

VD_OMNI AC.2021.0167 vom 2. Juni 2022

VD Tribunal cantonal, 2022-06-02, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2021.0167

FR: VD_OMNI AC.2021.0167 du 2 juin 2022

IT: VD_OMNI AC.2021.0167 del 2 giugno 2022

Regeste

A. _____ /Municipalité de Lausanne, B. _____, C. _____, Direction du logement |
Recours contre la décision de la Municipalité de Lausanne d'exercer son droit de préemption au sens de l'art. 31 LPPPL. La LPPPL ne donne pas aux municipalités la compétence de rendre une décision portant sur les indemnisations prévues par l'art. 35 LPPPL (principe soumis à coordination de la CDAP au sens de l'art. 34 ROTC), si bien que les conclusions prises à ce titre par la recourante sont irrecevables (consid. 2). La délégation de compétence fournie à la Municipalité par le Conseil communal est suffisante et couvre l'exercice du droit de préemption (consid. 5). Les autres griefs formels doivent également être rejetés (consid. 4 et 6). Le droit de préemption de la LPPPL peut porter sur un immeuble particulier faisant l'objet d'une vente "en bloc" ou "en portefeuille", une telle condition n'étant pas prévue par le texte légal et le TF ayant confirmé - dans le cadre d'un droit de préemption de droit civil - qu'il n'est pas possible de limiter ou d'exclure le droit de préemption par convention entre les parties à l'acte de vente (consid. 7 à 9). L'autorité intimée ne devait pas reprendre les crédits hypothécaires prévus par les parties. Il n'est sur ce point pas établi qu'il s'agissait d'un élément essentiel du contrat (consid. 10). La création de LUP dans le bâtiment litigieux est envisageable. Dès lors que l'exercice du droit de préemption est discrétionnaire, un changement d'avis de l'autorité préemptrice n'est pas constitutif, de manière générale, d'une attitude contradictoire contraire aux principes du droit administratif. Les parties à l'acte de vente sont protégées par le système mis en place par le législateur aux art. 37 et 38 LPPPL. Recours rejeté.

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 intérêts courus sont calculés pour la période comprise entre le versement des fonds par l'acquéreur évincé et le paiement effectif du prix de vente par le préempteur, au taux usuel d'une hypothèque en premier rang." L'art. 85f, intitulé "Mise en œuvre de la décision", correspondait quant à lui en substance à la teneur de l'art. 35 al. 1 et 2 LPPPL actuel. Le rapport explicatif ne précisait toutefois pas si la décision d'acquisition du bien-fonds aux prix et conditions fixés dans l'acte de vente (cf. art. 85e al. 1 du projet de réforme de la LATC) devait également porter sur les indemnisations. La commission du Grand Conseil avait dans un premier temps supprimé l'ensemble des dispositions relatives au droit de préemption avant de réintroduire ce mécanisme. Dans ce cadre, l'art. 85e a été adopté par la commission sans discussion et à l'unanimité (cf. Bulletin du Grand Conseil, Législature 2012-2017, Grand Conseil, tome 16, p. 488). Lors des débats du Grand Conseil, cette disposition ainsi que l'art. 85f ont également été adoptés sans modification ni discussion (cf. Bulletin du Grand Conseil, Législature 2012-2017, tome 17, Grand Conseil, p. 32). Par la suite, une motion d'ordre a interrompu les travaux et la commission a soumis au Grand Conseil un nouveau projet de LPPPL (Bulletin du Grand Conseil, Législature 2012-2017, tome 17, Grand Conseil, pp. 192-198 pour la motion d'ordre, puis pour la reprise des débats sur le nouveau projet de loi, tome 19, Grand Conseil, pp. 21 ss). S'agissant plus particulièrement des art. 33 et 35 LPPPL (ce dernier alors numéroté 34), il ressort des interventions du rapporteur de la commission, le député Marc-Olivier Buffat, que ce dernier article porte sur la mise en œuvre de la décision (Bulletin du Grand Conseil, Législature 2012-2017, tome 19, Grand Conseil, pp. 100-101). Ces dispositions ont toutefois été adoptées en premier débat sans discussion. Les deuxième et troisième débats ont également vu l'adoption de ces articles sans discussion (Bulletin du Grand Conseil, Législature 2012-2017, tome 19, Grand Conseil, pp. 144-150 pour le deuxième débat et pp. 219 à 225 pour le troisième débat). d) En l'espèce, la recourante estime que la compétence de l'autorité communale pour rendre une décision quant à la prise en charge des frais, respectivement l'octroi des indemnités, est fondée sur l'art. 35 al. 3 et 4 LPPPL. A son sens, cette compétence ressort du texte de la disposition, de la systématique de la loi, aucune compétence décisionnelle n'étant attribuée à une autre autorité et le texte légal ne renvoyant ni au droit privé ni à d'autres dispositions de droit public. En outre, cette interprétation systématique serait soutenue par l'absence de disposition procédurale dans la LPPPL, contrairement, par exemple, à la loi du 25 novembre 1974 sur l'expropriation (LE; BLV 710.01) à ses art. 19 ss. Une compétence décisionnelle a, selon la recourante, d'ailleurs été reconnue dans de nombreux domaines en lien avec l'octroi d'indemnités fondées sur le droit public. Le volume des travaux parlementaires justifierait encore une telle interprétation, le législateur ayant voulu soumettre la contestation de l'indemnité à la voie classique du recours contre une décision administrative, dans la mesure où il n'a pas prévu un moyen de droit spécifique. Enfin, le but de l'art. 35 al. 3 LPPPL étant d'apporter une certaine

