

VD_OMNI AC.2005.0280 vom 25. Juni 2007

VD Tribunal cantonal, 2007-06-25, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2005.0280

FR: VD_OMNI AC.2005.0280 du 25 juin 2007

IT: VD_OMNI AC.2005.0280 del 25 giugno 2007

Regeste

HÔTEL DE L'EUROPE SA, CLAROTEL SA, SOCIETE ANONYME HÔTELIÈRE MONTREUX, SOCIETE ANONYME DU GRAND HÔTEL Excelsior et Bon Port, HÔTEL SUISSE MAJESTIC SA/Département des institutions et des relations extérieures, CONSEIL COMMUNAL DE MONTREUX | Toute restriction au droit constitutionnel à la liberté économique doit respecter l'égalité de traitement entre concurrents directs; cette égalité de traitement n'est cependant pas absolue et autorise des différences, à condition que celles-ci reposent sur une base légale et répondent à des critères objectifs; en l'espèce, ces deux exigences sont réalisées; en effet, les mesures d'aménagement litigieuses reposent sur une base légale formelle (art. 47 LATC et 15 LAT) et le choix des six établissements concernés se fonde sur des critères de distinction objectifs.

Erwägungen

E. 1

ère phrase de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (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 d'une zone hôtelière. L'art. 15 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT) constitue d'ailleurs aussi une base légale permettant de définir et de regrouper dans la zone à bâtir les différentes affectations conformes aux buts et principes régissant l'aménagement du territoire et aux objectifs de développement fixés par les plans directeurs, telles que les zones hôtelières ou de cure (Brandt, Commentaire LAT, ad art. 18 N. 14 p. 8). b) A la différence des autres droits fondamentaux, comme la garantie de la propriété (ATF 111 Ia 93 consid. 2b p. 98), n'importe quel intérêt public ne suffit pas à justifier une restriction à la garantie de la liberté économique; la jurisprudence a tout d'abord limité l'intérêt public aux mesures de police qui tendent à sauvegarder la tranquillité, la sécurité, la santé et la moralité publiques, à préserver d'un danger ou à l'écartier, ou encore à prévenir les atteintes à la bonne foi en affaires par des procédés déloyaux et propres à tromper le public (ATF 114 Ia 34 consid. 2a p. 36 et références citées); par la suite, elle a étendu la notion d'intérêt public justifiant des restrictions à la liberté économique aux motifs de politique sociale (ATF 97 I 499 ss et les ATF 120 Ia 126 consid. 4a p. 132; ATF 119 Ia 59 consid. 6a p. 67). Les mesures de politique sociale sont celles "qui tendent à procurer du bien-être à l'ensemble ou à une grande partie des citoyens ou à accroître ce bien-être par l'amélioration des conditions de vie, de la santé ou des loisirs (SJ 1997, 421, 428). Ont été considérées comme des mesures de politique sociale les prescriptions cantonales relatives à la fermeture des magasins (ATF 97 I 505), les normes

