

VD_OMNI AC.2021.0382 vom 2. Februar 2023

VD Tribunal cantonal, 2023-02-02, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2021.0382

FR: VD_OMNI AC.2021.0382 du 2 février 2023

IT: VD_OMNI AC.2021.0382 del 2 febbraio 2023

Regeste

ASLOCA-VAUD/Direction du logement, Commune de Vevey, A. _____ | Rejet du recours formé par l'ASLOCA contre les décisions autorisant l'aliénation de deux logements loués. Circonstances économiques jugées suffisantes au sens de l'art. 20 al. 2 LPPPL, au vu du manque de liquidités de la société propriétaire, de son obligation de remboursement d'un prêt hypothécaire de valeur élevée, de travaux coûteux à entreprendre d'urgence dans l'immeuble où sont situés les logements et de la procédure civile à valeur litigieuse importante à laquelle celle-ci est défenderesse. Pesée des intérêts en présence exhaustive et qui ne prête pas le flanc à la critique, eu égard en particulier aux conditions assortissant les autorisations qui suffisent à remplir l'objectif de préservation du parc locatif.

Erwägungen

E. 1

Les logements concernés par la présente cause étaient vacants au moment de la reddition des décisions entreprises, de sorte que l'Asloca dispose de la qualité pour recourir (art. 23 al. 2 de la loi du 10 mai 2016 sur la préservation et la promotion du parc locatif [LPPPL; BLV 840.15]). Le recours a été déposé dans le délai prescrit et rempli pour le surplus les conditions formelles de recevabilité (art. 79 cum art. 99 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; BLV 173.36]). Il y a donc lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

A titre de mesure d'instruction, la recourante a sollicité la mise en œuvre d'une expertise tendant à élucider si la vente des appartements en question répondait à une stratégie mise en place initialement par la propriétaire – ce qu'invoque la recourante – ou si, au contraire, elle serait liée à des contraintes nouvelles et imprévisibles. a) Le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti par les art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) et art. 27 al. 2 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst-VD; BLV 101.01), comprend notamment le droit pour l'administré de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes et de participer à l'administration des preuves essentielles, ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 145 I 167 consid. 4.1; 140 I 285 consid. 6.3.1; CDAP AC.2021.0221 du 22 juin 2022 consid. 1a). Aux termes de l'art. 34 LPA-VD, les parties participent à l'administration des preuves (al. 1) et peuvent notamment présenter des offres de preuves (al. 2 let. d). L'autorité n'est toutefois pas liée par celles-ci (art. 28 al. 2 LPA-VD; cf. ég. art. 34 al. 3 LPA-VD). De jurisprudence constante, le droit d'être entendu n'empêche pas l'autorité de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de forger sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore

proposées, elle a la certitude qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 145 I 167 consid. 4.1; 140 I 285 consid. 6.3.1; AC.2021.0221 du 22 juin 2022 consid. 1a).
b) En l'espèce, comme on le verra plus en détail dans les considérants qui suivent, le tribunal s'estime suffisamment renseigné pour statuer en toute connaissance de cause sur les griefs soulevés. Il renonce dès lors à ordonner la mise en œuvre d'une expertise, sans qu'il n'en résulte une violation du droit d'être entendu de la recourante.