protection à l'acquéreur évincé ayant engagé des frais importants, il convient de retenir que la contestation de la décision de préemption dans son principe ainsi que la fixation de l'indemnité doivent former un tout afin d'éviter de devoir multiplier les procédures. Contrairement à ce que paraît soutenir la recourante, le texte légal n'évoque explicitement une décision à rendre par l'autorité communale qu'à l'art. 33 LPPPL. Au demeurant, le terme "décision" n'est utilisé à l'art. 35 LPPPL que dans son titre : "Mise en œuvre de la décision" . Cette dernière disposition fait pour le reste état des obligations de la commune préemptrice et notamment de l'étendue des indemnités dues à l'acquéreur évincé, sans toutefois indiquer qu'il reviendrait à dite commune de statuer sur les éventuelles prétentions des parties originelles à l'acte de vente. Au contraire, le titre de la disposition paraît l'exclure dans la mesure où il se réfère à "la décision" , soit celle de l'art. 33 LPPPL. Une analyse du titre de ce dernier article parvient à la même conclusion. En effet, il s'agit du seul titre des dispositions de la section II du chapitre III de la loi qui fait référence à la prise d'une décision. On peut dès lors admettre que l'intention du législateur – qui met ainsi la décision de l'art. 33 LPPPL en exergue – était bien que celle-ci ne porte que sur la volonté d'acquisition du bien-fonds, aux prix et conditions de l'acte de vente, à l'exclusion des effets mentionnés à l'art. 35 LPPPL. Au vu de ces éléments, il n'y a pas de doute que si le législateur avait voulu mettre d'autres décisions dans la compétence de l'autorité communale, il l'aurait mentionné explicitement dans les dispositions légales topiques. On ne peut en outre tirer de la teneur de l'art. 35 LPPPL que la décision de l'art. 33 LPPPL devrait couvrir non seulement le principe de l'exercice du droit mais également les indemnités, ce que paraît toutefois soutenir la recourante. En effet, le texte de l'article montre que la question des indemnités ne doit intervenir qu'une fois la vente conclue entre le vendeur et l'autorité communale, soit après que la décision relative à l'exercice du droit est définitive et exécutoire. En effet, avant cela, l'acquéreur n'est pas "évincé" (al. 3) dans la mesure où il est encore envisageable que la décision soit annulée sur recours ou que l'autorité y renonce. En outre, les frais mentionnés à l'al. 4 ne sont dus qu'en cas d'acquisition du bien-fonds, soit lorsque la vente est inscrite formellement au Registre foncier, ce qui ne peut avoir lieu avant que la décision précitée ne soit entrée en force. Enfin, les intérêts dus en application de l'al. 5 le sont entre le dépôt des fonds par l'acquéreur évincé et le paiement du prix de vente par la commune préemptrice. Or, encore une fois, l'acquéreur n'est évincé qu'au moment où la décision sur l'exercice du droit est définitive et exécutoire et le prix ne peut être versé avant que la vente ne soit conclue. Cela explicite ainsi que ces différents frais ne peuvent être pris en charge qu'une fois la décision entrée en force. Au demeurant, certains ne seront connus qu'une fois la vente instrumentée par le notaire et le prix de vente payé, soit postérieurement au rendu de la décision de l'art. 33 LPPPL. On ne saurait donc en déduire, à défaut d'un texte explicite confiant un tel pouvoir décisionnel, que l'art. 35 LPPPL pourrait constituer une base légale formelle suffisante pour conférer ce pouvoir. Cette interprétation est au demeurant confirmée par la systématique de la loi. La structure de la section II du chapitre III de la LPPPL, qui porte sur le droit de préemption, fait figurer tout d'abord l'art. 33 LPPPL, qui porte sur la décision d'exercice de ce droit, puis l'art. 35 LPPPL qui est expressément intitulé "Mise en œuvre de la décision" . Cette structure montre que le système prévoit plusieurs étapes. Tout d'abord, le propriétaire aliénateur doit annoncer la vente à l'autorité communale (art. 32 LPPPL), ensuite celle-ci dispose d'un délai de quarante jours pour faire valoir son droit (art. 33 LPPPL), enfin il convient de s'acquitter des frais et indemnités mentionnés à l'art. 35 LPPPL. La loi différencie donc clairement ces étapes dont les objectifs sont distincts. Au demeurant, l'intention de faire une claire distinction entre les

