

VD_OMNI GE.1990.9150 vom 30. Oktober 1992

VD Tribunal cantonal, 1992-10-30, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.1990.9150

FR: VD_OMNI GE.1990.9150 du 30 octobre 1992

IT: VD_OMNI GE.1990.9150 del 30 ottobre 1992

Regeste

Commerçants lausannois c/ Mun. Lausanne | La Municipalité de Lausanne est restée dans les limites de son pouvoir d'appréciation en décrétant une interdiction de circuler sur les rues Pichard, Gd St-Jean et de la Louve, sans compenser les pl. de parc supprimées.

Erwägungen

E. 25

novembre 1974 sur la circulation routière ci-après LVCR). Ce délai arrivant à échéance le vendredi 7 juin 1991, ce "recours" est donc irrecevable. 2. La municipalité conclut à ce que les recours déposés par l'Association des commerçants lausannois, l'Automobile Club de Suisse - section vaudoise, la Société industrielle et commerciale de Lausanne et environs, ainsi que par le Touring Club Suisse - section vaudoise soient déclarés irrecevables. Mais elle a tort. a) Le Tribunal administratif examine d'office et avec un plein pouvoir d'examen la recevabilité des recours qui lui sont soumis (art. 53 LJPA, v. aussi ATF 117 Ia 2 consid. 1, 85 consid. 1). Les interdictions totales de circuler relèvent du droit cantonal au sens des art. 37 bis al. 2 Cst. féd. et 3 al. 3 de la loi fédérale sur la circulation routière (LCR). La décision de dernière instance cantonale peut faire l'objet d'un recours au Tribunal fédéral pour violation des droits constitutionnels des citoyens (art. 3 al. 3 in fine LCR). La qualité pour recourir devant l'instance cantonale est donc définie par le droit cantonal, en l'espèce par l'art. 31 LJPA. b) Selon l'art. 37 al. 1 LJPA, le droit de recours appartient à toute personne physique ou morale qui justifie d'un intérêt protégé par la loi applicable. Cette formulation a été proposée par la Commission du Grand Conseil chargée de rapporter sur le projet de loi sur la juridiction administrative afin de maintenir la base légale sur laquelle la qualité pour recourir des associations avait été définie par la jurisprudence de l'ancienne Commission cantonale de recours en matière de constructions (BGC automne 1989 p. 698). Le Conseil d'Etat s'est rallié à cette proposition, ne voulant pas changer le système et s'en remettant au Tribunal administratif pour harmoniser la jurisprudence et, cas échéant, affiner certaines définitions. Le Grand Conseil, pour sa part, a clairement manifesté son opposition à tout retour en arrière qui définirait la qualité pour recourir des associations à but idéal de manière plus restrictive (BGC automne 1989, intervention de M. Franco del Pero p. 764 2ème paragraphe, intervention de M. Daniel Kasser, p. 764/765, intervention de M. Jean Jacques Schwaab p. 766, intervention de M. Paul-Arthur Treyvaud p. 767, 768 et 1949). Le Tribunal administratif n'entend dès lors pas s'écarter de la jurisprudence de la Commission de recours, selon laquelle les associations à but idéal possédant la personnalité juridique ont qualité pour recourir lorsqu'elles invoquent des moyens ressortissant essentiellement à l'ordre public et que la défense des intérêts généraux en cause constitue leur but statutaire, spécifique et essentiel, voire exclusif (RDAF 1978 p. 256 et les références citées). On précisera toutefois que l'art. 37 LJPA exige que les

intérêts généraux défendus par l'association correspondent à l'intérêt protégé par la norme dont la violation est alléguée. c) L'association des commerçants lausannois a notamment pour but la sauvegarde des intérêts généraux du commerce (art. 4 chiffre 1 de ses statuts). Elle possède la personnalité juridique au sens de l'art. 60 CC. En outre, le problème général du stationnement au centre ville touche directement les intérêts que la recourante doit défendre. La qualité pour recourir doit donc lui être reconnue puisque de tels intérêts sont protégés par la liberté du commerce et de l'industrie dont la violation est implicitement alléguée. Il en va de même de la Société industrielle et commerciale de Lausanne et environs, de l'Association des commerçants de la place Pépinet, place et rue Centrale, ainsi que de l'Association du quartier de l'Etoile. La section vaudoise de l'Automobile Club de Suisse a pour but la sauvegarde des intérêts et des droits de ses membres, notamment en matière de circulation. La mesure qui restreint le stationnement au centre ville touche directement les intérêts qu'elle est chargée de défendre. La qualité pour recourir doit lui être reconnue puisque de tels intérêts sont protégés par la législation fédérale sur la circulation routière et constituent un des éléments de la liberté personnelle (JAAC 1987/51 p. 295 No 51). Il en va de même pour la section vaudoise du Touring Club Suisse. 3.

