

VD_OMNI AC.2004.0149 vom 21. Juli 2005

VD Tribunal cantonal, 2005-07-21, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2004.0149

FR: VD_OMNI AC.2004.0149 du 21 juillet 2005

IT: VD_OMNI AC.2004.0149 del 21 luglio 2005

Regeste

SI HOTEL JULES CESAR SA/Municipalité d'Yverdon-les-Bains, Service de l'aménagement du territoire | Demande de révision d'un plan d'affectation dans le but de permettre la construction d'établissements médico-sociaux et de logements destinés à l'habitat collectif ou individuel dans une zone hôtelière. Rejet du recours. Les difficultés rencontrées par la recourante pour construire un hôtel constituent certes une circonstance nouvelle, mais qui n'est pas importante au point qu'une adaptation du plan paraisse nécessaire. La garantie constitutionnelle de la propriété est respectée, car la volonté de la municipalité de maintenir une zone hôtelière repose sur une base légale formelle, est justifiée par un intérêt public suffisant et elle est conforme au principe de la proportionnalité. L'exigence de la stabilité du plan revêt en l'espèce une importance particulière, car la destination hôtelière de la zone a été confirmée récemment.

Erwägungen

E. 1

a) La base constitutionnelle de l'aménagement du territoire se trouve à l'art. 75 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (ci-après : la Cst ou constitution) : la Confédération fixe les principes applicables à l'aménagement du territoire. Celui-ci incombe aux cantons et sert une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire (al. 1) ; la Confédération encourage et coordonne les efforts des cantons et collabore avec eux (al. 2) ; dans l'accomplissement de leurs tâches, la Confédération et les cantons prennent en considération les impératifs de l'aménagement du territoire (al. 3). Aux termes de l'art. 1^{er} al. 1 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (ci-après : LAT), la Confédération, les cantons et les communes veillent à assurer une utilisation mesurée du sol. Ils coordonnent celles de leurs activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire et ils s'emploient à réaliser une occupation du territoire propre à garantir un développement harmonieux de l'ensemble du pays. Dans l'accomplissement de leurs tâches, ils tiennent compte des données naturelles ainsi que des besoins de la population et de l'économie. L'art. 2 al. 1 LAT prévoit que pour celles de leurs tâches dont l'accomplissement a des effets sur l'organisation du territoire, la Confédération, les cantons et les communes établissent des plans d'aménagement en veillant à les faire concorder. Selon l'art. 8 LAT, les plans directeurs cantonaux définissent au moins: la façon de coordonner les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire, compte tenu du développement souhaité (let. a); l'ordre dans lequel il est envisagé d'exercer ces activités et les moyens à mettre en œuvre (let. b). Les plans d'affectation, quant à eux, règlent le mode d'utilisation du sol (art. 14 al. 1 LAT) et ils délimitent en premier lieu les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger (art. 14 al. 2 LAT). Une autorité cantonale approuve les plans d'affectation et leurs adaptations (art. 26 al. 1