différentes étapes est confirmée par les travaux parlementaires, qui ont vu une nouvelle répartition des alinéas présents dans les articles de la proposition faite par le Conseil d'Etat pour la modification de la LATC. En effet, les normes figurant dans les art. 33 et 35 LPPPL étaient alors intégrées au même article (85e). Leur séparation démontre la volonté du législateur de distinguer la décision relative au droit de préemption des conséquences financières de son exercice. Cette structure impose ainsi de déterminer les compétences décisionnelles de manière séparée. Or, force est de constater que l'art. 35 LPPPL ne prévoit pas qui a la compétence de fixer le montant des indemnités dues. Au vu des éléments développés plus haut, il n'y a pas lieu de considérer qu'il s'agirait d'une lacune qu'il conviendrait de combler en faisant application de la compétence donnée à l'autorité communale à l'art. 33 LPPPL. La recourante considère encore que l'absence de procédure spécifique dans la LPPPL démontrerait que le législateur entendait soumettre la contestation de l'indemnité à la voie classique du recours à l'encontre d'une décision administrative. Elle ne saurait être suivie. L'inexistence d'une disposition spécifique démontre plutôt que le législateur entendait renvoyer au régime usuel pour les prétentions pécuniaires, soit celui des affaires patrimoniales de droit public cantonal (cf. art. 103 du Code de droit privé judiciaire vaudois du 12 janvier 2010 [CDPJ; BLV 211.02]) et non au régime de la décision, qui nécessite – comme on l'a rappelé plus haut – une base légale formelle. La recourante soutient également que la compétence décisionnelle de l'autorité communale en matière d'indemnisation se déduirait de la nécessité de simplifier la procédure pour l'acquéreur évincé. Cela ne ressort toutefois pas du texte légal ni des travaux parlementaires et encore moins de la systématique de la loi. Si l'art. 35 LPPPL vise en effet à permettre à l'acquéreur évincé de bénéficier d'une certaine protection financière en cas de préemption, cela n'implique aucunement que la détermination des indemnités doive faire l'objet d'une décision municipale. On relèvera d'ailleurs que les garanties procédurales (par exemple relatives à l'allégation, à la formulation des conclusions ou en matière de moyens de preuve) ne sont pas moindres dans le cadre d'une action de droit administratif. On ne saurait en tirer dès lors que la volonté du législateur était de soumettre les indemnités au régime de la décision. Enfin, les exemples de procédure cités par la recourante ne plaident pas pour une solution différente. En effet, les législations évoquées comme la loi du 28 février 1989 sur la faune (LFaune; BLV 922.03) ou la loi du 29 novembre 1961 sur les améliorations foncières (LAF; BLV 913.11) comportent des normes explicites donnant compétence décisionnelle à certaines autorités en matière d'indemnisation. D'ailleurs, le fait que dans certains cas le législateur ait justement prévu un système instituant la même autorité comme compétente pour statuer sur un acte et ses conséquences financières démontre que tel n'était pas le cas en l'espèce. Il convient donc en définitive de se référer aux règles générales de compétence applicables en matière de créances de droit public. Avec la recourante, il y a lieu d'exclure l'application des règles prévues par la loi du 16 mai 1961 sur la responsabilité de l'Etat, des communes et de leurs agents (LRECA; BLV 170.11), celle-ci portant sur la réparation des dommages causés illicitement ou en violation de devoirs de service dans l'exercice de la fonction publique cantonale ou communale (art. 1 al. 1 LRECA). A comprendre la recourante, cela imposerait de retenir une compétence décisionnelle de l'autorité communale, ce qui n'est pas envisageable comme on l'a vu précédemment. Les prétentions de droit public qui ne peuvent faire l'objet d'une décision sont sujettes aux règles applicables aux affaires de droit public cantonal (voir sur ce sujet, Moor/Poltier, op. cit., pp. 626-627). A défaut de base légale instituant un pouvoir décisionnel, les prétentions issues de l'art. 35 LPPPL sont ainsi justiciables par le biais de l'action de droit administratif. Le