Selon l'art. 36 LJPA, le recourant peut invoquer la violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a), la constatation inexacte ou incomplète de faits pertinents (let. c) et l'inopportunité si la loi spéciale le prévoit (let. d). En l'espèce, la législation fédérale et cantonale en matière de circulation routière ne permet pas de réexaminer l'opportunité des mesures d'interdiction de circulation prises en application de l'art. 3 al. 3 LCR. Le tribunal doit donc limiter son pouvoir d'examen à la légalité de la décision attaquée. Il ne peut subsister sa propre appréciation à celle de l'autorité communale ou cantonale et doit seulement vérifier si les autorités compétentes sont restées dans les limites d'une pesée consciencieuse des intérêts à prendre en considération.

4. a) Les recourants critiquent la création d'une nouvelle zone piétonne en estimant qu'il s'agirait d'une mesure ponctuelle décidée en dehors d'un plan d'ensemble et d'une réflexion globale sur l'accessibilité des transports individuels au centre ville. La mesure favoriserait l'exode du tissu commercial en périphérie par une réduction des possibilités de stationnement pour la clientèle extérieure, sans compensation immédiate. Elle serait en outre prématurée tant que la fermeture à la circulation de la rue Haldimand, de la rue Neuve et de la rue Mauborget ne serait pas définitivement arrêtée. Les recourants se plaignent aussi des horaires de livraison qu'ils estiment trop restrictifs; les activités de certains commerçants nécessiteraient un service de livraison permanent à la clientèle et le magasin "La Placette" devrait pouvoir être approvisionné, comme actuellement, toute la journée. Quant aux habitants du quartier, ils souhaiteraient bénéficier des mêmes facilités de parcage la nuit notamment. La municipalité s'est déterminée sur les recours. Le plan directeur de la circulation de 1964 prévoyait déjà de réserver certaines rues aux piétons, notamment la rue Pichard et la rue de la Louve. Cet objectif aurait été confirmé par un concept de circulation et de parcage daté de 1971 qui prévoyait aussi la fermeture des rues Pichard, Louve et Grand St-Jean. Quant aux éventuelles difficultés d'accès dues aux horaires de livraison, l'expérience lausannoise aurait prouvé que la plupart des demandes pouvaient être satisfaites entre 19h00 et 10h30, respectivement 7h30 les jours de marché. Mais des situations exceptionnelles pourraient amener la municipalité à étendre les heures de livraison, par exemple entre 14h30 et 16h00 pour les grands magasins tels que "la Placette" ou "l'Innovation". Enfin, les recourants pourraient obtenir de la Direction de police et des sports des autorisations spéciales ponctuelles s'ils justifiaient d'un intérêt

suffisant. Les commerçants ne subiraient d'ailleurs aucun préjudice, l'expérience ayant prouvé que l'instauration de zones piétonnières était favorable au commerce. Les places de stationnement supprimées (45 places de durée limitée, 10 pour les livraisons et 9 pour les motos) seraient remplacées dans la mesure du possible par l'extension des garages-parcs existants. La suppression des parcomètres de la place de la Louve aurait d'ores et déjà été compensée par une augmentation équivalente des nouveaux parcomètres installés à la route de Bel-Air. La municipalité fait état d'une extension du parking du Grand-Chêne de 45 places et d'un projet d'agrandissement du parking de la Riponne de 150 places. Quant aux habitants du centre ville, l'importante offre en transports publics ne leur permettrait pas d'exiger les mêmes facilités de parcage que les habitants de la périphérie. La mesure contestée serait ainsi conforme à l'art. 3 LCR; elle aurait été prise sur la base d'une délégation de compétence valable, prévue par l'art. 4 LVCR. Les principes de proportionnalité et d'intérêt public seraient au demeurant respectés. b) Les interdictions de circulation visées à l'art. 3 al. 3 LCR sont possibles sur les routes qui ne sont pas ouvertes au grand transit. Les routes ouvertes au grand transit sont désignées par l'ordonnance du Conseil fédéral du 6 juin 1983 concernant les routes de grand transit (RS 741.272). Les routes qui ne sont pas mentionnées dans cette ordonnance sont donc réputées routes non ouvertes au grand transit au sens de l'art. 3 al. 3 LCR. Sur ces routes, les cantons peuvent décider des interdictions complètes de circuler ou des restrictions temporaires de circulation. Ces deux mesures découlent de la souveraineté cantonale sur les routes (FF 1983 I p. 779). En l'espèce, les routes en cause ne font pas partie des routes ouvertes au grand transit au sens de l'ordonnance fédérale: une interdiction complète de circuler fondée sur le droit cantonal est donc légale. Il convient cependant de vérifier si la municipalité est restée dans les limites de son pouvoir d'appréciation. c) La mesure entraîne la suppression de 32 places en zone bleue, de 11 cases destinées aux livreurs et aux hôtels, de 13 places munies de parcomètres et de 20 places pour véhicules deux roues; compte tenu des nouveaux emplacements créés à la place Pépinet, 45 places de durée limitée, 10 places pour livraisons et 9 pour véhicules deux roues seront supprimées. La municipalité avait pris l'habitude d'offrir une compensation immédiate des emplacements perdus lors de la création de rues piétonnières. Elle a cependant renoncé ici à assurer une compensation immédiate en s'efforçant de favoriser dans la mesure du possible les extensions envisagées des parkings de la Riponne et du Grand-Chêne. Pour déterminer si la municipalité est restée dans les limites de son pouvoir d'appréciation, il convient de vérifier si elle a pris en considération des intérêts pertinents en la matière et si la mesure s'inscrit dans les objectifs de planification retenus au niveau local et cantonal dans le domaine concerné. aa) En adoptant le 5 mai 1992 les conclusions du rapport préavis No 108, le législateur communal a clairement manifesté son intention de développer les zones piétonnes: "le coeur ou hypercentre de la ville doit être réservé aux piétons" (rapport préavis No 108 p. 8). Il a en outre retenu les objectifs suivants: "Contribuer à réduire les atteintes à l'environnement. Favoriser le stationnement des véhicules des résidents. Privilégier le stationnement de courte et moyenne durée dans la proche périphérie du centre ville. Dégager des nouveaux espaces publics pour le remplacement progressif au centre ville des places de stationnement en surface par des places couvertes. Décourager les pendulaires de se rendre au centre ville et à leur intention faciliter les transferts des transports individuels aux transports collectifs en mettant à leur disposition sur des axes de transports collectifs performants, des parkings d'échange aux abords de l'agglomération" (rapport préavis No 108 p. 9). Pour mettre en oeuvre ces objectifs, la commune entend faciliter le stationnement des résidents près de leur