E. 3

La recourante se plaint tout d'abord de la violation de l'art. 20 al. 2 LPPPL. Selon elle, les ventes litigieuses ne s'inscriraient pas dans un contexte qui rendrait la vente inévitable, mais dans une stratégie définie à l'avance ou dans un modèle d'affaires consistant à rénover des immeubles pour vendre une partie des appartements, ce qui serait prohibé par la LPPPL. Les circonstances permettant la délivrance d'une autorisation fondée sur la disposition précitée devraient selon elle être " importantes et imprévisibles ", ce qui ne serait pas le cas en l'espèce, le seul courrier de B. _____ et la faillite prononcée, puis annulée, n'étant pas suffisants à démontrer de telles circonstances. La vente d'appartements à des personnes privées, de surcroît domiciliées à l'étranger, fragiliserait par ailleurs le but de la loi. Enfin, l'identité de l'acheteuse du lot 9-1, qui serait la sœur de l'administrateur de la propriétaire, soulèverait des questions, notamment en lien avec le prix de vente final. a) aa) Aux termes de son art. 1 al. 1 let. a et b, la LPPPL a pour buts 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). Selon l'Exposé des motifs complémentaire et projet de loi sur la préservation du parc locatif vaudois de juillet 2014 (ci-après: l'EMPL; Bulletin du Grand Conseil [BGC] 2012-2017, Tome 17, p. 409 ss, p. 411), la politique du logement se compose de mesures visant à préserver la substance locative existante et à éviter que des logements jusqu'alors loués soient soustraits du parc locatif en raison de travaux, de changements d'affectation ou de ventes. La LPPPL, qui reprend les objectifs de l'ancienne LAAL, vise donc à enrayer la diminution du parc locatif en période de pénurie, sans toutefois faire obstacle à l'accession à la propriété lorsqu'elle se réalise dans des conditions acceptables (EMPL, p. 423 et 424). La loi précitée soumet ainsi à autorisation du département en charge du logement l'aliénation de logement loués (art. 5 al. 1 let. c LPPPL). L'art. 19 LPPPL précise que l'aliénation consiste en tout transfert de propriété, à titre onéreux, sous quelque forme que ce soit, portant sur un logement loué au sens de l'art. 4 LPPPL. Selon l'art. 20 al. 1 let. a à c LPPPL, l'autorisation est accordée lorsque le logement concerné: n'entre pas dans une catégorie de pénurie ou; est soumis au régime de la propriété par étages ou à une forme de propriété analogue (propriété par actions, par exemple) dès la construction de l'immeuble ou a été inscrit comme tel au Registre foncier avant le 7 octobre 1989 ou; est acquis par son locataire actuel, un proche parent de celui-ci, un allié ou un partenaire enregistré, sans qu'il ait été placé devant l'alternative d'acheter son logement ou de partir. L'art. 20 al. 2 LPPPL dispose: "En outre, l'autorisation peut être accordée lorsque les circonstances commandent la délivrance d'une autorisation. Ces circonstances peuvent notamment être personnelles, familiales, financières ou liées à la dissolution de régimes spécifiques." D'après les travaux parlementaires, les circonstances personnelles tiennent notamment à l'âge, à la santé ou à une mutation professionnelle à l'étranger; les circonstances familiales incluent en particulier un divorce ou le décès d'un proche; les circonstances économiques ont trait par exemple à un risque de faillite et à des besoins financiers impératifs dûment étayés; la dissolution de

régimes spécifiques se réfère aux régimes successoral ou matrimonial (EMPL, p. 448). Le seul fait qu'un appartement soit vendu dans des conditions facilitant l'accession à la propriété ne justifie pas, en soi, la délivrance d'une autorisation. Enfin, une certaine marge de manœuvre doit être laissée aux autorités pour leur permettre de procéder à une pesée des intérêts au cas par cas (EMPL, p. 448).

bb) L'application d'une législation cantonale telle que la LPPPL, qui soumet à autorisation étatique certaines ventes immobilières et qui permet à l'Etat de fixer des conditions en relation avec la protection des locataires ou la préservation du parc locatif, entraîne, pour le propriétaire foncier auquel s'appliquent ces conditions ou auquel l'autorisation n'est pas accordée, des restrictions au droit de propriété garanti par les art. 26 al. 1 Cst. et 25 al. 1 Cst.-VD, qui protègent en premier lieu les droits patrimoniaux du propriétaire, à savoir sa faculté de conserver sa propriété, d'en jouir et de l'aliéner. Cela constitue également une restriction à la liberté économique protégée par les art. 27 Cst. et 26 Cst.-VD. Ces droits fondamentaux ne sont toutefois pas absolus, des restrictions étant admises à condition qu'elles reposent sur une base légale, soient justifiées par un intérêt public suffisant et respectent le principe de la proportionnalité (art. 36 al. 1 à 3 Cst. et 38 al. 1 à 3 Cst.-VD; ATF 131 I 333 consid. 2.3 et 3; 130 I 360 consid. 14.2; 129 I 337 consid. 4.1; FO.2018.0003 du 14 mai 2019 consid. 3b). Selon la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, le but poursuivi par les législations cantonales tendant à préserver l'habitat et les conditions de vie existants, notamment en restreignant l'aliénation de maisons d'habitation, procède d'un intérêt public important et reconnu (ATF 131 I 333 consid. 2.2; 128 I 206 consid. 5.2.4; 113 Ia 126 consid. 7a; TF 1C_124/2017 du 23 novembre 2017 consid. 3.2 et les arrêts cités). Ce type de réglementation n'est en soi pas contraire au droit fédéral et à la garantie de la propriété, y compris dans la mesure où elle prévoit le refus de l'autorisation de vendre un appartement loué lorsqu'un motif prépondérant d'intérêt public ou d'intérêt général s'y oppose. Pour qu'une telle restriction soit conforme au droit fédéral, l'autorité administrative doit toutefois effectuer une pesée des intérêts en présence et évaluer l'importance du motif de refus au regard des intérêts privés en jeu (ATF 131 I 333 consid. 2.2; 113 Ia 126 consid. 7b/aa; TF 1C_124/2017 du 23 novembre 2017 consid. 3.2; 1C_68/2015 du 5 août 2015 consid. 2.3; FO.2018.0003 du 14 mai 2019 consid. 3b).