Tribunal cantonal n'est compétent pour une telle action que pour autant qu'une loi spéciale le prévoit (art. 106 LPA-VD). La LPPPL ne contient aucune norme procédurale, ce qui exclut de retenir cette compétence. A ce défaut, la compétence de traiter de ces prétentions ressort du juge ordinaire – soit du juge civil. Au vu des considérations qui précèdent, il convient de constater que ni l'autorité communale prévue par l'art. 33 LPPPL ni la CDAP ne sont compétentes pour statuer sur les prétentions en indemnisation des parties originelles à l'acte de vente (vendeur et acquéreur évincé par le droit de préemption). Les conclusions en paiement prises par la recourante (conclusions

E. 10

La recourante estime que l'autorité intimée doit reprendre les crédits hypothécaires conclus en vue de l'acquisition du bien-fonds 5724 de la commune de Lausanne. Cette reprise des prêts constitue à son sens l'une des conditions de la vente. a) La jurisprudence fédérale a déjà pu confirmer que pour exercer un droit de préemption qui n'est pas limitatif (donc ordinaire), le contenu du contrat entre le tiers et le promettant est déterminant. Cela vaut tant pour le montant du prix de vente que pour d'autres modalités contractuelles, constituant des clauses accessoires de l'accord. Si le préempteur n'est pas en mesure d'exécuter les clauses accessoires, elles doivent être converties en une créance pécuniaire (ATF 134 III 597 consid. 3.4.1 et les références citées). Cela étant, la doctrine est divisée quant au fait que les clauses accessoires doivent être, ou non, intégrées à l'acte de vente, et donc revêtir la forme authentique, pour lier le préempteur. Une première opinion est que ce sont les conditions effectives qui prévalent, y compris les clauses accessoires non stipulées en la forme authentique (Paul-Henri Steinauer, *Les droits réels*, tome II, 5^{ème} éd., Berne 2020, n. 2488, se fondant sur l'ATF 82 II 576 – JT 1957 I 470). A l'inverse, certains auteurs considèrent que seules les stipulations insérées dans l'acte de vente et revêtues de la forme authentique lient le préempteur. A leur sens, soutenir le contraire revient à faire courir à celui-ci des risques (incertitudes quant au contenu et à la portée de déclarations non ténorisées, multiplication de clauses pour décourager l'exercice du droit) qu'il ne se justifie guère de mettre à sa charge puisque les parties avaient la faculté de les inclure dans l'acte qui constitue le cas de préemption. Elles en étaient de surcroît tenues s'agissant des stipulations objectivement essentielles (Bénédict Foex/Irène Martin-Rivara, in *Commentaire romand, Code des obligations I*, 3^{ème} éd., Bâle 2021, n. 17 ad art. 216d CO). Dans un arrêt récent (5A_782/2020 du 23 août 2021 consid. 4.4), le Tribunal fédéral a tranché la querelle de doctrine et maintenu la jurisprudence existante jusqu'alors. En conséquence, l'ayant droit du droit de préemption doit acquérir l'objet de la vente aux conditions réelles de l'acte de vente, en incluant une convention annexe qui ne revêt pas la forme authentique (cf. consid. 4.4.2 et 4.4.3). Les règles générales d'interprétation du contrat s'appliquent et, dans le cadre du principe de la confiance, il est justifié de tenir compte de la situation particulière du titulaire du droit de préemption qui n'a pas participé à la conclusion du contrat et donc d'appliquer un critère objectif, tandis que les circonstances individuelles inhérentes à la personne du vendeur ou de l'acheteur doivent plutôt passer au second plan (consid. 4.4.2). Au surplus, c'est la loi qui détermine ce qui est soumis à la forme dans ce contrat. Il n'existe aucune base pour faire dépendre l'étendue de l'obligation de passer un acte en la forme authentique (art. 216 al. 1 CO) de l'existence éventuelle d'un droit de préemption. La situation particulière du titulaire du droit de préemption sera prise en compte dans l'interprétation du contrat (consid. 4.4.3). b) Il s'agit en l'espèce de déterminer si la convention passée entre les parties à l'acte de vente du 29 janvier 2021 portait, explicitement, implicitement ou éventuellement en lien avec un accord

