

# **BGer 1P.457/2000 vom 21. Dezember 2000**

Bundesgericht, 2000-12-21, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1P.457\\_2000](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1P.457_2000)

FR: TF 1P.457/2000 du 21 décembre 2000

IT: TF 1P.457/2000 del 21 dicembre 2000

## **Regeste**

Aménagement du territoire et droit public des constructions

## **Erwägungen**

### **E. 1**

En tant que propriétaire des immeubles dont la démolition a été refusée, la recourante a incontestablement qualité pour agir par la voie du recours de droit public, au sens de l' art. 88 OJ . Les autres conditions de recevabilité posées aux art. 84 ss OJ sont par ailleurs réunies, de sorte qu'il convient d'entrer en matière.

### **E. 2**

La recourante reproche au Tribunal administratif d'avoir arbitrairement reconnu aux intimés la qualité pour recourir contre les autorisations spéciales délivrées par le Service cantonal du logement. a) Selon la jurisprudence, une décision est arbitraire lorsqu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté, ou lorsqu'elle contredit d'une manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité; à cet égard, le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue par l'autorité cantonale de dernière instance que si elle apparaît insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, ou 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 126 I 168 consid. 3a p. 170 et l'arrêt cité). Il n'y a pas arbitraire du seul fait qu'une autre interprétation de la loi soit possible, ou même préférable ( ATF 124 I 247 consid. 5 p. 250/251; 120 Ia 369 consid. 3a p. 373). b) La qualité pour recourir au Tribunal administratif du canton de Vaud est régie principalement par l'art. 37 al. 1 de la loi cantonale sur la juridiction et la procédure administratives du 18 décembre 1989 (LJPA). Dans sa teneur introduite par une loi cantonale adoptée le 26 février 1996, cette disposition accorde le droit de recours à "toute personne physique ou morale atteinte par la décision attaquée et [ayant] un intérêt digne de protection à ce que celle-ci soit annulée ou modifiée". L'art. 37 al. 2 let. a LJPA réserve au surplus les dispositions des lois spéciales reconnaissant le droit de recours à d'autres personnes ou autorités. On cherche toutefois en vain une telle disposition dans la LDTR ou dans son règlement d'exécution, de sorte que l'octroi de l'autorisation de démolir ne peut être contesté, le cas échéant, que par une personne habilitée à recourir selon la règle générale de l'art. 37 al. 1 LJPA. Pour l'essentiel, le texte de cette disposition est identique à celui de l' art. 103 let. a OJ concernant la qualité pour former un recours de droit administratif au Tribunal fédéral. Selon l'exposé des motifs du gouvernement cantonal, il introduit une réglementation uniforme applicable tant aux affaires relevant exclusivement du droit cantonal de procédure qu'à celles visées par les art. 98a al. 3 OJ ou 33 al. 3 let. a LAT, pour lesquelles les critères de l' art. 103 OJ constituent obligatoirement, de par le droit fédéral ( ATF 121 II 39 consid. 2c/cc p. 46, 171

consid. 2a p. 173/174), un standard minimum d'accès à la juridiction administrative cantonale (cf. Bulletin des séances du Grand Conseil du canton de Vaud, séance du 19 février 1996, p. 4487 ss). Dans ces conditions, compte tenu du texte de l'art. 37 al. 1 LJPA et de l'intention dans laquelle le législateur l'a adopté, le Tribunal administratif pouvait sans arbitraire se référer à la jurisprudence du Tribunal fédéral concernant l'art. 103 let. a OJ afin de déterminer si un plaideur a qualité pour agir devant lui. Selon cette jurisprudence, le recourant doit être touché dans une mesure et avec une intensité plus grandes que la généralité des administrés, et l'intérêt invoqué - qui n'est pas nécessairement un intérêt juridiquement protégé, mais qui peut être un intérêt de fait - doit se trouver, avec l'objet de la contestation, dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération; il faut donc que l'admission du recours procure au recourant un avantage de nature économique, matérielle ou idéale. Le recours d'un particulier formé dans l'intérêt de la loi ou d'un tiers est en revanche irrecevable. Ces exigences ont été posées de manière à empêcher l'action populaire dans le domaine de la juridiction administrative fédérale, quand un particulier conteste une autorisation donnée à un autre administré (cf. ATF 124 II 293 consid. 3b p. 304; 121 II 39 consid. 2c/aap. 43, 171 consid. 2b p. 174; 120 Ib 48 consid. 2a p. 51 et les arrêts cités). La qualité pour recourir en application de l'art. 103 let. a OJ est ainsi reconnue au voisin qui devrait tolérer une habitation nouvelle à proximité immédiate de sa propre maison (ATF 104 Ib 245 consid. 7d p. 256; voir aussi ATF 121 II 171 consid. 2b p. 174; 115 Ib 508 consid. 5c p. 511), ou qui serait menacé d'immissions telles que le bruit (ATF 119 Ib 179 consid. 1c p. 183), les odeurs (ATF 103 Ib 144 consid. 4c p. 150) ou les inconvénients causés par le trafic (ATF 112 Ib 170 consid. 5b p. 173). Par ailleurs, il n'est pas nécessaire que l'intérêt du voisin recourant coïncide avec celui protégé par la règle de droit qu'il invoque (ATF 121 II 171 consid. 2b p. 174, 176 consid. 2a p. 177, 120 Ib 379 consid. 4b p. 386, 119 Ib 179 consid. 1c p. 183/184). Dans cette perspective, l'autorité intimée pouvait sans arbitraire retenir qu'en tant que propriétaires voisins, les intimés avaient un intérêt digne de protection à s'opposer à la démolition des immeubles bâtis sur la parcelle de la recourante au profit de bâtiments plus volumineux qui modifieraient sensiblement l'aspect du quartier; de plus, même si une interprétation plus restrictive de la qualité pour agir des intimés aurait également été soutenable (cf. ATF 113 Ia 17 consid. 3a p. 20 et les arrêts cités), elle n'a pas fait preuve d'arbitraire en admettant qu'ils étaient autorisés à invoquer la LDTR en tant que celle-ci s'opposerait, à leur avis, à la réalisation des constructions projetées, puisque, selon la jurisprudence, leur intérêt ne doit pas obligatoirement coïncider avec celui protégé par les règles auxquelles ils se réfèrent (cf. RDAT 1993 II n° 55 p. 136 consid. 3b). Le recours est donc mal fondé sur ce point.

### **E. 3**

La recourante se plaint d'une violation de son droit à la propriété garanti par l'art. 26 al. 1 Cst. et de la liberté économique consacrée à l'art. 27 al. 1 Cst. a) Les restrictions de droit public à la propriété ne sont compatibles avec l'art. 26 Cst. que si elles reposent sur une base légale, sont justifiées par un intérêt public suffisant et respectent les principes de la proportionnalité et de l'égalité devant la loi (art. 36 al. 1 à 3 Cst. ; pour la jurisprudence rendue sous l'empire de l'art. 22ter aCst. , ATF 125 II 129 consid. 8 p. 141; 124 II 538 consid. 2ap. 540; 121 I 117 consid. 3b p. 120; 119 Ia 348 consid. 2a p. 353 et les arrêts cités). Quel que soit l'intérêt public que le législateur cantonal considère comme légitime pour limiter le droit de propriété des destinataires de la norme, il doit veiller à sauvegarder les facultés essentielles de disposition, d'usage et de jouissance qui découlent du droit de propriété et ne pas porter atteinte à la substance de celle-ci en tant qu'institution

fondamentale de l'ordre juridique suisse ( ATF 116 Ia 401 consid. 9a p. 414). Le grief tiré de la violation de la liberté économique - pour autant que la recourante ait qualité pour l'invoquer - n'a pas de portée indépendante et se confond avec celui pris de la violation de la garantie de la propriété ( ATF 113 Ia 126 consid. 8c p. 139). b) La recourante ne conteste pas que le refus de lui délivrer l'autorisation spéciale de démolir requise en application de l'art. 1er al. 1 LDTR repose sur une base légale et qu'il réponde à un intérêt public suffisant en tant qu'il est motivé par la volonté de conserver des logements à loyers modérés (cf. à ce sujet, ATF 101 Ia 502 ; 89 I 178 ). Elle tient en revanche cette décision pour disproportionnée et dénonce la pesée incomplète des intérêts à laquelle se serait livrée l'autorité intimée. aa) Le principe de la proportionnalité suppose que des dispositions limitant le droit de propriété soient aptes à produire les résultats attendus et que ceux-ci ne puissent pas être atteints par des mesures moins restrictives. En outre, il interdit toute limitation qui aille au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics et privés qui sont compromis ( ATF 126 I 112 consid. 5b p. 119/120; 125 I 474 consid. 3 p. 482; 124 I 40 consid. 3e p. 44/45, 107 consid. 4c/aa p. 115; 119 Ia 348 consid. 2a p. 353, 374 consid. 3c p. 377). Lorsque la violation de ce principe est invoquée en relation avec un droit constitutionnel, le Tribunal fédéral examine en principe librement cette question. Il s'impose toutefois une certaine retenue dans l'examen de questions qui relèvent de la pure appréciation ou des circonstances locales, voire techniques, que l'autorité cantonale est mieux à même d'évaluer. Il en va de même lorsqu'il s'agit d'examiner si l'intérêt public est assez important pour prévaloir sur les intérêts publics et privés opposés ( ATF 121 I 117 consid. 3c p. 121; 120 Ia 67 consid. 3b p. 72, 270 consid. 3b p. 275; 119 Ia 348 consid. 2a p. 353, 378 consid. 6a p. 383 et les arrêts cités). bb) L'art. 1er al. 1 LDTR soumet à une autorisation du Département cantonal de l'agriculture, de l'industrie et du commerce, dans les communes où sévit la pénurie de logements, la démolition, la transformation et la rénovation, totales ou partielles, de maisons d'habitation, ainsi que l'utilisation de logements, ou de parties de ceux-ci, à d'autres fins que l'habitation. En vertu de l'art. 3 LDTR, cette autorisation est, en règle générale, refusée lorsque l'immeuble en cause comprend des logements d'une catégorie où sévit la pénurie. Selon l'art. 4 LDTR, elle est accordée lorsque la démolition, la transformation, la rénovation ou le changement d'affectation apparaissent indispensables pour des motifs de sécurité, de salubrité ou d'intérêt général; elle peut l'être à titre exceptionnel si d'autres circonstances le commandent impérativement (al. 1). L'octroi de l'autorisation peut être subordonné à certaines conditions, notamment à un contrôle pendant dix ans des loyers des logements qui remplacent ceux qui ont été démolis ou des immeubles transformés ou rénovés, afin d'éviter des augmentations qui iraient à l'encontre du but visé par la présente loi (al. 2 et 3). Tel qu'il est formulé, l'art. 4 al. 1 LDTR laisse aux autorités chargées de son application une marge d'appréciation suffisante pour faire des exceptions à l'interdiction de principe de démolir justifiées par l'intérêt général ou par la présence de circonstances particulières (Bulletin des séances du Grand Conseil du canton de Vaud, séance du 18 février 1985, p. 1439; cf. également, RDAF 1993 p. 219 consid. 1c in fine p. 220). cc) La recourante prétend en premier lieu que la rénovation des bâtiments existants ne permettra pas de maintenir des loyers modérés et, par conséquent, d'atteindre le but visé par la loi. On cherche en vain une définition du loyer modéré, accessible à la majeure partie de la population, dans la LDTR ou dans son règlement d'application. Dans les cantons qui connaissent une réglementation analogue à celle du canton de Vaud, les loyers sont tenus pour avantageux lorsqu'ils ne dépassent pas ceux qui sont exigés en moyenne dans la commune pour des logements