cc) L'art. 21 LPPPL permet de soumettre l'autorisation à certaines conditions, notamment concernant le relogement du locataire (al. 1); elle permet également de l'assortir d'un contrôle du prix de vente, du loyer ou de l'obligation de maintenir durablement le logement en location (al. 2); ces conditions ont une durée de cinq ans dès l'inscription du transfert de propriété au Registre foncier (al. 3), mais peuvent en cas de pénurie au sens de l'art. 2 al. 4 LPPPL s'étendre à une durée maximale de dix ans (al. 4). Selon l'art. 22 LPPPL, si aucun des motifs fixés à l'art. 20 n'est réalisé, l'autorisation est refusée. Cette disposition est le pendant de l'art. 16 LPPPL en matière de travaux, qui pose le principe subsidiaire selon lequel l'autorisation n'est refusée " que pour autant qu'aucun des motifs d'autorisation au sens de l'art. 13 n'est rempli " (EMPL, p. 446 et 449).

dd) Certains logements ou certaines opérations sont expressément exclus du champ d'application de la LPPPL. C'est par exemple le cas de l'aliénation d'un logement dans une procédure d'exécution forcée (art. 3 al. 1 let. e LPPPL). Pour le législateur, ces ventes juridiques ne découlent pas de la libre volonté du propriétaire-failli, mais des règles de la loi fédérale du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP; RS 281.1), ce qui justifie leur exclusion (EMPL, p. 441 s.).

b) aa) A titre liminaire, il sied de relever qu'il n'est contesté ni par la recourante ni par l'autorité intimée qu'aucun des motifs d'autorisation de l'art. 20 al. 1 let. a à c LPPPL n'existe en l'espèce, de sorte que seul l'art. 20 al. 2 LPPPL