logement, faciliter le parage de courte durée à proximité des commerces pour les clients et les visiteurs, donner des possibilités de stationnement de moyenne durée en périphérie du centre pour les pendulaires dynamiques et fournir des possibilités de parage de longue durée en grande périphérie pour les pendulaires fixes (rapport préavis No 108 p. 16). Dans le périmètre du centre ville, les mesures envisagées consistent notamment à supprimer les 300 places de longue durée existantes sur les 1'680 disponibles sur le domaine public et à autoriser les résidents à dépasser la durée de stationnement réglementaire sur un minimum de 500 places spécialement signalisées à cet effet. La création de garages-parcs pour des places de courte ou moyenne durée est envisagée pour compenser les places supprimées en surface et pour satisfaire les besoins des clients et des visiteurs lors de nouvelles constructions ou de transformations importantes. bb) Ces mesures sont pour l'essentiel conformes aux objectifs du plan directeur cantonal en matière de transports. Dans les centres urbains, ces objectifs tendent à décourager l'usage de l'automobile, notamment en stimulant les transports collectifs (objectif 4.1.b), à lutter contre l'engorgement dû au trafic (objectif 4.3.c) et à favoriser l'aménagement de chemins piétonniers continus, sûrs, reliés aux arrêts des transports collectifs (objectif 4.3.t). Ces objectifs ont un caractère contraignant et lient les autorités en vertu de l'art. 2 du décret du 20 mars 1987 portant adoption du plan directeur cantonal. Aussi la légère diminution de l'offre de places de durée limitée au centre ville, de l'ordre de 3% (45 places sur 1'680), apporte-t-elle une contribution à la protection de l'environnement conforme au principe de prévention posé aux art. 1 al. 2 et 11 al. 2 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement; le principe de prévention impose aux autorités chargées de l'aménagement du territoire de retenir les solutions qui permettent de réduire au minimum les atteintes à l'environnement compte tenu des objectifs de développement (ATF 116 Ib p. 265). L'interdiction de circuler et de stationner permet en effet d'éviter les mouvements de voitures dont les conducteurs espèrent une place disponible en zone bleue et d'inciter les automobilistes qui en ont la possibilité à utiliser les transports publics pour se rendre au centre ville. La mesure est aussi conforme aux buts de la loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre (RS 704) en développant le réseau pour piétons dans le centre ville. La densité de piétons actuelle sur la rue Pichard et la place Grand-St-Jean est d'ailleurs telle qu'elle n'est plus compatible avec le maintien de la circulation et des places de stationnement existantes. cc) Dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, la municipalité doit en outre tenir compte des intérêts du commerce. A cet égard, les objectifs du plan directeur cantonal visent à faciliter l'accès aux services et aux biens de consommation pour l'ensemble de la population (objectif 1.2.a) et à soutenir le rôle dévolu aux centres, notamment par la concentration d'activités économiques et de services diversifiés et par la densification de l'habitat (objectif 1.2.b). Ces objectifs tendent à éviter la création de nouvelles grandes surfaces commerciales à l'extérieur des centres et à lutter contre la disparition de petits commerces dans les centres urbains et locaux, qui est particulièrement préjudiciable aux consommateurs n'ayant pas de voiture, aux couches moins favorisées de la population, aux personnes âgées, aux invalides et, dans une certaine mesure, aux enfants. C'est notamment pour ces motifs que le Tribunal fédéral a jugé que les cantons et les communes avaient le droit d'empêcher, par des mesures d'aménagement du territoire, de tels effets négatifs sur l'approvisionnement de la population en biens et services (ATF 110 Ia 167, 109 Ia 269, 102 Ia 115). Or, c'est précisément en raison des facilités d'accès au centre ville par les transports publics et de ses effets favorables sur l'environnement que le renforcement des activités économiques dans les centres des villes se justifie. En l'espèce, des investissements et des dépenses considérables

ont été consentis par les collectivités publiques et sont prévus pour aménager des transports publics efficaces aboutissant à proximité du secteur en cause (construction et mise en service du TSOL qui aboutit à la gare du Flon, prolongement de la ligne du LEB prévu jusqu'à la gare du Flon également, prolongement du LO depuis la gare du Flon). Selon les statistiques établies par la commune, plus de 40% de la clientèle du centre ville se déplace déjà par transports publics alors que seul le 32% utilise une voiture. La grande majorité de la clientèle potentielle (68%) accède donc au centre ville sans voiture. Les commerçants bénéficient aussi directement des aménagements nécessaires à la transformation des routes en rues piétonnes, qui mettent en valeur les surfaces de vente en offrant un plus grand attrait à la clientèle. Pour déterminer les effets éventuels de la suppression des places de parc, il convient de relever que, selon les analyses effectuées par la commune, le taux d'occupation moyen des garages-parcs au centre ville atteint 70% le matin et 80% l'après-midi (rapport préavis No 108 p. 11). Un nombre important de places - supérieur aux places supprimées - reste donc disponible dans les garages-parcs (20% de 5'200 places offertes au public dans les garages-parcs au centre ville = 1'040 places). Bien que distant de plus de 300 mètres du secteur en cause, le parking de Montbenon reste à 7 minutes à pied de la rue Pichard depuis l'esplanade de Montbenon et il dispose encore d'une capacité d'accueil les samedis et les mercredis, qui peut compenser les places supprimées. Plus éloignés, les garages-parcs de Bellefontaine et de Mon-Repos offrent également des places disponibles les samedis. En outre, la nouvelle politique du stationnement adoptée par le Conseil communal vise non seulement à renforcer les transports publics mais également à favoriser les possibilités de stationnement de courte durée pour la clientèle. C'est ainsi que la transformation de la zone bleue de la place Pépinet en zone de courte durée avec parcomètres compensera aussi dans une certaine mesure la suppression des places. d) La Municipalité de Lausanne est donc restée dans les limites de son pouvoir d'appréciation en instituant une interdiction de circuler sur les rues Pichard, la place, la rue et la ruelle Grand St-Jean, la rue et la place de la Louve. Elle a procédé à une pesée complète et consciencieuse des intérêts en présence sans négliger les intérêts des commerçants, qui bénéficient aussi de certains avantages de la mesure attaquée. A cet égard, une étude effectuée dans le centre ville de Zurich a démontré que l'attractivité des commerces était plus importante et les prix des immeubles plus élevés dans les rues piétonnières présentant une mauvaise accessibilité en voiture que dans les rues offrant une bonne accessibilité en voiture ouvertes au trafic (Stadtplanungsamt Zürich, Standortqualität in der Innenstadt - Attraktivitätsprofile für den Detailhandel). S'agissant de l'horaire fixé pour les livraisons, la municipalité a donné aux intéressés l'assurance que des autorisations spéciales pourraient être accordées en cas de besoin. A cet égard, un régime d'autorisations ponctuelles ne semble pas suffisant. Il appartiendra aux autorités communales de tenir compte des besoins spécifiques des commerçants dont l'exploitation nécessite des livraisons à toutes les heures de la journée (p. ex. traiteur, pharmacie, imprimerie) et d'aménager, en cas de nécessité, des possibilités analogues à celles accordées aux hôtels. Enfin, les habitants du centre ville ne peuvent bénéficier des mêmes facilités de parcage que les habitants de la périphérie. Compte tenu de l'importante offre en transports publics, l'intérêt à la création de la zone piétonnière l'emporte sur l'intérêt des habitants à bénéficier d'une place de stationnement sur le domaine public à proximité directe de leur logement. 5.

Les recours sont donc rejetés et la décision communale est confirmée. Un émolument de Fr. 200.-- est mis à la charge de chaque recourant; en outre, il ne sera pas alloué de dépens.

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