

BGer 1C_504/2010 vom 18. Juli 2011

Bundesgericht, 2011-07-18, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_504_2010

FR: TF 1C_504/2010 du 18 juillet 2011

IT: TF 1C_504/2010 del 18 luglio 2011

Erwägungen

E. 1

Dirigé contre une décision rendue dans un domaine relevant du droit public des constructions, le recours est recevable comme recours en matière de droit public conformément aux art. 82 ss LTF, aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF n'étant réalisée. Les conditions posées à l'art. 89 al. 1 LTF pour reconnaître aux recourants la qualité pour agir sont à l'évidence remplies. Il en va de même des autres conditions de recevabilité, de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière.

E. 2

Les recourants reprochent à la cour cantonale d'avoir écarté sans motivation leur requête visant à ce que le Service du logement et des gérances de la Ville de Lausanne explicite le montant mensuel de 2'600 fr. retenu comme limite supérieure des loyers correspondant aux besoins prépondérants de la population lausannoise pour les appartements de cinq pièces et plus et d'avoir violé ainsi leur droit d'être entendus consacré à l'art. 29 al. 2 Cst.

E. 2.1

Le droit de faire administrer des preuves découlant du droit d'être entendu garanti par cette disposition suppose que le fait à prouver soit pertinent, que le moyen de preuve proposé soit nécessaire pour constater ce fait et que la demande soit présentée selon les formes et délais prescrits par le droit cantonal. Cette garantie constitutionnelle n'empêche pas l'autorité de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 134 I 140 consid. 5.3 p. 148).

E. 2.2

Le montant de 2'600 fr. invoqué comme limite au-delà de laquelle le loyer d'un appartement de cinq pièces et plus ne correspondrait plus aux besoins prépondérants de la population lausannoise se fonde sur un document intitulé "Vacance des logements à louer et à vendre selon la taille et les loyers à Lausanne", dans son état au mois de juin 2010, établi par le Service du logement et des gérances de la Ville de Lausanne, qui détermine le taux de vacance par catégories de logement selon trois types de loyers (loyers abordables, intermédiaires et supérieurs). Suivant ce document, les premiers s'entendent de ceux qui correspondent aux revenus de la majorité de la population, les seconds de ceux situés entre les loyers correspondant aux revenus de la majorité des ménages lausannois et le prix estimé des loyers de logements ordinaires, rénovés ou neufs, et les derniers des loyers qui excèdent le prix des logements ordinaires et neufs. Ces seuils ont été fixés sur la base du revenu des habitants à partir de leur déclaration d'impôt et de la part de celui-ci, estimée à 25%, qui est attribuée aux loyers en ville de Lausanne, suivant la jurisprudence cantonale

accessible sur le site internet du tribunal (cf. arrêt FO.2007.0004 du 22 février 2008). La question de savoir si ce libre accès suffit à respecter le droit d'être entendus des recourants peut rester indéterminée. La cour cantonale ne s'est en effet pas uniquement fondée sur ce document pour retenir que, sous réserve de celui versé par les époux G. _____ et H. _____, le niveau des loyers des appartements litigieux excédait le montant considéré comme abordable pour la majorité de la population. Elle s'est aussi référée au montant particulièrement élevé de la taxation de l'immeuble par l'Etablissement cantonal d'assurance contre l'incendie et les éléments naturels ainsi qu'aux caractéristiques intrinsèques des appartements et à leur situation dans leur environnement, qualifié de privilégié, que la jurisprudence prend comme critères pour apprécier si un logement fait partie de la catégorie de ceux soumis à pénurie répondant à un besoin prépondérant de la population. Enfin, elle a retenu que le niveau des loyers pratiqué dans l'immeuble en cause était sans rapport avec le loyer objectif qui pouvait être dégagé pour les appartements en cause suivant la méthode généralement utilisée dans l'application de la LDTR.

E. 2.3

La cour cantonale n'a donc pas violé le droit d'être entendus des recourants en considérant que le dossier était complet et lui permettait de statuer en connaissance de cause sans devoir interpellier le Service du logement et des gérances de la Ville de Lausanne.

E. 3

Les recourants soutiennent que la décision de la cour cantonale de confirmer l'octroi de l'autorisation d'aliéner en bloc les appartements qu'ils occupent dans l'immeuble sis au n° 32 de l'avenue Charles-Secrétan à Lausanne reposerait sur une application arbitraire de la législation et de l'art. 4 LAAL. Ils estiment que l'exigence d'une pénurie qualitative de logements ne ressortirait pas de la loi et contestent la pertinence de la référence faite à la LDTR.