complémentaire, sur les contrats de prêts hypothécaires conclus entre D. _____ et C. _____ (pour le compte de B. _____). Les deux contrats de prêts du 2 décembre 2016 (pièce 23), encadrés par le contrat-cadre de prêt hypothécaire du 6 septembre 2016 (pièce 22), indiquent qu'ils sont, à taux fixe, fermes et résiliables moyennant un préavis de 6 mois au plus tôt pour le 31 octobre 2025. Ces documents ne permettent toutefois pas de déterminer les éventuelles pénalités en cas de résiliation des prêts hors délai. Certes, le contrat-cadre renvoie aux "Dispositions générales régissant les prêts hypothécaires" (version mai 2012), sans que celles-ci ne soient produites. De telles pénalités sont toutefois usuelles dans le cadre de crédits hypothécaires à durée minimale, et on peut admettre que tel était le cas en l'espèce. Cela étant, les contrats ayant été conclus en 2016 avec un terme le plus proche en 2025, il est vraisemblable que les pénalités concernées aient été relativement importantes. Il ressort par ailleurs du dossier que ces contrats ont été résiliés. Des décomptes finaux ont été établis par D. _____ le 27 janvier 2021, valeur au 3 février 2021 (pièce 33). Ils ne font pas état de pénalités facturées à la venderesse, ce qui est d'ailleurs confirmé par le courriel de L. _____ du 25 janvier 2021, dont le contenu paraît attester que des pénalités auraient été dues dans d'autres conditions (pièce 24). Au demeurant, ce courriel répond à un autre du notaire mandaté, du 25 janvier 2021, s'enquérant de l'existence de telles pénalités. La venderesse désirait en effet le cas échéant les faire supporter à la recourante. Cela étant, l'acte de vente du 29 janvier 2021 mentionne à ce titre uniquement, à son art. 4, que les parties ont connaissance du fait qu'aux termes des décomptes de remboursement des prêts consentis par D. _____, aucune pénalité n'est due. Le ch. IV du contrat porte quant à lui sur le droit de préemption légal mais ne fait pas état spécifiquement du sort des prêts hypothécaires en cas d'exercice dudit droit. Il convient également de relever que la venderesse était disposée à se séparer du bien-fonds litigieux déjà en 2020, ceci pour le prix de 5'790'000 francs. Le projet d'acte de vente du 6 avril 2020 ne contient aucune référence au sort d'éventuelles pénalités hypothécaires ni à l'éventuelle reprise des contrats de prêts par l'acquéreuse envisagée. Or, la reprise de tels prêts nécessite un acte revêtant la forme authentique (Foëx/Martin-Rivera, op. cit., n. 11 ad art. 216 CO). La vente actuelle porte sur un montant de 7'300'000 fr. pour l'acquisition du bien-fonds litigieux, soit une augmentation du prix d'un peu plus de 1'500'000 francs. Il n'y a pas à douter que le montant total des éventuelles pénalités en raison de la résiliation des prêts soit inférieur. On peut dès lors s'étonner que la mention de la prise en charge de celle-ci ou du sort des prêts hypothécaires ne figure aucunement dans le projet d'acte du 6 avril 2020, si ces éléments étaient, pour la venderesse, essentiels et qu'elle n'aurait pas procédé à la vente autrement. La seule indication tendant en ce sens est celle figurant dans le courriel du notaire du 25 janvier 2021. Il s'agit cependant d'une vérification afin, le cas échéant, de discuter du sort de la pénalité. On ne peut en tirer la conclusion que la vente aurait été invalidée si, en définitive, la venderesse avait dû en assumer le paiement. Au surplus, on relèvera que le sort donné aux différents contrats de prêts hypothécaires en cas d'exercice du droit de préemption ne ressort pas du dossier. En particulier, les contrats conclus par la recourante avec D. _____ n'en font pas mention (cf. pièces 20 et 21). Il n'est pas non plus établi si la venderesse devrait rétroactivement s'acquitter de quelconques pénalités. On ne peut donc en tirer une conclusion. En définitive, il n'est pas établi que la prise en charge d'une éventuelle pénalité – ou la reprise des prêts hypothécaires sous une forme ou une autre – constituait un élément essentiel du contrat. Partant, on ne saurait exiger la reprise des prêts de la part de l'autorité intimée et le recours doit être rejeté sur ce point.

