

VD_OMNI AC.2012.0062 vom 15. März 2013

VD Tribunal cantonal, 2013-03-15, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2012.0062

FR: VD_OMNI AC.2012.0062 du 15 mars 2013

IT: VD_OMNI AC.2012.0062 del 15 marzo 2013

Regeste

PSP REAL ESTATE AG/Municipalité de Lausanne | Le principe de la " Protection de la situation acquise " postule que de nouvelles dispositions restrictives ne peuvent être appliquées à des constructions autorisées conformément à l'ancien droit que si un intérêt public important le commande et si le principe de proportionnalité est respecté. La destination de locaux devenus non-conformes à l'affectation de la zone ne peut être mise au bénéfice de la protection de la situation acquise qu'en présence d'une affectation effective et sans interruption notable. En l'espèce, il n'est pas nécessaire d'examiner si cette dernière condition est remplie dès lors qu'il existe un intérêt public important visant à assurer l'application des nouvelles règles communales qui imposent une quote-part de logement dans le centre ville aux bâtiments construits sous l'empire de l'ancienne réglementation communale.

Erwägungen

E. 1

a) La société recourante ne conteste pas le principe posé par l'art. 84 al. 2 du règlement sur le plan général d'affectation de la Commune de Lausanne du 26 juin 2006 (RPGA), visant à réserver un tiers au minimum de la surface brute de plancher habitable à l'habitation dans la zone du centre historique. Elle conteste plutôt l'application de cette exigence au bâtiment existant, en expliquant que sa destination n'était déjà pas conforme à l'exigence concernant la quote-part de logements dans la zone du centre historique. La recourante invoque la garantie de la situation acquise découlant à la fois de la garantie de la propriété et du principe de la sécurité du droit. Elle estime que la réglementation applicable dans le canton de Vaud, concernant la protection de la situation acquise, ne permettrait pas d'imposer la transformation de surfaces habitables destinées aux bureaux à des surfaces de logement. b) La jurisprudence a déduit à la fois de la garantie de la propriété (art. 26 Cst.) et du principe de la non rétroactivité des lois une protection de la situation acquise (Besitzstandsgarantie), qui postule que de nouvelles dispositions restrictives puissent être appliquées à des constructions autorisées conformément à l'ancien droit que si un intérêt public important le commande et si le principe de la proportionnalité est respecté. La protection de la situation acquise ne constitue qu'un minimum, les cantons ayant la liberté de l'assurer dans une mesure plus étendue. Toutefois, le Tribunal fédéral a fixé une limite à cette liberté des cantons, en ce sens qu'ils ne sauraient, en autorisant sans restriction non seulement le maintien et l'entretien normal, mais aussi la rénovation, la transformation, l'agrandissement, voire la reconstruction totale d'un ancien bâtiment, aller à l'encontre des exigences majeures de l'aménagement du territoire (ATF 113 Ia 119 consid. 2 p. 122). L'art. 80 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC; RSV 700.11) complète le contenu minimum de la garantie de la situation acquise. Cette disposition ne se

limite pas en effet à autoriser les seuls travaux d'entretien ou de réparation des bâtiments existants devenus non-conformes aux règles de la zone à bâtir (al. 1), mais autorise aussi leur transformation dans les limites et les volumes existants ou leur agrandissement pour autant qu'il n'en résulte pas une atteinte sensible au développement, au caractère ou à la destination de la zone, et que; les travaux n'aggravent pas l'atteinte à la réglementation en vigueur ou les inconvénients qui résultent pour le voisinage (art. 80 al. 2 LATC; voir aussi l'ATF I p. 275 / 2005 du 4 août 2005 consid. 3.1). Toutefois, lorsque la destination des locaux est devenue non conforme aux règles relatives à l'affectation de la zone à bâtir, la jurisprudence fédérale a précisé que seule une affectation effective et sans interruption notable des locaux en cause peut permettre à son propriétaire de bénéficier de la garantie de la situation acquise (ATF I_P 354/2002 du 31 octobre 2002 consid. 5.2.; ATF I_P.162/1993 du 13 août 1993 consid. 3c publié au JAB 1994 p. 111). Ainsi, le tribunal a considéré que l'exploitation d'un night-club, contraire aux règles de la zone de village entrées en force postérieurement, ne pouvait être mise au bénéfice de la protection de la situation acquise, car l'exploitation avait cessé pendant une période d'au moins 18 mois avant que les nouveaux exploitants n'entreprennent les démarches en vue de la réouverture de l'établissement, (voir arrêt AC.2010.0229 du 28 février 2011 consid. 1 b/ CC, confirmé sur ce point par le Tribunal fédéral dans l'arrêt 1C_160/2011 du 8 novembre 2011). c) En l'espèce, la municipalité invoque le fait que les surfaces qui devraient être affectées au logement, notamment au 5^{ème} et 6^{ème} étage du bâtiment existant, sont vides et inutilisées depuis longtemps, de sorte que la protection de la situation acquise ne toucherait pas d'anciennes destinations réservées aux activités de bureau. La recourante a expliqué que les locataires étaient partis naturellement et progressivement à l'échéance des baux depuis le 1^{er} mars 2007. Ainsi, chaque niveau s'est progressivement vidé et les locaux n'ont pas été reloués dans le but de procéder à des travaux de rénovation importants. Seule la compagnie d'assurances Axa est demeurée dans les bureaux au 1^{er} étage en vue d'un déménagement au 4^{ème} étage à la fin des travaux. Il résulte toutefois de cette situation que les 5^{ème} et 6^{ème} étages sont vides et inutilisés depuis plusieurs années, probablement depuis 2008 ou 2009 et en tous les cas depuis 2010. Or, seule une affectation effective et sans interruption notable des surfaces litigieuses aux activités de bureau peut permettre à son propriétaire de bénéficier de la garantie de la situation acquise. d) Il faut encore considérer le fait que la société recourante a résilié les baux et a laissé les locaux vides dans le but de procéder à des travaux de transformation importants destinés à valoriser l'ensemble des surfaces de bureaux, en apportant des améliorations notables en matière d'isolation thermique et en améliorant les circulations verticales par la construction d'une nouvelle cage d'ascenseur avec des dimensions conformes aux règles relatives à la suppression des barrières architecturales pour les personnes handicapées (art. 94 à 96 LATC) et la création d'un nouveau palier. Pendant la période où les locaux étaient inoccupés, la société recourante n'a pas perdu la volonté de maintenir une affectation réservée aux activités tertiaires à l'issue des travaux de transformation. Elle était d'ailleurs tenue de libérer les locaux en fonction de l'échéance respective des différents baux pour réaliser une opération de transformation de grande ampleur. Il se pose donc la question de savoir si cette situation particulière ne justifie pas, du point de vue du principe de la bonne foi, de maintenir la société propriétaire au bénéfice de la garantie de la situation acquise pour le motif qu'il n'y a pas eu une volonté d'interrompre l'affectation existante avant d'engager les travaux de transformation. e) Il n'est toutefois pas nécessaire de répondre à cette question dès lors que le recours doit être rejeté pour un autre motif. En effet, la garantie de la protection de la situation acquise,

comme tous les droits constitutionnels, n'est pas absolue. Selon la jurisprudence précitée, les nouvelles dispositions restrictives peuvent être appliquées à des constructions autorisées conformément à l'ancien droit si un intérêt public important le commande et si le principe de la proportionnalité est respecté (ATF précité 113 Ia 119 consid. 2 p. 122). Or, le Tribunal fédéral a déjà relevé qu'il existe un intérêt public important à ce que les centres villes présentent un minimum de surfaces vouées à l'habitation. Selon la jurisprudence fédérale, c'est un postulat d'aménagement et de politique sociale que de lutter contre la dépopulation des centres urbains et de maintenir des zones mixtes habitations - locaux de travail afin de conserver autant que possible des logements à prix avantageux et de réduire les flux de trafic pendulaire (ATF 111 I a 93 consid. 2b p. 98-99). Ainsi, la règle posée à l'art. 84 al. 2 RPGA répond à un intérêt public majeur qui correspond à l'un des buts et principes régissant l'aménagement du territoire prévu par l'art. 3 al. 3 let. a de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT-VD; RS 700) et visant à répartir judicieusement les lieux d'habitation et les lieux de travail, et de les doter d'un réseau de transports suffisants. Le tribunal estime donc qu'il existe un intérêt public important, qui justifie l'application de la nouvelle règle communale aux bâtiments existants autorisés conformément à l'ancien droit, en tous les cas lors de travaux de rénovation et de transformation importants. f) Mais, ces règles ne peuvent encore s'appliquer que si elles sont conformes au principe de proportionnalité. Le principe de proportionnalité exige que les mesures mises en œuvre par l'administration soient propres à atteindre le but visé; il faut aussi que ce but ne puisse pas être atteint par une mesure moins contraignante et il doit exister un rapport raisonnable entre ce but et les intérêts compromis (ATF 135 I 233 consid. 3.1. p. 246; ATF 134 I 221 consid. 3.3. p. 227; ATF 130 I 65 consid. 3.5.1. p. 69; ATF 128 II 292 consid. 5.1. p. 297 et les arrêts cités). En l'espèce, il n'est pas douteux que l'exigence visant à affecter le tiers des surfaces brutes de plancher du bâtiment en cause est propre à atteindre le but d'intérêt public visé par l'art. 84 RPGA, qui consiste à assurer une mixité des affectations dans la zone du centre historique de la Ville de Lausanne. Le principe de proportionnalité exige aussi que ce but ne puisse pas être atteint par une mesure moins contraignante. A cet égard, l'art. 4 LATC fixe une règle comparable en précisant que "lorsque plusieurs mesures permettent d'atteindre l'objectif visé, l'autorité applique celle qui lèse le moins les intéressés.". Or, le tribunal ne voit pas d'autres mesures que celle consistant à imposer l'affectation du tiers de la surface brute de plancher au logement pour atteindre le but de mixité recherché par la commune. Enfin, il doit y avoir un rapport raisonnable entre ce but et les intérêts compromis. En l'espèce, l'art. 84 al. 2 RPGA tient compte de cette exigence en précisant que les bâtiments existants d'une typologie correspondant à une affectation particulière, comme les édifices publics ou les bâtiments commerciaux, ne sont pas concernés par la norme imposant une quote-part de logement. Cette exception ne concerne pas à première vue les immeubles de bureaux, qui peuvent être transformés en logements de manière relativement aisée et sans frais disproportionnés. Mais, il convient encore de déterminer si les intérêts de la société recourante sont compromis par la mesure communale, c'est-à-dire sans qu'il existe un rapport raisonnable entre l'objectif de mixité social recherché dans le centre ville par la planification communale et les contraintes qui en résultent pour la société recourante. g) A cet égard, il se pose la question de savoir si l'affectation du 6^{ème} niveau en logements, que la société constructrice a accepté de réaliser, ne constitue pas une solution en elle-même conforme aux principes de proportionnalité puisque une surface d'environ 225 m² sera déjà affectée au logement. En outre, le 5^{ème} niveau présente une caractéristique particulière en ce sens