E. 3.1

Sous réserve des cas visés à l'art. 95 let. c à e LTF, la violation du droit cantonal ne constitue pas un motif de recours. Elle peut en revanche être constitutive d'une violation du droit fédéral au sens de l'art. 95 let. a LTF, telle que l'interdiction de l'arbitraire ancrée à l'art. 9 Cst. (ATF 133 III 462 consid. 2.3 p. 466). Appelé à revoir l'application faite d'une norme cantonale sous cet angle, le Tribunal fédéral ne s'écarter de la solution retenue que si celle-ci apparaît insoutenable ou en contradiction manifeste avec la situation effective, ou encore si elle a été adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain. En outre, il ne suffit pas que les motifs de la décision critiquée soient insoutenables, encore faut-il que cette dernière soit arbitraire dans son résultat (ATF 136 I 309 consid. 2.2.2 p. 318; 135 V 2 consid. 1.3 p. 4), ce qu'il revient à la partie recourante de démontrer conformément aux exigences de motivation déduites de l'art. 106 al. 2 LTF (ATF 133 II 396 consid. 3.2 p. 400).

E. 3.2

Selon l'art. 2 al. 1 LAAL, l'aliénation à titre onéreux, sous quelque forme que ce soit, d'un appartement à usage d'habitation jusqu'alors loué, est soumise à autorisation. En vertu de l'art. 4 al. 1 LAAL, l'autorisation est accordée lorsque l'appartement concerné n'appartient pas à une catégorie où sévit la pénurie de logements (let. a), lorsqu'il est soumis au régime de la propriété par étages ou à une forme de propriété analogue dès la construction de l'immeuble, ou a été inscrit comme tel au registre foncier avant le 7 octobre 1989 qu'il ait ou

non déjà été cédé de manière individualisée (let. b) ou lorsqu'il est acquis par son locataire actuel sans que celui-ci ait été placé devant l'alternative d'acheter son logement ou de partir (let. c). L'autorisation est également accordée lorsque d'autres circonstances commandent l'aliénation (al. 2). Elle peut être soumise à certaines conditions, notamment concernant le relogement du locataire. Le Département requiert alors l'inscription de leur mention au registre foncier (al. 3).

E. 3.3

Il est constant qu'il existe une pénurie quantitative de logements de six pièces sur le marché locatif lausannois. La contestation porte essentiellement sur le point de savoir s'il est ou non soutenable de faire appel à des critères qualitatifs pour cerner la notion de "logement appartenant à une catégorie où sévit la pénurie" visée à l'art. 4 al. 1 let. a LAAL. S'il est vrai que cette disposition ne fait aucune référence à de tels critères, elle ne l'exclut pas davantage. L'arrêt attaqué ne saurait par conséquent être tenu pour arbitraire pour le seul motif qu'il s'écarterait du texte légal. La jurisprudence admet que l'autorité qui applique le droit puisse s'en écarter s'il existe des motifs sérieux de penser que ce texte ne correspond pas en tous points au sens véritable de la disposition visée et conduit à des résultats que le législateur ne peut avoir voulus et qui heurtent le sentiment de la justice ou le principe de l'égalité de traitement. De tels motifs peuvent résulter des travaux préparatoires, du fondement et du but de la prescription en cause, ainsi que de sa relation avec d'autres dispositions (ATF 134 I 184 consid. 5.1 p. 193; 131 I 394 consid. 3.2 p. 396 et les arrêts cités).

E. 3.4

La cour cantonale s'est basée sur une interprétation systématique, téléologique et historique de l'art. 4 al. 1 let. a LAAL pour conclure que le recours à des critères qualitatifs était conforme à la loi. Elle a tout d'abord relevé que la notion de "logement appartenant à une catégorie où sévit la pénurie" visée à cette disposition était également utilisée dans la LDTR, de sorte que pour en cerner les contours, il était possible de s'inspirer de l'art. 4 du règlement d'application de cette loi, à teneur duquel seuls les logements correspondant par le prix, le nombre de pièces et, de manière générale, les caractéristiques, à un besoin de la population peuvent entrer dans une catégorie touchée par la pénurie, s'agissant de lois complémentaires. Elle a ainsi retenu que les logements conçus selon des typologies architecturales différentes et des critères de qualité supérieurs à la moyenne ne correspondaient pas, par essence, aux besoins de la population (arrêt FO.2002.0035 du 17 juin 2003 consid. 2), respectivement que des appartements dits résidentiels, dont le loyer net objectif et théorique était supérieur à 200 fr. le mètre carré par an, n'entraient pas dans la catégorie de logements où sévit la pénurie (arrêt FO.2005.0020 du 26 avril 2006 consid. 4). La cour cantonale a également relevé que les critères qualitatifs utilisés par la jurisprudence étaient conformes au but de la LAAL, exprimé à l'art. 1 LAAL, qui est de lutter contre la pénurie de logements en conservant sur le marché locatif "certains types d'appartements répondant à un besoin de la population". Elle s'est référée à plusieurs arrêts rendus par le Tribunal fédéral en lien avec une disposition identique du droit neuchâtelois (arrêt 1C_90/2010 du 28 avril 2010 consid. 3; arrêt 1A.296/2004 du 24 mars 2005 consid. 5.3; arrêt 1P.342/1989 du 17 mai 1990 consid. 2b in ZBl 92/1991 p. 502), ajoutant au surplus qu'il n'existait un intérêt public prépondérant à restreindre la garantie de la propriété que si les logements concernés sont, de par leur prix, accessibles à la plus grande partie de la population, le besoin de protection n'étant pas semblable pour les appartements de haut

