Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
2P.338/2005 /ajp

Arrêt du 16 novembre 2006
IIe Cour de droit public

Composition
MM. et Mme les Juges Merkli, Président,
Betschart, Hungerbühler, Müller et Yersin.
Greffier: M. Vianin.

Parties
Municipalité de Morges, 1110 Morges,
recourante, représentée par Me Alain Thévenaz, avocat,

contre

Implenia Real Estate SA (anciennement Zschokke Entreprise générale SA), rue du 31-Décembre 42,
1211 Genève 6,
intimée, représentée par Me Benoît Bovay, avocat,

Tribunal administratif du canton de Vaud,
avenue Eugène-Rambert 15, 1014 Lausanne,

Département des institutions et des relations extérieures du canton de Vaud, 1014 Lausanne.

Objet
Autonomie communale; art. 9 Cst. (contribution compensatoire pour places de parc),

recours de droit public contre l'arrêt du Tribunal administratif du canton de Vaud du 26 octobre 2005.

Faits:
A.
La société Zschokke Entreprise générale SA (dont la nouvelle raison sociale est, depuis le 22 juin 2006, Implenia Real Estate SA; ci-après: la Société ou l'intimée), a mis à l'enquête, du 26 août au 15 septembre 2003, la construction à la rue des Sablons 2 à 4 à Morges d'un bâtiment administratif, artisanal et commercial, d'un parking souterrain de 140 places et d'un parking extérieur de 23 places.

Le nombre des places de parc prévues dans ce projet a fait l'objet de nombreuses correspondances et discussions entre la municipalité de Morges (ci-après: la Municipalité ou la recourante), les services de l'Etat de Vaud ainsi que les chefs des départements cantonaux concernés. Une délégation du Conseil d'Etat composée des conseillers d'Etat en charge du Département de l'économie, du Département des infrastructures et du Département de la sécurité et de l'environnement ainsi que des représentants de divers services cantonaux est intervenue à ce sujet. Dans un courrier du 10 mars 2004 à la commune de Morges, elle a préconisé d'admettre - moyennant des mesures d'accompagnement, dont l'établissement d'un plan de mobilité - la création de 98 places de parc, ce qui correspondait à la limite supérieure de la fourchette résultant de l'application des normes VSS (normes de l'Union suisse des professionnels de la route).

Les autorisations et préavis des services cantonaux ont été réunis dans une synthèse de la Centrale des autorisations CAMAC du 13 juillet 2004 qui indiquait ceci:

”Le Service de l’environnement et de l’énergie, Division environnement (SEVEN) préavise favorablement au présent projet dont l’exécution devra respecter les conditions impératives ci-dessous

LUTTE CONTRE LE BRUIT

[...]

PROTECTION DE L’AIR - IMMISSIONS

Le présent projet se situe dans une zone soumise à un plan de mesures d’assainissement de l’air (plan des mesures OPair de Morges, septembre 1994) et dans un périmètre où les normes prescrites par l’Ordonnance fédérale pour la protection de l’air pour les valeurs limites d’immissions de dioxyde d’azote sont dépassées. En application de ce plan de mesures, une coordination entre les nouveaux projets et les mesures OPair doit être réalisée. En d’autres termes, la réalisation d’un nouveau projet ne doit pas mettre en péril le succès du plan OPair.

La bonne accessibilité par les transports publics du périmètre concerné par le projet en fait une zone stratégique d’urbanisation, dont la densification est promue par le plan des mesures OPair. En effet, ce dernier avance l’idée que les besoins de mobilité pourront être réduits à terme par une densification et une mixité des habitations et des activités dans les zones où des transports publics performants sont présents. Du point de vue de l’aménagement du territoire, le projet est ainsi conforme à la vision du plan des mesures OPair.

En ce qui concerne la mobilité, le dimensionnement de l’offre en stationnement constitue un aspect capital quant à la compatibilité d’un projet avec le plan des mesures OPair. Pour le présent projet, 98 places sont prévues pour couvrir les besoins en place de stationnement pour les 5372 m2 de surface destinée à des bureaux et à des activités commerciales.

L’application de la norme VSS 640 290 au cas présent indique une fourchette allant de 54 à 98 places au total (employés + visiteurs). Compte tenu de la nécessité d’assainir le secteur au sens de l’OPair, la valeur minimale (soit 54 places) est en principe à considérer.

Cependant, un dimensionnement plus généreux du parking peut être considéré sur la base de l’analyse du stationnement réalisée dans le cadre du développement du centre ville de Morges et suite aux déterminations de la délégation du Conseil d’Etat chargée de définir la politique de stationnement dans l’agglomération Lausanne-Morges.