La recourante considère encore que l'autorité intimée n'a pas exercé son droit de préemption afin de répondre aux besoins en logements d'utilité publique mais pour résoudre un conflit d'opinion avec les services cantonaux quant à l'applicabilité de ce droit dans le cas d'une vente en portefeuille. Elle invoque également que la surface des logements présents dans l'immeuble litigieux, respectivement leur loyer, ne sont pas conformes aux critères fixés par la loi et son règlement. a) Comme évoqué plus haut, l'art. 31 LPPPL prévoit à son alinéa 2 que l'exercice du droit de préemption doit viser la création de LUP. Quant à l'art. 35 al. 2 LPPPL, il indique que si le préempteur ne réalise pas lui-même la construction, il le met à disposition, par voie d'adjudication publique, en principe par l'octroi d'un droit de superficie ne permettant que la réalisation de LUP. L'art. 34 al. 1 du règlement du 25 octobre 2017 d'application de la loi du 10 mai 2016 sur la préservation et la promotion du parc locatif (RLPPPL; BLV 840.15.1) précise qu'au moins 70% de la surface utile principale (définie à l'art. 4 RLPPPL) selon la norme SIA 416 édition 2003, existante sur un bien-fonds acquis au moyen du droit de préemption prévu par les art. 31 ss LPPPL, doivent être voués aux LUP; ratio qui peut être ramené à 65% dans le cas où une part de ces surfaces de plancher est affectée à d'autres fonctions que l'habitation. A son alinéa 3, l'art. 34 RLPPPL précise également que la commune ayant préempté des logements existants dispose d'un délai de 3 ans pour en faire reconnaître le caractère d'utilité publique. Ce délai peut être prolongé d'un maximum deux ans sur demande motivée au département. 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 charte 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 RLPPPL). b) S'agissant de la réalisation des LUP exigés par la loi, la jurisprudence a indiqué que le tribunal doit s'en tenir à un examen de faisabilité *prima facie*. Il n'y a pas lieu de se prononcer sur l'ensemble des éléments du projet potentiel (arrêt CDAP AC.2020.0080 du 22 mars 2021 consid. 5b). En particulier, l'examen de la rentabilité du projet ne fait pas partie des conditions de l'art. 31 LPPPL (idem, consid. 5c). c) aa) En l'espèce, la recourante fait valoir que l'autorité intimée n'aurait pas réellement l'intention de créer des nouveaux LUP mais voudrait faire trancher la question de l'achat d'un bien-fonds intégré à une vente "en bloc". Elle pose donc la question du degré d'examen par le tribunal de l'intention de créer des LUP par l'autorité préemptrice, respectivement du projet développé à cette fin. Dans un premier argument, la recourante expose que le Délégué à la Commission immobilière aurait déclaré à Arnaud Andrieu et J. _____ que l'autorité intimée était obligée d'exercer son droit de préemption au vu de l'avis de l'autorité cantonale exprimé par courriel du 14 janvier 2021 – indiquant qu'à son sens l'exercice du droit de préemption n'était pas envisageable dans le cadre d'une vente "en portefeuille". Dans un second argument, la recourante évoque que l'autorité intimée aurait renoncé à exercer son droit lors de la vente avortée de 2020, alors que le prix était inférieur à celui convenu aujourd'hui. Cela confirmerait que l'intention communale tendrait à un autre but que celui de créer des LUP. A ce titre, elle estime que l'autorité intimée doit démontrer son projet de construction de LUP dans l'immeuble litigieux. L'autorité intimée fait quant à elle valoir que son changement de position résulte du budget supplémentaire de 30 millions de francs alloué le 3 novembre 2020 par le Conseil communal de Lausanne. Elle aurait toujours été intéressée par le bien litigieux dans lequel elle loue des appartements pour les services sociaux. En outre, si la commune avait désiré faire trancher des controverses juridiques, elle aurait pu faire usage de son droit lors du projet de vente de 2020, qui portait également sur une vente en bloc de plusieurs immeubles. Au surplus, la rentabilité du projet serait sans pertinence. bb) L'immeuble litigieux contient actuellement 15 appartements, dont 1 de 6 pièces (d'une surface de 107 m²), 1 de 5 pièces (d'une surface de 79 m²), 7 de 4 pièces (d'une surface de 67 m²), 1 de 3,5 pièces (d'une surface de 67 m²) et 4 de 3 pièces (d'une surface de 52 m²; voir l'état locatif en pièce 13, qui contient toutefois une différence avec celui produit en annexe de la pièce 5 qui fait état de 2 appartements de 3,5 pièces et de 6 de 4 pièces). La surface de ces appartements ne correspond pas aux critères fixés à l'art. 27 al. 1 RLPPPL. Toutefois, aucun élément présent au dossier ne permet de penser qu'il serait impossible de réduire le nombre de pièces des logements, ce qui permettrait de les faire coïncider avec les exigences du règlement. En effet, la suppression d'une ou deux pièces dans chaque appartement les placerait dans les standards prévus. Il en va de même pour les loyers qui, s'ils ne correspondent pas aujourd'hui à l'art. 28 RLPPPL, peuvent être ajustés pour être conformes, sans que cela soit critiquable (cf. arrêt AC.2020.0080 déjà cité consid. 5b in fine). On ne peut donc exclure qu'il soit possible de créer des LUP conformes dans le bâtiment existant. cc) S'agissant de la question de la rentabilité, il a déjà été jugé que ce critère n'est pas pertinent (cf. arrêt AC.2020.0080 cité plus haut). Son examen appartient aux autorités compétentes pour le contrôle de la gestion de l'autorité préemptrice et non au tribunal. En effet, cet examen comprend un volet politique, relatif à la manière dont la commune dispose de son patrimoine, qui ne saurait faire l'objet d'un contrôle judiciaire. dd) Dans la mesure où