tendant à combattre la pénurie de logements et à protéger les locataires (ATF 99 Ia 604), celles qui visent à protéger les consommateurs, par exemple contre un endettement excessif (ATF 120 Ia 299), celles qui sont sensées protéger les jeunes et les faibles contre la passion du jeu et la perte d'argent (ATF 120 Ia 126), les dispositions qui limitent le droit des médecins de vendre des médicaments afin de maintenir un réseau de pharmaciens (ATF 119 Ia 433), la prescription réservant la vente des comprimés de vitamine C aux seules pharmacies et droguerie (ATF 99 Ia 370) (pour cette énumération, v. Auer, Malinverni et Hottelier, op. cit. p. 354). Plus largement encore, d'autres intérêts publics, tels que l'aménagement du territoire, la protection de l'environnement, la politique énergétique, la protection d'une langue minoritaire, etc., peuvent justifier une restriction à la liberté économique (cf. Jean-François Aubert, Pascal Mahon, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, Zurich, Bâle, Genève 2003 p. 243). En revanche, le Tribunal fédéral a toujours exclu des intérêts publics susceptibles de justifier une atteinte à la liberté économique les mesures qu'il qualifiait, sous l'empire de la Constitution de 1874, de "mesures de politique économique" (Jean-François Aubert, Pascal Mahon, Ibidem). Sont ainsi prohibées les mesures qui ont pour but d'entraver la libre concurrence, d'avantager certaines entreprises ou certaines formes d'entreprises, et qui tendent à diriger la vie économique selon un plan déterminé (ATF 114 Ia 34 consid. 2a p. 36 ; ATF 111 Ia 186 consid. 2b ; ATF 110 Ia 102 consid. 5a et les arrêts cités). aa) En l'espèce, les buts de la planification communale, énoncés à l'art. 1 RPA, sont formulés de la manière suivante : « En tant qu'activité de base du tourisme de Montreux et de sa région, l'hôtellerie nécessite une zone spécifique avec ses caractéristiques et ses besoins. La zone hôtelière vise le maintien fonctionnel et physique d'établissements hôteliers marquant la vie et la renommée touristique de Montreux. A ce titre, elle a pour buts : - la définition de conditions favorisant l'hôtellerie ; - le maintien de l'affectation hôtelière, voire le retour à l'affectation hôtelière ; - le maintien du bâtiment en tant qu'élément d'intérêt urbanistique et architectural ; - le maintien et l'amélioration qualitative d'espaces extérieurs ; - l'organisation et le traitement des besoins en places de parc ; - l'encouragement à la qualité urbanistique et architecturale. [...] » bb) Il faut au préalable relever que la région de Montreux a une vocation touristique manifeste ; il s'agit d'un lieu de villégiature et de congrès renommé. Il ressort du rapport de la municipalité du 18 septembre 2001 (rapport 47 OAT) que le nombre de lits est passé de 4'800 en 1977 à 3'000 à l'heure actuelle. Le PPA litigieux a été adopté afin de freiner cette tendance de disparition des structures d'accueil hôtelières, qui serait de nature à nuire à la réputation de Montreux, comme ville de villégiature et de congrès, et à modifier le visage architectural et urbanistique de la commune. Le plan directeur communal approuvé le 26 février 2001 par le Conseil d'Etat prévoit d'ailleurs les objectifs suivants à son chapitre 9 (p. 65ss) : « renforcer et compléter les différentes tendances du tourisme montreuisien ; mieux tirer parti des potentialités et des richesses offertes par le territoire ; renforcer les synergies entre l'économie, le tourisme et la ville ; soutenir la promotion économique et touristique régionale par le rayonnement de Montreux, développer l'hôtellerie en priorité ». En outre, l'art. 1.3.3.1 du plan directeur cantonal, adopté par le Grand Conseil le 20 mai 1987, répertorie la Commune de Montreux comme une station touristique importante et fixe notamment comme objectif de promouvoir, à l'échelle des régions, une offre touristique diversifiée de qualité, en favorisant la complémentarité des équipements (objectif 1.3.3.a du plan directeur cantonal) ; et la carte 1.3.3.5. relative aux aires touristiques mentionne enfin expressément pour la région de Montreux le renforcement de l'offre touristique . , cc) Ainsi, la volonté de sauvegarder une structure hôtelière à Montreux

s'intègre dans les objectifs de développement retenus par la planification directrice cantonale et communale et répond à un intérêt public important, compatible avec la garantie constitutionnelle de la liberté économique. En effet, il ne s'agit pas d'une mesure destinée à favoriser une branche économique ou une certaine forme d'activité, mais d'une mesure de planification de la mise en oeuvre d'un objectif de développement justifié et par des motifs prépondérants d'aménagement du territoire, même si elle a une incidence sur les possibilités de mise en valeur des biens-fonds concernés en fixant une affectation conforme aux structures et aux exploitations existantes. L'arrêt cité par les recourantes (ATF 111 Ia 23) ne saurait modifier cette appréciation. Il concerne en effet la loi genevoise réglementant les possibilités de transformations d'immeubles d'habitation. Le Tribunal fédéral a jugé que le souci de préserver un nombre suffisant de résidences meublées et d'hôtels à Genève répondait à un intérêt public relevant de préoccupations de politique sociale, dans la mesure où les résidences et hôtels concernés servaient de maisons d'habitation répondant aux besoins prépondérants de la population et pas simplement de lieu de séjour temporaire (ATF 111 Ia 23 consid. 4a p. 29). En revanche, la question se présenterait différemment si l'interdiction de transformer les hôtels en locaux commerciaux affectait également les hôtels destinés principalement à recevoir une clientèle de passage, car la mesure aurait pour effet de favoriser le tourisme et ne répondrait plus aux buts de politique sociale recherchés par le législateur cantonal (ATF 111 Ia 2