entre en ligne de compte. bb) En l'espèce, il ressort tout d'abord du dossier de la cause que, le 28 avril 2021, la banque de la propriétaire a exigé d'elle le remboursement d'un prêt hypothécaire, qui lui avait initialement été accordé à hauteur de deux millions de francs, dans un délai de six mois. Cette demande de remboursement était ainsi propre à mettre la propriétaire dans une position financière difficile et les demandes d'autorisation, toutes deux déposées le 6 septembre 2021, soit quelques mois après le courrier de la banque et quelques semaines avant l'échéance du délai de paiement, s'inscrivent chronologiquement dans ce contexte. De surcroît, la propriétaire a démontré être défenderesse à une procédure civile pendante depuis le 26 août 2020 – soit avant le dépôt des demandes d'autorisation – dont la valeur litigieuse s'élève à plusieurs millions de francs, et qui la contraint à engager d'importants frais de défense. Par ailleurs, des travaux de mise en conformité aux normes de protection contre les incendies doivent urgemment être entrepris dans l'immeuble dans lequel se situent les lots 9-1 et 12-1. Selon ce qui ressort du procès-verbal de la séance du 20 novembre 2021, ces travaux ont un coût élevé que A. _____ s'est engagée à financer. Vu la demande de remboursement de la banque, la procédure judiciaire pendante et les travaux à entreprendre dans les lots, il faut considérer que la propriétaire a démontré l'existence de besoins financiers impératifs au sens de l'art. 20 al. 2 LPPPL et des travaux parlementaires y relatifs (EMPL, p. 448). A cela s'ajoute le prononcé de faillite du 13 janvier 2020 qui doit également être pris en compte en tant qu'indice supplémentaire d'une situation financière difficile. S'il est vrai que ce prononcé, qui a été annulé le mois suivant, n'est pas propre à constituer, à lui seul, un motif économique suffisant au sens de l'art. 20 al. 2 LPPPL, il illustre toutefois un manque de liquidités et un risque de faillite de la propriétaire. Par ailleurs, comme l'ont justement relevé la Commune et l'autorité intimée, la LPPPL exclut de son champ d'application les immeubles vendus dans le cadre d'une exécution forcée, de telle sorte que, si une faillite devait être prononcée définitivement, les lots litigieux sortiraient du champ de protection de la LPPPL et l'objectif de préservation de la substance locative ne serait pas atteint. Enfin, vu l'importance, sous l'angle de la sécurité des occupants, des travaux de protection incendie à entreprendre, il convient de s'assurer que la situation financière difficile de la propriétaire ne les retarde pas. Au vu de tous ces éléments pris conjointement, la propriétaire a démontré l'existence de circonstances financières commandant la délivrance des autorisations requises. cc) Contrairement à ce qu'invoque la recourante, ni la loi, ni les travaux parlementaires n'exigent que ces circonstances commandant la délivrance d'une autorisation au sens de l'art. 20 al. 2 LPPPL soient " importantes et imprévisibles ". Cette lecture de l'art. 20 al. 2 LPPPL est conforme tant à la garantie de la propriété qu'à la liberté économique consacrées par les art. 26 et 27 Cst., et répond au principe de la proportionnalité. dd) S'agissant de la pesée des intérêts (EMPL, p. 448; ATF 131 I 333 consid. 2.2; FO.2018.0003 du 14 mai 2019 consid. 3b), l'autorité intimée y a procédé en tenant compte, d'une part, de l'intérêt de la propriétaire à se séparer des lots compte tenu de sa situation financière et, d'autre part, de l'intérêt public au maintien de ces appartements en location. On relève tout d'abord que les lots litigieux ont été maintenus en location depuis leur création, à savoir depuis une douzaine d'année, et qu'aucun des deux baux portant sur ces lots n'a été résilié. Par ailleurs, dans les formulaires soumis à l'autorité intimée, les acheteuses ont expressément indiqué ne pas souhaiter occuper le logement à court terme et ont attesté de leur volonté d'acquérir les lots dans une optique de placement afin de les remettre en location. Dans ce contexte, l'autorité intimée pouvait considérer que les intérêts privés et publics précités n'étaient pas totalement divergents et que les autorisations pouvaient être octroyées assorties de conditions tendant à

s'assurer de la mise en œuvre effective des déclarations des acheteuses dans l'intérêt de la préservation du parc locatif. Les conditions imposées, à savoir la transmission de l'acte de vente, le maintien des lots en location pendant cinq ans et le contrôle strict des loyers pendant cette période, sont propres à garantir la sauvegarde des appartements en location; en cas de non-respect, les autorisations seront révoquées. Les transferts soumis à autorisation n'auront ainsi pas pour conséquence de soustraire les appartements à la substance locative vaudoise, le marché locatif veveysan n'étant en rien diminué au terme de ces opérations. En délivrant les autorisations aux conditions précitées, l'autorité intimée a effectué une pesée exhaustive des intérêts en présence et est parvenue à un équilibre entre l'objectif fixé par la LPPPL et le respect des droits fondamentaux applicables. Sa décision ne prête pas le flanc à la critique. ee) Les hypothèses de la recourante en lien avec la volonté originelle de la propriétaire au moment de l'achat de l'immeuble n° 348, ou en lien avec l'identité de la deuxième acheteuse, ne sont ni pertinentes ni démontrées. On peine d'ailleurs à comprendre ce que la recourante en déduit, sauf à considérer que toutes les autorisations octroyées depuis et pendant plus de dix ans, et entrées en force à ce jour, devraient être remises en cause, ce qui excède manifestement l'objet de la présente procédure. c) Compte tenu de ce qui précède, le grief tiré de la violation de l'art. 20 al. 2 LPPPL doit être rejeté.

