

## **VD\_OMNI FO.2008.0019 vom 3. Februar 2009**

VD Tribunal cantonal, 2009-02-03, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_FO.2008.0019](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FO.2008.0019)

FR: VD\_OMNI FO.2008.0019 du 3 février 2009

IT: VD\_OMNI FO.2008.0019 del 3 febbraio 2009

### **Regeste**

X. \_\_\_\_\_ S.A., Y. \_\_\_\_\_ S.A./Service de l'économie, du logement et du tourisme, A. \_\_\_\_\_, Office communal du logement | Le but et la systématique de la LAAL commandent que des conditions telles que le maintien pendant une certaine durée d'un appartement sur le marché locatif ou la surveillance des loyers puissent être prévues. Ces conditions respectent le principe de la légalité. Cela étant, en contraignant les recourants à maintenir leur bien immobilier en location pendant une période de dix ans, l'autorité intimée a violé le principe de proportionnalité. Une durée de cinq ans aurait en effet suffi à sauvegarder l'intérêt public poursuivi. Recours partiellement admis.

### **Erwägungen**

#### **E. 1**

à 3 Cst. VD; ATF 130 I 360 consid. 1.2 p. 362; 129 I 337 consid. 4.1 p. 344; 126 I 219 consid. 2a p. 221 et les arrêts cités). Les exigences de la légalité dépendent notamment de la gravité de la restriction de la liberté fondamentale. Ainsi, les restrictions graves nécessitent une base légale claire et nette prévue dans une loi formelle que le Tribunal fédéral peut revoir avec un plein pouvoir de cognition (ATF 123 I 296 consid. 3 p. 303; 119 Ia 362 traduit in JT 1995 I p. 432 consid. 3 p. 433; Andreas Auer / Giorgio Malinverni / Michel Hottelier, Droit constitutionnel suisse, Berne 2000, vol. 2 p. 90). Notion juridique indéterminée, la gravité de l'atteinte s'apprécie de cas en cas. Le Tribunal fédéral a cependant jugé qu'une atteinte à la garantie de la propriété est grave lorsque la propriété foncière est enlevée de force ou lorsque des interdictions ou des prescriptions positives rendent impossible ou beaucoup plus difficile une utilisation du sol - actuelle ou future - conforme à sa destination (ATF 115 Ia 363 consid. 2a p. 365). A l'inverse, les exigences relatives à la base légale sont allégées lorsque l'atteinte aux droits du propriétaire est d'une moindre gravité. Ainsi, le Tribunal fédéral a par exemple admis que l'assujettissement des logements transformés ou ayant fait l'objet de travaux de rénovation assimilables à une transformation à un contrôle des loyers limité à la première mise en location ne constituait pas une atteinte particulièrement grave à la garantie de la propriété. Aussi l'exigence de la base légale est-elle moins stricte (ATF 1P.705/2000 du 24 septembre 2001 consid. 3b p. 15; 113 Ia 437 consid. 2a p. 440). b) L'art. 4 al. 3 de la LAAL a la teneur suivante: "3. L'autorisation peut être soumise à certaines conditions, notamment concernant le relogement du locataire. Le département requiert alors l'inscription de leur mention au registre foncier." Cette base légale est prévue dans une loi formelle. Il reste dès lors à déterminer si elle répond aux critères de précision imposés par la jurisprudence. Si l'atteinte aux droits des propriétaires imposée par la décision attaquée revêt une certaine intensité, elle ne peut, à la lumière des critères retenus par le Tribunal fédéral, être qualifiée de grave. Partant, les exigences relatives au contenu de la base légale sont en l'espèce allégées. Il