E. 3

1 consid. 4c p. 29-30). Le Tribunal fédéral se limite donc à préciser que si les mesures destinées à maintenir les maisons d'habitation répondant aux besoins prépondérants de la population répondent à un but de politique sociale compatible avec la liberté économique, ces mesures ne peuvent alors être utilisées pour favoriser le tourisme. Dans l'affaire qui nous occupe, la situation est différente puisque le but visé correspond à des objectifs d'aménagement du territoire, tels qu'ils sont prévus dans le plan directeur cantonal et communal. c) Il convient encore d'examiner si la mesure est conforme au principe de proportionnalité. Conformément au principe de la proportionnalité exige que, les mesures, prises doivent non seulement être justifiées par un intérêt public prépondérant, mais encore se limite à ce qui est nécessaire pour la protection de celui-ci but (ATF 117 Ia 318 consid. 4b et les références citées). Lorsque plusieurs mesures permettent d'atteindre l'objectif recherché, l'autorité doit alors appliquer celle qui lèse le moins les intéressés (art. 4 LATC). aa) En l'espèce, l'art. 6 RPA impose aux six établissements hôteliers concernés une affectation principale essentiellement hôtelière. Pour sa part, l'art. 7 RPA prévoit à l'alinéa 1 l'autorisation d'autres affectations compatibles avec l'hôtellerie (commerces, hôtellerie paramédicale, « wellness », cabinets de médecins liés à l'hôtellerie paramédicale, cinémas, art, artisanat en relation avec une vocation d'animation de l'hôtellerie), et à l'alinéa 2 l'autorisation d'affecter une partie de l'hôtel en apparthôtel. Enfin, l'art. 8 RPA réserve la possibilité de changer d'affectation à la condition que la preuve soit apportée que la nouvelle affectation projetée est indispensable pour atteindre les autres buts du PPA (al. 1) ; l'alinéa 2 précise que la municipalité déterminera les nouvelles affectations sur la base d'éléments objectivement fondés et de cas en cas, et qu'à cette fin, d'entente avec le requérant, elle fera appel à un expert neutre. bb) Ainsi, malgré les atténuations apportées au principe de l'obligation de maintenir une affectation hôtelière, le tribunal constate que les propriétaires des établissements concernés sont fortement limités dans les possibilités de changer l'affectation hôtelière. L'art. 8 RPA délègue à la municipalité la compétence d'autoriser un changement d'affectation, mais et ne

fixe pas de manière claire les conditions nécessaires pour qu'un tel changement soit autorisé, ni même le type de changement d'affectation qui peut être envisagé. Les recourantes ne pourront demander un changement d'affectation qu'à la condition que la nouvelle affectation soit nécessaire pour atteindre les autres buts du PPA (art. 8 al. 1 RPA). Ainsi, en cas d'activité hôtelière non rentable, ou si les frais d'entretien nécessaires ne peuvent être couverts par les revenus de l'activité hôtelière, les exploitants seront contraints de maintenir l'affectation hôtelière, ou de demander à la municipalité un changement d'affectation sans même connaître le type d'affectation qui serait autorisé. En effet, si l'on comprend l'objectif de la commune visant à sauvegarder une certaine vocation hôtelière à Montreux, il faut encore que les mesures envisagées soient propres à maintenir les conditions d'exploitation indispensables pour le maintien de l'activité hôtelière et ne portent pas atteinte de manière disproportionnée aux intérêts privés. L'intervention de l'Etat dans la liberté économique des recourantes entraîne des restrictions excessives qui peuvent empêcher les changements partiels de destination nécessaires pour assurer le financement des travaux de réfection indispensables au maintien des structures hôtelières. cc) Le recours doit donc être partiellement admis sur ce point et le dossier retourné à la municipalité afin qu'elle fixe déjà dans la réglementation du plan partiel d'affectation les conditions des changements de destinations réservés par l'art. 8 RPA du règlement, d'entente avec les sociétés propriétaires, et en veillant dans la mesure du possible à maintenir une affectation hôtelière prépondérante pour les bâtiments concernés. Si les modifications apportées à l'art. 8 du règlement RPA ne sont pas susceptibles de toucher des intérêts dignes de protection, il appartiendra à la municipalité de les soumettre au conseil communal par le dépôt d'un nouveau préavis (art. 58 al.

E. 4

LATC); en revanche, si ces modifications sont susceptibles de toucher des intérêts dignes de protection, elles devront faire l'objet d'une enquête publique complémentaire au sens de l'art. 58 al. 5 LATC. d) cc) La planification communale a aussi pour but de maintenir les bâtiments concernés en tant qu'éléments d'intérêt urbanistique et architectural, il faut relever alors que cinq d'entre eux sont déjà à l'inventaire selon l'article 49 de la loi vaudoise du 10 décembre 1969 sur la protection de la nature, des monuments et des sites (LPNMS). aa) La loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC) attribue aux communes la compétence d'adopter des zones à protéger au sens de l'art. 17 al. 1 LAT en prévoyant à l'art. 47 LATC que les plans d'affectation peuvent contenir des dispositions relatives notamment aux paysages, aux sites, aux rives de lacs et de cours d'eau, aux localités et aux ensembles ou aux bâtiments méritant protection (art. 47 al. 2 ch. 2 LATC). Les communes peuvent également prévoir des dispositions relatives à la création et à la préservation d'espaces verts ainsi qu'à la plantation et à la protection des arbres (art. 47 al. 2 ch. 4 LATC). Les communes ont ainsi la possibilité d'intégrer dans leur plan d'affectation des règles matérielles visant la protection de bâtiments dignes d'intérêt en application de l'art. 47 al. 2 ch. 2 LATC. L'art. 2 du règlement d'application du 22 mars 1989 de la LPNMS (RPNMS) prévoit en effet que les autorités communales doivent tenir compte des objets méritant d'être sauvegardés (notamment ceux mis à l'inventaire ou soumis à la protection générale) en élaborant leurs plans d'affectation. Cette disposition reprend d'ailleurs les principes de coordination qui résultent du droit fédéral (art. 2 al. 1 et 25a al. 4 LAT) et du droit cantonal (art. 2 LATC et 2 RATC). bb) La jurisprudence du tribunal a confirmé à plusieurs reprises la nécessité de coordonner les mesures d'aménagement du territoire avec les objectifs de protection résultant de la

LPNMS, notamment en ce qui concerne les bâtiments mis à l'inventaire ou ceux qui ont fait l'objet d'une qualification lors des travaux du recensement architectural du canton de Vaud (voir notamment les arrêts TA AC . 2006.0113 du 12 mars 2007 ; , AC . 2004.0031 du 21 février 200

E. 6

et AC . 2004.0003 du 29 décembre 2005) . cc) En l'espèce, Le fait de vouloir renforcer cette protection par le maintien de l'affectation hôtelière est une mesure complémentaire adéquate qui renforce l'objectif de protection . Il a en effet été admis par la jurisprudence du Conseil d'Etat , que la réglementation communale peut fixer, le cas échéant, la destination des locaux conformément aux structures anciennes existantes (Eric Brandt , Les plans d'affectation dans le contentieux administratif vaudois, RDAF 1986 213 et ss, p. p. 253). Le maintien de l'affectation conforme aux anciennes structures constitue une mesure adaptée qui assure la préservation des bâtiments dans le mode d'utilisation pour lequel ils ont été conçus. Mais les restrictions qui en résultent ne doivent pas avoir pour effet de vider le bien - fonds de sa substance économique au point d'empêcher le financement des travaux d'entretien et de restauration indispensables au maintien du bâtiment. En l'espèce l'espèce , l'Aussi , les mesures visant à limiter les transformations extérieures du bâtiment au niveau de son architecture sont proportionnées à l'objectif de maintien de sa valeur historique , (art. 9ss RPA) et elles n'ont pas été contestées par les recourantes doivent être maintenues; elles n'ont d'ailleurs pas été contestées par les recourants . e d) Une restriction à l'art. 27 Cst doit en outre respecter le principe de l'égalité entre concurrents directs. Par concurrents directs, on entend les membres de la même branche économique, qui s'adressent au même public avec des offres identiques et pour satisfaire les mêmes besoins (ATF 125 I 431 consid. 4b/aa; 125 II 129 consid. 10b p. 149 s., 121 I 129 consid. 3b et les arrêts cités). aa) L'égalité de traitement entre concurrents n'est cependant pas absolue et autorise des différences, à condition notamment que celles-ci reposent sur une base légale et répondent à des critères objectifs. Sont prohibées les mesures de politique économique ou de protection d'une profession qui entravent la libre concurrence en vue de favoriser certaines branches professionnelles ou certaines formes d'exploitation (ATF 128 I 3 consid. 3a et 3b p. 9; 125 I 209 consid. 10a p. 221 et les arrêts cités), ou encore qui visent à favoriser certains administrés ou certaines formes d'entreprises et tendent à diriger l'activité économique selon un plan déterminé (ATF 111 Ia 184 et réf. cit.). En revanche, des motifs de police tels que la nécessité de ne pas entraver exagérément la circulation ou encore le manque de place peuvent être pris en considération pour statuer sur une demande d'autorisation (ATF 121 I 129, 258 consid. 3b; 111 Ia 184). bb) En l'espèce, comme on l'a vu ci-dessus (consid. 1a), les mesures d'aménagement litigieuses reposent sur une base légale formelle (art. 47 LATC et 15 LAT). D'autre part, le choix des six établissements concernés se fonde sur des critères objectifs. En effet, une liste a été dressée en ne tenant pas compte des établissements dont la capacité d'accueil était largement inférieure à 100 lits, afin d'examiner parmi les hôtels représentatifs de Montreux lesquels bénéficiaient de mesures visant à protéger leur affectation hôtelière. Ce tri a permis de distinguer cinq hôtels (Eden au Lac, Excelsior, Suisse et Majestic, Golf Hôtel et Villa Toscane) pour lesquels aucune protection juridique n'assurait le maintien de l'affectation (cf. rapport OAT, p. 3), mais qui bénéficient en revanche d'une protection au sens de la loi vaudoise du 10 décembre 1969 sur la protection de la nature, des monuments et des sites (LPNMS). Enfin, ces différents hôtels sont localisés dans un rayon restreint par rapport « aux générateurs » de touristes et congressistes (cf. rapport OAT, p. 4). Le tri repose dès lors sur des critères de distinction objectifs, et il se

fonde sur un besoin de créer un dispositif de protection suffisant là où il n'existe pas et où il est justifié pour des raisons urbanistiques et architecturales, de sorte que l'égalité de traitement entre concurrents directs n'est pas violée. Le cas de l'hôtel Europe est particulier, puisqu'il est actuellement affecté à une école hôtelière. Toutefois, son intégration au PPA est justifiée, car ses caractéristiques sont similaires à celles des autres établissements concernés. cc) Il est vrai que la commune a adopté une mesure spéciale pour l'ancien hôtel "National" en permettant le changement d'affectation en habitation alors que le bâtiment correspond aux critères qui ont permis d'intégrer les six établissements dans la planification contestée. Toutefois, la commune avait déjà admis la possibilité de transformer l'hôtel en habitation lors de l'adoption du plan partiel d'affectation de l'Hôtel National approuvé par le Conseil d'Etat le 17 octobre 1990 et le nouveau plan partiel d'affectation "Le National" a été adopté alors que l'hôtel n'était plus en exploitation. e) En définitive, il appartiendra à la municipalité d'examiner en collaboration avec les sociétés propriétaires des six hôtels visés par la planification contestée, quels sont les changements d'affectation qui devraient être envisagés pour assurer le maintien des structures existantes, et en particulier, le financement des travaux d'entretien et de réfection nécessaires, afin de répondre aux objectifs de développement et d'aménagement du territoire de la commune, en particulier, le financement des travaux d'entretien et de réfection nécessaires au maintien et à la mise en valeur des bâtiments et des structures hôtelières qui doivent être maintenues pour répondre aux objectifs de développement et d'aménagement du territoire de la commune; il appartiendra ensuite à la municipalité d'adapter la planification en réservant les possibilités de changement d'affectation qui paraissent indispensables. 2. Il résulte ainsi des considérants qui précèdent que le recours doit être partiellement admis et les décisions attaquées annulées; le dossier est retourné à la municipalité afin qu'elle complète l'art. 8 du règlement du plan contesté dans le sens des considérants. Les frais de justice seront laissés à la charge de l'Etat, qui n'a pas soulevé d'objection à l'adoption d'une telle planification et une indemnité sera allouée aux recourantes à titre de dépens.

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