la création de LUP dans le bâtiment litigieux est envisageable, l'argumentation tirée par la recourante de la renonciation à l'exercice du droit de préemption en 2020 tombe à faux. En effet, l'exercice dudit droit est discrétionnaire et ne doit répondre qu'aux conditions fixées par les art. 31 ss LPPPL. Pour des raisons tenant à ses besoins, ses financements ou au climat politique, une commune – au demeurant comme tout bénéficiaire d'un droit de préemption – peut renoncer à faire valoir son droit. Cela n'exclut pas qu'elle en fasse usage par la suite, même dans un futur proche. Une telle renonciation ne saurait valoir de manière générale et son objet ne peut qu'être circonscrit à la vente qui lui est communiquée. Ainsi, on ne saurait voir dans un revirement de position lors d'une vente ultérieure une attitude contradictoire contraire aux principes du droit administratif. Au surplus, le législateur a prévu un mécanisme octroyant une protection particulière au vendeur et à l'acquéreur évincé par l'intermédiaire des droits de réméré et d'emption des art. 37 et 38 LPPPL. Ainsi, si une commune préemprice venait à ne pas répondre aux exigences de l'art. 31 LPPPL lui permettant d'exercer son droit, en particulier en ne créant pas de LUP, les parties à l'acte originel sont en mesure – pour autant que les conditions d'exercice des droits de réméré et d'emption soient réalisées – d'en réaliser la vente, respectivement de récupérer la propriété du bien-fonds. Le grief doit donc être rejeté dans son ensemble.

E. 12

La recourante ne conteste pas que les autres conditions d'exercice du droit de préemption, telles qu'évoquées sous consid. 8a ci-dessus, soient réalisées. En particulier, il n'est pas invoqué que la parcelle ne serait pas située dans un périmètre de centre cantonal ou que la décision ne serait pas intervenue dans le délai légal. Il n'y a donc pas lieu d'examiner plus avant ces conditions, qui paraissent respectées.

E. 13

Les conclusions en paiement formées par la recourante étant irrecevables, il n'y a pas lieu d'examiner les griefs formulés en lien avec ces prétentions.

E. 14

Les motifs qui précèdent entraînent le rejet du recours et la confirmation de la décision attaquée. Un émolument judiciaire sera mis à la charge de la recourante qui succombe (art. 49 LPA-VD et 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 par l'intermédiaire d'un conseil professionnel, a droit à des dépens (art. 55 LPA-VD, 10 et 11 TFJDA).

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