Compte tenu de la situation locale en matière de pollution de l’air et du caractère de saturation en trafic du réseau routier avoisinant, le haut de la fourchette ne peut être appliqué pour le présent projet sans mesures de compensation. Le nombre de 98 places a ainsi été admis pour autant que des mesures d’accompagnement soient prises, c’est-à-dire un plan de mobilité à soumettre au Service de la mobilité et une réduction des émissions liées au chauffage (amélioration des performances thermiques des bâtiments ou installation d’un système de chauffage sans émissions d’oxydes d’azote).

Sur la base de ces considérations, le SEVEN préavise favorablement le projet quant à la protection de l’air (immissions) et la coordination avec le plan des mesures OPair de Morges.

[...]
Le permis de construire a été délivré par la Municipalité le 16 août 2004. Il mentionne notamment ce qui suit:
”La calculation sommaire du nombre de places de stationnement, établie ci-dessous sur la base du projet, tient compte de la variante d’affectation unique ’Activités de services - bureaux’. Il est à préciser que les affectations projetées ne sont pas clairement définies. Il n’est pas possible dans ces conditions d’établir les besoins requis de manière définitive.

Pour cette affectation, le Règlement sur le plan d'affectation et la police des constructions de la Ville de Morges (RPA 90) requiert 206 places de stationnement.

L'entrée en vigueur du PQ 'Sablon-Nord' est antérieure à celle des restrictions OPair. Dans sa lettre du 28 avril 2003, la Direction de l'urbanisme et des nouvelles constructions proposait de ramener le nombre maximum de places admissibles à 163 car les affectations ne bénéficient pas de la mixité (habitat-emploi) prévue par le plan des mesures OPair. Le projet initial a été élaboré sur cette base de 163 places de stationnement.

Ce nombre correspondait alors à la moyenne des premières estimations (217 et 109). La détermination municipale était toutefois réservée, sur ce point, en fonction de celle de l'Autorité cantonale [...]

L'autorité cantonale n'a pas tenu compte de l'appréciation de la Municipalité. Dans un premier temps, le nombre de places de stationnement a été ainsi limité à 72 au lieu des 163 projetées.

A regret, la municipalité ne peut que tenir compte des restrictions fixées par les autorités cantonales au nom de l'application du plan des mesures OPair. La restriction du nombre de places de stationnement réalisables doit toutefois faire l'objet d'une contribution compensatoire.

En effet, lorsqu'il est admis que le propriétaire est dans l'impossibilité de construire sur son propre fonds tout ou partie des garages ou places de stationnement imposés par le règlement, une dispense peut être alors accordée moyennant versement d'une contribution s'élevant à CHF 5'000.00 par place ou garage. Cette somme est exigible lors de la délivrance du permis d'habiter ou d'utiliser.

Les contributions définitivement acquises à la commune sont affectées par elle à la construction de places de stationnement accessibles au public. Un fonds spécial est créé à cet effet.

Ce chiffre de 72 places de stationnement a finalement été revu à la hausse en cours d'enquête par les autorités cantonales. Suite à la lettre du 10 mars 2004 envoyée à notre attention par les chefs des Départements de l'économie, des infrastructures et de la sécurité et de l'environnement, 98 places de stationnement ont été autorisées moyennant conditions supplémentaires [...]. Votre projet du 3 mai 2004 a été modifié en conséquence.

Sur les 206 places de stationnement requises seules 98 places (selon projet révisé) pourront être réalisées. La contribution compensatoire sera perçue pour les 108 places manquantes à raison de CHF 5'000.00/pl., soit un montant total de CHF 540'000.00.

La taxe de contribution [sic]ne pourra être fixée de manière définitive que lorsque l'entier des affectations sera connu précisément. La Municipalité se réserve donc le droit de corriger, si nécessaire, le nombre de places de stationnement requis, d'une part, en fonction des affectations définitives et, d'autre part, en fonction des places effectivement réalisées".

B.

La Société a recouru au Tribunal administratif du canton de Vaud contre cette décision en tant qu'elle met à la charge du propriétaire une contribution compensatoire de 540'000 fr. Le permis de construire n'était pas contesté s'agissant des aspects relevant du droit de l'aménagement du territoire et des constructions.

