Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.146/2006 /col

Arrêt du 25 janvier 2007
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Féraud, Président,
Aeschlimann et Reeb.
Greffière: Mme Truttmann.

Parties
A._____,
B._____,
C._____,
D._____,
recourants,
tous représentés par Me Gilles-Antoine Hofstetter, avocat,

contre

Municipalité de Lausanne, Secrétariat municipal,
place de la Palud 2, case postale 3280, 1002 Lausanne,
Tribunal administratif du canton de Vaud,
avenue Eugène-Rambert 15, 1014 Lausanne.

Objet
stationnement,

recours de droit administratif contre l'arrêt du Tribunal administratif du canton de Vaud du 9 juin 2006.

Faits:
A.
La ville de Lausanne s'est dotée d'un règlement sur la circulation et le stationnement, du 5 mai 1992, qui est entré en vigueur le 1er janvier 1993. Il permet à la municipalité de réglementer la durée du stationnement des véhicules sur le domaine public (art. 9), et d'accorder des autorisations spéciales pour déroger à la limitation de la durée de stationnement. L'art. 12 al. 1 du règlement prévoit en particulier la possibilité de délivrer des autorisations spéciales ¨pour les véhicules des habitants d'un quartier et des entreprises qui y exercent leur activité¨, selon des prescriptions que la municipalité est chargée d'édicter. Aux termes de l'art. 12 al. 2 du règlement, les bénéficiaires de ces autorisations spéciales reçoivent un ¨macaron¨qui leur permet de stationner à l'intérieur d'un périmètre clairement défini, sans limitation de temps, dans les emplacements habituellement réservés au stationnement limité.
La municipalité a adopté le 21 août 1997 des prescriptions sur le stationnement privilégié des résidants sur la voie publique (remplaçant celles du 5 février 1993). L'art. 7 de ces prescriptions a la teneur suivante:
¨Pour autant que les autorisations prévues pour la zone n'aient pas toutes été distribuées, peuvent bénéficier du stationnement prolongé:
a) les personnes inscrites auprès du contrôle des habitants et dont le logement principal se trouve à une adresse sise dans la zone concernée, pour les voitures automobiles légères immatriculées à leur nom;
b) les entreprises et les commerces, établis le long des rues de la zone concernée, pour les voitures automobiles légères immatriculées à leur nom et dont l'usage est indispensable à leur activité.¨

Selon l'art. 9 des prescriptions, les autorisations spéciales sont valables pour une durée maximale d'une année.
B.
A._____, B._____, C._____ et D._____ sont associés pour la pratique du barreau. Leur étude se trouve à l'avenue du Léman, à Lausanne. Cet endroit se situe à l'est de la commune, à environ 2 km du centre-ville et 1.5 km de la gare. Le quartier est bien desservi par les transports publics, qui permettent de se rendre en quelques minutes au centre de Lausanne.
C._____ est domiciliée à Lausanne, alors que A._____, B._____ et D._____ résident à l'extérieur de la commune.
Depuis leur installation à l'avenue du Léman en 2000, A._____, B._____, C._____ et D._____ ont bénéficié d'un macaron leur permettant de garer leurs véhicules automobiles, sans limite de temps, sur les cases de stationnement G, correspondant au secteur dans lequel est situé leur étude.
C.
Le 7 novembre 2005, la Direction de la sécurité publique de la commune de Lausanne, Office du stationnement, a refusé de renouveler leurs macarons. Elle a expliqué que, devant le succès grandissant des macarons, il fallait se montrer plus restrictif face à leur délivrance. Elle a précisé que, lors de sa séance du 15 juillet 2004, la municipalité avait décidé que seules pouvaient être mises au bénéfice des macarons:
a) les entreprises dont l'activité paraît directement et clairement liée à l'usage d'un véhicule (entreprises de livraison ou de dépannage);
b) les entreprises qui transportent plusieurs fois par jour des objets qui peuvent difficilement être déplacés autrement, en raison de leur volume, de leur encombrement, de leur poids, de leur fragilité, etc.
L'Office du stationnement a donc constaté que les intéressés ne remplissaient plus les conditions prévues pour l'obtention du macaron. Il a en particulier souligné que le caractère indispensable, prévu à l'art. 7 let. b des prescriptions municipales, devait être interprété en ce sens que l'impossibilité d'utiliser un véhicule devait mettre en cause le fonctionnement même du commerce de façon tangible.
A._____, C._____, B._____ et D._____ se sont pourvus séparément contre cette décision auprès de la municipalité de Lausanne.
Le 12 janvier 2006, la municipalité a rejeté tous les recours, rendant deux décisions distinctes, l'une concernant C._____, l'autre concernant les autres recourants.
D.
C._____ d'une part, A._____, B._____ et D._____ d'autre part, ont recouru auprès du Tribunal administratif du canton de Vaud (ci-après: le Tribunal administratif) contre les décisions de la municipalité du 12 janvier 2006.
Par arrêt du 9 juin 2006, le Tribunal administratif a rejeté les recours et a confirmé les décisions de la municipalité du 12 janvier 2006. Il a estimé que le refus de renouveler le macaron se fondait sur une interprétation admissible de l'art. 7 let. b des prescriptions municipales, compte tenu notamment de la retenue dont il devait faire preuve s'agissant de la mise en oeuvre d'une politique publique.
E.
Agissant par la voie du recours de droit public, A._____, B._____, C._____ et D._____ demandent au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt rendu par le Tribunal administratif le 9 juin 2006 et de renvoyer la cause à l'autorité cantonale pour qu'elle statue à nouveau dans le sens des considérants. Ils se plaignent d'une violation du principe de la légalité ainsi que de celui de la confiance. Ils soutiennent également que la décision querellée n'aurait pas de base légale suffisante. Enfin, ils font valoir une interprétation et une application arbitraires des dispositions légales ou règlementaires. Ils requièrent en outre l'effet suspensif, en ce sens qu'ils puissent continuer à bénéficier des macarons qui leur ont été délivrés par l'autorité municipale pour une durée d'une année dès le 1er janvier 2006 et jusqu'à droit connu sur le recours.
Le Tribunal administratif a renoncé à répondre au recours et à se déterminer sur la requête d'effet suspensif. La municipalité a conclu au refus de l'effet suspensif, les recourants étant invités à restituer les macarons qui leur avaient provisoirement été octroyés. Au fond, elle a conclu au rejet du recours.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
La décision attaquée ayant été rendue avant le 1er janvier 2007, la loi fédérale d'organisation judiciaire (OJ) demeure applicable à la présente procédure de recours (art. 132 al. 1 LTF).

2.
2.1
Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 131 II 58 consid. 1 p. 60 et les arrêts cités).
2.2 La contestation porte sur l'application d'une mesure de réglementation du parcage sur le domaine public communal.
L'art. 3 al. 1 de la loi fédérale sur la circulation routière du 19 décembre 1958 (LCR; RS 741.01) dispose que la souveraineté cantonale sur les routes est réservée dans les limites du droit fédéral. L'art. 3 al. 4 LCR a la teneur suivante:
Ë'autres limitations ou prescriptions peuvent être édictées lorsqu'elles sont nécessaires pour protéger les habitants ou d'autres personnes touchées de manière comparable contre le bruit et la pollution de l'air, pour éliminer les inégalités frappant les personnes handicapées, pour assurer la sécurité, faciliter ou régler la circulation, pour préserver la structure de la route, ou pour satisfaire à d'autres exigences imposées par les conditions locales. Pour de telles raisons, la circulation peut être restreinte et le parcage réglementé de façon spéciale, notamment dans les quartiers d'habitation. Les communes ont qualité pour recourir lorsque des mesures touchant la circulation sont ordonnées sur leur territoire.
La réglementation spéciale du parcage en ville de Lausanne, prévue par le règlement sur la circulation et le stationnement de 1992 ainsi que par les prescriptions municipales de 1997, fait partie des limitations ou prescriptions que mentionne l'art. 3 al. 4 LCR (arrêt 1A.311/2005 du 27 juillet 2006 consid. 1.1).
2.3 La voie du recours de droit administratif au Tribunal fédéral était expressément ouverte, en vertu de l'art. 3 al. 4 LCR, à celui qui contestait une telle mesure de réglementation. La compétence du Tribunal fédéral en cette matière résultait d'une modification de cette disposition légale le 14 décembre 2001, entrée en vigueur le 1er janvier 2003 (RO 2002 2767).
La référence à la disponibilité de la voie du recours de droit administratif a cependant été supprimée selon le ch. 73 de l'annexe à la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF; RS 173.32), en vigueur depuis le 1er janvier 2007.
L'art. 53 al. 1 LTAF prévoit toutefois que la procédure de recours contre les décisions qui ont été rendues avant l'entrée en vigueur de la LTAF et qui, selon l'ancien droit, pouvaient faire l'objet d'un recours devant le Tribunal fédéral ou le Conseil fédéral est régie par l'ancien droit.
La décision attaquée ayant été rendue avant le 1er janvier 2007, il résulte de ce qui précède que la voie du recours de droit administratif est effectivement ouverte. Cela étant, la situation demeure inchangée, même sous la nouvelle LTAF (cf. FF 2001 4248).
3.
Les recourants ont déposé un recours de droit public. En vertu du principe de la subsidiarité du recours de droit public (art. 84 al. 2 OJ), il y a lieu de le convertir en recours de droit administratif. Cette conversion est admissible car les conditions de recevabilité énoncées aux art. 97 ss OJ sont remplies (cf. ATF 127 II 198 consid. 2a p. 203). Il y a donc lieu d'entrer en matière.
Dans cette procédure de recours, l'effet suspensif a été requis (art. 111 OJ); vu le présent arrêt, cette requête est sans objet.
4.
Les recourants font valoir que l'interprétation restrictive défendue par la municipalité aurait dû faire l'objet d'une modification des prescriptions municipales. Cet argument est présenté pour la première fois devant le Tribunal fédéral. Ils exposent également que cette nouvelle interprétation serait arbitraire, car elle ne tiendrait pas compte de la pratique constante jusqu'alors, qu'elle dénaturerait le but et la portée de la disposition en cause et qu'elle conduirait à des résultats que l'autorité communale ne pourrait pas avoir voulus. Enfin, les recourants estiment qu'ils auraient démontré que leurs véhicules leur étaient indispensables.
4.1 Afin d'assurer l'application uniforme de certaines dispositions légales, l'administration peut expliciter l'interprétation qu'elle leur donne dans des directives. Celles-ci n'ont pas force de loi et ne lient ni les administrés, ni les tribunaux, ni même l'administration. Elles ne dispensent pas cette dernière de se prononcer à la lumière des circonstances du cas d'espèce. Par ailleurs, elles ne peuvent sortir du cadre fixé par la norme supérieure qu'elles sont censées concrétiser. En d'autres termes, à défaut de lacune, elles ne peuvent prévoir autre chose que ce qui découle de la législation ou de la jurisprudence (cf. ATF 123 II 16 consid. 7 p. 30; 121 II 473 consid. 2b p. 478 et les références citées; Pierre Moor, Droit administratif, V. I, 2ème édition, Berne 1994,

n. 3.3.5.2, p. 266).
4.2 S'ils ne peuvent contester de manière abstraite le bien-fondé de la décision de principe de la municipalité, les recourants peuvent toutefois s'en prendre à son application (ATF 128 I 167 consid. 4.5 p 173; 105 Ia 349 consid. 2a p. 353).
4.3 En l'espèce, il n'est pas douteux que la décision de principe de la municipalité du 15 juillet 2004, qui peut être considérée comme une ordonnance administrative interprétative, ne prévoit pas autre chose que l'art. 7 let. b des prescriptions municipales sur le stationnement privilégié des résidants sur la voie publique. Le terme ïndispensableïprévu par cet article est une notion juridiquement indéterminée, pour l'interprétation de laquelle l'autorité dispose d'une latitude de jugement. En réalité, comme l'a expliqué la municipalité, au début de l'introduction des autorisations de parcage privilégié, la demande n'a guère dépassé l'offre (sauf dans la zone L), ce qui a conduit la direction de la sécurité publique à délivrer les autorisations spéciales aux entreprises avec une certaine largesse et à interpréter très extensivement la notion du caractère indispensable du véhicule à l'exercice de l'activité. Des macarons ont ainsi été généreusement octroyés pour des véhicules qui n'étaient manifestement pas ïndispensables.. La décision de principe du 15 juillet 2004 ne fait donc que préciser ce qu'il aurait fallu - et ce qu'il faut - véritablement entendre par ïndispensable.. Il s'agit donc plutôt de la correction d'une
pratique antérieure (cf. ATF 102 Ia 438 consid. 7c p. 450 s.).
4.4 Il n'est au demeurant pas interdit aux autorités de changer une pratique qu'elles ont suivie jusque-là, si elles considèrent qu'une autre application du droit, une autre appréciation du sens de la loi ou une modification des conditions serait plus satisfaisante. Un tel changement de pratique doit toutefois se fonder sur des motifs sérieux et objectifs (ATF 127 I 49 consid. 3c p. 52; 125 II 152 consid. 4c/aa p. 162).
4.5 S'agissant plus particulièrement du cas des autorisations temporaires qui sont constamment renouvelées pendant une longue période, il faut admettre que l'administration adopte une attitude qui fonde l'administré à croire que l'autorisation sera renouvelée à l'avenir, pour autant que les circonstances de fait ou les dispositions applicables ne soient pas modifiées. Dans cette situation, un refus de renouveler l'autorisation afin d'assurer une juste application du droit n'apparaît pas exclu, à condition que l'autorité procède à la pesée des intérêts en présence (ATF 119 Ib 397 consid. 5c p. 401 s.; 112 Ib 133 consid. 1 p. 133 s.).
En l'espèce, la municipalité a expliqué qu'il y avait actuellement lieu de restreindre le nombre des macarons ëntreprise,, afin d'assurer une offre suffisante pour les résidants. Cette démarche s'inscrirait dans une politique globale de planification tendant à réduire le trafic de la région lausannoise en vue de revaloriser l'habitat urbain et améliorer sensiblement la qualité de vie des habitants, en diminuant le bruit et la pollution. Le Tribunal administratif a lui-même jugé qu'il devait faire preuve d'une certaine retenue et qu'il ne saurait dès lors remettre en cause le choix de la municipalité d'interpréter de manière stricte la notion d'üsage indispensable.. Il a toutefois relevé que cette pratique restrictive pouvait également se fonder sur le nouveau plan des mesures OPAIR 2005 de l'agglomération Lausanne-Morges, adopté au mois de janvier 2006 par le Conseil d'Etat, qui répertorie les mesures qui doivent être mises en oeuvre pour lutter contre les dépassements constatés au niveau de la pollution de l'air. Parmi ces dernières, la mesure m̈aîtrise du stationnement privév̈ise principalement le trafic pendulaire par l'application de normes restrictives pour le dimensionnement de l'offre en stationnement sur le lieu de travail, en particulier lorsque la desserte en transports publics est performante.
Dans un arrêt récent, le Tribunal fédéral a du reste déjà jugé que cette politique, qui tend à favoriser les habitants des quartiers au détriment des p̈endulairesët des entreprises, n'était sans doute pas en contradiction avec ce que le législateur fédéral envisageait lors de la révision de l'art. 3 al. 4 LCR (arrêt 1A.311/2005 du 27 juillet 2006, consid. 2.2).
L'interprétation restrictive désormais effectuée par la municipalité répond donc à un intérêt public. En outre, l'intérêt privé des recourants n'apparaît à cet égard pas prépondérant, puisqu'il ne peut en particulier pas être soutenu qu'ils aient fait des investissements importants nécessitant un amortissement (arrêt 2A.242/1998 du 19 mai 1989 consid. 2a in RDAF 1990 p. 64).
5.
5.1 D'après la jurisprudence, est arbitraire la décision attaquée qui viole gravement une règle ou un principe juridique clair et indiscuté, ou qui contredit d'une manière choquante le sentiment de la justice ou de l'équité. Le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue par l'autorité cantonale de dernière instance que si elle est insoutenable ou en contradiction évidente avec la situation de fait, si elle a été adoptée sans motif ou en violation d'un droit certain. Par ailleurs, il ne suffit pas que les motifs de la décision attaquée soient insoutenables,