que le contrecœur des fenêtres donnant sur la rue Centrale atteint une hauteur de 1.20 m, qui est inhabituellement haute pour les ouvertures de logements car elle empêche la vue directe sur l'extérieur. Cette situation résulte toutefois d'une particularité de la façade du bâtiment donnant sur la rue Centrale où la réglementation communale applicable à l'époque imposait de marquer la hauteur à la corniche à une altitude qui correspond au tiers du niveau du 5^{ème} étage. L'inspection locale a permis de constater que cet inconvénient pouvait être corrigé par la création d'un plancher surélevé de 35 à 40 cm. sur l'ensemble du 5^{ème} niveau compte tenu de la hauteur d'étage qui s'élève à plus de 2.80 m. Il est vrai que l'aménagement du 5^{ème} niveau en logements entraînera des frais plus importants que l'aménagement en surfaces de bureaux, notamment par la création d'un faux plancher permettant de rehausser le niveau, l'installation des équipements sanitaires nécessaires avec leur raccordement aux colonnes de chute et l'aménagement d'une ventilation pour les cuisines. Toutefois, ces investissements permettent assurément un rendement raisonnable du capital investi et la recourante ne prétend pas le contraire. Par ailleurs, il est aussi vrai que le bâtiment existant ne dispose pas de places de stationnement à mettre à disposition des futurs habitants des logements, mais la situation au centre ville à proximité des transports publics les plus performants permet à la municipalité de réduire, voire de supprimer le nombre de places exigibles (art. 63 al. 2 RPGA).

E. 2

La recourante a encore précisé qu'elle était une société anonyme cotée en bourse avec un capital étranger ne lui permettant pas d'acquérir des logements qui ne seraient pas destinés à son propre usage. Cette particularité quant à la structure de la propriété n'a toutefois pas d'influence sur l'obligation de droit public d'affecter le tiers de la surface de plancher au logement. Au demeurant, la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger du 16 décembre 1983 (LFAIE; RS 211.412.41), qui a pour but de limiter l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger afin de prévenir l'emprise étrangère sur le sol suisse (art. 1^{er} LFAIE) prévoit à l'art. 2 al. 3 LFAIE une exception pour les logements imposés par les prescriptions relatives aux quotas de logements lorsque l'acquisition est dispensée d'une autorisation pour les motifs mentionnés à l'art. 2 al. 2 let. a LFAIE. Le législateur fédéral a donc voulu traiter de manière spéciale les logements qui entrent dans la catégorie imposée par les quotas obligatoires dans les centres ville. Il appartiendra à la société recourante de faire valoir auprès des autorités compétentes en matière d'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger le fait que la réglementation communale lui imposait d'affecter le tiers de la surface de plancher au logement dans le cadre des travaux de transformation. Au demeurant, la recourante a proposé elle-même d'affecter le 6^{ème} niveau du bâtiment au logement, ce qui tend à démontrer qu'une telle affectation ne semble pas exclue par les autorités d'exécution compétentes en matière d'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger.

E. 3

a) En résumé, la réglementation communale, qui prévoit une quote-part de logements dans les immeubles de la zone du centre historique de la Ville de Lausanne, (art. 84 al. 2 RPGA) répond à un intérêt public majeur en matière d'aménagement du territoire visant à assurer la mixité des affectations dans le centre ville et impose des restrictions compatibles avec la garantie de la protection de la situation acquise en cas de travaux de transformation importants. La mesure respecte aussi le principe de la proportionnalité. Elle n'apparaît pas non plus en contradiction avec les obligations résultant de la législation fédérale sur

l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger, même si cette législation ne peut faire obstacle à l'application de la réglementation communale concernant les quotas de logement. b) Il résulte donc des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté et la décision attaquée maintenue. Au vu de ce résultat, il y a lieu de prélever un émolument judiciaire à charge de la société recourante. La municipalité, qui obtient gain de cause avec l'aide d'un homme de loi, a droit aux dépens qu'elle a requis.

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