Par arrêt du 26 octobre 2005, le Tribunal administratif a admis le recours et annulé la décision dans la mesure où elle était attaquée. S'agissant de la recevabilité, il a rejeté les objections de la Municipalité selon lesquelles, d'une part, il n'était pas compétent en première instance - mais bien la Commission communale de recours en matière d'impôts - et que, d'autre part, le recours était prématuré. Sur le fond, il a estimé que les règles du droit fédéral de la protection de l'environnement sur la base desquelles le nombre de places de parc avait été calculé avaient le pas sur les règles de droit communal prévoyant un autre nombre (supérieur) de places. Par conséquent, la Municipalité ne pouvait appliquer ses propres règles "dans le seul but de prélever la contribution de remplacement prévue par le règlement communal".

C.

Agissant par la voie du recours de droit public et celle du recours de droit administratif dans un mémoire unique, la Municipalité demande au Tribunal fédéral, principalement, d'annuler l'arrêt attaqué et de renvoyer le dossier à l'autorité intimée pour qu'elle statue à nouveau dans le sens des considérants; à titre subsidiaire, elle conclut à ce que "le recours déposé par Zschokke Entreprise générale SA à l'encontre des remarques relatives à la taxe compensatoire pour places de stationnement manquantes", figurant dans sa décision du 16 août 2004, soit rejeté, le tout sous suite de dépens. Dans son recours de droit public, elle dénonce une violation de son autonomie et une application arbitraire des dispositions pertinentes. Dans son recours de droit administratif, elle se plaint d'une mauvaise application du principe de la force dérogatoire du droit fédéral.

L'autorité intimée et l'intimée concluent au rejet des recours, cette dernière sous suite de dépens. Le Service de l'aménagement du territoire du canton de Vaud renonce à se déterminer.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
1.1 Lorsque, comme en l'espèce, le recourant agit simultanément par la voie du recours de droit public et du recours de droit administratif, il convient, en vertu de la règle de la subsidiarité du recours de droit public énoncée à l'art. 84 al. 2 OJ, d'examiner en premier lieu la recevabilité du recours de droit administratif (ATF 128 II 13 consid. 1a p. 16; 126 I 97 consid. 1c p. 101).
1.2 Selon l'art. 97 OJ en relation avec l'art. 5 PA, la voie du recours de droit administratif est ouverte contre les décisions fondées sur le droit public fédéral - ou qui auraient dû l'être -, à condition qu'elles émanent des autorités énumérées à l'art. 98 OJ et pour autant qu'aucune des exceptions prévues aux art. 99 à 102 OJ ou dans la législation spéciale ne soit réalisée (ATF 131 II 58 consid. 1.1 p. 60, 361 consid. 1.1 p. 364, 470 consid. 1.1 p. 474 et les arrêts cités). Dans certains cas, la voie du recours de droit administratif est également ouverte à l'encontre de décisions fondées sur du droit cantonal. Il en va ainsi lorsque la décision se fonde sur des dispositions cantonales d'exécution du droit fédéral, qui sont dénuées de toute portée propre, de sorte que matériellement la décision repose sur du droit fédéral. Tel est le cas aussi lorsque la décision est fondée sur du droit cantonal autonome (ou indépendant), mais que celui-ci se trouve dans un rapport suffisamment étroit avec une question de droit administratif fédéral qui doit être résolue (ATF 132 II 188 consid. 1.1 p. 191; 128 II 56 consid. 1a/aa p. 58 et la jurisprudence citée; Rhinow/Koller/ Kiss, öffentliches Prozessrecht und Justizverfassungsrecht des
Bundes, Bâle/Francfort 1996, n. 1228).

En revanche, c'est la voie du recours de droit public qui est ouverte à l'encontre de décisions fondées (uniquement) sur le droit cantonal et ne présentant aucun rapport de connexité avec le droit fédéral. De même, si le droit cantonal autonome contrevient à la législation-cadre (ou de principe) fédérale qu'il est censé réaliser, le grief de violation du principe de la primauté du droit fédéral doit être soulevé par la voie du recours de droit public (ATF 128 I 46 consid. 1b/aa p. 49; 128 II 56 consid. 1a/aa p. 58 et les références).
1.3 La décision dont est recours tranche d'abord des questions de recevabilité en appliquant le droit cantonal et communal. Sur le fond, elle statue sur le bien-fondé d'une décision communale dans la mesure où celle-ci porte sur la perception d'une contribution communale de remplacement pour places de parc. Elle annule cette décision en estimant que la Municipalité ne pouvait pas, s'agissant de cette contribution, calculer en appliquant ses propres règles (règlement sur le plan d'affectation et la police des constructions de la commune de Morges, approuvé par le Conseil d'Etat du canton de Vaud le 2 mars 1990; ci-après: RPA) un nombre de places de parc requis différent du nombre de places maximal que les services cantonaux compétents ont autorisé en vertu du droit fédéral de la protection de l'environnement, lequel avait le pas sur le droit communal en vertu du principe de la primauté du droit fédéral.