LAT). Elle examine s'ils sont conformes aux plans directeurs cantonaux approuvés par le Conseil fédéral (art. 26 al. 2 LAT) ; leur approbation par l'autorité cantonale leur confère force obligatoire (art. 26 al. 3 LAT). La loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (ci-après : LATC) prévoit pour sa part à son art. 35 que le plan directeur communal détermine les objectifs d'aménagement de la commune et tient compte des options cantonales et régionales de développement. Aux termes de l'art. 43 al. 1 LATC, les plans d'affectation règlent l'affectation, la mesure de l'utilisation du sol et les conditions de construction dans les diverses zones qu'ils délimitent. Ils sont élaborés sur la base des plans directeurs. b) Aux termes de l'art. 21 al. 2 LAT, lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation feront l'objet des adaptations nécessaires. Le droit cantonal vaudois connaît une règle similaire à l'art. 63 LATC : les plans d'affectation sont réexaminés et adaptés lorsque les circonstances ont sensiblement changé. L'art. 75 LATC prévoit encore que les restrictions au droit de bâtir sont sans limite de durée et, sauf expropriation matérielle, ne confèrent aux propriétaires aucun droit à indemnité (al. 1) ; cependant, tout intéressé peut demander l'abandon ou la révision d'un plan tous les quinze ans au moins après son entrée en vigueur, une nouvelle demande ne pouvant être présentée que dix ans après le rejet de la précédente. L'autorité saisie de la demande, à savoir la municipalité pour les plans communaux et le département pour les plans cantonaux, doit se déterminer dans les trois mois dès réception de la demande ; si la demande est agréée, il est procédé conformément aux dispositions des chapitres I à IV (al. 2). En d'autres termes, cette disposition ouvre à tous les intéressés le droit de demander à la municipalité une révision d'un plan d'affectation tous les quinze ans après son entrée en vigueur. En définitive, la règle de l'art. 63 LATC, qui a une portée comparable à l'art. 21 al. 2 LAT, est seule déterminante pour décider si un plan d'affectation devrait être modifié ; ces deux dispositions confèrent aux propriétaires fonciers le droit de requérir une modification de l'affectation de leur propre bien-fonds ou de parcelles voisines, en invoquant une modification sensible des circonstances qui ont été déterminantes au moment de l'adoption du plan (ATF 120 Ia 227 consid. 2a p. 230). c) En l'espèce, la recourante est propriétaire des parcelles 3'696 et 3'697 englobées dans le périmètre du plan modifié. Elle peut donc demander la révision de ce plan en invoquant le fait que les circonstances ont sensiblement changé au sens des art. 21 al. 2 LAT et 63 LATC depuis son entrée en vigueur (cf. RDAF 2002 p. 122 consid. 2c p. 126). aa) L'art. 21 al. 2 LAT concrétise le principe de la sécurité juridique en garantissant une certaine stabilité des plans. Mais les plans doivent pouvoir être adaptés à l'évolution des circonstances de fait ou de la situation juridique. La modification d'un plan suppose ainsi que les circonstances aient changé depuis son adoption, que ce changement porte sur des éléments déterminants pour la planification et qu'il soit important au point qu'une adaptation du plan paraisse nécessaire. Dans ce sens, une pesée globale de l'ensemble des intérêts publics et privés en présence doit être opérée (ATF du 31 mars 2000, 1A.56/1999 ; ATF 123 I 175 consid. 3a p. 182/183 et les références citées). bb) La recourante se prévaut des difficultés qu'elle a rencontrées dans la réalisation d'une exploitation hôtelière, pour demander la révision du plan modifié ; elle demande à ce que la zone hôtelière soit également destinée à des établissements médico-sociaux ainsi qu'à l'habitat collectif ou individuel. Elle invoque la crise que connaît le secteur de l'hôtellerie, particulièrement à Yverdon-les-Bains et elle se prévaut en outre de la carence de logements dans cette ville. Il convient d'examiner si les circonstances invoquées par la recourante auraient dû amener l'autorité intimée à réviser le plan modifié. cc) En l'espèce, il ressort de l'instruction du recours que le marché hôtelier n'est pas extensible à souhait et