E. 4

La recourante requiert subsidiairement que les décisions entreprises soient assorties d'une condition supplémentaire, à savoir un plafonnement des prix de vente des lots litigieux. a) L'art. 21 LPPPL, déjà exposé ci-dessus, prévoit que l'autorisation peut être soumise à certaines conditions, dont le contrôle du prix de vente, du loyer ou l'obligation de maintenir durablement le logement en location (al. 1 et 2). En ce qui concerne le contrôle du prix de vente, une telle mesure n'est pas instaurée isolément, mais est généralement couplée avec le contrôle du loyer pendant une certaine durée et permet à l'autorité de s'assurer que l'appartement vendu continue à demeurer durablement dans une substance répondant encore, de manière générale, aux besoins prépondérants de la population. Le contrôle du prix de vente ne saurait être instauré qu'en ultima ratio pour des cas exceptionnels, à savoir lorsque le contrôle est le seul moyen permettant de garantir que l'appartement soit durablement maintenu dans une substance répondant encore aux besoins prépondérants de la population (EMPL, p. 448 s.; FO.2018.0003 du 14 mai 2019 consid. 4 c/aa). Le principe de proportionnalité, applicable à toute l'activité de l'Etat (cf. art. 5 al. 2 Cst.) 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); le principe de la proportionnalité proscribit toute restriction allant au-delà du but visé; il exige un rapport raisonnable entre ce but et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts; ATF 133 I 77 consid. 4.1 p. 81, 110 consid. 7.1 p. 123; 132 I 49 consid. 7.2 p. 62; 229 consid. 11.3 p. 246 et les arrêts cités; FO.2018.0003 du 14 mai 2019 consid. 4 c/aa). b) En l'espèce, l'autorité intimée a assorti les autorisations de l'obligation de maintenir les logements en location pendant une durée minimale de cinq ans, à la fixation des loyers aux montants de 990 fr. et 432 fr. nets par mois, soit aux montants des loyers précédents, et à la condition qu'en cas de changement de locataires durant la période de contrôle de cinq ans, tout nouveau bail à loyer soit soumis à son approbation. S'agissant des prix de vente des lots, elle a considéré, dans les deux décisions entreprises, que les charges mensuelles découlant de ces acquisitions selon les standards usuels de financement en matière immobilière (20% de fonds propres et 80% de fonds étrangers en 1^e et 2^e rangs) permettaient de maintenir ces

logements dans une catégorie qui répondait, de manière générale, aux besoins prépondérants de la population veveysane. Les conditions auxquelles ont été assorties les autorisations litigieuses sont suffisantes à atteindre l'objectif de préservation du parc locatif, en ce qu'elles empêchent l'appauvrissement de la substance locative par le maintien de ces appartements en location à un loyer fixé, pendant durée importante. La recourante ne démontre pas en quoi un plafonnement du prix de vente serait nécessaire au sens de la jurisprudence précitée. Les simples soupçons d'" opération en deux temps " ne sont étayés par aucun élément tangible. A cela s'ajoute le fait que le prix de vente tel qu'allégué sera vérifié par l'autorité par la production de l'acte de vente. Le critère de la nécessité faisant défaut, il n'y a pas lieu d'ordonner le plafonnement du prix de vente, qui constituerait une mesure disproportionnée. c) Compte tenu de ce qui précède, l'autorité intimée n'a pas excédé son pouvoir d'appréciation en n'assortissant pas les autorisations octroyées d'un plafonnement du prix de vente. Le grief de la recourante à cet égard doit également être rejeté.

E. 5

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours.

E. 6

La recourante, qui succombe, supportera l'émolument judiciaire (art. 49 al. 1 LPA-VD). Elle versera en outre des dépens à l'autorité communale, qui a procédé par l'intermédiaire d'un avocat (art. 55 al. 1 LPA-VD).

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