convient cependant de déterminer la volonté du législateur afin d'établir si l'autorité intimée a respecté le cadre légal prévu par la LAAL. c) aa) La loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre. D'après la jurisprudence, il n'y a lieu de déroger au sens littéral d'un texte clair par voie d'interprétation que lorsque des raisons objectives permettent de penser que ce texte ne restitue pas le sens véritable de la disposition en cause. De tels motifs peuvent découler des travaux préparatoires (interprétation historique), du but et du sens de la disposition (interprétation téléologique), ainsi que de la systématique de la loi. Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en la dégageant de tous les éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires, du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (ATF 133 IV 228 consid. 2.2 p. 230 et les références citées). En l'espèce, l'art. 4 al. 3 LAAL est formulé de façon générale et ne mentionne pas les conditions auxquelles l'autorité peut subordonner la délivrance d'une autorisation d'aliéner. Elle se contente d'indiquer que des conditions peuvent être imposées, "notamment concernant le relogement du locataire". bb) La LAAL a été adoptée à la suite de l'aboutissement d'une initiative de l'Association vaudoise des locataires (ci-après: AVLOCA) intitulée "Halte aux congés-ventes". Le texte de cette initiative prévoyait à son art. 4 qu'une autorisation d'aliéner pouvait être soumise à certaines conditions, en particulier que l'appartement soit offert à l'acquisition en priorité au locataire en place, ou, notamment, en cas de refus de celui-ci, qu'il soit maintenu dans l'appartement aux mêmes conditions pendant cinq ans (Préavis du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur l'initiative de l'AVLOCA "Halte aux congés-ventes" publié in BGC 2A Automne 1989 p. 893). Dans son contre-projet, le Grand-Conseil a conservé la possibilité d'assortir une autorisation de conditions, notamment concernant le relogement du locataire. Il a cependant renoncé à préciser la nature de ces conditions qui devait se révéler à l'usage (Exposé des motifs, BGC 2A automne 1989 p. 895). Ni la lettre ni les travaux préparatoires de la loi ne donnant d'indications suffisantes pour déterminer la volonté du législateur s'agissant des conditions dont l'autorité peut assortir une autorisation d'aliéner, il convient d'examiner si une réponse peut être trouvée par une interprétation téléologique et systématique. cc) La LAAL a pour but de lutter contre la pénurie de logements. Elle tend à empêcher que les appartements loués ou à louer ne soient convertis en logement à acheter, et qu'il n'en résulte un rétrécissement du marché locatif des appartements qui, par leur prix, sont accessibles à la plus grande partie de la population. Le Tribunal fédéral a déjà reconnu que cet objectif répond à un intérêt public (ATF 1A.296/2004 du 24 mars 2005 consid. 5.3; 113 Ia 126 consid. 7a p. 134; 111 Ia 23 consid. 3a p. 26; arrêt FO.2002.0034 du 18 septembre 2003). Il s'agit dès lors de déterminer si, au vu de la finalité poursuivie par la loi, les conditions du maintien de l'objet en location pendant une durée déterminée ainsi que du contrôle du nouveau loyer en cas de changement de locataire reposent sur une base légale valable. Comme cela a déjà été relevé, la LAAL ne prévoit pas une liste des conditions auxquelles l'autorité intimée peut assortir une autorisation d'aliéner. Elle mentionne à titre d'exemple l'imposition d'une condition concernant le relogement du locataire. Or, une telle condition n'apparaît pas adéquate au vu du but poursuivi par la loi, à savoir la lutte contre la pénurie de logement. Au contraire, elle poursuit plutôt un but de protection des locataires. En effet, dans la mesure où une solution de relogement acceptable est offerte au locataire en place, rien n'empêche le propriétaire de soustraire son bien du parc locatif, allant ce faisant à l'encontre du but poursuivi par la loi. En revanche, le maintien pendant un certain temps d'un appartement dans le parc locatif ou

la proposition en contrepartie de mise en location d'un bien non loué jusqu'alors sont des conditions qui permettraient de réaliser les buts assignés par le législateur. Il en va de même du contrôle des loyers qui permet précisément de conserver sur le marché locatif des logements qui, par leur prix, sont accessibles à la plus grande partie de la population. Partant, la condition imposée par l'autorité intimée selon laquelle le nouveau loyer doit être contrôlé en cas de changement de locataire s'inscrit également dans le but poursuivi par la loi. Ces conclusions sont corroborées par la systématique de la LAAL qui interdit a priori l'aliénation d'un appartement appartenant à une catégorie où sévit la pénurie de logement à moins qu'il ne soit soumis au régime de la propriété par étages ou à une forme analogue dès la construction de l'immeuble ou qu'il ne soit acquis par le locataire actuel (art. 4 al. 1 LAAL). Ce n'est seulement que lorsque d'autres circonstances le commandent que l'aliénation est autorisée (art. 4 al. 2 LAAL). Partant, l'imposition de conditions à l'aliénation - laquelle est en principe interdite par la législation actuelle si l'une des trois hypothèses prévues par l'art. 4 al. 1 LAAL n'est pas donnée - apparaît judicieuse. Elle rend précisément possible l'aliénation de biens que l'autorité n'aurait vraisemblablement pas autorisée sans conditions. Enfin, la mise en relation de la LAAL avec la loi du 4 mars 1985 concernant la démolition, la transformation et la rénovation de maisons d'habitation, ainsi que l'utilisation de logements à d'autres fins que l'habitation (LDTR; RSV 840.15) - qui poursuit le même but que la LAAL - confirme le point de vue selon lequel le maintien en location d'un logement ou la surveillance de son loyer sont des moyens adéquats pour atteindre le but poursuivi, à savoir la lutte contre la pénurie de logements. d) Il découle des considérations qui précèdent que le but et la systématique de la LAAL commandent que des conditions telles que le maintien pendant une certaine durée d'un appartement sur le marché locatif ou la surveillance des loyers puissent être prévues. Quand bien même ces conditions ne sont pas expressément prévues par la loi, elles seules permettent la poursuite du but fixé par le législateur. L'on ne voit d'ailleurs pas d'autres solutions pour protéger le parc locatif. Partant, les conditions imposées aux recourantes concernant le maintien en location de l'appartement aliéné pendant une certaine durée et le contrôle de son loyer en cas de changement de locataire respectent le principe de la légalité. Il en va partant de même de la dernière condition contestée, à savoir la révocation de l'autorisation en cas de non respect des conditions, laquelle suit le sort des deux autres.

## **E. 2**

Cela étant, l'autorité doit statuer en respectant les principes généraux de droit, en particulier le principe de proportionnalité. a) Le principe de 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); le principe de la proportionnalité proscrit 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). b) En l'espèce, l'autorité intimée a autorisé les recourantes à vendre leur appartement à la condition qu'il soit maintenu dans le parc locatif pendant une durée de dix ans. Cette condition porte atteinte à la garantie de la propriété des recourantes et sa validité doit être examinée en tenant compte des intérêts en présence. L'intérêt des recourantes réside dans la possibilité de disposer de leur bien comme elles l'entendent, en exerçant toutes les facultés rattachées au droit de propriété. Cet intérêt se heurte à l'intérêt public à la conservation d'une offre d'appartements à usage d'habitation présentant des qualités répondant à un

besoin de la population, notamment concernant le montant du loyer. Ce dernier intérêt prime, raison pour laquelle la subordination de la vente à certaines conditions est possible. Cela étant, l'intérêt des particuliers doit également être préservé dans la mesure du possible. Or, il apparaît en l'espèce que la durée pendant laquelle l'autorité intimée commande que l'appartement soit maintenu sur le marché locatif dépasse le sacrifice que l'on peut raisonnablement exiger d'un propriétaire privé sans porter une atteinte trop incisive à la liberté fondamentale que constitue la garantie de la propriété. Partant, l'autorité intimée a abusé de son pouvoir d'appréciation en contraignant les recourantes à maintenir leur bien immobilier en location pendant une période de dix ans. Il apparaît qu'une durée de cinq ans aurait en effet suffi à sauvegarder l'intérêt public poursuivi. Cette durée est d'ailleurs reprise dans le projet de loi sur la préservation du parc locatif du 20 février 2008 et correspond même aux conditions que l'association des locataires avait prévues dans son initiative susmentionnée.

### **E. 3**

Le recours est ainsi partiellement admis. Un émolument réduit sera mis à la charge des recourantes, le solde des frais étant laissé à la charge de l'Etat. Les recourantes ont droit à des dépens dont le montant sera également réduit (art. 49 et 55 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative; RSV 173.36).

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