que tous les projets réalisés avec l'aide d'architectes et de spécialistes pour le compte de la recourante ont échoué, faute d'investisseurs intéressés. Le taux d'occupation, qui est le critère essentiel pour évaluer la possibilité de réaliser un complexe hôtelier dans une cité, n'est pas suffisamment élevé à Yverdon-les-Bains ; il devrait être d'au moins 60-65% pour ne pas provoquer la fermeture des autres établissements hôteliers de la place et d'au moins 55% pour que l'exploitation soit viable. L'augmentation des nuitées ne change rien à ce constat, puisque sur l'ensemble des hôtels, le taux d'occupation reste malgré tout identique. Compte tenu du fait que ce taux n'a pas dépassé 40% depuis 45 ans (hormis en 2002 lors d'Expo 02) et qu'il est resté stagnant pendant toutes ces années, cette circonstance particulière ne s'est pas sensiblement modifiée depuis l'approbation du plan le 21 avril 1982 ; une révision du plan sur cette base n'est donc pas justifiée. dd) Il se pose la question de savoir si les difficultés rencontrées par la recourante pour construire un hôtel peuvent constituer une nouvelle circonstance justifiant la révision du plan. Le tribunal constate que le PEP du 21 avril 1982 a été révisé en 1996 et ces modifications ont été approuvées par le département le 10 mars 1997. Il est incontesté que l'affectation hôtelière de la zone n'a pas été remise en question ; au contraire, l'un des objectifs de cette révision était d'en renforcer le caractère touristique. De même, le plan directeur communal approuvé par le département le 28 mai 1997 a confirmé la destination hôtelière de la zone en question. Enfin, l'adoption du plan général d'affectation de la commune le 17 juin 2003 par le Département des infrastructures n'a pas modifié non plus le plan partiel d'affectation en confirmant implicitement l'affectation hôtelière de la zone concernée. La recourante aurait pu se plaindre de ce que l'affectation de son terrain en zone hôtelière ne réponde plus aux conditions actuelles à chaque étape de la planification (cf. ATF 104 Ia 67 = JdT 1980 p. 30), mais elle ne l'a pas fait. De toute manière, même si le secteur de l'hôtellerie à Yverdon-les-Bains n'est pas particulièrement prospère, il ne peut être nié à la commune le droit de prévoir une planification à long terme. Ceci d'autant plus que, contrairement à la situation de l'hôtellerie en Suisse et dans le canton de Vaud, le nombre de nuitées a augmenté de manière sensible à Yverdon-les-Bains depuis l'adoption du PEP en 1980 ; le maintien du taux d'occupation depuis 45 ans résulte d'ailleurs de la mise en exploitation pendant la période concernée de l'Hôtel des Bains. Enfin, même si l'arrivée d'un nouvel hôtel d'une centaine de chambres dans cette ville devait provoquer la fermeture d'autres établissements hôteliers de la place, en raison du faible taux d'occupation et de la loi du marché, cet élément n'est pas incompatible avec l'objectif de l'autorité intimée de maintenir l'affectation hôtelière. Ainsi, les difficultés rencontrées par la recourante pour construire un hôtel constituent une circonstance nouvelle qui ne porte pas sur des éléments déterminants pour la planification et elle n'est pas importante au point qu'une adaptation du plan paraisse nécessaire.

E. 2

Il se pose encore la question de savoir si le maintien de la zone hôtelière entraîne des restrictions qui sont compatibles avec la garantie de la propriété, protégée par l'art. 26 de la constitution (anciennement art. 22ter aCst). La jurisprudence relative à l'art. 22ter aCst peut être reprise, car les deux dispositions ont une portée semblable. Cette garantie de la propriété n'est pas absolue. Des restrictions au droit de propriété sont admissibles et compatibles avec la constitution si elles reposent sur une base légale, sont justifiées par un intérêt public suffisant, et respectent le principe de la proportionnalité (cf. art. 36 al. 1 à 3 Cst et les ATF 121 I 117 consid. 3b p. 120 ; 120 Ia 126 consid. 5a p. 142 , 270 consid. 3 p. 273 ; 119 Ia 348 consid. 2a p. 353). a) La jurisprudence distingue la base légale formelle de

la base légale matérielle. La base légale formelle est une règle de droit adoptée par le législateur, qui est en général assujettie au référendum ; la base légale matérielle est une règle de droit adoptée par un autre organe que le législateur, en vertu d'une délégation législative (arrêts TA GE 2001/0025 du 20 juin 2004, GE 2000/0097 du 22 avril 2004 et GE 1998/0035 du 7 juillet 2004). Lorsque la restriction au droit fondamental en cause repose sur une base légale matérielle, la jurisprudence fixe les conditions que doit respecter la délégation législative. Pour être valable, la délégation ne doit pas être exclue par la constitution cantonale, être prévue par une base légale formelle soumise au référendum, être limitée à un domaine déterminé et préciser les règles primaires de la réglementation à adopter. Mais la délégation de compétence en faveur du législateur communal n'a pas besoin d'être délimitée aussi strictement quant à son objet qu'une délégation en faveur de l'autorité exécutive cantonale ou communale; en pareil cas la délégation législative précise la répartition des compétences entre canton et commune sans porter atteinte au principe de la séparation des pouvoirs et au contrôle démocratique (voir ATF 104 Ia 340 consid. 4b = JT 1979 I 342 et ATF 102 Ia 10 consid. 3b = JT 1978 I 371); cependant, dans le domaine de l'aménagement du territoire, il faut que le principe même de la restriction prévue par un plan d'affectation communal soit contenu dans la délégation législative cantonale (ATF 106 Ia 366 consid. 2). En l'espèce, l'art. 47 al. 1 1^{ère} phrase LATC prévoit que les plans et les règlements d'affectation fixent les prescriptions relatives à l'affectation des zones et au degré de sensibilité au bruit, ainsi qu'à la mesure de l'utilisation du sol. Cette disposition constitue une base légale formelle suffisante avec une délégation législative permettant aux communes de fixer dans leur règlement d'affectation la création et le maintien d'une zone hôtelière. b) La mesure de planification visant le maintien de l'affectation hôtelière doit encore répondre à un intérêt public pour être compatible avec la garantie de la propriété. Il faut que l'intérêt public allégué soit suffisamment important pour justifier une atteinte à des intérêts privés. La solution de cette question dépend de la comparaison des intérêts en présence (ATF 91 I 329 consid. 2 p. 335). Une mesure d'aménagement du territoire qui n'est pas ou plus justifiée par un intérêt public prépondérant n'est en principe pas compatible avec la garantie constitutionnelle de la propriété. L'autorité doit vérifier si, compte tenu de l'évolution des circonstances, le maintien de la réglementation critiquée est toujours compatible avec la garantie de la propriété (ATF 120 Ia 227 précité consid. 2c p. 232). D'une part, la planification doit être, au besoin, mise en accord avec la situation concrète ; d'autre part, un plan de zones ne peut atteindre son but que s'il a une certaine stabilité. Il ne peut donc être modifié que pour des motifs importants ; plus il est récent, plus on doit pouvoir compter sur sa stabilité, de même que plus les modifications envisagées sont incisives, plus les motifs militant en faveur d'une modification doivent être importants. Ainsi la pesée des intérêts publics et privés qui doit précéder l'adoption de mesures de planification n'est complète que si l'exigence de la stabilité du plan est suffisamment prise en considération (ATF 113 Ia 444 = JdT 1989 p. 429 consid. 5b p. 435 et les références citées). c) En l'espèce, le plan a été révisé en 1996 et les modifications ont été approuvées en 1997 ; le caractère touristique de la zone a été confirmé, et même renforcé ; ensuite, l'adoption du plan directeur communal le 28 mai 1997 a également maintenu la vocation hôtelière de la zone en question et l'adoption du plan général d'affectation de la commune le 17 juin 2003 n'a pas modifié non plus l'affectation hôtelière de la zone concernée alors que l'ensemble des plans spéciaux ont fait l'objet d'un réexamen. La destination hôtelière de la zone a donc été confirmée récemment. L'exigence de la stabilité du plan revêt ainsi en l'espèce une importance particulière. En outre, la volonté de la municipalité de réserver une

zone pour satisfaire aux besoins de la ville en hôtellerie n'est pas contraire au plan directeur cantonal. En effet, Yverdon-les-Bains est un des centres les plus importants du réseau urbain cantonal; des efforts doivent être faits dans le but de consolider son rayonnement au-delà du canton et le rôle dévolu aux centres doit être soutenu, notamment par la concentration d'activités économiques et de services diversifiés (voir les éléments prospectifs du plan général d'urbanisation 1.1.1. qui lient les autorités selon l'art. 2 du décret du 20 mai 1987 portant adoption du plan directeur cantonal). L'offre touristique doit également être renforcée, car Yverdon-les-Bains fait partie des stations touristiques du canton (voir carte 1.3.3.1. du plan directeur cantonal). Même si la recourante tente depuis de nombreuses années de réaliser une construction hôtelière, cela ne signifie pas pour autant que ce projet est irréalisable. En effet, nul ne peut présager de l'extension et du développement futurs de cette ville. En outre, une infrastructure de qualité permettrait à celle-ci, en plus du tourisme, de pouvoir accueillir un centre de congrès ou d'autres projets attractifs et répondant aux besoins de l'économie, pouvant apporter une image nouvelle de la ville et une certaine renommée. Cela pourrait inciter des groupements professionnels ou autres sociétés à venir s'installer dans la région, ce qui assurerait un développement de la commune conforme aux objectifs de la planification directrice. Enfin, les terrains se prêtant à une activité hôtelière ne sont pas nombreux ; la parcelle en question correspond à cette destination. d) La recourante invoque les difficultés rencontrées pour construire une exploitation hôtelière dans la zone en question et la rareté des terrains à bâtir à Yverdon-les-Bains, pour permettre la construction de logements et d'établissements médico-sociaux dans le secteur. Mais les seules difficultés liées à la réalisation du projet ne sont pas déterminantes (cf. consid. 1c/dd ci-dessus ; voir aussi ATF 97 I 643 = JdT I 1972 p. 295 consid. 5b p. 302). Concernant les besoins en terrains à bâtir, la planche VI du plan directeur communal intitulée « Annexes : Références et Capacités » démontre que le potentiel de création de logements est de grande importance ; la croissance potentielle du nombre d'habitants par rapport à 1994 se trouve dans un rapport de 0 à 11'470. Dès lors que la commune dispose de réserves suffisantes de terrains constructibles, il n'existe aucun besoin pressant d'affecter les terrains en cause pour le logement. S'agissant de l'intérêt de la recourante à pouvoir vendre ses parcelles à un prix avantageux, la jurisprudence a précisé que la garantie constitutionnelle de la propriété ne protège nullement la valeur spéculative d'un terrain (ATF 103 Ia 586 consid. 2b p. 590). C'est ainsi que le seul intérêt financier du propriétaire à une exploitation du bien-fonds la plus rentable possible ne prime pas sur l'intérêt à la conservation d'un objet digne de protection (ATF 120 Ia 284-285 consid. 6c et 118 Ia 394 consid. 5e ; sur la portée de l'intérêt strictement financier du propriétaire, voir aussi les ATF 114 Ia 369 consid. 4, 109 Ia 263 consid. 5d, 105 Ia 236 consid. 3d, 104 Ia 128 consid. 3, 103 Ia 253-254 consid. 2c et 102 Ia 433-434 consid. 4b). e) Lorsque la restriction de la propriété est fondée sur un intérêt public suffisant, elle ne doit pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre le but d'intérêt public recherché (ATF 103 Ia 586 consid. 2 p. 588). Selon l'art. 4 LATC, lorsque plusieurs mesures permettent d'atteindre l'objectif visé, l'autorité choisit celle qui lèse le moins les intéressés. En l'espèce, le tribunal ne voit pas quelles mesures moins incisives auraient dû être adoptées pour atteindre le but visé. En effet, l'objectif étant de maintenir l'affectation hôtelière de la zone, il implique de refuser une modification du plan en vue de la construction de logements ou d'établissements médico-sociaux. La décision communale est donc la seule mesure adaptée au but recherché.

E. 3

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté et la décision attaquée maintenue. Vu le sort du recours, un émolument de justice doit être mis à la charge de la recourante, qui devra également s'acquitter de dépens (art. 55 LJPA).

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