Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1A.311/2005 /col

Arrêt du 27 juillet 2006
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Aemisegger, Juge présidant,
Reeb et Eusebio.
Greffier: M. Jomini.

Parties
Municipalité de Lausanne, 1002 Lausanne,
recourante,

contre

A._____,
intimée,
Tribunal administratif du canton de Vaud,
avenue Eugène-Rambert 15, 1014 Lausanne.

Objet
stationnement,

recours de droit public contre l'arrêt du Tribunal administratif du canton de Vaud du 21 octobre 2005.

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 (qui remplacent des premières prescriptions en cette matière, du 5 février 1993). Ces prescriptions prévoient que le territoire est divisé en trois secteurs (centre-ville, périphérie du centre, grande périphérie) et chaque secteur en zones (art. 4 et 5). 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._____ exploite en ville de Lausanne un établissement public. Elle est domiciliée dans un autre quartier de la ville.
A._____ a obtenu durant quelques années un macaron "entreprises" l'autorisant à garer son véhicule sans limite de temps sur les cases de stationnement du secteur centre-ville (secteur "L"), où se trouve son établissement. Le 7 octobre 2003, elle a demandé le renouvellement pour une année supplémentaire de cette autorisation spéciale (macaron). L'office du stationnement de la ville lui a répondu, le 21 octobre 2003, qu'elle ne remplissait pas les conditions prévues par les prescriptions municipales, car elle n'avait pas démontré le caractère indispensable de l'utilisation du véhicule, étant précisé qu'au sens de l'art. 7 let. b desdites prescriptions, un véhicule est indispensable si, sans lui, le fonctionnement même du commerce est mis en cause de façon tangible. L'office du stationnement ajoutait qu'il était tenu désormais de se montrer plus restrictif dans la délivrance des macarons, vu le "succès grandissant de ces autorisations".
Le 10 décembre 2003, la direction communale de la sécurité publique a confirmé le refus d'autorisation signifié par l'office du stationnement. A._____ a recouru contre cette décision auprès de la municipalité. Cette autorité a rejeté le recours dans ses séances du 15 juillet et du 25 novembre 2004. Avant la notification de la décision motivée, A._____ avait été informée que la municipalité, ayant refusé à plusieurs intéressés le renouvellement du macaron "entreprises", avait adopté la position suivante:
"Admettre de manière restrictive que peuvent seules 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.".
C.
A._____ a recouru contre la décision municipale auprès du Tribunal administratif du canton de Vaud, qui a admis le recours par un arrêt rendu le 21 octobre 2005, annulé la décision rendue le 25 novembre 2004 par la municipalité et renvoyé le dossier à cette autorité pour nouvelle décision dans le sens des considérants. Les frais de justice ont été mis à la charge de la commune. Le Tribunal administratif a retenu que A._____ "satisfai[sait]pleinement aux conditions, mêmes plus restrictives que par le passé, fixées par la municipalité pour pouvoir bénéficier du macaron entreprises" (consid. 3 in fine). En tant qu'exploitante de son établissement public, elle déclare 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. En outre, il n'est pas rare qu'elle doive effectuer des achats à la dernière minute, selon les réservations des clients. Son véhicule est donc "intensément utilisé". Si elle le garait dans le parking public le plus proche, à plus d'une centaine de mètres, cela entraînerait pour elle des coûts non négligeables, des déplacements à pied (quatre à sept trajets aller-retour quotidiens) ainsi
que des courses supplémentaires en automobile (navettes entre l'établissement et le parking). Le quartier dans lequel se trouve l'établissement public n'est en outre pas directement desservi par les transports publics.
D.
Agissant par la voie du recours de droit public pour violation de l'autonomie communale, la municipalité demande au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt du Tribunal administratif. Elle reproche en substance à la juridiction cantonale de n'avoir pas respecté la latitude de jugement que lui reconnaît le règlement communal sur la circulation et le stationnement, et d'avoir arbitrairement substitué sa propre appréciation à celle de l'autorité communale. Elle conteste en particulier que le véhicule de l'exploitante de l'établissement public en question soit indispensable et intensément utilisé.
L'intimée A._____ conclut au rejet du recours. Le Tribunal administratif propose également le rejet du recours.
L'Office fédéral des routes a été invité à déposer des observations; les parties ont pu se déterminer à ce sujet.
