

VD_OMNI AC.2017.0341 vom 15. November 2018

VD Tribunal cantonal, 2018-11-15, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2017.0341

FR: VD_OMNI AC.2017.0341 du 15 novembre 2018

IT: VD_OMNI AC.2017.0341 del 15 novembre 2018

Regeste

A. _____, B. _____, C. _____, D. _____/Municipalité de Prilly, Service des communes et du logement, E. _____, F. _____ à W. _____ | Recours des propriétaires d'un bâtiment sis dans une zone résidentielle contre les décisions communale et cantonale refusant d'autoriser le changement d'affectation de logements en salons de massage (prostitution). - Confirmation de l'appréciation de la municipalité selon laquelle l'activité de salons de prostitution n'est pas conforme à la destination de la zone de villas. Pas d'inégalité de traitement avec d'autres activités admises dans cette zone (activités de consulting et d'informatique). Ces activités ne sont pas comparables avec celles exercées dans un salon de massage (consid. 2). - Pas de violation du principe de la bonne foi dans les circonstances d'espèce (consid. 3). - Refus d'autoriser le changement d'affectation conforme à la LDTR (consid. 4). - L'obligation de remise en état des appartements respecte le principe de la proportionnalité (consid. 5). - Annulation d'une mesure de contrôle des loyers en l'absence d'autorisation fondée sur la LDTR (consid. 6). Admission partielle du recours. Recours au TF rejeté (arrêt 1C_662/2018 du 7 août 2019).

Erwägungen

E. 1

La voie du recours de droit administratif, au sens des art. 92 ss de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36), est ouverte contre une décision d'une municipalité refusant de délivrer un permis de construire, dans la procédure régie par les art. 103 ss de la loi sur l'aménagement du territoire et des constructions (LATC) ainsi que contre les décisions des autorités cantonales, dans la procédure d'autorisation spéciale au sens de l'art. 120 al. 1 LATC, qui sont coordonnées avec la décision municipale – en l'occurrence la décision refusant de délivrer l'autorisation d'utiliser un bâtiment à d'autres fins que l'habitation fondée sur la LDTR. Déposé dans le délai de 30 jours fixé par l'art. 95 LPA-VD, le recours est intervenu en temps utile. Les propriétaires de l'immeuble, destinataires des décisions, ont manifestement la qualité pour recourir (art. 75 let. a LPA-VD). Le recours respecte au surplus les conditions formelles énoncées à l'art. 79 LPA-VD (par renvoi de l'art. 99 LPA-VD), de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

le changement de destination de constructions existantes; [...]" La jurisprudence cantonale retient qu'il ne faut pas donner une interprétation extensive à la notion de changement d'affectation au sens de l'art. 103 al. 1 LATC, dans la mesure où cette disposition exige pour cela une autorisation communale (cf. aussi art. 68 al. 1 let. b RLATC). Lorsqu'il n'y a pas de travaux qui, en tant que tels, nécessitent un permis de construire, ce n'est qu'en présence d'un changement fondamental qu'une autorisation est exigée, parce qu'une

catégorie donnée d'affectation (par exemple l'habitation) est totalement abandonnée au profit d'une autre (par exemple l'activité artisanale). En d'autres termes, en l'absence de travaux, on ne se trouve en présence d'un changement d'affectation soumis à autorisation qu'en cas de changement significatif du point de vue de la planification ou du point de vue de l'environnement (cf. arrêt AC.2014.0148 du 5 juin 2015 consid. 3b, et les arrêts cités). La règle de l'art. 103 al. 1 LATC découle d'un principe du droit fédéral. En effet, aux termes de l'art. 22 al. 1 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), "aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente". Selon la jurisprudence, sont considérés comme des constructions ou installations au sens de l'art. 22 al. 1 LAT tous les aménagements durables et fixes créés par la main de l'homme, exerçant une incidence sur l'affectation du sol, soit parce qu'ils modifient sensiblement l'espace extérieur, soit parce qu'ils chargent l'infrastructure d'équipement ou soit encore parce qu'ils sont susceptibles de porter atteinte à l'environnement. La procédure d'autorisation doit permettre à l'autorité de contrôler, avant la réalisation du projet, sa conformité aux plans d'affectation et aux réglementations applicables. Pour déterminer si l'aménagement prévu est soumis à cette procédure, il faut évaluer si, en général, d'après le cours ordinaire des choses, il entraînera des conséquences telles qu'il existe un intérêt de la collectivité ou des voisins à un contrôle préalable (ATF 119 Ib 222 consid. 3a). La jurisprudence du Tribunal fédéral précise encore que les changements d'affectation d'un bâtiment, même sans mesures constructives, sont en principe soumis à l'exigence de l'autorisation de construire. Cette exigence ne s'applique cependant pas si la nouvelle affectation prévue ("Zweckänderung") correspond à la destination de la zone et que le changement apparaît de minime importance, compte tenu de ses effets sur l'environnement et la planification locale. En revanche, si les effets engendrés par la nouvelle utilisation se révèlent plus importants que précédemment, une autorisation de construire est requise; il en va en particulier ainsi en cas d'augmentation significative des immissions (arrêts TF 1C_107/2016 du 28 juillet 2016 consid. 6.1, 1C_395/2015 du 7 décembre 2015 consid. 3.1.1, et les références). La notion d'immission vise non seulement le bruit (nuisances du trafic automobile, notamment), mais aussi les immissions immatérielles ou idéales ("ideelle Immissionen"), quand certaines activités portent sensiblement atteinte à la qualité de l'habitation dans un quartier, ou en d'autres termes au bien-être psychique ou moral des habitants (cf. ATF 138 II 173 consid. 5.2). L'exploitation d'un salon de massages dans un quartier purement résidentiel peut précisément causer de telles immissions (cf. Irene Widmer, Die Zonenkonformität von Gewerben und Betrieben in der Wohnzone, AJP/PJA 2018 p. 943). b) En l'espèce, le bâtiment litigieux se trouve dans une zone résidentielle. Selon l'art. 57 RPE, cette zone est destinée aux villas, à savoir de petits bâtiments réservés prioritairement à l'habitation (ordre non contigu, coefficient d'occupation du sol de 1/7 e, limitation à deux niveaux plus combles - cf. art. 58 à 64 RPE). Le règlement communal admet exceptionnellement dans cette zone des établissements artisanaux ou commerciaux pour autant qu'ils ne portent pas préjudice à l'habitation ou qu'ils ne compromettent pas le caractère du quartier. La municipalité estime que cette dernière clause, qui admet exceptionnellement des établissements commerciaux, n'est pas applicable dans le cas présent car l'activité des salons de massages est incompatible avec la destination de la zone de villas et elle nuit profondément au caractère du quartier. La notion d'activité compatible avec l'habitation, dans des normes communales correspondant à l'art. 57 RPE, a donné lieu à une abondante jurisprudence. En zone de villas ou dans une zone analogue, des activités peuvent être admises à condition qu'elles n'entraînent pas pour les

voisins des inconvénients plus importants que ceux engendrés par l'habitation et que l'affectation à l'activité ne soit qu'accessoire par rapport à l'utilisation générale de la maison d'habitation (AC.2016.0395 du 26 juillet 2017 consid. 2a ; AC.2013.0406 du 5 mars 2015 consid. 1b; AC.2011.0037 du 26 mars 2012 consid. 3d; AC.2000.0018 du 22 septembre 2006 consid. 2a). C'est en somme le sens de l'art. 57 RPE, qui ne fait pas de la zone de villas une zone mixte, pour l'habitat et les activités, mais bien une zone résidentielle où certaines activités sont exceptionnellement admises. La jurisprudence a par exemple reconnu qu'un médecin, un dirigeant de société ou un architecte puisse occuper une ou plusieurs pièces de sa maison à titre de bureau pour y tenir sa comptabilité ou effectuer des travaux n'impliquant pas un va-et-vient de personnel ou de clients (AC.2008.0129 du 1^{er} mai 2009 consid. 4a). La jurisprudence relève encore que les caractéristiques des zones résidentielles impliquent des avantages attendus pour lesquels les habitants consentent divers sacrifices, notamment pécuniaires. Il est dès lors normal qu'une grande importance soit attachée au caractère de tels lieux (cf. AC.2011.0037 du 26 mars 2012 consid. 3d; AC.2008.0150 du 10 juin 2009 consid. 4b). c) Le Tribunal fédéral a jugé à plusieurs reprises que l'exercice régulier d'une activité de prostitution entre en contradiction avec la notion d'habitation, que les hôtes du salon résident ou non sur place (TF 1C_237/2012 du 31 août 2012 consid. 2; 1C_83/2012 du 18 juillet 2012 consid. 2.7 et les références). La question de savoir si un salon de massages qui est installé de façon discrète dans une maison (sans enseigne ni publicité clairement perceptible) est susceptible de causer des immissions immatérielles ou idéales significatives n'est pas évidente, comme le Tribunal fédéral l'a relevé dans un arrêt récent (TF 1C_499/2014 & 1C_503/2014 du 25 mars 2015, consid. 6.3, à propos de l'installation d'une agence d'escort dans une zone mixte de centre de localité). Dans une zone principalement ou exclusivement résidentielle, ces immissions idéales (l'atteinte à la bonne réputation du quartier) sont simplement un élément à prendre en considération dans l'interprétation de la norme du droit communal définissant l'affectation de la zone, et excluant en principe les activités commerciales (cf., à propos de la notion d'immissions idéales dans ce contexte: Bernhard Waldmann, *Der Schutz vor ideellen Immissionen in Wohngebieten – eine kritische Würdigung*, BR/DC 2005 p. 156 ss, p. 162). Dans un arrêt du 7 juin 2016 (2C_862/2015), statuant sur la constitutionnalité d'un règlement communal interdisant la prostitution de salon dans les bâtiments principalement affectés à l'habitation, dans les zones à prépondérance d'habitat ou aux abords immédiats de bâtiments scolaires et d'autres équipements publics, le Tribunal fédéral a admis l'intérêt public et la proportionnalité de ces restrictions à la liberté économique des exploitants et locataires de salons de massages. Il a rappelé que la prostitution de salon provoque inévitablement certains désagréments. Par exemple, les habitants, et en particulier les enfants des quartiers d'habitations, peuvent se trouver confrontés à la publicité ainsi qu'aux clients des personnes pratiquant la prostitution qui arrivent en véhicule, cherchent une place de stationnement, claquent leurs portières, peuvent se méprendre et frapper à la mauvaise porte, faire du bruit dans les couloirs des immeubles ou discuter directement avec de telles personnes aux fenêtres, cela de nuit comme de jour. Tous ces éléments perturbent l'ordre public et sont incompatibles avec une zone destinée essentiellement à l'habitation où le repos nocturne présente une importance prépondérante (consid. 6). d) Dans le cas présent, la municipalité a donc considéré que l'exploitation de salons de massages portait préjudice à l'habitation et compromettrait le caractère du quartier. Un tel changement d'affectation, pour des locaux d'habitation, peut à l'évidence être soumis à l'exigence d'un permis de construire. Pour apprécier la situation en pareil cas, la municipalité doit tenir compte des informations qui lui

parviennent grâce aux interventions de tiers durant l'enquête publique, cette formalité étant précisément destinée à permettre à tous les intéressés de porter à la connaissance de l'autorité les éléments concrets pertinents. En l'occurrence, la demande de changement d'affectation a suscité pas moins de 25 oppositions, ce qui démontre que les habitants ressentent une gêne ou subissent des atteintes à leur bien-être à cause de l'implantation de ce type d'activité dans un quartier résidentiel; la présence de bâtiments scolaires à proximité a également été relevée. Des nuisances sonores occasionnées par les clients des salons (trafic de voitures et conversations nocturnes) ont en outre été invoquées. Tous ces éléments sont propres à justifier une interprétation stricte de l'art. 57 RPE, compte tenu des caractéristiques du quartier qui constitue un ensemble homogène de maisons d'habitation. La municipalité, quand elle est appelée à interpréter une disposition qui, tel l'art. 57 RPE, définit la destination principale d'une zone à bâtir – l'habitation – et permet à titre exceptionnel certaines activités économiques, bénéficie d'une liberté d'appréciation particulière car il s'agit d'une règle autonome du droit communal. La Cour de céans, en dépit de son pouvoir d'examen complet, ne peut intervenir et, le cas échéant, substituer sa propre appréciation à celle des autorités communales que si celle-ci n'est objectivement pas soutenable ou contrevient au droit supérieur (cf. arrêt TF 1C_499/2017 du 19 avril 2018, consid. 3.1.2, et les arrêts cités). Dans le cas particulier, en considérant qu'un salon de massages n'était pas conforme à la destination de la zone de villas, à cause du caractère principalement résidentiel du quartier, la municipalité a exercé son pouvoir d'appréciation d'une manière correcte. Les critères développés par la jurisprudence, à propos des immissions ou inconvénients provenant de l'exercice de la prostitution dans un quartier d'habitation (cf. supra, consid. 2b-c), ont été bien pris en considération. Le refus du permis de construire fondé sur l'art. 57 RPE n'est en définitive pas critiquable. Le recours est donc mal fondé sur ce point. e) Les recourants se plaignent encore d'une inégalité de traitement, parce que le bâtiment voisin du leur, aussi dans la zone de villas, abrite des locaux d'entreprises commerciales. Une décision ou un arrêté viole le principe de l'égalité de traitement consacré à l'art. 8 al. 1 Cst. lorsqu'il établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler ou qu'il omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante (ATF 137 V 334 consid. 6.2.1 et la référence; TF 2D_11/2018 du 12 juin 2018 consid. 3.1). Selon les explications de la municipalité, les activités exercées dans le bâtiment voisin portent sur des prestations de consulting et d'informatique. L'une de ces sociétés (W. _____) a pour associé-gérant, le propriétaire de l'immeuble (X. _____). Ces activités ne sont pas comparables avec celles exercées dans un salon de massages et elles peuvent manifestement entrer dans le cadre défini à l'art. 57 RPE. La municipalité était fondée à traiter différemment ces situations. Les recourants ne prétendent pas, pour le reste, que ces locaux d'entreprises auraient été soustraits indûment au parc locatif. En définitive, ce n'est qu'en invoquant la situation d'une entreprise comparable à la leur (salon de massages ou autre exploitation à l'origine d'immissions significatives), dans la zone de villas *****, que les recourants pourraient invoquer avec succès l'égalité de traitement. Or tel n'est pas le sens de leurs griefs.