standing ou de prix élevé. Elle a enfin admis que l'examen des travaux préparatoires ne menait pas à une autre conclusion et ne permettait pas de retenir que seuls des critères quantitatifs devaient être pris en compte dans la définition des logements entrant dans une catégorie où sévit la pénurie. Ces considérations échappent au grief d'arbitraire.

E. 3.5

La LAAL a été adoptée en tant que contre-projet du Conseil d'Etat du canton de Vaud à une initiative de l'Association vaudoise des locataires intitulée "Halte aux congés-ventes", dont l'objectif était d'éviter la diminution du nombre d'appartements à louer dans des catégories de logements à loyer abordable (Bulletin des séances du Grand Conseil du canton de Vaud, automne 1989, p. 889). Cette initiative avait été déposée pour lutter contre les congés-ventes qui touchaient principalement les personnes ayant des difficultés à trouver un appartement à prix abordable correspondant à leurs besoins sur le marché du logement (ibidem, p. 906). Il s'agissait de compléter la LDTR qui s'était révélée incapable de lutter contre ce phénomène à défaut d'être applicable dans les cas où la vente d'appartements loués intervient sans travaux dans l'immeuble. L'objectif poursuivi par la LAAL n'est pas de protéger un locataire individuel, mais de conserver intact un parc locatif en période de pénurie, respectivement certains objets de ce parc locatif, à savoir les appartements répondant à un besoin de la population dont les loyers sont abordables. Ces principes ont été rappelés dans l'exposé des motifs du Conseil d'Etat relatif à cette loi (ibidem, p. 899), puis au cours des débats parlementaires (ibidem p. 970/971). Le Tribunal fédéral a au surplus déjà précisé que la loi vaudoise concernant l'aliénation d'appartements loués avait pour but de lutter contre la pénurie de logements et tendait à empêcher que les appartements loués ou à louer ne soient convertis en logements à acheter et qu'il n'en résulte un rétrécissement du marché locatif des appartements "qui, par leur prix, sont accessibles à la plus grande partie de la population" (cf. arrêt 1P.586/1991 du 1er février 1992 consid. 3b/aa). Or, les appartements de haut standing ou aux loyers élevés ne répondent pas aux besoins de la population que tend à protéger la loi, à savoir les familles et les personnes qui ne disposent que de revenus modestes. Il en va de même des logements qui présentent des caractéristiques hors normes et qui en font des objets particuliers sur le marché immobilier. Le projet de loi cantonale sur la préservation du parc locatif (LPPL) du 15 juin 2011, destiné à remplacer la LAAL et la LDTR, va aussi dans ce sens en excluant du champ d'application de la loi les logements considérés comme résidentiels ou luxueux en raison de leur standing constructif supérieur au parc locatif standard ou de leur surface généreuse (cf. art. 3 let. c et e LPPL). Selon le Conseil d'Etat, la surveillance administrative doit en effet s'exercer sur les logements standards, qui répondent aux besoins prépondérants de la population, et non sur des objets qui ne constituent qu'un segment particulier du parc de logements offerts sur le marché, tel que les immeubles ou les logements qui sont manifestement "résidentiels" ou hors normes (cf. exposé des motifs, juin 2011, ch. 4.2.3, p. 19).

Cela étant, le recours à des critères non seulement quantitatifs mais également qualitatifs analogues à ceux retenus dans la LDTR pour cerner la notion de "logement appartenant à une catégorie où sévit la pénurie" visée à l'art. 4 al. 1 let. a LAAL échappe au grief d'arbitraire.

