcelles et des lignes électriques aériennes E. _____ doivent leur être transmis pour examen et approbation [<https://company.sbb.ch/fr/entreprise/projets/autorisation-de-travaux-projets-en-voisinage.html>]). cc) Vu ce qui précède, tous les travaux impliquant une modification du bâtiment ECA n° 2304 sont par conséquent a priori soumis à l'exigence de l'accord de l'entreprise ferroviaire en application de l'art. 18m LCdF. b) Les recourants soutiennent que, vu la nature des travaux, l'approbation par l'entreprise ferroviaire en application de l'art. 18m LCdF n'est pas nécessaire. Les recourants ne sauraient être suivis sur ce point. Il est vrai que, a priori, des travaux purement intérieurs dans un bâtiment existant tels que la construction de cloisons, d'une mezzanine, d'un bar, d'une cuisine et de toilettes ne devraient pas avoir d'incidence sur l'exploitation ferroviaire. En l'occurrence, la situation est toutefois particulière dans la mesure où ces travaux sont liés à un changement d'affectation d'une partie du bâtiment utilisé initialement comme carrosserie et destiné à abriter le local de réunion d'un club de supporters avec une capacité de 200 places. Or, on ne saurait a priori exclure que l'accueil d'un nombre aussi important de personnes dans un bâtiment situé à quelques mètres des voies de chemin de fer puisse poser un problème, notamment de sécurité, pour l'exploitation ferroviaire, par exemple en cas d'évacuation en urgence des occupants des locaux. Partant, les travaux nécessitaient bel et bien l'accord préalable des E. _____.

E. 4

A titre subsidiaire, les recourants soutiennent que, à supposer que l'approbation de l'entreprise ferroviaire soit requise, c'est à tort que celle-ci a été refusée dès lors que les travaux litigieux ne menacent pas de porter atteinte à l'exploitation de l'installation ferroviaire ou à son développement. Ils relèvent notamment que le bâtiment est séparé des voies par un grillage de plus de deux mètres. a) En l'espèce, il n'appartient pas à la CDAP de se prononcer sur la question de savoir si c'est à juste titre que les E. _____ ont refusé de donner leur accord. Aux termes de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36), le Tribunal cantonal (soit la CDAP) est en effet compétent pour statuer sur des recours formés contre des décisions rendues par des autorités administratives du canton ou des communes (cf. art. 2, 3 et 92 LPA-VD). L'entreprise ferroviaire visée par l'art. 18m LCdF (soit en l'occurrence les E. _____) n'est pas une autorité administrative cantonale ou communale. Partant, le refus par les E. _____ de donner l'accord exigé par l'art. 18m LCdF ne saurait être considéré comme une décision susceptible d'être portée devant la CDAP. b) Dès lors que l'établissement et la modification de constructions et d'installations dites "annexes" au sens de l'art. 18m LCdF sont régis par le droit cantonal, ces ouvrages doivent suivre la procédure usuelle de permis de construire prévue par les art. 103 ss LATC. C'est donc la municipalité qui est l'autorité compétente pour délivrer – ou refuser – le permis de construire (cf. art. 114 LATC). On rappelle à ce propos qu'à teneur de l'art. 18m al. 1 LCdF, ce permis ne peut être délivré qu'avec l'accord de l'entreprise ferroviaire concernée (cf. consid. 4a supra). Cela étant, c'est également la municipalité qui, au titre d'autorité bénéficiant de la compétence générale en matière de permis de construire, constitue "l'autorité cantonale" devant consulter l'OFT dans les trois hypothèses prévues à l'art. 18m al. 2 LCdF. En effet, ni l'art. 120 LATC ni la liste annexée au règlement vaudois

du 19 septembre 1986 d'application de la LATC (RLATC; BLV 700.11.1) ne confèrent à un département cantonal ou à l'un de ses services la compétence de délivrer une autorisation spéciale à cet égard, la question d'un préavis demeurant néanmoins réservée. Formellement, il appartient ainsi à la municipalité de consulter l'OFT, à la demande d'une des parties, lorsque, comme c'est le cas en l'espèce, aucun accord entre le maître de l'ouvrage et l'entreprise ferroviaire n'a été trouvé (cf. art. 18m al. 2 let. a LCdF). Certes, à la lettre stricte de cette disposition, la municipalité doit consulter l'OFT avant d'"autoriser" une installation annexe. Cela ne libère toutefois pas la municipalité de consulter l'OFT lorsqu'elle entend refuser cette installation en raison de l'absence d'accord de l'entreprise ferroviaire, du moins si l'une des parties, singulièrement le maître d'ouvrage, ne renonce pas à son projet et entend bénéficier de l'intervention de l'OFT. En effet, conformément au principe général de coordination consacré par l'art. 25a LAT, l'ensemble des préavis doit être rassemblé avant que l'autorité compétente ne statue. En l'espèce, vu le désaccord entre le maître de l'ouvrage et les E. _____, on pouvait attendre de la municipalité qu'elle interpelle les parties pour savoir si elles souhaitaient qu'elle consulte l'OFT, ceci avant qu'elle se prononce sur le permis de construire. Pour que les E. _____ ne puissent pas décider de façon discrétionnaire s'ils donnent ou non leur accord, il apparaît en effet nécessaire que l'OFT se prononce dans chaque cas litigieux et qu'il donne un préavis traitant exclusivement des questions de droit public qui se posent en raison de la proximité entre la construction et les voies. En l'espèce, les autres intérêts défendus par les E. _____, notamment comme "superficiant", ne devraient ainsi pas être pris en considération. On relève que cette démarche pourrait éventuellement permettre d'aboutir à un accord entre les E. _____ et les recourants (accord qui pourrait par exemple porter sur une diminution du nombre maximal d'occupants des locaux). c) Vu ce qui précède, la décision municipale de refus du permis de construire apparaît prématurée et il convient par conséquent de l'annuler.

5. En définitive, le recours doit être partiellement admis dans le sens des considérants et la décision attaquée être annulée. Les recourants obtiennent partiellement gain de cause, puisque la décision attaquée est annulée. Ils perdent néanmoins sur un point important, puisque le permis de construire désiré ne leur est pas délivré. De plus, ils n'ont pas demandé la consultation de l'OFT avant le dépôt du recours, alors qu'il leur appartenait, en tant que constructeurs, d'effectuer les démarches nécessaires à permettre la réalisation de leur projet. Dans ces circonstances, les frais judiciaires doivent être partagés entre la Commune de Renens et les recourants, ces derniers n'ayant pas droit à une indemnité de dépens (cf. art. 49, 51, 55, 56, 91 et 99 LPA-VD).

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