La contribution de remplacement en cause est régie par le droit cantonal et communal, à l'exclusion du droit fédéral. La question litigieuse sur le fond, qui est celle de savoir si l'autorité intimée pouvait sans arbitraire annuler la contribution de remplacement dont la Municipalité a arrêté le principe, relève ainsi exclusivement du droit cantonal et communal et ce même si le nombre maximal des places de stationnement constructibles - lequel n'est pas contesté en lui-même - a été calculé sur la base du droit fédéral. La décision attaquée repose ainsi uniquement sur le droit cantonal et communal, de sorte que seule la voie du recours de droit public est

ouverte, le recours de droit administratif étant irrecevable.
2.
2.1 Selon l'art. 88 OJ, le recours de droit public est ouvert aux particuliers et aux collectivités lésés par des arrêtés ou des décisions qui les concernent personnellement ou qui sont d'une portée générale.

Le recours de droit public est conçu pour la protection des droits constitutionnels des citoyens (art. 84 al. 1 lettre a OJ). Il doit permettre à ceux qui en sont titulaires de se défendre contre toute atteinte à leurs droits de la part de la puissance publique. De tels droits ne sont reconnus en principe qu'aux citoyens, à l'exclusion des collectivités publiques qui, en tant que détentrices de la puissance publique, n'en sont pas titulaires et ne peuvent donc pas attaquer, par la voie du recours de droit public, une décision qui les traite comme autorités. Cette règle s'applique aux cantons, aux communes et à leurs autorités, qui agissent en tant que détentrices de la puissance publique (ATF 125 I 173 consid. 1b p. 175; 121 I 218 consid. 2a p. 219; 120 Ia 95 consid. 1a p. 96-97 et les références citées). La jurisprudence considère toutefois qu'il y a lieu de faire deux exceptions pour les communes et autres corporations de droit public. La première est admise lorsque la collectivité n'intervient pas en tant que détentrice de la puissance publique, mais qu'elle agit sur le plan du droit privé ou qu'elle est atteinte dans sa sphère privée de façon identique ou analogue à un particulier, notamment en sa qualité de propriétaire de
biens frappés d'impôts ou de taxes, ou d'un patrimoine financier ou administratif. La seconde est reconnue lorsque la collectivité se plaint d'une violation de son autonomie (art. 50 Cst., cf. ATF 131 I 91 consid. 1 p. 93; 128 I 3 consid. 1c p. 7) ou d'une atteinte à son existence ou à l'intégrité de son territoire, garanties par le droit cantonal (ATF 125 I 173 consid. 1b p. 175; 121 I 218 consid. 2a p. 219/220; 119 Ia 214 consid. 1a p. 216). La collectivité est alors aussi recevable à invoquer, à titre accessoire, la protection contre l'arbitraire ainsi que les autres droits découlant de l'art. 4 aCst., soit notamment l'égalité, la proportionnalité, la bonne foi et le droit d'être entendu, à condition que ces griefs se trouvent en relation étroite avec celui de la violation de l'autonomie communale (ATF 121 I 218 consid. 4a p. 220; 116 Ia 252 consid. 3b p. 255/256; 113 Ia 332 consid. 1b p. 333/334). Le nouvel art. 189 al. 1 lettre b Cst. a consacré cette jurisprudence, qu'il ne modifie pas (Message du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle constitution fédérale, FF 1997 I p. 433; cf. Andreas Auer/Giorgio Malinverni/Michel Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. I, Berne 2000, nos 2018 ss).
2.2 En l'espèce, la recourante prétend qu'en admettant l'existence d'une décision attaquable sur le point de la taxe compensatoire et en se saisissant du recours dirigé contre celle-ci - en niant du même coup la compétence de la Commission communale de recours en matière d'impôts - et en annulant cette contribution, l'autorité intimée a appliqué le droit cantonal de manière arbitraire et violé son autonomie. La qualité pour recourir doit dès lors lui être reconnue. La question de savoir si, dans le domaine juridique particulier, elle est effectivement autonome n'est pas une question de recevabilité, mais de fond (ATF 128 I 136 consid. 1.2 p. 139; 124 I 223 consid. 1b p. 226; 120 Ia 203 consid. 2a p. 204 et la jurisprudence citée).
2.3 Sous réserve d'exceptions non réalisées en l'espèce, le recours de droit public est de nature purement cassatoire (ATF 132 I 68 consid. 1.5 p. 71 et la jurisprudence citée). Dans la mesure où la recourante demande autre chose que l'annulation de l'arrêt attaqué, à savoir que le dossier soit renvoyé à l'autorité intimée pour qu'elle statue à nouveau dans le sens des considérants, ses conclusions sont dès lors irrecevables.