encore faut-il que celle-ci soit arbitraire dans son résultat (ATF 131 I 57 consid. 2 p. 61, 217 consid. 2.1 p. 219 et la jurisprudence citée).
5.2 Le Tribunal administratif a relevé que la profession d'avocat impliquait essentiellement des déplacements auprès des différents tribunaux du canton (Lausanne, Nyon, Vevey et Yverdon). Or, ces tribunaux seraient aisément accessibles par les transports publics, de sorte que l'utilisation d'un véhicule privé ne serait pas indispensable.
Dans un arrêt récent déjà évoqué, le Tribunal fédéral a considéré que, dans la mesure où la réglementation communale liait expressément l'octroi d'une autorisation spéciale au caractère indispensable du véhicule pour l'activité de l'entreprise, l'application de critères relevant de la simple commodité, ou prenant en compte quelques avantages concrets pour l'exploitant, n'était pas soutenable (arrêt 1A.311/2005 du 27 juillet 2006, consid. 2.2).
Dans cette affaire, le Tribunal fédéral a donc confirmé le refus de la municipalité de délivrer une autorisation spéciale à l'exploitante d'un restaurant, qui déclarait devoir effectuer elle-même deux fois par jour des achats de produits frais, et deux fois par semaine des achats en gros d'environ 100 kg auprès de commerces de la banlieue lausannoise, et souvent effectuer des achats à la dernière minute.
5.3 Dans le cas particulier, le souci des recourants est de limiter la durée de leurs déplacements et d'éviter de perdre du temps. Or, il s'agit d'une argumentation qui relève de la commodité. S'il est vrai que le bénéfice d'un macaron représente pour un avocat pratiquant une activité judiciaire un avantage appréciable, il n'en demeure pas moins, comme dans l'affaire précitée, que l'on peut attendre d'un avocat qu'il prenne les mesures d'organisation adéquates. Le seul refus du macaron ne met pas manifestement en péril l'entreprise des recourants.
La décision de la municipalité de refuser un macaron aux recourants n'apparaît dès lors pas arbitraire.
6.
Le recourant A._____, qui fonctionne parfois comme juge d'instruction militaire, reproche encore à l'autorité cantonale d'avoir violé les dispositions de la procédure pénale militaire, ainsi que de l'ordonnance concernant la justice pénale militaire. Le Tribunal administratif n'aurait pas abordé ce point ou l'aurait écarté sans instruction suffisante. Or, un juge d'instruction militaire devrait toujours être en mesure d'intervenir sans délai.
Sur ce point, le recourant se plaint donc d'une violation de son droit d'être entendu.
6.1 Le contenu du droit d'être entendu est déterminé premièrement par les dispositions cantonales de procédure, dont le Tribunal fédéral ne contrôle l'application et l'interprétation que sous l'angle de l'arbitraire. Dans tous les cas, l'autorité cantonale doit cependant respecter les garanties minimales de l'art. 29 al. 2 Cst., dont le Tribunal fédéral examine librement le respect (ATF 127 III 193 consid. 3 p. 194; 125 I 257 consid. 3a p. 259). En l'espèce, le recourant n'invoquant pas la violation d'une disposition cantonale relative au droit d'être entendu, les griefs soulevés doivent être examinés exclusivement à la lumière des principes déduits directement de l'art. 29 al. 2 Cst. (ATF 125 I 257 consid. 3a p. 259).
Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. comprend le droit pour le justiciable d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes (ATF 131 I 153 consid. 3 p. 157; 127 I 54 consid. 2b p. 56; 127 III 576 consid. 2c p. 578). Le juge peut cependant renoncer à l'administration de certaines preuves offertes, lorsque le fait dont les parties veulent rapporter l'authenticité n'est pas important pour la solution du cas, que la preuve résulte déjà de constatations versées au dossier ou lorsqu'il parvient à la conclusion que ces preuves ne sont pas décisives pour la solution du litige, voire qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion. Ce refus d'instruire ne viole le droit d'être entendu des parties que si l'appréciation anticipée de la pertinence du moyen de preuve offert, à laquelle le juge a ainsi procédé, est entachée d'arbitraire (cf. ATF 131 I 153 consid. 3 p. 157; 130 II 425 consid. 2.1 p. 428; 125 I 127 consid. 6c/cc in fine p. 135, 417 consid. 7b p. 430; 124 I 208 consid. 4a p. 211 et les arrêts cités).
6.2 En l'espèce, le Tribunal administratif a estimé que les besoins liés à la fonction de juge d'instruction militaire ne sauraient justifier la délivrance d'un macaron sur la base des prescriptions municipales sur le stationnement privilégié des résidants sur la voie publique. Il a jugé qu'il ne s'agissait pas d'un besoin lié à une entreprise ou à un commerce au sens de l'art. 7 let. b de ces prescriptions. Si nécessaire, cette question devrait être réglée entre l'administration militaire et les autorités communales, ceci sur d'autres bases, et faire l'objet d'une décision incidente.
6.3 Ce point de vue apparaît convaincant, dans la mesure où le besoin invoqué par le recourant n'est effectivement pas lié à son entreprise au sens de la législation communale. Dans ces conditions, c'est avec raison que

l'autorité cantonale n'a pas traité plus en détail cet argument. Au demeurant, le recourant n'explique pas en quoi la solution retenue par l'autorité cantonale violerait le droit. Le grief tiré d'une violation du droit d'être entendu doit donc être rejeté.
7.
Il s'ensuit que le recours de droit public, converti en recours de droit administratif, doit être rejeté. Les recourants, qui succombent, doivent supporter l'émolument judiciaire (art. 153, 153a et 156 OJ). Il n'est pas alloué de dépens (art. 159 al. 2 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours, converti en recours de droit administratif, est rejeté.
2.
Un émolument judiciaire de 2'000 fr. est mis à la charge solidaire des recourants.
3.
Il n'est pas alloué de dépens.
4.
Le présent arrêt est communiqué en copie au mandataire des recourants, à la Municipalité de Lausanne et au Tribunal administratif du canton de Vaud.
Lausanne, le 25 janvier 2007
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: La greffière: