

VD_OMNI AC.2020.0080 vom 22. März 2021

VD Tribunal cantonal, 2021-03-22, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2020.0080

FR: VD_OMNI AC.2020.0080 du 22 mars 2021

IT: VD_OMNI AC.2020.0080 del 22 marzo 2021

Regeste

A. _____, B. _____ /Municipalité de Lausanne, C. _____ | Recours contre la décision de la Municipalité de Lausanne d'exercer son droit de préemption au sens de l'art. 31 LPPPL pour acquérir un immeuble de dix logements, sur la base d'un contrat de vente passé entre le propriétaire actuel et les recourants. La notion de "création" de LUP, condition de l'exercice du droit, doit se concevoir de manière large et non uniquement à la création physique de nouveaux logements. L'affectation en LUP de logements qui n'en étaient préalablement pas entre dans la définition de "création". Le projet de la commune qui vise à acquérir un immeuble comportant des logements existants et convertir ceux-ci en LUP correspond ainsi aux critères légaux (consid. 4). L'autorité de recours n'a pas à examiner l'ensemble du projet de la commune préemptrice, qui au vu du délai de l'art. 33 LPPPL ne peut être que très général, au stade de l'examen des conditions d'exercice du droit de préemption. Les délais prévus par les art. 37 et 38 LPPPL et 34 RLPPPL correspondent au délai de mise en oeuvre concrète du projet. L'autorité de recours doit dès lors se contenter d'un examen prima facie de la faisabilité du projet. En l'espèce, le projet communal paraît réalisable à ce stade préliminaire (consid. 5.). Le maintien sur le marché public de logements, sans modification des loyers au moment de son acquisition, ne correspond pas à la situation de ces logements en cas de transformation en LUP. Il y a donc un intérêt public à ce que la commune acquière l'immeuble pour créer de nouveaux LUP (consid. 6). Pas de violation du principe de proportionnalité en l'espèce (consid. 7). Recours rejeté. Recours au TF rejeté dans la mesure de sa recevabilité (1C_247/2021).

Erwägungen

E. 1

La décision attaquée est une décision finale d'application de la LPPPL, en lien avec l'exercice du droit de préemption communal institué par cette loi. Elle peut faire l'objet d'un recours de droit administratif au sens des art. 92 ss de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36). Les conditions de recevabilité du recours sont manifestement remplies, de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

Le droit de préemption ne peut s'exercer qu'aux conditions cumulatives suivantes : - il doit viser la création de LUP ; - il doit répondre à une pénurie au sens de l'article 2 dans le district concerné ; - la surface de la parcelle visée doit être d'au moins 1'500 m², sauf si elle se trouve dans un périmètre compact d'agglomération ou dans un centre cantonal reconnu par le plan directeur cantonal, ou si elle est attenante à un terrain propriété de la commune.

E. 3

Lorsque les circonstances le justifient, l'acquéreur évincé a droit à une juste indemnité couvrant les frais engagés dans le cadre de la conception du projet immobilier rendu caduc par l'exercice du droit de préemption.

E. 4

En cas d'acquisition du bien-fonds, les droits d'enregistrement de l'acte, les émoluments du registre foncier, les honoraires de notaire relatifs à l'acte et les intérêts courus qui ont été payés par l'acquéreur évincé, sont remboursés par le préempteur.

E. 5

Les recourants contestent que le projet de l'autorité intimée soit réalisable. En particulier, ils soutiennent que les appartements de 1 pièce présents dans le bâtiment ECA n° 8232 ne peuvent être transformés en 3 pièces tout en étant conformes aux règles imposées pour les logements. a) Comme évoqué précédemment, l'art. 31 al. 2 premier tiret LPPPL impose que le bien-fonds objet de l'exercice du droit de préemption soit destiné à la création de LUP. Il ressort de l'art. 34 al. 1 RLPPPL qu'au moins 70% des surfaces utiles brutes de plancher doivent être vouées à ces logements si l'ensemble de celles-ci est affecté à l'habitation au moment de l'acquisition. L'alinéa 3 de cette même disposition prévoit un délai de trois ans, prolongeable de deux ans sur demande motivée au département, pour que le caractère d'utilité publique des logements soit reconnu. L'art. 27 al. 2 LPPPL prévoit en outre que pour être reconnu d'utilité publique un logement à loyer abordable doit remplir les conditions cumulatives suivantes : il fait partie d'un immeuble comprenant au moins quatre logements (let. a); il est destiné à la location à long terme (let. b); il respecte, par type d'appartement, les limites de loyers et de surfaces fixées par l'Etat (let. c). Les limites de surfaces admissibles sont fixées à l'art. 27 al. 1 RLPPPL, soit entre 30 et 40 m² pour un 1 pièce, entre 50 et 55 m² pour un 2 pièces, entre 60 et 77 m² pour un 3 pièces, entre 80 et 99 m² pour un 4 pièces et entre 100 et 121 m² pour un 5 pièces. Des dérogations sont envisageables pour des logements protégés ou pour étudiants (art. 27 al. 2 RLPPPL), ou pour des motifs d'optimisation de l'espace en cas de construction de nouveaux logements ou lorsque les travaux de transformation de logements existants seraient disproportionnés (art. 27 al. 3 let. a et b RLPPPL). Les limites de loyers des logements à loyer abordable sont définies à l'art. 28 RLPPPL, qui précise notamment que pour une commune en zone VI selon le règlement, ce qui est le cas de la commune de Lausanne (voir classification des communes vaudoises par zone géographique disponible sous <https://www.vd.ch/themes/territoire-et-construction/logement/promotion/>), le loyer maximum par m² pour une année pour un 1 pièce est de 250 fr., pour un 2 pièces de 243 fr., pour un 3 pièces de 240 fr., pour un 4 pièces de 237 fr. et pour un 5 pièces de 234 francs. Au regard de l'art. 28 al. 3 RLPPPL, ces limites doivent être indexées, les indices de référence étant l'indice suisse des prix à la consommation du mois de mars 2017, soit 100.7 (indice de base 100.0 pour décembre 2015) et l'indice zurichois des coûts de la construction du mois d'avril 2016, soit 99.2 (indice de base 100.0 pour le mois d'avril 2010). Ainsi, les loyers admis, en fonction de l'indice du mois d'août 2020, sont de 251 fr. pour un 1 pièce, de 244 fr. pour un 2 pièces, de 241 fr. pour un 3 pièces, de 238 fr. pour un 4 pièces et de 235 fr. pour un 5 pièces (voir le document d'indexation disponible sous https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/vie_privée/logement/fichiers_pdf/lpppl_limites-loyers-lla_indexation_2020.pdf). Ce plafond peut être augmenté en fonction de performances énergétiques accrues (art. 28 al. 5 RPPPL) ou des caractéristiques des logements protégés, des logements pour étudiants ou des logements d'une société coopérative reconnue d'utilité publique par la

Confédération et ayant adhéré à la charge vaudoise pour la promotion des logements coopératifs innovants et participatifs (art. 28 al. 6 RLPPPL). En outre ces valeurs plafonds peuvent être augmentées pour des logements à loyer abordable qui ne sont pas soumis à quotas et qui ne sont ni des logements pour étudiants, ni des logements protégés (art. 28 al. 7 RPPPL). b) En l'espèce, l'autorité intimée expose vouloir conserver les six appartements de 4 pièces en l'état et créer deux 3 pièces sur les surfaces actuellement occupées par les deux 1 pièce en attique. Les recourants considèrent tout d'abord que la réalisation de deux 3 pièces sur la surface des logements sis en attique n'est pas réaliste. Ils produisent à l'appui de leur position une analyse effectuée par un bureau d'architecture. L'autorité intimée conteste ce document dans la mesure où il a été exécuté à l'intention des recourants et qu'il serait dès lors biaisé afin de conforter leur position. Il convient toutefois tout d'abord de déterminer dans quelle mesure l'intention de réaliser des LUP – figurant à l'art. 31 al. 2 premier tiret LPPPL – doit être objectivée par un projet concret de construction ou ici de conversion des logements. La disposition légale en question indique en effet que l'exercice du droit de préemption "doit viser la création de LUP". Elle ne précise toutefois pas ce qu'elle entend par "doit viser". Dans le cadre de l'examen de la LGL genevoise, le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion de dire que lors de chaque vente immobilière permettant l'exercice du droit de préemption, l'autorité doit déterminer si l'acquisition du terrain concerné est opportune du point de vue de sa politique en faveur de la construction de logements. Ce choix ne saurait obéir à des critères définis à l'avance et de manière précise : il convient de tenir compte de la situation concrète et des caractéristiques particulières du terrain concerné et de ses environs, et d'établir un pronostic sur les possibilités de bâtir, à moyen terme, des logements à l'emplacement considéré, en prenant en considération et éventuellement en anticipant les facteurs propres à influencer le développement du secteur. Au stade de l'exercice du droit de préemption, l'autorité n'a donc pas besoin de justifier son intervention par la présentation d'un projet détaillé. Elle doit toutefois rendre plausible l'existence d'un besoin précis, et tenir compte des possibilités réelles d'y satisfaire à l'emplacement envisagé, dans un avenir pas trop éloigné (ATF 142 I 76 déjà cité consid. 3.4.1). La législation genevoise prévoit un délai de 60 jours pour que le Conseil d'Etat communique sa volonté d'exercer ou non le droit de préemption (art. 5 al 1 LGL), étant précisé que les communes – qui bénéficient également d'un droit propre – doivent communiquer leur propre décision dans un délai de 30 jours dès la notification de la renonciation de l'Etat (cf. art. 5 al. 2 LGL). Dans la mesure où les circonstances dans lesquelles s'inscrit l'exercice du droit de préemption institué par la LPPPL sont similaires à celles du droit genevois, la jurisprudence citée ci-dessus est pertinente et peut être reprise dans le cadre vaudois. En effet, l'art. 33 LPPPL accorde un délai de 40 jours depuis la notification de l'avis que la vente aura lieu, pour exercer le droit de préemption. Au vu de la brièveté de ce délai et dans la mesure où les critères d'évaluation – que la jurisprudence fédérale a rappelés – sont nombreux, on ne saurait être trop exigeant quant au degré de précision du projet de la commune préemptrice au moment où elle fait valoir sa volonté d'acquisition. Cela étant, il convient toutefois qu'elle puisse exposer le besoin qu'elle entend satisfaire et les éléments permettant d'évaluer si le projet répondra aux critères légaux. A ce titre, les exigences fixées aux art. 37 et 38 LPPPL pour l'exercice des droits de réméré du propriétaire et d'emption de l'acquéreur évincé, respectivement de l'art. 34 al. 3 RLPPPL, permettent de poser le principe que la construction envisagée ou la nouvelle affectation des locaux doivent être envisageables dans les délais fixés par ces dispositions. En l'occurrence, s'agissant de la conformité des logements actuels aux dispositions sur les LUP, le délai fixé

par l'art. 34 RLPPPL est de trois ans, prolongeable de deux ans sur demande motivée auprès du département. C'est à l'échéance de ce délai, cas échéant prolongé, qu'il sera possible de déterminer si la commune a fait correctement usage de son droit de préemption. A ce stade, le tribunal doit être en mesure d'évaluer si le projet de la commune préemptrice est réalisable dans ce délai. Comme évoqué plus haut, les exigences ne sauraient toutefois être très élevées et il n'y a pas lieu de se prononcer sur l'ensemble des éléments du projet potentiel, notamment sur la manière concrète dont les LUP envisagés seront créés. La cour doit s'en tenir à un examen de faisabilité *prima facie*. Dans le cas d'espèce, avec les parties, il convient tout d'abord de constater que les appartements de 1 pièce, tels qu'existant actuellement, respectivement d'une surface de 64 et 65 m², ne respectent pas la limite fixée à l'art. 27 al. 1 RLPPPL qui prescrit pour des LUP d'une seule pièce une limite supérieure de 40 m². Afin de respecter cette disposition, il est en effet nécessaire de transformer ceux-ci en appartements de 3 pièces (dont la limite se situe entre 60 et 77 m²). S'agissant de cette transformation, il suffit au stade du présent examen de déterminer si la surface de ceux-ci permet, ou non, de procéder à l'opération, ce qui est le cas. La manière dont les appartements seront constitués, l'orientation des pièces, la surface de celles-ci ou encore l'intérêt pour les locataires sont des critères qui dépassent le cadre de l'examen au stade de l'exercice du droit de préemption. On ne saurait requérir de l'autorité intimée la production de plans ou d'un projet concrétisé dans le peu de temps dont elle dispose pour faire son évaluation et rendre sa décision. Il est également à relever qu'en l'espèce elle n'a pu visiter les lieux, ne disposant d'ailleurs d'aucun moyen pour imposer une telle visite aux parties au contrat de vente. La surface des autres appartements, tous de 4 pièces pour 100 m² selon l'état locatif établi le 1^{er} janvier 2020 par la gérance en charge de l'immeuble, est contestée par l'autorité intimée. Celle-ci relève que par le passé des surfaces inférieures avaient été déclarées et que la taille annoncée paraît être de circonstance. Il ressort en effet d'un état locatif au 1^{er} septembre 1988, établi par la même gérance, que les appartements concernés ont une surface de 98,45 m² pour ceux sis au rez et aux 1^{er} et 2^{ème} étages et de 96,10 m² pour ceux situés au 3^{ème}. Cette différence n'est pas expliquée en l'état par les éléments présents au dossier et pourrait résulter de la manière dont les mesures ont été prises si un nouveau relevé a été effectué en vue de la présente vente de l'immeuble. La surface réelle des logements ne peut donc pas clairement être établie. Cela ne paraît toutefois pas poser de difficultés dans le cas présent. En effet, la surface maximale figurant au dossier, soit 100 m², n'est que très légèrement supérieure au maximum prévu à l'art. 27 al. 1 RLPPPL, soit 99 m². Or, des dérogations à cette limite sont envisageables pour des motifs d'optimisation de l'espace en cas de construction de nouveaux logements, ou encore lorsque des travaux de transformation seraient disproportionnés (art. 27 al. 3 let. a et b RLPPPL), ceci à hauteur de plus ou moins 10% de la surface (art. 27 al. 5 RLPPPL). Ainsi, il n'apparaît pas que la différence existante – dans l'hypothèse la plus défavorable à l'autorité intimée – invalide la possibilité même de convertir ces appartements en LUP, en tous les cas au stade du présent examen. Il conviendra que la commune préemptrice fasse valider une dérogation dans le cadre de l'examen du caractère d'utilité publique prévu à l'art. 34 al. 3 RLPPPL. c) Les recourants soutiennent encore que le projet ne serait pas conforme dans la mesure où il implique des baisses de loyers pour certains appartements, les loyers actuels n'étant pas conformes à l'art. 28 RLPPPL. Il est exact que les loyers actuels ne sont pas conformes au barème de cette disposition. Selon l'art. 28 RLPPPL et le barème indexé, le loyer annuel admissible d'un appartement de 4 pièces est de 238 fr. par m² et celui d'un appartement de 1 pièce de 251 fr. par m². Pour un appartement de 3 pièces, c'est un loyer

annuel de 241 fr. par m² qui peut être pris en compte. Or, dans le bâtiment sis sur la parcelle n° 3095, quatre appartements de 4 pièces ont un loyer supérieur à celui admissible, soit respectivement 248 fr., 294 fr., 300 fr. et 310 fr. par m². En outre, l'un des appartements de 1 pièce dépasse également la limite fixée, avec 298 fr. par m². En cas de transformation de ces derniers appartements en 3 pièces, les deux loyers dépasseraient la norme fixée (251 fr. et 298 fr. par m²). Pour que ces logements puissent être admis comme LUP, une baisse de loyer est donc nécessaire. Les recourants y voient une violation des dispositions de la LPPPL qui ne permettrait pas une réduction de loyer. Cependant, la législation ne conditionne pas l'exercice du droit de préemption à un maintien des loyers existants, ni d'ailleurs de la structure des logements. On ne perçoit pas que la réduction de loyer, ceci en faveur des locataires, serait en soi une violation d'une législation qui vise à mettre à disposition de la population des logements à loyer abordable. Au demeurant, même les règles du droit du bail n'empêchent aucunement un bailleur de réduire le prix des logements qu'il met à disposition, s'il le désire. La question éventuelle du rendement suffisant pour l'autorité intimée n'est ici pas pertinente, l'examen de la rentabilité n'étant pas une condition d'application de l'art. 31 LPPPL. Le grief doit dès lors être rejeté.

E. 6

Les recourants invoquent encore que la situation pour le marché locatif lausannois serait identique s'ils pouvaient faire l'acquisition de la parcelle n° 3095. Ils veulent maintenir les logements existants et les loyers, ce qui reviendrait à la situation en cas d'achat du bien par l'autorité intimée. Ils font ainsi état d'un défaut d'intérêt public à créer des LUP et allèguent en particulier que l'autorité intimée cherche à procéder à une opération de rendement plutôt qu'à promouvoir le parc des LUP. a) L'exercice par une collectivité d'un droit de préemption légal sur un immeuble constitue une restriction grave du droit de propriété garanti par l'art. 26 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101). Pour être compatible avec cette disposition, l'exercice du droit de préemption doit reposer sur une base légale - une loi au sens formel -, être justifié par un intérêt public et respecter le principe de la proportionnalité (art. 36 al. 1-3 Cst.; ATF 142 I 76 consid. 3.1 et les références citées). De la même manière, la liberté économique (art. 27 Cst.) peut se voir limitée par des mesures restrictives poursuivant des motifs d'ordre public, de politique sociale ou des mesures ne servant pas en premier lieu des intérêts économiques (ATF 140 I 218 consid. 6.2 p. 229). Le droit public peut en particulier interdire, ou au contraire imposer la conclusion de contrats entre certaines personnes, sans que cela ne viole en soi le droit fédéral. La liberté contractuelle, énoncée à l'art. 1 de la loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le Code civil suisse (Livre cinquième : Droit des obligations) (CO; RS 220), bénéficie certes de la protection assurée par le principe de primauté du droit fédéral (ATF 102 Ia 533 consid. 10a p. 542). Elle n'est toutefois pas illimitée (cf. art. 19 et 20 CO) et certaines dérogations à cette liberté peuvent aussi se justifier, notamment dans le domaine du logement (ATF 135 I 233 consid. 5.4 p. 250; ATF 113 Ia 126 consid. 8c p. 139). b) En l'espèce, la LPPPL a pour but, selon son art. 1 let. a et b, de lutter contre la pénurie de logements en conservant sur le marché des logements loués qui correspondent aux besoins de la population (préservation du parc locatif) et de promouvoir la construction de nouveaux logements qui correspondent aux besoins de la population (promotion du parc locatif). Dans ce cadre, la LPPPL prévoit également des instruments pour la création de logements à loyer abordable d'utilité publique au sens de l'art. 27 al. 1 let. d LPPPL, par l'aménagement du territoire et la police des constructions (art. 28 et 29 LPPPL) ou par l'acquisition de biens-fonds (art. 30 ss LPPPL). Par ces principes, le législateur a considéré

que la création de tels logements constituait un intérêt public justifiant une restriction importante à la garantie de la propriété, ancrée dans la loi. La création de LUP répond donc à un intérêt public prépondérant. Dans le cas d'espèce, les recourants soutiennent que l'intérêt public serait inexistant dans la mesure où eux-mêmes veulent maintenir les logements et les loyers. Leur intention correspond donc au maintien de la situation actuelle, avec la perspective d'une augmentation à l'avenir des loyers si les critères du droit privé du bail sont remplis. En cas d'acquisition du bien-fonds par l'autorité intimée, la situation serait toutefois différente. En effet, au considérant précédent, il a été constaté que les loyers pratiqués actuellement pour les logements ne sont pas tous conformes aux limites fixées par l'art. 28 RLPPPL. Le but poursuivi étant de créer des logements dont le prix de location entre dans ces limites, certains loyers actuels devront être revus à la baisse. En outre, le barème de l'art. 28 RLPPPL sera applicable dans la durée. Ainsi, la transformation des logements en LUP garantit dans la durée le montant des loyers et le maintien sur le marché de logements à un prix accessible, ce qui répond aux objectifs légaux. Les recourants considèrent encore que l'autorité intimée désire faire une opération rentable, comme le confirmerait le contenu de la note du délégué à la commission immobilière du 24 février 2020. La LPPPL et son règlement ne prévoient cependant aucunement que la constitution de LUP doive être une opération non rentable pour la commune concernée. En outre, comme déjà évoqué, la question de l'éventuelle rentabilité de l'opération n'est pas une condition fixée par l'art. 31 LPPPL pour l'exercice du droit de préemption. Le grief doit donc être écarté.

E. 7

Les recourants considèrent enfin que la décision viole le principe de proportionnalité. Ils soutiennent que l'exercice du droit de préemption serait disproportionné car il ne permet pas la création de nouveaux LUP, ni l'acquisition de tels logements. L'exercice d'un droit de préemption doit respecter le principe de proportionnalité (cf. ATF 142 I 76 consid. 3.1), ce qui est le cas en l'espèce. Les considérants qui précèdent conduisent à la conclusion que l'acquisition d'une parcelle bâtie, sans construction supplémentaire envisagée, correspond à la création de nouveaux LUP dans la mesure où elle intègre à ce parc des logements qui n'y étaient précédemment pas. Ainsi, l'exercice d'un droit de préemption est une mesure adéquate pour atteindre l'intérêt public visé par la loi qui est la promotion d'un parc de logements à loyer abordable correspondant aux besoins de la population. Au demeurant, cette mesure est nécessaire, la pénurie de logements – et de logements à loyer abordable – étant notoire à Lausanne et consacrée par les taux de vacances rappelés plus haut (0,4 en 2019). Le grief doit donc être rejeté.

E. 8

Les motifs qui précèdent entraînent le rejet du recours et la confirmation des décisions attaquées. Les recourants, qui succombent, seront chargés des frais (art. 49 al. 1 LPA-VD; art. 4 du tarif du 28 avril 2015 des frais judiciaires et des dépens en matière administrative [TFJDA; BLV 173.36.5.1]). L'autorité intimée, qui a procédé avec l'aide d'un mandataire professionnel, a droit à des dépens, fixés à 2'500 fr. qui seront à charge des recourants (art. 55 al. 1 et 2 LPA-VD, art. 10 et 11 TFJDA). Il n'y a pas lieu de mettre ces dépens partiellement à charge de C. _____, qui n'a pas procédé.