Au surplus, les autres conditions des art. 84 ss OJ sont remplies, de sorte que le recours de droit public est recevable.
3.
3.1 La recourante dénonce en particulier une violation de l'art. 45 de la loi vaudoise du 5 décembre 1956 sur les impôts communaux (LICom; RS/VD 650.11), qui prévoit que la commission communale de recours connaît des recours dirigés contre les décisions rendues notamment en matière de taxes spéciales. Elle soutient qu'en vertu du principe de la hiérarchie des normes et en tant que lex specialis, cette disposition l'emporte sur l'art. 141 RPA, sur lequel l'autorité intimée a fondé sa compétence. En se saisissant au mépris de ces dispositions du recours interjeté par l'intimée, l'autorité intimée aurait violé l'autonomie de la recourante et agi de manière arbitraire.
3.2 Selon la jurisprudence encore valable après l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution (cf. ATF 128 I 3 consid. 2a p. 8), une commune bénéficie de la protection de son autonomie dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de manière exhaustive mais dans lesquels il lui laisse une liberté de décision relativement

importante (ATF 129 I 410 consid. 1 et 2 p. 412 ss; 129 I 313 consid. 5.2 p. 320; 126 I 133 consid. 2 p. 136). L'existence et l'étendue de l'autonomie communale dans une matière concrète sont déterminées essentiellement par la constitution et la législation cantonales (ATF 127 II 238 consid. 3a p. 240; 124 I 223 consid. 2b p. 226/227 et les arrêts cités). Lorsqu'elle est reconnue autonome dans un domaine spécifique, une commune peut notamment se plaindre, par la voie du recours de droit public, du fait qu'une autorité cantonale de recours ou de surveillance a excédé son pouvoir d'examen ou a faussement appliqué des normes communales, cantonales ou fédérales régissant le domaine en cause; la commune peut également faire grief à ladite autorité d'avoir interprété trop largement un droit fondamental - comme en particulier la liberté du commerce et de l'industrie - ou d'avoir transgressé un principe
constitutionnel, limitant ainsi de manière inadmissible son autonomie (cf. ATF 126 I 133 consid. 2 p. 136; 122 I 279 consid. 8c p. 291; 116 Ia 252 consid. 3b p. 256/257). Le Tribunal fédéral examine librement l'interprétation du droit constitutionnel cantonal ou fédéral; en revanche, il ne vérifie l'application des règles de rang inférieur à la constitution que sous l'angle restreint de l'arbitraire (ATF 132 I 68 consid. 1.1 p. 69/70; 122 I 279 consid. 8c p. 291 et la jurisprudence citée).
3.3 Une décision est arbitraire lorsqu'elle contredit clairement la situation de fait, lorsqu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté, ou lorsqu'elle heurte d'une manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité (ATF 132 III 209 consid. 2.1 p. 211). A cet égard, le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue par l'autorité cantonale de dernière instance que si elle apparaît insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, adoptée sans motifs objectifs ou en violation d'un droit certain. De plus, il ne suffit pas que les motifs de l'arrêt attaqué soient insoutenables, encore faut-il que ce dernier soit arbitraire dans son résultat. Il n'y a en outre pas arbitraire du seul fait qu'une autre solution que celle de l'autorité intimée paraît concevable, voire préférable (ATF 132 III 209 consid. 2.1 p. 211; 132 I 13 consid. 5.1 p. 17; 131 I 217 consid. 2.1 p. 219 et la jurisprudence citée).
4.
4.1 En vertu de l'art. 47 de la loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; RS/VD 700.11), qui traite de l'objet des plans et des règlements d'affectation communaux, les communes peuvent prescrire la construction de places de stationnement et prévoir "la perception de contributions compensatoires, destinées à couvrir les frais d'aménagement de places de stationnement, à défaut de terrain privé disponible" (alinéa 2 ch. 6). Les communes disposent d'une liberté de décision relativement importante et sont, partant, autonomes dans l'adoption de ces dispositions et dans leur application. Dès lors, la recourante peut se prévaloir de son autonomie en affirmant que le recours dirigé contre la décision sur la contribution compensatoire aurait dû être traité d'abord par sa commission de recours, conformément à l'art. 45 LICom, de sorte que l'autorité intimée aurait dû décliner sa compétence.
4.2 L'art. 45 LICom dispose ce qui suit à son alinéa 2:
"Sous réserve des articles 5 et 44 de la présente loi [dispositions qui ne sont pas applicables en l'espèce], cette commission [i. e. la commission communale de recours]peut être saisie d'un recours contre toute décision prise en matière d'impôts communaux, de taxe communale de séjour et de taxes spéciales".
Interprétée de manière littérale, cette disposition pourrait signifier, en l'espèce, que la décision d'octroi du permis de construire pouvait faire l'objet d'un recours devant la commission communale, dans la mesure où elle portait sur la contribution compensatoire. Il existe toutefois de bons arguments pour soutenir que la cause pouvait directement être portée devant l'autorité intimée, comme celle-ci l'a admis. En effet, la contribution litigieuse constitue une contribution de remplacement caractérisée par le fait qu'elle est due pour remplacer une autre prestation de droit public, à savoir la construction de places de stationnement, dont un particulier est redevable à titre principal. Elle est indissociable de cette obligation primaire. En règle générale, la perception de la contribution compensatoire est prévue déjà dans le permis de construire qui, d'une part, arrête le nombre des places de stationnement à réaliser et, d'autre part, fixe la contribution de remplacement pour les places manquantes. Dans ces conditions, en cas de contestation, il convient que la question de la contribution de remplacement suive les mêmes voies de droit que celle de l'obligation primaire, laquelle peut être soumise directement à l'autorité
intimée. L'art. 45 LICom n'exclut d'ailleurs pas que, lorsqu'elle est saisie d'un litige concernant l'obligation de construire des places de stationnement, l'autorité de recours cantonale traite aussi, par attraction de compétence, la question de la contribution de remplacement.