E. 3.6

Le Tribunal cantonal a relevé, du point de vue qualitatif, que les quatre appartements de l'immeuble sis au n° 32 de l'avenue Charles-Secrétan ont des surfaces particulièrement généreuses de 200 mètres carrés chacun et sont situés dans un immeuble construit au début du XXème siècle, dont les caractéristiques constructives sont celles d'une villa locative résidentielle de haut standing. Outre leurs surfaces atypiques, ils disposent de hauts plafonds, d'une cheminée de salon, de parquets, de vérandas, soit des éléments hors normes par rapport à des objets "traditionnels" du parc des logements en location. Cette villa locative de trois étages sur rez est par ailleurs entourée d'un jardin d'agrément de 1'398 mètres carrés. Les appartements en cause, de par leur situation, leur surface, leurs caractéristiques et leur environnement privilégié, sont de qualités nettement supérieures à la moyenne et ne correspondent ainsi pas à un besoin de la population. Le caractère résidentiel de cet immeuble ressort en outre du montant particulièrement élevé de sa taxation par l'Etablissement cantonal d'assurance contre l'incendie et les éléments naturels laquelle s'élève à 3'941'353 fr. à l'indice actuel de 117 (3'806'606 fr. à l'indice 113 figurant dans la police au dossier) pour un volume total de 4'788 mètres cubes, soit 823 fr. le mètre cube. Enfin, les niveaux de loyers de la plupart de ces logements sont particulièrement élevés, puisqu'ils se montent respectivement à 3'700 fr. par mois (charges comprises, rez-de-chaussée), à 4'300 fr. (charges comprises, 2ème étage) et à 4'700 fr. net (3ème étage). De tels niveaux de loyers excèdent largement ceux que la Ville de Lausanne considère de manière générale comme faisant partie des "loyers intermédiaires" sur son territoire, qui se situent dans une fourchette de 1'800 à 2'600 fr. selon le document "Vacance des logements à louer et à vendre selon la taille et les loyers à Lausanne, - édition juin 2010". Aussi, c'est à juste titre que le Service cantonal de l'économie, du logement et du tourisme a considéré que les appartements litigieux n'appartenaient pas à une catégorie où sévit la pénurie de logements au sens de l'art. 4 al. 1 let. a LAAL.

Les recourants contestent que leurs loyers soient particulièrement élevés. Ils ont produit le courriel d'une régie immobilière lausannoise selon lequel le loyer mensuel net pour cette catégorie d'appartements devrait se situer entre 3'835 fr. et 4'170 fr., soit entre 230 fr. et 250 fr. le mètre carré, et mettent en doute la valeur des statistiques de la Ville de Lausanne. Comme le relève l'arrêt attaqué, les loyers indiqués par la régie concernent les appartements de l'est lausannois et non de l'ensemble de la ville sur lequel se basent les statistiques du Service du logement et des gérances de la ville de Lausanne. De plus, la cour cantonale ne s'est pas uniquement fondée sur ces statistiques pour conclure que les appartements litigieux n'entraient pas dans la catégorie des logements visés par l'art. 4 al. 1 let. a LAAL. Il est manifeste que sous réserve de l'appartement du premier étage, dont le loyer ne correspond pas au prix du marché et qui fait l'objet d'une clause non contestée de relogement en faveur des locataires actuels en cas de résiliation du bail, les loyers s'écartent fortement de ceux qui doivent être considérés comme accessibles pour la majorité de la population pour des appartements de même catégorie, et ceci même si les seuils fixés par la Ville de Lausanne pour les différentes catégories de loyers devaient être revus à la hausse au vu de la situation conjoncturelle. La cour cantonale a au surplus vu un indice supplémentaire du caractère particulièrement élevé des loyers pratiqués dans la taxation du bâtiment par l'Etablissement cantonal d'assurance contre l'incendie et les éléments naturels, qui correspond à un montant de 823 fr. le mètre cube. Or, les recourants ne se prononcent pas sur ce point qui est propre à établir le caractère résidentiel des appartements litigieux. Enfin, comme le relève à juste titre la cour cantonale, l'aliénation ne serait soumise à aucune autorisation sous l'empire de la LPPL puisque la valeur à neuf incendie au mètre cube du bâtiment est supérieure au

montant de 750 fr. le mètre cube fixé à l' art. 3 let . c LPPL.

E. 4

Le recours doit par conséquent être rejeté aux frais de leurs auteurs (art. 65 al. 1 et 66 al. 1 LTF). Ces derniers verseront une indemnité de dépens aux intimées qui obtiennent gain de cause avec l'assistance d'un avocat (art. 68 al. 1 et 4 LTF). L. _____ et K. _____, qui ont agi seuls, ne sauraient en revanche prétendre à des dépens. Il en va de même des autorités qui interviennent à la procédure (art. 68 al. 3 LTF).

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