E. 3

Les recourants se prévalent de leur bonne foi. Ils soutiennent que les autorités cantonale et communale compétentes, par leurs comportements, auraient fait naître chez eux l'assurance

que l'affectation litigieuse était autorisée. a) Découlant directement de l'art. 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration. En outre, le principe de la bonne foi commande aux autorités comme aux particuliers de s'abstenir, dans les relations de droit public, de tout comportement contradictoire ou abusif. Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que 1) l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, 2) qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et 3) que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu; 4) il faut encore qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice, et 5) que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (cf. ATF 141 V 530 consid. 6.2; 137 II 182 consid. 3.6.2; 131 II 627 consid. 6.1). b) En l'espèce, les recourants ont acquis un bâtiment d'habitation sis sur une parcelle classée en zone de villas. Il ne s'agit pas d'une zone destinée aux activités économiques ou artisanales, ni d'une zone mixte. Avant d'acquérir ce bâtiment, les recourants devaient s'attendre à ce que la question se pose du caractère réglementaire de l'exploitation d'un salon de massages en zone de villas. Ils devaient donc s'assurer, auprès du vendeur ou de la commune, que cette activité soit reconnue comme conforme à la destination de la zone, par une décision de la municipalité autorisant le changement d'affectation des appartements de la maison. Il n'est en effet pas usuel que des salons de massages soient exploités dans une zone résidentielle. Or il est établi que la municipalité n'avait pas délivré une telle autorisation, fondée sur les règles d'aménagement du territoire et de police des constructions, au précédent propriétaire. Il ne ressort pas du dossier que la municipalité aurait donné l'assurance aux recourants que le changement d'affectation des logements, pour les transformer en salons de massages, serait autorisé. En mars 2014, la municipalité avait d'ailleurs attiré l'attention des recourants sur l'aspect problématique et provisoire de la présence des salons de massages dans le bâtiment n° 765 (cf. supra, Faits, let. d). Certes, la municipalité a préavisé favorablement à la demande de pouvoir utiliser les logements à d'autres fins que l'habitation, dans son avis communiqué au SCL en novembre 2016, dans le cadre de l'instruction de la demande d'autorisation spéciale fondée sur la LDTR. Il ressort toutefois du dossier que ce préavis était motivé par des considérations liées essentiellement à la situation personnelle des travailleurs du sexe et non à une prétendue conformité de l'affectation de l'activité de salons de massages à la zone de villas, le SCL n'ayant du reste pas à se prononcer sur la portée du plan d'affectation communal. En outre, le préavis donné par la municipalité n'était pas contraignant et il n'était pas destiné aux recourants. Les recourants ne peuvent dans ces conditions pas se prévaloir d'assurances données par la municipalité que l'affectation litigieuse était ou serait autorisée. Par ailleurs, après l'acquisition du bâtiment, les recourants ont signé de nouveaux baux à loyer avec les locataires pour les quatre appartements litigieux. Ces baux indiquent clairement que l'usage des locaux est exclusivement destiné à l'habitation, à l'exclusion de toutes autres activités (article 4.10 du contrat). Les recourants étaient donc conscients que les logements étaient dédiés à l'habitat et non à l'exercice d'activités commerciales, telle que les salons de massages. c) Les recourants font également valoir que le SPECo avait autorisé l'exploitation

des salons de massages. Le courrier du SPECo daté du 1^{er} avril 2011 auquel se réfèrent les recourants dans leur recours (pièce 3 de leur bordereau) confirme l'inscription d'un salon de massage, au chemin ***** dans le registre tenu par ce service. L'art. 9 de la loi sur l'exercice de la prostitution (LPros) impose que tout salon de massages fasse l'objet d'une déclaration à l'autorité compétente. Cette inscription n'équivaut pas à une autorisation. En effet, actuellement, la LPros ne soumet pas l'exploitation d'un salon de massages à la délivrance d'une autorisation d'exploitation par ce service (l'art. 9 du projet de loi du 18 avril 2018 modifiant la loi sur l'exercice de la prostitution prévoit en revanche que l'exploitation d'un salon de massages nécessite une autorisation; il ne s'agit cependant pas du droit en vigueur). Ce service cantonal n'a donc pas à prendre position sur le caractère réglementaire d'un salon, lorsqu'il reçoit la déclaration de l'exploitant. A fortiori, il ne peut donner aucune assurance liant la municipalité. Ainsi, l'octroi d'autorisations pour le changement d'affectation de logements en salons de massages ressort de la compétence de la municipalité en vertu des art. 103 et 104 LATC, ainsi que, dans le cas présent, du SCL, le bâtiment n° 765 étant soumis à la LDTR (cf. AC.2016.0201 du 1^{er} décembre 2016 consid. 2c; cf. aussi infra consid. 4). Ce service cantonal, chargé d'appliquer la législation sur le logement, n'est intervenu qu'après avoir été saisi par les recourants d'une demande d'autorisation portant sur l'utilisation de logements à d'autres fins que l'habitation. D'après le dossier, le SCL ne s'était pas prononcé avant que les recourants n'acquière l'immeuble et il n'a pas non plus donné à ces derniers l'assurance qu'il admettrait une désaffectation des logements en faveur de salons de massages. Il s'ensuit que les recourants ne peuvent pas se prévaloir de garanties données par les autorités compétentes que l'affectation du bâtiment pour l'exploitation de salons de massages serait autorisée. En d'autres termes, ils ne sauraient invoquer le droit à la protection de la bonne foi.

E. 4

Les recourants contestent la décision du SCL qui ordonne la réaffectation du bâtiment litigieux aux logements. Ils exposent que cette décision viole la garantie de la propriété. a) A la date de la décision attaquée et à celle du dépôt du recours, la LDTR était applicable. Selon l'art. 1 al. 1 LDTR, dans les communes où sévit la pénurie de logements, la démolition, la transformation, ainsi que la rénovation, totales ou partielles, de maisons d'habitation, sont soumises à une autorisation. Il en est de même de l'utilisation de logements, ou de parties de logements, à d'autres fins que l'habitation sous la forme ou aux conditions existant au moment de la demande d'autorisation. La LPPPL, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018, soumet également à autorisation l'affectation totale ou partielle de logements loués à d'autres fins que l'habitation (cf. art 1, 4, 5 let. b, 6 et 12 LPPPL) - excepté les cas définis à l'art. 3 al. 1 let. a à d LPPPL qui ne trouvent toutefois pas application en l'espèce. Il s'ensuit que l'utilisation de logements comme salons de massages constitue un changement d'affectation qui nécessite une autorisation fondée tant sur la LDTR (AC.2016.0201 du 1^{er} décembre 2016 consid. 2) que, à l'heure actuelle, sur la LPPPL. b) Les recourants ne contestent pas sérieusement que l'immeuble en cause entre dans une catégorie où sévit la pénurie en raison du type de logements qu'il abrite (un studio, 2 appartements de 2.5 pièces [2 pièces selon le SCL] et un appartement de 3.5 pièces) et de la commune dans laquelle il est situé. D'après la décision du SCL (dans la synthèse CAMAC), la commune de Prilly connaît en effet une pénurie par rapport à ce type de logements. c) Selon l'art. 3 LDTR, l'autorisation de changement d'affectation est refusée lorsque l'immeuble en cause comprend des logements d'une catégorie où sévit la pénurie. Aux termes de l'art. 4 LDTR, l'autorisation 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, en particulier dans les cas visés par l'art. 39 de la loi cantonale sur l'énergie; elle peut également l'être, à titre exceptionnel, si d'autres circonstances le commandent impérativement (al. 1). La LPPPL soumet l'octroi des autorisations en substance aux mêmes conditions que la LDTR (cf. art. 13 LPPPL). Le Tribunal fédéral considère que le but poursuivi par les législations cantonales tendant à préserver l'habitat et les conditions de vie existants procède d'un intérêt public important. Ce type de réglementation n'est en soi pas contraire au droit fédéral et à la garantie de la propriété, pourvu que l'autorité administrative effectue une pesée des intérêts en présence et évalue l'importance du motif de refus au regard des intérêts privés en jeu (TF 1C_16/2015 du 3 septembre 2015 consid. 5.2 et les références). En l'espèce, le changement d'affectation litigieux n'est pas motivé par des motifs indispensables de sécurité, de salubrité ou d'intérêt général. Le SCL relève dans sa décision que les loyers pratiqués actuellement (1'200 fr. pour le studio, 2'000 fr. pour les appartements de 2.5 pièces et 2'500 fr. pour l'appartement de 3.5 pièces) ne sont possibles qu'en lien avec la location à des fins commerciales. Selon l'analyse de ce service spécialisé, les loyers objectifs seraient de l'ordre de 435 fr. pour le studio, de 645 fr. et de 726 fr. pour les 2.5 pièces et de 967 fr. pour le 3.5 pièces. Ce sont donc des motifs d'ordre essentiellement économique qui sont à l'origine de la demande de changement d'affectation déposée par les recourants. Les recourants se prévalent de l'intérêt public à la protection de la santé des personnes exerçant la prostitution et de leurs clients. Le fait de mettre à disposition des lieux offrant des conditions de sécurité et des conditions d'hygiène satisfaisantes justifierait selon eux le changement d'affectation. Cet intérêt ne saurait toutefois prévaloir en l'espèce sur l'intérêt public important poursuivi par la LDTR, qui vise à combattre la pénurie de logements répondant aux besoins prépondérants de la population (ATF 101 Ia 507 consid. 2c). A cela s'ajoute, dans le cas présent, que la réglementation du plan d'affectation communal exclut de toute manière la création de salons de massages dans la zone de villas concernée, comme cela vient d'être exposé (supra, consid. 2). Ce dernier élément est décisif, de sorte qu'une autorisation spéciale délivrée par le SCL n'aurait pas de portée concrète. Partant, le refus du SCL d'autoriser le changement d'affectation (ch. 1 du dispositif de la décision du SCL) est conforme aux prescriptions de la LDTR et il ne viole pas la garantie de la propriété. Ce grief est rejeté.

E. 5

Les recourants soutiennent que l'ordre de réaffecter le bâtiment n° 765 en quatre appartements "standard" du marché et de résilier les baux actuels pour le prochain terme légal de résiliation suivant la communication de la décision du SCL, ne respecte pas le principe de la proportionnalité. a) Le principe de la proportionnalité exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés - règle de l'aptitude - et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive - règle de la nécessité -; ce principe exige en outre un rapport raisonnable entre le but visé et les intérêts publics ou privés compromis - règle de la proportionnalité au sens étroit - (cf. ATF 140 I 168 consid. 4.2.1; 135 I 233 consid. 3.1). b) Le SCL ayant constaté en l'occurrence que des logements avaient été soustraits sans droit à leur utilisation d'origine, il a ordonné que les quatre appartements litigieux soient à nouveau disponibles pour des locataires ordinaires ou "standard" (ch. 2 du dispositif de la décision). Cette remise en état n'implique a priori pas de travaux (si ce n'est la suppression de cloisons légères posées dans certains locaux); seule une résiliation des baux actuels est imposée par le SCL aux recourants. D'après le dossier, les locataires qui ont

reçu la décision du SCL ne l'ont pas contestée. D'après la jurisprudence – à propos de la remise en état imposée en application des règles de police des constructions (cf. art. 105 LATC), mais qui est également valable à propos d'une remise en état fondée sur la LDTR ou la LPPPL –, l'ordre de démolir une construction édiflée sans droit et pour laquelle une autorisation ne peut être accordée n'est en soi pas contraire au principe de la proportionnalité. L'autorité renonce à une telle mesure si les dérogations à la règle sont mineures, si l'intérêt public lésé n'est pas de nature à justifier le dommage que la démolition causerait au maître de l'ouvrage, si celui-ci pouvait de bonne foi se croire autorisé à construire ou encore s'il y a des chances sérieuses de faire reconnaître la construction comme conforme au droit. Même un constructeur qui n'est pas de bonne foi peut invoquer le principe de la proportionnalité. Toutefois, celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'attendre à ce que celle-ci se préoccupe plus de rétablir une situation conforme au droit que d'éviter les inconvénients qui en découlent pour lui (TF 1C_370/2015 du 16 février 2016 consid. 4.4; 1C_434/2014 du 18 juin 2015 consid. 3.1). c) En l'occurrence, les travaux entrepris par les recourants dans les appartements consistent essentiellement dans la pose de parois provisoires (rez-de-chaussée, combles et rez inférieur). L'enlèvement de ces parois n'entraîne pas de préjudice financier substantiel pour les recourants. Leur préjudice résulte donc avant tout du manque à gagner découlant du fait qu'un loyer pour une activité commerciale de prostitution est sensiblement plus élevé, dans un bâtiment vétuste, qu'un loyer pour des locaux d'habitation. Cet élément n'est pas décisif, sous l'angle de la proportionnalité, car ce n'est pas une exigence excessive que de prescrire au propriétaire d'un bâtiment d'habitation de l'utiliser pour l'habitation. S'agissant du délai imparti pour la mise en œuvre de la mesure, la décision du SCL indique que "cette réaffectation devra se faire selon les délais usuels de résiliation des baux d'habitation, soit trois mois pour le prochain terme usuel [...]". Cette exigence, qui tient compte des règles du droit privé concernant la fin des relations contractuelles, est adéquate. On relève que le SCL n'exige pas une mise en location effective au terme prévu, mais seulement une remise sur le marché ordinaire du logement; il suffit pour cela que les exploitants des salons de massages aient évacué les logements et que ceux-ci soient offerts et disponibles pour des locataires ordinaires. Les recourants se plaignent donc à tort d'une mesure disproportionnée.

E. 6

Les recourants contestent la fixation d'une mesure de contrôle des loyers durant une période de 5 ans. Ils font valoir que cette mesure est contraire à la garantie de la propriété et qu'elle ne respecte pas le principe de la proportionnalité. a) En matière de législation sur le logement, il est interdit aux cantons d'intervenir dans les rapports directs entre les parties au contrat de bail, réglés exhaustivement par le droit fédéral. Cela étant, les cantons demeurent libres d'édicter des mesures destinées à combattre la pénurie sur le marché locatif, par exemple en soumettant à autorisation la démolition, la transformation et la rénovation de maisons d'habitation. Si l'institution d'un contrôle permanent et général des loyers est incompatible avec le droit fédéral, il est possible, en revanche, d'assortir l'autorisation de rénover des logements à un contrôle des loyers pendant une durée de dix ans (TF 1C_110/2017 du 29 mai 2018 consid. 3.1 et les références). Selon l'art. 4 al. 2 LDTR, l'autorisation peut être subordonnée à certaines conditions. Ainsi, l'autorité cantonale peut soumettre pendant dix ans la vente par appartement, ou toute autre opération permettant d'atteindre un but économique analogue, à une autorisation, pour éviter la diminution de logements loués dans une catégorie où sévit la pénurie, et contrôler pendant dix ans les 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 (art. 4 al. 3 LDTR). Le contrôle des loyers est, en règle générale, limité à la première mise en location après travaux. Il peut toutefois porter sur 10 ans lorsque les dispositions du droit du bail concernant la protection contre les loyers abusifs ou d'autres prétentions abusives du bailleur en matière de baux d'habitations et de locaux commerciaux ne peuvent empêcher des hausses contraires aux buts poursuivis par la loi (art. 15 du règlement appliquant la LDTR du 6 mai 1988 [RLDTR; RSV 840.15.1]). Depuis le 1^{er} janvier 2018, l'art. 14 LPPPL prévoit que l'autorisation peut être assortie d'une mesure de contrôle du revenu locatif d'une durée maximale de cinq ans à compter de la mise en location des logements qui compensent ceux démolis, transformés, rénovés ou affectés à d'autres fins que l'habitation (al. 2). En cas de pénurie prononcée au sens de l'article 2, alinéa 4, la durée du contrôle peut porter sur une durée maximale de dix ans (al. 3). Le législateur cantonal a repris dans la LPPPL la faculté pour l'autorité cantonale d'assortir une autorisation d'une mesure de contrôle des loyers, sans toutefois étendre cette mesure à d'autres situations non réglées par la LDTR. b) En l'occurrence, la décision du SCL refuse l'autorisation d'utiliser le bâtiment n° 765 à d'autres fins que le logement. Le service cantonal spécialisé estime néanmoins que dans la mesure où il peut assortir les autorisations qu'il délivre d'un contrôle des loyers, il se justifie également qu'il puisse le faire lorsque des appartements ont été soustraits abusivement et sans autorisation aucune de la substance du parc locatif vaudois, et ce tant par leur affectation proprement dite à d'autres fins que l'habitation d'une part, que par l'évolution de leurs loyers en raison de ladite affectation d'autre part, et ce dans le but remédier à un état de fait illicite. Admettre le contraire reviendrait, selon le SCL, à vider la LDTR de sa substance. Il se réfère également à un arrêt AC.2016.0201 du 1^{er} décembre 2016 dans lequel le Tribunal cantonal a confirmé une décision de refus de changement d'affectation qui était assortie d'une mesure de contrôle des loyers. Le cas présent est sensiblement différent de l'affaire jugée dans l'arrêt AC.2016.0201. Dans cette affaire, la société recourante avait entrepris des travaux de rénovation de l'immeuble qui entraient dans le champ d'application de la LDTR et qui incluaient une composante de plus-value. Ces travaux auraient dû faire l'objet d'une demande d'autorisation fondée sur la LDTR et, dans ce cadre, l'autorité cantonale aurait pu assortir l'autorisation d'une mesure de contrôle des loyers. La rénovation de logements peut entraîner des hausses de loyer, parce que de tels travaux peuvent être rentabilisés, voire faire changer de caractère – et par conséquent de catégorie – les logements en cause (voir l'Exposé des motifs du projet de LDTR, BGC février 1985, pp.1445, 1479). Le risque que la propriétaire fixe des loyers supérieurs à ceux pratiqués dans la catégorie dite à pénurie à laquelle appartenaient les logements rénovés sans autorisation était donc bien réel, dans cette affaire AC.2016.0201; la rénovation devait être régularisée et, partant, les mêmes conditions devaient être appliquées que si l'autorisation de rénovation avait été demandée préalablement, s'agissant d'un contrôle des loyers. Dans le cas présent, les recourants n'ont pas entrepris de travaux de rénovation dans les logements litigieux, ni même de travaux d'entretien significatifs (la pose de trois cloisons provisoires en aggloméré, pour créer des séparations dans les salons de prostitution, ne constitue pas une rénovation). Il n'y a pas eu, depuis l'acquisition de l'immeuble, des travaux tombant dans le champ d'application de la LDTR (cf. art. 1 al. 2 LDTR) et la demande de permis de construire ne visait pas non plus la réalisation de tels travaux. Les quatre logements sont vétustes et n'ont pas fait l'objet de travaux de réfection depuis 2011 à tout le moins. Ainsi, la crainte du SCL que les recourants puissent obtenir des loyers surfacts pour les logements litigieux n'est a priori pas fondée en

l'espèce. La situation est donc sensiblement différente de celle jugée dans l'arrêt de 2016 cité par le SCL. Au demeurant, les futurs locataires disposeront des mécanismes prévus par le droit du bail pour contester un loyer qui serait abusif (art. 269 CO). La LDTR, tout comme la LPPPL, permet la fixation d'une mesure de contrôle des loyers dans les hypothèses prévues par la loi, à savoir lorsqu'une autorisation est délivrée. Elle ne prévoit pas une mesure de contrôle des loyers dans tous les cas où des logements entrant dans une catégorie dite à pénurie feraient l'objet de loyers excessifs, ce qui équivaldrait à instaurer une mesure générale de contrôle des loyers, indépendante d'une situation de transformation ou de rénovation, pour toute une catégorie de logements (dits à pénurie), ce qui n'est pas la volonté du législateur cantonal. Il s'ensuit que la décision du SCL, dans la mesure où elle ordonne une mesure de contrôle des loyers pour une période de 5 ans (ch. 3 et ch. 4 du dispositif de la décision du SCL), ne respecte pas le droit cantonal. Un refus de changement d'affectation de logements loués, c'est-à-dire un ordre de maintenir le statu quo avec le cas échéant une remise en état, n'équivaut à l'évidence pas à une transformation ou à une rénovation soumise à autorisation et qui, quand elle a été autorisée, justifie alors des mesures de contrôle des loyers (cf. art. 4 LDTR, art. 10 et 14 LPPPL). Etant donné que, juridiquement, le statut du bâtiment d'habitation n'est pas modifié et qu'il n'est pas prévu à ce stade d'investir dans des travaux de rénovation, on ne se trouve pas dans un cas d'autorisation justifiant la mise en place d'un contrôle des loyers en application de l'art. 4 al. 3 LDTR. Les recourants sont donc fondés à demander l'annulation de la décision du SCL en tant qu'elle impose un contrôle des loyers, au moment de la conclusion des nouveaux baux (ch. 3 du dispositif) et pendant les cinq années suivantes (ch. 4 du dispositif). Le recours doit être admis dans cette mesure.

E. 7

Il résulte de ce qui précède que le recours doit être partiellement admis. La décision de la municipalité du 5 septembre 2017 est confirmée. Les chiffres 3, 4, 5 et 7 de la décision du Service des communes et du logement, Division logement, qui concernent le contrôle des loyers, sont annulés. Cette décision cantonale est confirmée pour le surplus. Les recourants, qui succombent dans une large mesure, supporteront une partie des frais de justice, sous la forme d'un émolument réduit (art. 49 al. 1 LPA-VD). Ils auront en outre à verser des dépens à la Commune de Prilly, assistée d'un avocat, la décision de la municipalité étant confirmée sans réserve (art. 55 LPA-VD). Dans la mesure où ils obtiennent l'annulation partielle de la décision du SCL en tant qu'elle impose un contrôle des loyers, les recourants ont droit à des dépens à charge de l'Etat de Vaud (art. 55 LPA-VD). Les dépens seront toutefois réduits. En effet, les recourants n'ont mandaté un avocat qu'au stade de la réplique et, dans les écritures de ce mandataire, les questions traitées au considérant 6 n'ont pas fait l'objet de développements spécifiques. Par ailleurs, vu l'issue de la cause, il n'y a pas lieu de mettre des frais de justice à la charge des opposants, ni de leur allouer des dépens.

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