Au demeurant, dans la décision d'octroi du permis de construire, la recourante a elle-même indiqué expressément et sans réserve comme (seule) voie de droit le recours au Tribunal administratif. Elle justifie cette indication des voies de droit en arguant que, sur le point de la contribution de remplacement, il ne s'agissait pas d'une décision attaquable. On ne saurait toutefois qualifier d'arbitraire l'opinion contraire de l'autorité intimée. En effet, s'il est vrai que la décision d'octroi du permis de construire ne fixe pas de manière définitive le montant de la contribution compensatoire, puisqu'elle fait dépendre son calcul exact de l'affectation effective des bâtiments, laquelle détermine le nombre de places de stationnement qui devrait être normalement réalisé, il n'en demeure pas moins qu'elle arrête le principe de la perception de la contribution. Si l'intimée n'avait pas contesté la décision d'octroi du permis de construire sur ce point, elle aurait dû se laisser opposer que la perception de la contribution en question était entrée en force dans son principe.

Au vu de ce qui précède, l'autorité intimée n'a pas agi arbitrairement ni violé l'autonomie de la recourante en se saisissant du recours dirigé contre la décision d'octroi du permis de construire sous l'angle de la contribution de remplacement. Il reste à examiner ce qu'il en est de l'annulation de ladite contribution par l'autorité intimée.

5.

5.1 Les contributions de remplacement présupposent l'existence d'une obligation primaire, soit d'une obligation de faire qui, à certaines conditions, puisse être remplacée par une prestation pécuniaire. Elles doivent compenser l'avantage que représente pour l'assujetti la dispense de l'obligation primaire et appartiennent par conséquent aux contributions causales. S'agissant des contributions compensatoires pour places de stationnement manquantes, cet avantage équivaut aux coûts de construction économisés, moins la diminution de valeur résultant de la perte de l'avantage de disposer de ses propres places de stationnement (A. Hungerbühler, Grundsätze des Kausalabgabenrechts, ZBl 104/2003 p. 505 ss, 511, 527 et les références).

Les dispositions légales et réglementaires prévoient fréquemment que la collectivité doit affecter le produit des contributions de remplacement à la construction de places de stationnement publiques, sans que le propriétaire assujetti au paiement de la contribution ait un droit à la réalisation de l'ouvrage ou à l'attribution de certaines places déterminées. Selon d'autres réglementations, le propriétaire empêché de construire ses propres places de stationnement a la possibilité d'acquérir des places dans un parking collectif existant ou à réaliser ("contributions d'achat" [Einkaufsbeiträge]; voir p. ex. le § 245 de la loi zurichoise sur l'aménagement du territoire et les constructions [Gesetz vom 7. September 1975 über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht; RS/ZH 700.1]). Quant au règlement de la recourante, il prévoit que les contributions compensatoires sont affectées à la construction de places de stationnement accessibles au public, un fonds spécial étant créé à cet effet (art. 86 al. 3). Les propriétaires tenus de verser les contributions n'ont toutefois pas de droit préférentiel à utiliser ces infrastructures. Il ne s'agit donc pas de "contributions d'achat", qui pourraient éventuellement être qualifiées de charges
de préférence, mais de pures contributions de remplacement.