E.
Par une ordonnance du 21 décembre 2005, le Président de la Ire Cour de droit public a admis la requête d'effet suspensif présentée par la recourante.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
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).
1.1 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 (LCR; RS 741.01) dispose que la souveraineté cantonale sur les routes est réservée dans les limites du droit fédéral. Les cantons - ou les communes, en cas de délégation - peuvent donc interdire ou restreindre la circulation sur certaines routes (art. 3 al. 2 et 3 LCR). L'art. 3 al. 4 LCR permet également d'autres limitations, dites "fonctionnelles" (cf. notamment arrêt non publié 2A.23/2006 du 23 mai 2006, consid. 2.1). Cette disposition a la teneur suivante:
"D'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. La décision cantonale de dernière instance concernant de telles mesures peut faire l'objet d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral. Les communes ont qualité pour recourir lorsque des mesures touchant la circulation sont ordonnées sur leur territoire".
Selon l'arrêt attaqué, 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. La recourante affirme du reste elle aussi que les mesures en question sont fondées sur cette norme du droit fédéral. La réglementation spéciale du parcage, notamment dans les quartiers d'habitation, pour des motifs de protection de l'environnement ou pour tenir compte des conditions locales, est réservée par le droit fédéral depuis une modification de l'art. 3 al. 4 LCR adoptée le 23 mars 1984 et entrée en vigueur le 1er août de la même année (RO 1984 808); l'intention du législateur était bel et bien de permettre, dans les quartiers d'habitation des villes, l'introduction d'un régime du type de celui adopté par la commune de Lausanne (cf., à propos de la genèse de cette modification, le texte d'une initiative parlementaire, FF 1982 II 895 ss, et l'avis du Conseil fédéral, FF 1983 I 776 ss).
La voie du recours de droit administratif au Tribunal fédéral est expressément ouverte, en vertu de l'art. 3 al. 4 LCR, à celui qui conteste une telle mesure de réglementation du parcage. Il en va de même lorsque la mesure est annulée en dernière instance cantonale. La compétence du Tribunal fédéral, en cette matière, résulte d'une récente modification de cette disposition légale (modification de la LCR du 14 décembre 2001, en vigueur depuis le 1er janvier 2003 - RO 2002 2767).
1.2 La commune a déposé un recours de droit public pour violation de son autonomie. Il y a lieu de convertir ce recours en recours de droit administratif (le recours de droit public ayant, en vertu de l'art. 84 al. 2 OJ, un caractère subsidiaire). 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). Le mémoire de recours a en effet été déposé dans le délai de trente jours de l'art. 106 al. 1 OJ, et il est motivé conformément aux exigences de l'art. 108 OJ. La recourante se plaint au demeurant d'une application contraire au droit fédéral - plus précisément à la Constitution fédérale, qui prohibe l'arbitraire (art. 9 Cst.) - de ses propres prescriptions réglementaires en matière de parcage; ce grief peut être invoqué dans le cadre de l'art. 104 let. a OJ (cf. ATF 125 II 508 consid. 3a p. 509). Par ailleurs, le droit de recours de la commune concernée est expressément prévu à l'art. 3 al. 4 in fine LCR (cf. art. 103 let. c OJ). Il y a donc lieu d'entrer en matière.
2.
La recourante, en invoquant son autonomie, fait valoir qu'elle peut exiger de l'autorité juridictionnelle cantonale qu'elle respecte les limites de sa compétence et qu'elle applique de manière non arbitraire les dispositions du droit fédéral, cantonal ou communal qui règlent la matière (cf., à propos des griefs que les communes peuvent faire valoir par la voie du recours de droit public, ATF 131 I 91 consid. 1 p. 93). En l'espèce, elle se plaint précisément d'une application arbitraire de ses prescriptions sur les autorisations spéciales de stationnement. Dans le cadre du recours de droit administratif, le Tribunal fédéral n'a pas à se prononcer sur une éventuelle violation de l'autonomie garantie à la commune par le droit cantonal (cf. art. 50 al. 1 Cst.); il doit uniquement contrôler l'application de la réglementation adoptée sur la base de l'art. 3 al. 4 LCR (cf. supra, consid. 1.2).
2.1 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 objectif 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).
2.2 Le règlement du conseil communal du 5 mai 1992 sur la circulation et le stationnement contient une clause générale sur les autorisations spéciales (permettant de déroger à la limitation de la durée de stationnement) qui peuvent être délivrées aux habitants d'un quartier et aux entreprises qui y exercent leur activité, la municipalité étant chargée d'édicter des prescriptions de détail. Ces prescriptions ont été adoptées sous la forme d'un règlement (prescriptions sur le stationnement privilégié des résidants sur la voie publique du 21 août 1997) et la municipalité a encore précisé les critères de sa pratique en 2004, après que des détenteurs de véhicules d'entreprise - dont l'intimée - avaient contesté le refus d'une nouvelle autorisation. Il ressort en substance de ces prescriptions que deux régimes bien distincts sont applicables aux véhicules des habitants, d'une part, et à ceux des entreprises, d'autre part. Pour les entreprises (y compris les commerces, les cafés-restaurants, etc.), la condition que l'usage d'une voiture automobile soit indispensable à l'activité résulte clairement du texte de l'art. 7 let. b du règlement municipal de 1997. La notion d'indispensabilité a encore été expliquée par la municipalité en 2004:
si l'on excepte les entreprises de livraison et de dépannage, il est nécessaire que l'activité commerciale implique le transport, plusieurs fois par jour, d'objets pouvant difficilement être déplacés autrement. Le Tribunal administratif n'a pas mis en doute la validité de ces prescriptions municipales et il n'a pas retenu qu'il fallait y déroger dans le cas particulier; ces règles n'ont été jugées contraires à aucune norme de rang supérieur.
Le Tribunal administratif a considéré que l'intimée, exploitante d'un restaurant - un petit établissement public, selon l'arrêt attaqué - et responsable de l'achat des victuailles, se trouvait dans une situation où l'usage d'un véhicule était indispensable, ce qui justifiait donc la permission de le garer constamment dans les environs directs (dans la rue même, ou sur les places de stationnement du quartier). Il n'est pas contestable que l'obtention d'un macaron "entreprises" représenterait, du point de vue de l'organisation et des coûts, une solution avantageuse pour l'intimée. L'arrêt attaqué mentionne des motifs de commodité bien compréhensibles, notamment l'intérêt de pouvoir rejoindre son véhicule en peu de temps, à l'heure de fermeture du restaurant à minuit; la solution du Tribunal administratif éviterait en effet à la recourante le désagrément ou l'inconvénient consistant à aller chercher sa voiture à l'endroit où elle se trouve durant la journée pour l'amener dans le quartier en début de soirée, dès le moment où la durée de stationnement n'est plus limitée sur le domaine public. L'octroi d'un macaron "entreprises" permettrait également à l'intimée de gagner du temps chaque fois qu'elle doit faire une course, avec son
véhicule. On conçoit bien que, pour tout commerçant ou responsable d'une entreprise pouvant être amené à utiliser un véhicule dans le cadre de son activité (pour aller chercher des fournitures, faire un déplacement auprès d'un client, etc.), il s'agit d'un avantage concret qui, objectivement, n'est pas négligeable.
Néanmoins, dans la mesure où la réglementation communale lie 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'est pas soutenable. Chaque commerçant ou exploitant d'une petite entreprise du centre-ville, qui pour faciliter son organisation préférerait employer son véhicule pour deux à trois courses journalières, aurait un intérêt objectif à l'obtention d'une autorisation spéciale; on ne saurait toutefois admettre, en pareil cas, le caractère indispensable de l'utilisation du véhicule. Comme l'expose la recourante, il est évident que l'exploitant d'un petit restaurant (sans service traiteur ni autre activité impliquant des livraisons régulières) peut, à l'instar d'autres commerçants - qui sont parfois même soumis à des restrictions supplémentaires, par exemple ceux dont l'établissement est situé dans une zone piétonne -, prendre les mesures d'organisation adéquates, même sans être autorisé à stationner son véhicule en permanence à moindres frais à proximité directe (le stationnement de durée limitée dans la journée, pour décharger les
objets encombrants, n'est pas exclu dans le quartier considéré; le stationnement de plus longue durée la nuit est permis). Les coûts supplémentaires, par exemple pour la location d'une place de stationnement dans un parking public ou privé, ne sont pas décisifs de ce point de vue. La condition de l'indispensabilité étant clairement posée dans les prescriptions municipales, il n'y a aucun motif objectif de reconnaître à l'intimée, dans le cas particulier, le droit à une autorisation spéciale.
La recourante rappelle en outre, dans son mémoire, le contexte et les objectifs de sa politique du stationnement.

Dans le secteur du centre-ville, il y a lieu actuellement de restreindre le nombre des macarons "entreprises" afin d'assurer une offre suffisante pour les résidants. Cette politique, qui tend à favoriser les habitants des quartiers au détriment des "pendulaires" et des entreprises, n'est sans doute pas en contradiction avec ce que le législateur fédéral envisageait lors de la révision de l'art. 3 al. 4 LCR (cf. supra, consid. 1.1). Le Tribunal administratif n'a pas critiqué les principes adoptés par les autorités communales et il ne s'est pas prononcé dans le sens d'une inflexion ni d'une réorientation de la politique du stationnement. Dans ces conditions, le développement d'une jurisprudence cantonale qui, comme dans le cas d'espèce - où l'établissement est comparable, du point de vue du besoin d'un véhicule, à la plupart des petits commerces ou entreprises du centre-ville -, admettrait largement l'octroi d'autorisations spéciales, mettrait sérieusement en péril la politique du stationnement sur le domaine public. C'est pourquoi, dans son résultat également, la solution du Tribunal administratif est insoutenable. Les griefs de la recourante sont donc fondés. En conséquence, il y a lieu d'admettre le recours et d'annuler l'arrêt attaqué.

2.3 Il résulte de l'annulation de l'arrêt attaqué que le refus de la municipalité de délivrer une autorisation spéciale à l'intimée est maintenu. L'affaire doit être renvoyée au Tribunal administratif pour nouvelle décision uniquement sur les frais de la procédure cantonale (art. 114 al. 2 OJ).

3.

Les frais du présent arrêt doivent être mis à la charge de l'intimée, qui succombe (art. 153, 153a et 156 al. 1 OJ). La commune recourante n'a pas droit à des dépens (art. 159 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.

Le recours, converti en recours de droit administratif, est admis et l'arrêt rendu le 21 octobre 2005 par le Tribunal administratif du canton de Vaud est annulé.

2.

L'affaire est renvoyée au Tribunal administratif pour nouvelle décision sur les frais de la procédure cantonale.

3.

Un émolument judiciaire de 1'000 fr. est mis à la charge de l'intimée A._____.

4.

Il n'est pas alloué de dépens.

5.

Le présent arrêt est communiqué en copie aux parties, au Tribunal administratif du canton de Vaud ainsi qu'à l'Office fédéral des routes.

Lausanne, le 27 juillet 2006

Au nom de la Ire Cour de droit public

du Tribunal fédéral suisse

Le juge présidant: Le greffier: