

VD_OMNI GE.2020.0226 vom 30. März 2021

VD Tribunal cantonal, 2021-03-30, FR

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

FR: VD_OMNI GE.2020.0226 du 30 mars 2021

IT: VD_OMNI GE.2020.0226 del 30 marzo 2021

Regeste

A. _____, B. _____, C. _____/Municipalité de Lausanne | Recours déposé par une entreprise exploitant un commerce, une association de quartier, ainsi qu'une association d'automobilistes contre la suppression de places de parc. Qualité pour recourir déniée: l'entreprise n'a pas d'intérêt digne de protection à obtenir l'annulation des mesures litigieuses, qui ne privent pas ses clients de la possibilité de se garer à proximité; les membres de l'association de quartier, dont les statuts ne lui assignent de toute manière pas le but de défendre les intérêts de ceux-ci, se trouvent dans une position analogue; quant aux membres de l'association d'automobilistes, la majorité d'entre eux ne sont pas non plus atteints par les mesures contestées, qui ne portent que sur 1,5% de l'ensemble des places à usage public. Recours irrecevable.

Erwägungen

E. 1

La Cour de droit administratif et public examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis. a) Il convient en premier lieu de se prononcer sur la nature ou le fondement des décisions attaquées. Les recourantes, en relation avec un grief de violation du droit d'être entendu, font valoir que le projet de la municipalité consistant à aménager 7.5 kilomètres de pistes cyclables, avec la réaffectation de zones de stationnement, l'élargissement d'aménagements cyclistes existants et la réduction du nombre de voies affectées au trafic routier, devrait être qualifié de projet de construction de route au sens de l'art. 11 de la loi du 10 décembre 1991 sur les routes (LRou; BLV 725.01). Elles en déduisent que ce projet aurait dû suivre la procédure réglée à l'art. 13 LRou, avec notamment une enquête publique. Cette argumentation est erronée. Les décisions attaquées concernent des mesures de signalisation (panneaux, marques au sol) et non pas des travaux d'aménagement ou de réaménagement des routes communales. Seules sont applicables en l'espèce les dispositions de la législation sur la circulation routière, à l'exclusion de celles sur la construction, l'entretien et l'utilisation des routes ouvertes au public et faisant partie du domaine public (cf. art. 1 LRou). Cela étant, les recourantes se réfèrent également à la législation fédérale sur la circulation routière, qui accorde des compétences aux cantons et aux communes en matière d'organisation de la circulation et du stationnement. Aux termes de l'art. 3 al. 2 de la loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (LCR; RS 741.01), les cantons sont compétents pour interdire, restreindre ou régler la circulation sur certaines routes et ils peuvent déléguer cette compétence aux communes. L'art.

E. 3

al. 4 LCR habilite spécifiquement les cantons (ou les communes) à édicter d'autres limitations ou prescriptions, 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 assurer la sécurité, pour faciliter ou régler la circulation ou encore, notamment, pour satisfaire à d'autres exigences imposées par les conditions locales. La législation fédérale règle par ailleurs la signalisation des parkings (cf. art. 48 à 48b de l'ordonnance du 5 septembre 1979 sur la signalisation routière [OSR; RS 741.21]), en prévoyant trois signaux: "Parcage autorisé" (4.17), "Parcage avec disque de stationnement" (4.18) et "Parcage contre paiement" (4.20). En vertu de l'art. 4 al. 1 de la loi vaudoise du 25 novembre 1974 sur la circulation routière (LVCR; BLV 741.01), le Département des infrastructures et des ressources humaines (DIRH), qui est en charge des routes, est compétent en matière de signalisation routière. Selon l'art. 4 al. 2 LVCR, pour la signalisation à l'intérieur des localités, le département cantonal peut déléguer sa compétence aux municipalités; une telle délégation a été octroyée à la Municipalité de Lausanne. Les décisions qu'elle prend dans ce cadre peuvent faire l'objet d'un recours de droit administratif au sens des art. 92 ss de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36). Les mesures d'interdiction ou de restriction de la circulation sur certaines routes, prises dans le cadre défini par l'art. 3 LCR, lorsqu'elles sont décidées par le département cantonal ou par une municipalité, peuvent en principe faire l'objet d'un recours de droit administratif au sens des art. 92 ss de la loi sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36). b) En l'occurrence, la municipalité soutient que le présent recours est irrecevable parce que l'entreprises et les deux associations n'ont pas qualité pour recourir. Aux termes de l'art. 75 let. a LPA-VD, applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD, a qualité pour former recours toute personne physique ou morale ayant pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou ayant été privée de la possibilité de le faire, qui est atteinte par la décision attaquée et qui dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Le critère de l'intérêt digne de protection à l'annulation respectivement la modification de la décision attaquée est également prévu par la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF; RS 173.110) pour le recours en matière de droit public (art. 89 al. 1 let. c LTF); il convient d'appliquer ce critère en tenant compte de la jurisprudence du Tribunal fédéral (TF) dans le cadre du recours en matière de droit public (principe de l'unité de la procédure, cf. art. 111 al. 1 LTF). Selon la jurisprudence, la partie recourante doit se trouver dans une relation spéciale, étroite et digne d'être prise en considération avec l'objet de la contestation. Elle doit en outre retirer un avantage pratique de l'annulation ou de la modification de la décision contestée qui permette d'admettre qu'elle est touchée dans un intérêt personnel se distinguant nettement de l'intérêt général, de manière à exclure l'action populaire (cf. ATF 139 II 499 consid. 2.2; ATF 137 II 30 consid. 2.2.3; TF 1C_442/2020 du 4 mars 2021 consid. 1.2.1). Cela signifie que le recours d'un particulier formé dans l'intérêt d'un tiers ou dans l'intérêt général est exclu (cf. CDAP GE.2019.0067 du 23 juin 2020 consid. 1a et les références). Dans la définition de légitimation, l'art. 75 LPA-VD prévoit encore qu'a qualité pour former recours "toute autre personne ou autorité qu'une loi autorise à recourir" (let. b). En matière de circulation routière, l'art. 3 al. 4 LCR prévoit expressément que les communes ont qualité pour recourir lorsque des mesures touchant la circulation sont ordonnées sur leur territoire (dernière phrase de cet alinéa). En revanche, ni la LCR ni la LVCR n'accordent un droit de recours à des organisations d'importance nationale ou régionale qui agissent dans l'intérêt public. En l'espèce, la qualité pour recourir des deux associations sera donc examinée en fonction des exigences de l'art. 75 let. a LPA-VD. c) Le projet de la municipalité, avec les différentes décisions publiées dans la FAO du 3 novembre 2020, consiste à supprimer des places de stationnement afin de libérer de l'espace pour de nouveaux aménagements cyclables. Les recourantes concentrent leur

argumentation sur la modification du stationnement dans le secteur de la rue Saint-Martin. A cet endroit, le projet de la municipalité ne consiste pas à interdire ou restreindre la circulation, puisque la chaussée (partie de la route servant à la circulation des automobiles) n'est pas touchée et que la vitesse autorisée n'est pas réduite. Au surplus, les nouveaux aménagements cyclables n'empiètent pas sur la chaussée. La mesure, déjà mise en place, n'a pas entraîné pour les automobilistes l'obligation d'effectuer un détour pour accéder à la rue Saint-Martin ou aux rues adjacentes; pour la circulation des cycles, elle a un effet favorable et non pas restrictif. Cela étant, on peut qualifier les mesures décidées par la municipalité, s'agissant des modifications du stationnement, de limitations fonctionnelles au sens de l'art. 3 al. 4 LCR (cf. TF 1C_170/2015 du 18 août 2015 consid. 3.2). Ainsi, la nouvelle organisation du stationnement à la rue Saint-Martin n'est pas comparable à d'autres mesures qui, directement, rendent l'accès plus difficile à un endroit auparavant bien desservi, ce qui entraîne des inconvénients sensibles pour les riverains (propriétaires et locataires) ou pour les personnes utilisant régulièrement la route concernée (résidents des environs, pendulaires). Dans cette dernière hypothèse, ces riverains ou automobilistes peuvent invoquer un intérêt digne de protection à l'annulation de la restriction de la circulation (cf. notamment ATF 136 II 539 consid. 1, qui reconnaît la qualité pour recourir aux pendulaires dans une contestation relative à l'instauration d'une zone 30 sur une route de grand transit traversant une ville de 11'000 habitants; cf. aussi TF 1C_110/2020 du 26 novembre 2020, à propos de la création d'une zone de rencontre). Il n'en va cependant pas de même des automobilistes n'utilisant qu'occasionnellement la rue (cf. TF 1C_558/2019 du 8 juillet 2020 consid. 1.2). Parfois, les mesures de restriction ou de réorganisation de la circulation dans les rues sont liées à la suppression de places de stationnement; la qualité pour recourir peut alors être reconnue aux habitants et commerçants riverains qui subissent directement des inconvénients (cf. CDAP GE.2013.0222 du 20 janvier 2015, à propos d'un ensemble de mesures pour le centre de Pully, visant à diminuer le trafic de transit et à améliorer les transports publics et la mobilité douce, avec la mise en sens unique de certains tronçons de rue, l'inversion des sens de circulation d'autres tronçons et suppression d'une vingtaine de places de parc). La reconnaissance d'un intérêt digne de protection dépend des circonstances concrètes et il ne suffit pas d'établir une relation de voisinage. Dans un arrêt récent (CDAP GE.2019.0067 du 23 juin 2020), la CDAP a traité un recours formé par des habitants et des commerçants du centre de la ville d'Aigle, à l'encontre de mesures de restriction de la circulation à la place du Marché (création d'une zone piétonne). Ces mesures modifiaient les conditions d'accès en voiture aux immeubles des recourants et au parking de la place précitée (trajet allongé de 400 m). La CDAP a laissé indécise la question de la qualité pour recourir, parce qu'il apparaissait douteux que les inconvénients pour les automobilistes puissent être qualifiés de sensibles. Saisi d'un recours en matière de droit public formé contre cet arrêt, le Tribunal fédéral a lui aussi laissé cette question indécise (TF 1C_442/2020 du

E. 4

mars 2021 consid. 1.2.2). Dans d'autres situations, les inconvénients sont plus évidents. Ainsi, celui qui habite et exploite un restaurant sur une place est habilité à contester une interdiction de circuler et de parquer sur cette place, en raison des effets de cette mesure pour lui-même et ses clients (TF 2A.329/2006 du 12 octobre 2006 consid. 1). De même, des restrictions du stationnement ou la suppression de places de parc (publiques) peuvent atteindre spécialement un particulier, quand elles empêchent l'utilisation de son immeuble ou la rendent sensiblement plus difficile (TF 2A.70/2007 du 9 novembre 2007 consid. 2.2).

d) En l'occurrence, la recourante A. _____ affirme que son commerce est "à proximité immédiate" des places de stationnement litigieuses de la rue Saint-Martin. Ces places peuvent être régulièrement utilisées par ses clients; aussi la suppression de 17 cases serait-elle susceptible d'avoir des effets directs sur la fréquentation de son commerce. Cet argument n'est pas concluant. Il faut d'abord constater que le secteur de la rue Saint-Martin n'est pas à proximité immédiate de l'intersection rue *****/rue *****, qui est au niveau du pont Bessières, tandis que la rue Saint-Martin passe sous ce pont (différence d'altitude d'environ 20 m). A vol d'oiseau, la distance est de 200 à 300 m. Il ne s'agit donc pas de places de stationnement directement liées aux commerces situés dans le bâtiment occupé par la recourante ou dans les bâtiments voisins. Comme le relève la municipalité, d'autres places de stationnement publiques sont disponibles dans le quartier à une distance moindre et dans des rues plus facilement accessibles (rues Marterey, de l'Ancienne-Douane, du Tribunal-fédéral, notamment) et plusieurs parkings collectifs accessibles au public se trouvent dans les environs, à une distance comparable voire inférieure (parkings de la Coop Caroline et de Mon-Repos, notamment). Dans cette situation, les places de stationnement de la rue Saint-Martin ne sauraient être considérées comme les places naturellement destinées aux clients de la recourante, parce que ces derniers n'auraient pas de solution alternative pour garer leur véhicule. Au surplus, la mesure litigieuse ne consiste pas à interdire le stationnement à la rue Saint-Martin puisque les cases marquées du côté descente sont toutes maintenues et que 25 cases sont conservées du côté montée. En d'autres termes, cette mesure ne prive pas les clients automobilistes de la recourante de la possibilité de se garer à proximité; elle est en outre favorable à une autre catégorie de clients, ceux qui se déplacent à vélo. On ne peut pas, dans ces conditions, retenir qu'il y a une relation étroite et spéciale entre l'exploitation de cette entreprise et la mise à disposition par la ville de 17 places de stationnement supplémentaires pour automobiles à la rue Saint-Martin. Comme d'autres commerçants du centre-ville de Lausanne, la recourante peut soutenir qu'une offre abondante en places de stationnement est propice à l'exercice de leurs activités économiques; mais on ne peut pas déduire de cette circonstance que la recourante est directement touchée dans un intérêt personnel, comme le serait par exemple l'exploitant d'un restaurant privé de la possibilité de laisser ses clients stationner sur un parking attenant à l'établissement. La recourante invoque bien plutôt un intérêt général, comme peuvent le faire tous les commerçants de la ville dont une partie de la clientèle se déplace en automobile, car on ne peut pas voir un lien direct entre la réduction du nombre de places de stationnement à la rue Saint-Martin et l'évolution de son chiffre d'affaires. A fortiori, les suppressions de places de stationnement dans d'autres rues ou quartiers de la ville, là où la recourante ne prétend pas que ses clients iraient se garer, ne constitue pas une atteinte directe à ses intérêts. Pour cette entreprise, la condition de recevabilité du recours de l'art. 75 let. a LPA-VD n'est donc pas satisfaite. e) Les deux autres recourantes sont des associations, qui ne prétendent pas être touchées directement en tant que personnes morales. Néanmoins, une association peut avoir qualité pour recourir sur la base de l'art. 75 let. a LPA-VD, quand elle agit en vue de défendre les intérêts communs à la majorité de ses membres ou à un grand nombre d'entre eux, la défense des intérêts dignes de protection de ses membres faisant partie de ses buts statutaires et pour autant que les membres aient à titre individuel qualité pour recourir (recours "corporatif égoïste": cf. ATF 142 II 80 consid. 1.4.2; ATF 137 II 40 consid. 2.6.4 et les arrêts cités). L'Association du Quartier de Saint-François et de la Rue de Bourg a des membres commerçants ou propriétaires d'immeubles. Ses statuts ne lui assignent cependant pas le but de défendre les intérêts de

ceux-ci. L'art. 2 de ces statuts fixent un but plus général, à savoir la défense des intérêts d'un quartier. La promotion ou la mise en valeur de ce quartier est sans doute conforme aux intérêts des membres; il n'en demeure pas moins que la défense globale du quartier, dans l'intérêt général, n'équivaut pas à la défense des intérêts individuels de chacun des membres. Cela étant, cette association ne précise pas lesquels de ses membres seraient directement et personnellement touchés par la suppression de 17 places de stationnement à la rue Saint-Martin qui, en amont du Pont Bessières, n'est pas une rue adjacente à la rue Saint-François et à la rue de Bourg. A première vue, la position des commerçants membres de cette association ne devrait pas être différente de celle de la première recourante, qui ne peut pas se prévaloir d'un intérêt digne de protection (cf. supra, consid. 1d). De façon générale, les mesures litigieuses ne rendent pas plus difficile l'accès des clients aux commerces du quartier en question, puisque les conditions d'accès (itinéraire, vitesse, etc.) ne sont pas modifiées et qu'il reste des possibilités de stationner aux mêmes conditions (à propos du critère de l'accès rendu plus difficile, cf. TF 1C_37/2017 du 16 juin 2017 consid. 1.1). La qualité pour recourir ne peut donc pas être reconnue à cette association. f) Enfin, s'agissant de la troisième recourante (l'ACS Vaud), on peut admettre qu'elle est habilitée par ses statuts à défendre les intérêts de ses membres automobilistes. Il est cependant clair qu'ils n'ont pas, pour la majorité d'entre eux, qualité pour recourir. Dans un arrêt 1C_170/2015 du 18 août 2015, le Tribunal fédéral a notamment considéré ce qui suit, à propos de la qualité pour recourir d'une section régionale du TCS contre une mesure concernant le stationnement (mise en place d'horodateurs sur trois parkings, soit 160 cases): s'il apparaît vraisemblable qu'une restriction de trafic portant sur un axe routier fréquenté est susceptible d'atteindre de nombreux conducteurs faisant partie d'associations locales d'automobilistes, il ne saurait en aller de même s'agissant d'un nombre limité de places de stationnement. Il est en effet peu plausible qu'une majorité des membres de l'association occupera régulièrement ces emplacements, c'est-à-dire avec une certaine fréquence, à intervalles rapprochés, sur une période relativement longue. Même en admettant une forte occupation quotidienne des trois parkings, seule une petite partie des membres de l'association est susceptible d'être atteinte, un jour ou l'autre, par les mesures envisagées et l'utilisation de ces emplacements par lesdits membres ne pourra de facto être qu'occasionnelle. C'est pourquoi la qualité pour recourir de l'association devait être niée (consid 3.2 de l'arrêt 1C_170/2015, cité dans l'arrêt AC.2016.0073 du 8 août 2017). En l'espèce, comme les mesures litigieuses ne portent que sur 1.5% de l'ensemble des places à usage public existant sur le territoire lausannois (cf. p. 14 de la réponse: 421 places supprimées sur 28'810 places à usage public), on ne saurait considérer que si ces places étaient maintenues, elles seraient occupées régulièrement, et non pas occasionnellement, par une majorité de membres de l'ACS Vaud. La qualité pour recourir doit donc également être refusée à cette recourante. Il n'est pour le surplus pas nécessaire d'examiner lesquels des membres de cette association auraient eux-mêmes personnellement qualité pour recourir, le cas échéant. 2. Il s'ensuit que le recours est irrecevable. Le tribunal ne peut par conséquent pas entrer en matière et se prononcer sur le fond; il n'a donc pas à compléter l'instruction en invitant les parties à se déterminer sur la portée ou la justification des mesures litigieuses. Au demeurant, il incombait aux recourantes d'alléguer d'emblée les faits propres à établir leur qualité pour agir, cette question pouvant être examinée d'emblée et d'office par le tribunal; leur mémoire de recours et leurs déterminations après le dépôt de la réponse partielle contiennent les éléments qui permettent de statuer à ce stade. Vu l'issue de la cause, les trois recourantes, qui ont agi ensemble (par un seul acte de recours), doivent supporter solidairement les frais de justice

ainsi que les dépens dus à la Commune de Lausanne, représentée par un avocat (art. 49 et 55 LPA-VD). L'indemnité de dépens sera fixée en tenant compte du choix de la municipalité de ne pas déposer une réponse complète mais une réponse partielle.

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