5.2 Selon l'art. 86 al. 1 RPA, la Municipalité perçoit une contribution de remplacement "lorsqu'elle admet que le propriétaire est dans l'impossibilité de construire sur son propre fonds tout ou partie des garages ou places de stationnement" exigés. Cette disposition doit être interprétée en relation avec l'art. 47 al. 2 ch. 6 LATC, qui prévoit que la commune peut percevoir une contribution de remplacement lorsque le maître de l'ouvrage ne dispose pas de suffisamment de terrain pour construire les places de stationnement exigées ("à défaut de terrain privé disponible").

A l'instar de réglementations plus anciennes, le règlement de la recourante ne contient pas d'indications sur le point de savoir si et dans quelle mesure la contribution de remplacement est due, lorsque la construction du nombre de places de stationnement qui devrait être réalisé compte tenu de l'affectation et de la dimension des bâtiments ne peut pas être approuvée ou ne peut l'être que partiellement, pour des motifs tenant à la régulation du trafic ou à d'autres intérêts publics tels que la protection des sites ou de l'air. Certaines lois sur les constructions plus récentes règlent expressément ce cas. Ainsi, la loi thurgovienne sur l'aménagement du territoire et les constructions (Planungs- und Baugesetz vom 16. August 1995; RS/TG 700) prévoit à son par. 73 al. 2 que la contribution de remplacement n'est pas due, lorsque, dans le cas particulier, l'obligation de construire des places de stationnement est supprimée par le règlement communal ou en raison d'intérêts publics importants.

Selon le par. 58 al. 2 de la loi argovienne sur l'aménagement du territoire, la protection de l'environnement et les constructions (Gesetz vom 19. Januar 1993 über Raumplanung, Umweltschutz und Bauwesen; RS/AG 713.100), l'obligation de verser une
contribution de remplacement disparaît si la construction de places de stationnement est prohibée et qu'il n'existe pas de places de parc publiques à une distance raisonnable de l'immeuble concerné. D'après le par. 246 al. 2 de la loi zurichoise sur l'aménagement du territoire et les constructions, précitée, la contribution ne doit pas être acquittée, dans la mesure où le manque de places de stationnement est dû à une décision de l'autorité qui a supprimé des possibilités d'aménager des places de parc privées. Le canton de Nidwald connaît une réglementation semblable (Gesetz vom 24. April 1988 über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht [RS/NW 611.1], art. 142 al. 2 dans sa teneur du 28 avril 1996).

A l'inverse, d'autres lois cantonales prévoient que la contribution de remplacement est due non seulement lorsque le maître de l'ouvrage se trouve dans l'impossibilité de réaliser les places de stationnement requises pour des motifs "de fait" tenant à l'état des lieux, tels que le manque de terrain, mais aussi lorsque leur réalisation est impossible pour des raisons juridiques. Ainsi, selon l'art. 18 lettre c de la loi bernoise du 9 juin 1985 sur les constructions (RS/BE 721), une contribution de remplacement peut être exigée des maîtres de l'ouvrage qui n'ont pas la possibilité ou le droit d'aménager des places de stationnement en nombre suffisant. Les cantons d'Appenzell Rhodes Intérieures, Bâle-Campagne, Obwald et Soleure connaissent une réglementation analogue (Baugesetz vom 28. April 1985 [RS/AI 701], art. 58 al. 2; Raumplanungs- und Baugesetz vom 8. Januar 1998 [RS/BL 400], § 107 al. 1; Baugesetz vom 12. Juni 1994 [RS/OW 710.1], art. 46 al. 2; Planungs- und Baugesetz vom 3. Dezember 1978 [RS/SO 711.1], § 147 al. 4). Le canton de Lucerne autorise les communes à percevoir une contribution de remplacement notamment lorsque la construction des places de stationnement est interdite pour des motifs tenant à l'aménagement du
territoire, tels que la protection des sites ou de l'environnement (Strassengesetz vom 21. März 1995 [RS/LU 755], § 95 al. 1 en relation avec le § 94 lettre a).

Contrairement aux dispositions qui viennent d'être mentionnées, le règlement de la recourante, interprété en relation avec l'art. 47 al. 2 ch. 6 LATC, ne prévoit pas expressément la perception d'une contribution de remplacement lorsque les places de stationnement requises ne peuvent être réalisées pour des motifs juridiques. Par ailleurs, lorsque l'interdiction de construire des places de stationnement équivaut à une restriction de l'usage du bâtiment (p. ex. parce qu'elle limite l'accès des clients utilisant un véhicule à moteur), on peut se demander si le fait que le maître de l'ouvrage n'a pas à construire le nombre de places réglementaire représente un avantage individuel à compenser. La contribution qui serait éventuellement perçue dans un tel cas ne constituerait pas une contribution de remplacement, mais aurait un autre fondement, indépendant de la dispense de l'obligation de construire des places de stationnement. De lege ferenda, le canton d'Argovie envisage d'introduire une telle réglementation en relation avec des projets immobiliers pour lesquels le nombre de places de stationnement correspondant aux besoins effectifs ne peut être réalisé pour des motifs d'intérêt public (tels que la sécurité du trafic ou la protection
des sites), les contributions perçues devant alors être affectées à la régulation du trafic, à des parkings publics et aux transports publics (voir le rapport explicatif du Conseil d'Etat du canton d'Argovie du 3 novembre 2006 à l'appui du projet de révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire, la protection de l'environnement et les constructions, précitée, ad § 55 ss). Le point de savoir si de telles contributions, qui doivent frapper directement le besoin potentiel de places de stationnement en lui-même, sont admissibles et quelle est leur nature n'a pas à être examiné plus avant dans le cas particulier. En effet, comme l'autorité intimée l'a admis, la contribution de remplacement prévue par le règlement de la recourante est conçue comme une pure contribution de remplacement, qui présuppose l'existence d'une obligation primaire que le propriétaire de l'immeuble est dans l'impossibilité d'exécuter pour des motifs dont il a à répondre. Or, lorsque, comme en l'espèce, cette obligation tombe pour des motifs dont le propriétaire n'a pas à répondre, tels que l'existence d'intérêts publics s'opposant à la construction des places de stationnement, il n'y a en principe pas lieu de percevoir de contribution de remplacement, en l'absence de dispositions contraires.
L'argumentation de la recourante, selon laquelle la réduction du nombre des places de stationnement du projet de la rue des Sablons l'obligerait à aménager ailleurs des places de parc publiques, ne conduit pas à une autre conclusion. On peut en effet se demander si les règles sur la protection de l'air, qui sont à l'origine de cette

réduction, ne s'opposent pas également à la construction de places "de remplacement" dans les environs. De toute manière, il n'existe pas entre la réduction du nombre des places de stationnement imposée à l'intimée et les coûts virtuels que la construction de places de parc publiques entraînerait pour la recourante de lien suffisant, de nature à justifier la perception de la contribution litigieuse. Enfin, il n'importe pas non plus que le canton ait fait dépendre son préavis favorable d'une charge, à savoir l'établissement d'un plan de mobilité (parmi d'autres mesures tendant à la réduction des émissions), charge qui se rapporte d'ailleurs aux places de stationnement autorisées et non à celles que l'intimée a été "dispensée" de réaliser.

Au vu de ce qui précède, l'autorité intimée n'est pas tombée dans l'arbitraire en admettant que, sur la base de l'art. 86 RPA, l'intimée, qui était disposée à réaliser le nombre requis de places de stationnement, mais en était empêchée par des restrictions cantonales fondées sur le droit de l'environnement, ne doit pas acquitter de contribution de remplacement. Partant, le grief de violation de l'autonomie communale doit être rejeté sur ce point également.
6.
Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours de droit public dans la mesure où il est recevable.

Succombant, la recourante - dont l'intérêt pécuniaire est en cause - doit supporter les frais judiciaires (art. 156 al. 1 et 2, 153 et 153a OJ).

L'intimée a droit à des dépens (art. 159 al. 1 OJ), qu'il convient de mettre à la charge de la recourante.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours de droit administratif est irrecevable.
2.
Le recours de droit public est rejeté dans la mesure où il est recevable.
3.
Un émolument judiciaire de 5'000 fr. est mis à la charge de la recourante.
4.
La recourante versera à l'intimée une somme de 6'000 fr. à titre de dépens.
5.
Le présent arrêt est communiqué en copie aux mandataires des parties, au Tribunal administratif ainsi qu'au Département des institutions et des relations extérieures du canton de Vaud.
Lausanne, le 16 novembre 2006
Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: