

VD_OMNI AC.1997.0090 vom 27. Februar 1998

VD Tribunal cantonal, 1998-02-27, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.1997.0090

FR: VD_OMNI AC.1997.0090 du 27 février 1998

IT: VD_OMNI AC.1997.0090 del 27 febbraio 1998

Regeste

DELACUISINE (hoirie) c/ DTPAT et Vevey | La commune ne peut pas imposer la destination des locaux dans les bâtiments construits dans une zone d'habitation. Aucune base légale, notamment dans la LDTR, ne lui permet d'imposer, en exigeant une réhabilitation douce, le maintien de bâtiments vétustes pour favoriser indirectement le logement à loyer modéré, ni d'astreindre directement les propriétaires à la conservation d'une population d'habitants présentant des caractéristiques sociales déterminées (tissu social).

Erwägungen

E. 3

lit. b LAT exige qu'une autorité de recours au moins ait un libre pouvoir d'examen dans les contestations relatives aux décisions et aux plans d'affectation fondés sur la LAT et sur les dispositions cantonales et fédérales d'exécution. Toutefois, cette condition est satisfaite par l'examen en opportunité auquel procède le Département TPAT (art. 60a al. 2 LATC). En outre, le recours à un tribunal indépendant exigé par l'art. 6 CEDH (voir à ce sujet RDAF 1995 p. 78) est garanti par la possibilité de saisir le tribunal administratif. En revanche, la conjonction des art. 33 LAT et 6 CEDH n'impose pas la création d'une voie de recours à une autorité unique qui serait à la fois un tribunal indépendant, d'une part, et d'autre part une instance de recours investie d'un libre pouvoir d'examen (arrêt AC 95/073 du 28 juin 1996, non publié sur ce point dans RDAF 1996 p.485). En règle générale, le pouvoir d'examen de l'autorité de recours peut être, sur les questions de droit, libre ou limité à deux degrés différents (ci-dessous dans l'ordre du plus étendu au plus limité) a) le libre pouvoir d'examen implique celui de revoir l'opportunité des décisions attaquées. L'art. 33 al. 2 LAT exige des cantons qu'au moins une autorité de recours cantonale ait un tel pouvoir d'examen libre (en matière de plans, il n'y a en principe pas de recours au Tribunal fédéral si ce n'est en arbitraire); b) le contrôle limité à la légalité exclut le contrôle d'opportunité et s'arrête à l'abus du pouvoir d'appréciation. L'autorité de recours laisse à l'instance inférieure une certaine marge d'appréciation. C'est le système général de l'art. 36 lit. c LJPA applicable devant le Tribunal administratif sauf disposition contraire; c) le contrôle limité à l'arbitraire, encore plus limité, ne permet de sanctionner que les décisions grossièrement choquantes ou inéquitables. Le contrôle limité à l'arbitraire est l'une des principales caractéristiques du recours de droit public au Tribunal fédéral, dont la jurisprudence considère qu'une décision est arbitraire lorsqu'elle viole gravement une norme ou un principe clair et indiscuté, ou lorsqu'elle contredit d'une manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité, ce qui amène le Tribunal fédéral à ne s'écarter de la solution retenue par l'autorité cantonale de dernière instance que si elle apparaît insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, adoptée sans motifs objectifs et en

violation d'un droit certain (voir par exemple l'ATF 1P 425/1997 du 28 novembre 1997 concernant AC 96/142, et les références citées, ATF 123 I 1, 122 III 130, 121 I 113 et 240) L'art. 60a al. 2 a précisément pour but de satisfaire aux exigences de l'art. 33 al. 3 lit. b LAT qui exige qu'une autorité de recours au moins ait un libre pouvoir d'examen: c'est le département qui doit procéder à ce contrôle étendu à l'opportunité. En l'espèce toutefois, le département intimé expose dans la décision attaquée (p. 7) que "dans le contrôle de l'opportunité, l'autorité cantonale ne peut intervenir que si la mesure d'aménagement retenue par la commune est dépourvue de tout fondement objectif et se révèle insoutenable, ou lorsque les décisions communales apparaissent inappropriées à des intérêts publics dépassant la sphère communale." Le département limite donc son pouvoir d'examen d'une manière qui est manifestement inspirée par celle que le Tribunal fédéral applique dans l'examen des recours de droit public, où seul l'arbitraire peut être invoqué. D'ailleurs, dans ses observations du 15 juillet 1997, la commune (qui a cependant modifié son point de vue en plaidoirie) ne manque précisément pas de tirer de la manière dont le département a défini son propre pouvoir d'examen la conclusion qu'on reconnaît aux communes une autonomie qui entraîne un contrôle restreint à l'arbitraire. Or lorsqu'une autorité limite indûment son pouvoir d'examen, elle commet un déni de justice (pour un exemple concernant aussi l'art. 33 LAT, v. ATF 114 Ia 114) qui ne peut être réparé par l'instance supérieure que si elle possède un pouvoir d'examen aussi étendu que l'instance inférieure (ATF 116 Ia 94). Tel n'est pas le cas, le Tribunal administratif ne statuant qu'en légalité. Interpellé sur la question, l'autorité intimée, par le Service de justice et législation, rappelle la règles des art. 2 al. 1 LATC et 2 al. 3 LAT et se réfère à la doctrine (Eric Brandt, Les plans, in: L'aménagement du territoire en droit fédéral et cantonal, publication CEDIDAC 17, 1990, p. 81). Cet auteur se réfère précisément à l'ATF 112 Ia 271 où l'on peut lire (consid. 2c) que dans l'exercice du contrôle d'opportunité, l'autorité de recours ne peut pas se contenter de n'intervenir que lorsque ("kann jedoch bei seiner Zweckmässigkeitskontrolle nicht erst einschreiten, wenn ...") la mesure d'aménagement retenue par la commune est dépourvue de tout fondement objectif et se révèle insoutenable. C'est exactement le contraire de ce qu'affirme la décision attaquée et une affirmation aussi erronée pourrait constituer un motif d'annulation de la décision attaquée. Toutefois, il faut admettre avec le service précité qu'il est difficile de décrire le pouvoir d'examen de l'autorité cantonale qui doit s'étendre à l'opportunité tout en sauvegardant la liberté d'appréciation garantie aux autorités subordonnées par les art. 2 al. 1 LATC et 2 al. 3 LAT. On peut renoncer à élucider plus avant cette question formelle, le recours pouvant être tranché sur la base des griefs des recourants tenant à l'exigence d'une base légale. 2.

Les recourants font valoir que l'objectif principal du plan est incompatible avec sa réglementation. En bref, il serait impossible de maintenir la structure du tissu social et construit, caractérisé par des loyers extrêmement bas, tout en imposant une réhabilitation douce qui coûterait quelque 600 fr. par m³ et entraînerait une augmentation des loyers de 300 % au moins. Selon les recourants, aucune base légale ne permet d'imposer au propriétaire privé des travaux de réhabilitation impossibles à rentabiliser et que seule une collectivité publique pourrait envisager comme la commune l'a fait en l'espèce pour la parcelle 721 contiguë qu'elle a achetée. Toujours selon les recourants, la réglementation adoptée viserait à les contraindre à terme à céder leur parcelle à bas prix à la commune. A titre préalable, on soulignera que la question de l'acquisition de la parcelle litigieuse par la commune ne fait pas partie du litige, même si en pratique cette acquisition aurait probablement pour effet d'y mettre fin puisque l'acquéreur (qu'il s'agisse ou non de la commune) serait libre comme propriétaire privé de se soumettre à la planification litigieuse.

C'est cependant à tort que le département intimé a considéré (p. 10) que l'acquisition de la parcelle était une des options que la commune n'avait pas négligée et qu'il en a déduit que puisque cette solution ne s'était pas concrétisée, il ne restait plus à la commune qu'à imposer la réglementation nécessaire pour parvenir à son objectif. En effet, même la commune intimée ne soutient nullement qu'un intérêt public lui aurait permis d'envisager l'expropriation du bien-fonds en cause, et l'impossibilité d'acquérir la parcelle ne justifierait pas l'adoption d'une mesure de planification destinée à réaliser un objectif dont l'acquisition de la parcelle aurait, le cas échéant, seule permis la réalisation. 3. L'autorité intimée a rappelé que les restrictions à la propriété requièrent une base légale, un intérêt public prépondérant et le respect de la proportionnalité. Pour ce qui concerne la limitation des interventions sur les bâtiments, elle a constaté que l'art. 22 quater Cst, les art. 1 al. 2 lit. a et b et 3 al. 3 LAT, les dispositions correspondantes de la LATC et l'art. 47 lit. b et i de cette dernière fournissaient la base légale nécessaire. S'agissant de la pesée des intérêts entre l'objectif public de sauvegarde du site et le droit privé de propriété, la commune peut certes se référer à l'intérêt qu'a suscité le quartier dans l'ISOS, qui n'a cependant pas force contraignante en matière de plans d'affectation (RDAF 1996 p. 485, consid. 5 p. 496). On peut faire abstraction de la médiocrité de la note obtenue par les différents bâtiments de la parcelle 722 considérés individuellement dans le recensement architectural car l'ensemble que constitue la Cour de la Valsainte possède un caractère suffisamment fort pour qu'une protection puisse être envisagée, tandis que son remplacement par des bâtiments conformes à la réglementation pourrait être considéré comme dénaturant le site, même si les deux bâtiments mieux notés (à l'ouest du périmètre) devaient néanmoins être maintenus. On pourrait en revanche objecter que le périmètre où se trouvent les bâtiments B protégés n'a qu'une étendue limitée et que ses abords sont déjà sérieusement altérés par diverses constructions bordant le quartier, sans compter (du moins d'après ce qu'on pouvait en voir lors de l'audience) celles qui sont en cours de réalisation à l'ouest de la rue Sainte Claire. L'étendue respective des possibilités de construire selon la réglementation en vigueur ou selon le plan litigieux n'a été - sur interpellation en audience - que brièvement évoquée par les parties sans que les recourants n'allèguent subir un préjudice du fait de l'obligation de conserver les constructions existantes et l'on peut déduire de leur mémoire du 2 juin 1997 (p. 7) que les recourants ne contestent pas réellement que cette obligation corresponde à un intérêt à la protection d'un ensemble architectural intéressant. 4. Ayant admis qu'une base légale existait pour la limitation des interventions sur les bâtiments, le département a considéré en revanche que des restrictions fondées sur le seul but social du plan, critiqué par les recourants, pourraient difficilement être justifiées au regard des buts et principes de l'aménagement du territoire. Il n'y a pas à revenir sur cette affirmation. La jurisprudence du tribunal a également admis par exemple que la commune ne peut pas opposer au constructeur l'art. 77 LATC (qui lui permet d'invoquer une planification en voie d'élaboration) pour obtenir de ce propriétaire le respect d'une proportion donnée - maximale en l'espèce - de logements subventionnés (RDAF 1996 p. 476, consid. 3 b p. 482). L'autorité intimée a néanmoins admis l'objectif social fixé par le plan litigieux en considérant qu'il ne devait pas être pris isolément et que le plan visait aussi la préservation de la qualité du site: visant à maintenir un milieu bâti favorable à l'habitat en tenant compte des besoins de la population, il trouverait une base légale suffisante dans la LAT et la LATC, ceci par analogie avec un plan imposant une proportion minimale de logement au centre ville, comme en admet la jurisprudence (ATF 111 Ia 96). a) Il faut au préalable résoudre une contradiction qui tient paradoxalement au fait que chacune des parties prête au règlement

une portée opposée à ses intérêts apparents: - Les recourants se plaignent dans leur recours du 2 juin 1997 de l'exigence de maintien du tissu social résultant de l'art. 2 du règlement litigieux, qui impliquerait de continuer de pratiquer des loyers très bas alors que les constructions nécessiteraient de coûteux travaux que cette disposition empêcherait de rentabiliser. - De son côté, la commune, dans ses déterminations du 15 juillet 1997, affirme que le règlement n'impose aucune obligation quant à la réalisation ou non des travaux, à leur importance et à leur coût, et que les recourants sont libres de vider les immeubles, de procéder à des transformations de haut de gamme et de réinstaller des locataires plus solvables. Supposée conforme à la réalité, la position de la commune serait tout simplement de nature à rendre le recours sans objet puisque elle revient à dénier tout caractère contraignant à l'art. 2 du règlement: la contrainte dont se plaignent les recourants serait inexistante. L'interprétation de la commune est en contradiction avec le titre marginal de l'art. 2 ("Buts du plan", bien que ceux-ci fassent aussi l'objet de l'art. 1) qui paraît introduire une exigence impérative, mais l'interprétation soutenue par la commune pourrait se fonder sur l'expression apparemment potestative qu'utilise cette disposition selon laquelle "le présent plan permet" de promouvoir la réhabilitation douce et la maintien du tissu social. Cependant, cet argument de texte n'a guère de force compte tenu de la piètre qualité rédactionnelle du règlement. Il faut en effet admettre, dans le sens d'un des griefs articulés par les recourants devant l'instance précédente (et rejeté avec une prudente réserve dans la décision attaquée, p. 15), que la rédaction du règlement litigieux manque singulièrement de rigueur. Par exemple, l'art. 4 al. 2 relatif aux transformations renvoie à un règlement spécifique, mais ce règlement n'existe pas: il s'agit apparemment du règlement lui-même. Cette curieuse formulation s'explique, comme plusieurs autres, par le fait que des passages entiers issus de l'exposé des motifs du document intitulé "proposition pour un rapport final" de septembre 1993 ont été repris sans modification comme articles du règlement. Il en résulte une confusion entre les objectifs poursuivis et le contenu matériel des règles, confusion qui apparaît dans d'autres dispositions. Par exemple, l'art. 5 paraît autoriser des travaux dans les bâtiments A et B "sans que la valeur architecturale en soit altérée" mais la confrontation avec l'art. 6 montre qu'il ne fait qu'énoncer le motif de la règle et l'objectif poursuivi, la formulation des règles faisant l'objet de l'art. 6. A l'art. 6 toutefois, la confrontation des règles des bâtiments A et B révèle des distinctions insaisissables, par exemple aux ch. 3 et 4 où l'on ne voit pas la différence entre "respecter intégralement" et "respecter", et au ch. 1, où le "maintien obligatoire y compris les structures intérieures" pour les bâtiments A ne se distingue par sérieusement du "maintien obligatoire avec respect des structures" pour les bâtiments B. On observera d'ailleurs que, compte tenu surtout du contexte manifestement conflictuel où le règlement devra être appliqué (cet élément a également été relevé dans la décision attaquée, p. 13), on peut sérieusement douter que le règlement approuvé par l'autorité cantonale satisfasse aux exigences minimales, pourtant souvent réduites en pratique en droit communal, que devrait remplir un texte normatif. Quoi qu'il en soit, force est de constater que la qualité de la rédaction du règlement laisse à tel point à désirer, notamment parce qu'il est particulièrement flou précisément dans sa manière de définir le caractère contraignant des règles qu'il formule, qu'aucun argument de texte ne peut soutenir la position de la commune selon lequel l'objectif de promotion d'une réhabilitation douce des bâtiments et de maintien du tissu social ne serait en réalité pas obligatoire. Il importe peu que le règlement dans ce qu'il a de compréhensible ne contienne que peu de règles dont l'application aurait concrètement pour effet d'empêcher des rénovations excédant un prix donné. On peut au contraire s'attendre à ce que saisie d'une

demande visant à l'exécution de travaux, la commune subordonne l'octroi du permis de construire à la condition que l'objectif énoncé par l'art. 2 du règlement soit respecté. L'inverse serait même inexplicable au vu du préavis municipal du 24 février 1995 qui contient un exposé des motifs entièrement orienté sur les objectifs en question (ch. 1 du préavis) et qui, pour décrire le projet (deuxième page du préavis), se borne à rappeler les objectifs sociaux poursuivis par l'Association du quartier de la Valsainte et par la Coopérative d'habitation qui en émane. Ainsi, contrairement à ce que soutient implicitement la commune, la question se pose bien de savoir si une base légale permet à la commune d'instaurer un régime réglementaire imposant la réhabilitation douce des bâtiments et le maintien du "tissu social", soit la conservation d'une population d'habitants présentant des caractéristiques sociales déterminées. b) Interpellée durant l'instance précédente sur la possibilité de modifier la deuxième partie de l'art. 2 "relative à l'objectif de promotion d'une réhabilitation douce des bâtiments et de maintien du tissu social" (lettre du 6 novembre 1996 du conseiller juridique instructeur), la commune a refusé (par lettre de son conseil du 27 novembre 1996) d'envisager cette modification (ce qui suffirait d'ailleurs à écarter aujourd'hui son affirmation selon lequel cet objectif ne serait pas contraignant) en exposant que cette disposition était fondée sur l'art. 1 LAT et sur l'art. 3 de la loi du 4 mars 1985 concernant la démolition, la transformation et la rénovation de maisons d'habitation, ainsi que l'utilisation de logements d'autres fins que l'habitation (LDTR). Elle expose également dans sa réponse au recours du 15 juillet 1997 que les recourants sont libres de vider les immeubles, de procéder à des transformations de haut de gamme et de réinstaller des locataires plus solvables, "toute décision limitant de telles intentions étant bien entendu réservée, mais ne découlant manifestement pas du PPA et de son règlement", ce qui est aussi une allusion à la loi du 4 mars 1985 concernant la démolition, la transformation et la rénovation de maisons d'habitation, ainsi que l'utilisation de logements d'autres fins que l'habitation (LDTR). Cette loi soumet à l'autorisation du Département de l'agriculture, de l'industrie et du commerce la démolition, la transformation, ainsi que la rénovation, totales ou partielles, de maisons d'habitation (art. 1 LDTR) et son art. 3 invoqué par la commune prévoit qu'en règle générale, l'autorisation est refusée lorsque l'immeuble en cause comprend des logements d'une catégorie où sévit la pénurie. Ce n'est pas le lieu de déterminer si les locaux que comprennent les bâtiments de la parcelle litigieuse (on y trouve des logements mais aussi des ateliers d'artistes) tombent sous le coup de cette loi. Il suffit au contraire de constater que l'application de la LDTR relève de la compétence d'une autorité cantonale et que la commune ne possède aucune compétence décisionnelle dans l'application de cette loi. Il résulte en effet clairement de l'art. 10 al. 2 LDTR que la commune n'émet à cet égard qu'un préavis. Seul l'art. 8 LDTR concernant l'ordre de réparer les bâtiments dont la dégradation risque de rendre l'utilisation impossible confère une compétence propre à la commune (en concurrence avec l'autorité cantonale) mais cette disposition (en cause entre les parties dans l'arrêt AC 97/004) n'entre pas en considération ici. La LDTR ne saurait donc constituer la base légale permettant l'édiction de la règle communale litigieuse. Quant à l'art. 1 LAT, il contient une catalogue d'objectifs généraux dont la commune ne peut pas non plus tirer une habilitation directe à réglementer le genre de rénovations autorisées sur les bâtiments existants, ne serait-ce que du point de vue de leur coût. En définitive, c'est à tort que le département intimé a considéré que le but social du plan pouvait être maintenu. Le fait que ce but soit lié à certains objectifs de conservation des bâtiments (pour lesquels l'existence d'une base légale n'est pas contestée) n'y change rien, pas plus que l'analogie évoquée avec les plans exigeant une proportion minimale de

logement au centre ville, comme en admet la jurisprudence (ATF 111 Ia 96): dans un tel cas, c'est l'affectation même qui est définie, mais pas le niveau des loyers ni le genre d'habitants qui sont imposés. Il faut s'en tenir à cet égard à l'arrêt dont a fait l'objet le précédent plan de quartier de la Valsainte, dans lequel le Tribunal fédéral a jugé qu'aucune base légale ne permet à la commune d'imposer la destination des locaux dans les bâtiments construits dans une zone d'habitation. Ainsi, la commune ne peut imposer à un propriétaire une proportion donnée d'habitants du troisième âge, des installations destinées à l'usage commun telles qu'une piscine pour personnes âgées et des restaurants, cuisines et vestiaires communaux. De même, aucune base légale ne permet à la commune d'imposer, en ordonnant une "réhabilitation douce", le maintien de bâtiments vétustes pour favoriser indirectement le logements à loyer modéré; pour les mêmes motifs, le règlement communal ne peut pas non plus astreindre directement les propriétaires la conservation d'une population d'habitants présentant des caractéristiques sociales déterminées ("tissu social").

Le recours doit donc être admis. 5. A titre subsidiaire, on relèvera que même en présence d'une base légale légitimant les règles litigieuses, la décision attaquée n'aurait pas pu être maintenue pour des motifs de proportionnalité. En effet, sans même articuler de chiffre, le département laisse entendre que les loyers pourraient connaître une hausse sensible sans forcément être telle qu'elle altère sérieusement le tissu du quartier (p. 11 de la décision attaquée). Cette affirmation ne repose sur aucune analyse sérieuse et concrète de la situation. On trouve pourtant dans le dossier qu'a examiné le département divers indices contraires, indiquant que les bâtiments se trouvaient dans un état de délabrement avancé en 1979 déjà (expertise Etter et Bosset). La commune disposait elle-même d'une étude de rentabilité de ses services relative à la parcelle 722 des recourants (proposition no 135, décision municipale du 4 octobre 1991) qui montrait que compte tenu d'un coût de réhabilitation de 500 fr./m³ (soit 2'600'000 francs pour 5200 m³), le loyer passerait de 24 fr./m² à 210 fr./m². L'examen en opportunité qui incombait au département aurait exigé qu'il se fasse communiquer l'expertise de l'architecte Nicolas Michel, dont il résulte après analyse qu'en 1985 déjà, le coût des mesures proposées était proche du coût au cube S.I.A. des constructions neuves. Il est vrai que cette analyse est rendue délicate par le fait qu'apparemment, les travaux d'entretien ou de modernisation élémentaire effectués dans les bâtiments litigieux ont principalement été effectués par les locataires ou l'association du quartier. L'examen de cette question était néanmoins un élément décisif. Le département paraît d'ailleurs avoir perçu la fragilité de son analyse puisqu'il termine en affirmant que si la commune tient absolument à maintenir une certaine population dans ce quartier, il faudra qu'elle fournisse un appui financier aux propriétaire (p. 11 in fine et 12 de la décision attaquée). C'était admettre que le plan en lui même ne permettrait pas d'atteindre l'objectif fixé, ce qui constitue une violation manifeste du principe de la proportionnalité. On ajoutera enfin que la praticabilité d'une rénovation douce, si tant est que ce terme puisse être aisément défini, paraît douteuse à l'examen des propositions dont la commune a elle-même été nantie pour l'auteur du plan de quartier en vue de la rénovation des bâtiments de la parcelle 721 qu'elle a achetée: force est en effet de constater que d'après ces propositions, les cloisonnements intérieurs seraient entièrement remplacés, de même que les escaliers, que des locaux sanitaires seraient créés et que certains percements des murs porteurs seraient modifiés. Il ne s'agit manifestement pas là de travaux dont on puisse compter qu'ils permettront le maintien de loyers bas propres à favoriser le maintien des caractéristiques sociales des habitants actuels. 6. Vu ce qui précède, le recours doit être admis. Le département ayant renoncé à prononcé l'approbation partielle du plan (art. 61 al. 1 in fine

LAT) et renvoyé le dossier à la commune pour qu'elle modifie le règlement (procédure dont on ignore l'état d'avancement), il y a lieu de renvoyer le dossier au département pour qu'il rende une nouvelle décision, ne serait que pour arrêter la suite de la procédure. L'arrêt sera rendu aux frais de la commune conformément à la nouvelle teneur de l'art. 55 al. 2 LJPA. Assistés d'un mandataire rémunéré, les recourants ont droit à des dépens à la charge du Département intimé.

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