similaires par leur superficie, leur situation, leur confort et leur état (cf. art. 4 des ordonnances jurassienne et bernoise sur le maintien de locaux d'habitation; voir aussi, s'agissant du canton de Genève, Jean-Marc Siegrist/Mark Muller, *Le loyer répondant aux besoins prépondérants de la population selon la loi genevoise sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation*, Cahiers du bail 1996, p. 33 ss; et de manière plus générale, Peter Schumacher, *Die kantonalen Wohnraumerhaltungsgesetze*, thèse Bâle 1990, § 9 V 2.3, p. 108 ss). La question de savoir si cette définition est également valable en droit vaudois peut demeurer ouverte. Il ressort en effet de l'expertise réalisée par le Service cantonal du logement, en date du 3 novembre 1998, qu'une rénovation moyenne à lourde des immeubles existants serait possible et qu'elle aurait pour effet de porter le niveau admissible du prix annuel de location à 188 fr. le mètre carré et le montant des loyers mensuels nets moyens à 940 fr. pour un appartement de 2 pièces de 60 mètres carrés, à 1'253 fr. pour un appartement de 3 pièces de 80 mètres carrés et à 1'567 fr. pour un appartement de 4 pièces de 100 mètres carrés, tout en assurant un rendement convenable au propriétaire. Le Tribunal administratif tient ces loyers pour modérés, contrairement à la recourante pour qui de tels prix seraient inaccessibles à la majorité de la population veveysane, dont le revenu imposable annuel est inférieur à 30'000 fr. Le Service cantonal du logement confirme, dans ses observations, que des logements de cette catégorie de prix correspondent encore aux besoins prépondérants de la population, même si l'on ne peut effectivement parler de bas loyers. S'agissant d'éléments de fait étroitement liés aux circonstances locales et pour l'appréciation desquels le Tribunal fédéral doit reconnaître à l'autorité cantonale un pouvoir particulièrement étendu, celui-ci n'a aucune raison de s'écarter de l'opinion du Service cantonal spécialisé. Cela étant, la cour cantonale n'a pas fait preuve d'arbitraire en considérant qu'en l'état actuel du dossier, la démolition ne pouvait se justifier au motif que les coûts de rénovation seraient si élevés qu'il serait impossible de les rentabiliser en maintenant des loyers modérés accessibles à la majeure partie de la population. dd) La recourante dénonce également une application arbitraire de l'art. 4 al. 1 in fine LDTR; elle reproche à cet égard à l'autorité intimée d'avoir procédé à une pesée incomplète des intérêts en présence en restreignant à un intérêt purement fiscal l'intérêt de la Commune de Vevey à voir s'implanter de nouvelles constructions en lieu et place des immeubles existants. Elle voit un motif d'intérêt général propre à justifier l'octroi de l'autorisation spéciale dans le fait que son projet permettrait de mettre sur le marché locatif des appartements entrant dans la catégorie où sévit la pénurie, à des loyers comparables à ceux qui pourraient être exigés en cas de rénovation, tout en augmentant leur nombre. Selon le législateur cantonal, la délivrance d'une autorisation de transformer ou de démolir est envisageable pour des motifs d'intérêt général lorsque le projet faisant l'objet de la requête permet de maintenir ou d'augmenter le nombre de logements loués à des prix raisonnables dans une catégorie où sévit la pénurie (Bulletin des séances du Grand Conseil du canton de Vaud, automne 1973, p. 228/229). Un accroissement de l'offre de logements à louer ne suffit donc pas pour que l'autorisation de démolir requise soit accordée; encore faut-il que le niveau des loyers des nouveaux appartements soit raisonnable, à défaut de quoi le but poursuivi par la loi consistant à conserver des logements à loyers modérés ne serait pas atteint (cf. Peter Schumacher, op. cit., p. 112/113 et les références citées en note 151). Les cantons qui prévoient l'octroi d'une autorisation de transformer ou de démolir pour un tel motif posent également cette condition, que ce soit directement dans la loi ou dans son règlement d'application (cf. art. 5 al. 1 let. b des lois bernoise et jurassienne sur le maintien de locaux d'habitation), ou dans l'application de celle-ci par les tribunaux (cf. dans le canton de

Bâle-Ville, ZBl 84/1983p. 375 consid. 4 p. 377). Dans le cas particulier, il n'est pas contesté que le projet permettrait d'accroître sensiblement l'offre en logements sur le marché locatif veveysan et, en particulier, l'offre en appartements de 5 à 6 pièces où sévit une pénurie, selon les statistiques effectuées au 1er juin 1999. En revanche, sous réserve d'une quinzaine de logements, le montant des loyers annoncés des nouveaux logements et, en particulier, des appartements de 5 à 6 pièces, serait supérieur au niveau admissible des loyers déterminé par l'expertise du Service cantonal du logement. De plus, il n'est pas établi que la pénurie dans cette catégorie de logements viserait essentiellement des appartements de grands standings réservés à des contribuables aisés à l'exclusion des appartements à loyers modérés. De ce point de vue, le projet litigieux ne répondrait à un intérêt général, au sens de l'art. 4 al. 1 LDTR, que moyennant un contrôle des loyers propre à assurer le maintien de ceux-ci à un niveau encore accessible pour la majorité de la population. Il n'appartient toutefois pas au Tribunal fédéral d'imposer d'office une telle solution à la société constructrice en l'absence de toute conclusion en ce sens. La recourante voit également un motif d'intérêt général de nature à justifier l'octroi d'une autorisation dérogatoire dans l'intérêt public de la commune à régénérer un quartier actuellement occupé à bien plaisir par des squatters. Il n'est pas exclu que des objectifs d'aménagement du territoire ou d'urbanisme puissent justifier l'octroi de l'autorisation de démolir (cf. Bulletin des séances du Grand Conseil du canton de Vaud, séance du 18 février 1985, p. 1430/1431; voir aussi, notamment, l'art. 5 al. 1 let. f des lois bernoise et jurassienne sur le maintien de locaux d'habitation). La revitalisation du quartier dans lequel les immeubles litigieux prendraient place peut toutefois être garantie tant par une rénovation des bâtiments existants que par leur démolition et leur reconstruction. Elle ne saurait par conséquent justifier l'octroi de l'autorisation spéciale de démolir en application de l'art. 4 al. 1 in fine LDTR. La volonté de la Commune de Vevey de rééquilibrer sa balance fiscale en attirant de nouveaux contribuables aisés est certes un but d'intérêt général, comme l'a d'ailleurs retenu le Tribunal administratif. La création d'appartements de haut standing est un moyen parmi d'autres pour atteindre ce but. Toutefois, dès lors qu'il implique la suppression d'appartements à loyers modérés ou accessibles à la majeure partie de la population, ce moyen va directement à l'encontre du but visé par la LDTR qui tend, d'une part, à maintenir l'affectation des logements répondant, par leur loyer, leur prix ou leur conception, aux besoins prépondérants de la population et, d'autre part, à empêcher que des logements à loyers modérés soient transformés en appartements de luxe ( ATF 116 Ia 401 consid. 11b/bb p. 418). Dans ces conditions, l'autorité intimée n'a pas versé dans l'arbitraire en considérant que l'intérêt fiscal de la commune ne l'emportait pas sur l'intérêt public au maintien sur le marché locatif de logements à des prix accessibles à la majorité de la population. Le fait que le taux de logements subventionnés à Vevey soit sensiblement supérieur à celui enregistré dans d'autres agglomérations comparables du canton, voire que la Commune de Vevey ne dispose pas de surfaces constructibles susceptibles d'accueillir des constructions nouvelles non soumises à la LDTR, n'est pas de nature à modifier cette appréciation. Pour le surplus, la recourante ne fait valoir aucune autre circonstance qui commanderait impérativement l'octroi de l'autorisation dérogatoire sollicitée à titre exceptionnel en application de l'art. 4 al. 1 in fine LDTR. c) En définitive, l'autorité intimée n'a pas fait preuve d'arbitraire en considérant que les conditions posées à l'octroi d'une autorisation spéciale de démolir sans une limitation du contrôle des loyers n'étaient pas réunies.

#### **E. 4**

Le recours doit par conséquent être rejeté, aux frais de la recourante qui succombe ( art. 156 al. 1 OJ ). Cette dernière versera en outre une indemnité à titre de dépens aux intimés qui obtiennent gain de cause avec l'assistance d'un avocat ( art. 159 al. 1 OJ ).

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