



1C_247/2021

Arrêt du 30 juin 2022

Ire Cour de droit public

Composition

MM. et Mme les Juges fédéraux Kneubühler, Président, Merz et Pont Veuthey, Juge suppléante.
Greffier : M. Alvarez.

Participants à la procédure

A.A. _____ et B.A. _____, représentés par

Me Denis Bettems, avocat,
recourants,

contre

Municipalité de Lausanne, Secrétariat municipal, case postale 6904, 1002 Lausanne, représentée
par Me Thibault Blanchard, avocat,

C. _____, représentée par Me Joël Crettaz, avocat,

Objet

exercice du droit de préemption LPPPL,

recours contre l'arrêt de la Cour de droit administratif
et public du Tribunal cantonal du canton de Vaud du 22 mars 2021 (AC.2020.0080).

Faits :

A.

C. _____ est propriétaire de la parcelle no 3095 du registre foncier de la Commune de Lausanne. D'une surface de 893 m², ce bien-fonds supporte un bâtiment de dix logements. Selon un état locatif au 1^{er} janvier 2020, huit des appartements comportent 4 pièces, d'une surface de 100 m² chacun; deux logements sont composés d'une seule pièce, pour une surface respectivement de 64 et 65 m². S'agissant des surfaces des appartements de 4 pièces, un état locatif au 1^{er} septembre 1988 faisait toutefois état de surfaces légèrement inférieures: 98,45 m² pour les appartements situés au rez, au 1^{er} et au 2^{ème} étage, et de 96,10 m² pour ceux du 3^{ème} étage. L'état locatif annuel global au 1^{er} janvier 2020 s'élève à 225'348 fr.; pour les appartements de 4 pièces les loyers annuels au m² se situent dans une fourchette comprise entre 171 et 310 fr.; ils se montent à 251 et 298 fr. pour les deux studios de l'attique.

B.

Par acte de vente à terme du 4 février 2020, la propriétaire a vendu la parcelle no 3095 à A.A. _____ et B.A. _____, pour un prix de 6'300'000 fr. Après avoir été informée de la vente par le notaire en charge de son instrumentation, la Commune de Lausanne a, par décisions du 27 février 2020, fait valoir son droit de préemption prévu par la loi cantonale du 10 mai 2016 sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL; RS/VD 840.15).

Le 19 mars 2020, A.A. _____ et B.A. _____ ont recouru contre ces décisions auprès de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal du canton de Vaud. Par arrêt du 22 mars 2021, la cour cantonale a rejeté le recours. Elle a en substance retenu que le droit de préemption prévu par la LPPPL pouvait s'exercer sur une parcelle bâtie; dans ce cas de figure, la création de logements d'utilité publique (ci-après: LUP) au sens de l'art. 31 LPPPL n'impliquait pas nécessairement des travaux de construction,

respectivement la construction de nouveaux logements; un changement d'affectation en LUP des logements existants était aussi admissible. Dans le cas d'espèce, le droit de préemption était destiné à la création de LUP et intervenait dans un contexte de pénurie; l'exercice de ce droit apparaissait ainsi conforme à l'art. 31 LPPPL et proportionné à l'intérêt public poursuivi.

C.

Par acte du 4 mai 2021, intitulé "Recours de droit public", A.A. _____ et B.A. _____ demandent principalement au Tribunal fédéral de réformer l'arrêt cantonal du 22 mars 2021 en ce sens qu'il est constaté que la Municipalité de Lausanne n'était pas habilitée à exercer son droit de préemption à l'occasion de la vente de la parcelle no 3095, ce bien-fonds étant par conséquent transféré aux époux A. _____ aux conditions de l'acte de vente du 4 février 2020. Toujours à titre principal, ils requièrent encore que soit constatée la nullité de l'art. 34 du règlement d'application de la LPPPL du 25 octobre 2017 (RLPPPL; RS/VD 840.15.1) en raison de l'absence de base légale. Subsidiairement, ils concluent au renvoi de la cause à l'instance précédente pour nouvelle décision dans le sens des considérants. A.A. _____ et B.A. _____ sollicitent encore l'octroi de l'effet suspensif, accordé par ordonnance du 2 juin 2021. Le Tribunal cantonal renonce à se déterminer et se réfère aux considérants de son arrêt. La Commune de Lausanne conclut au rejet du recours si celui-ci est jugé recevable. En sa qualité de tiers intéressé, C. _____ renonce à déposer une réponse. Aux termes d'un ultime échange d'écritures, les parties persistent dans leurs conclusions respectives.

Considérant en droit :

1.

Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (**ATF 144 II 184** consid. 1).

1.1. En tant qu'il s'en prend à l'arrêt cantonal du 22 mars 2021, le recours est dirigé contre une décision finale (art. 90 LTF) prise en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let. d LTF) dans le domaine du droit public de l'aménagement du territoire et des constructions (art. 82 let. a LTF); il est en principe recevable - indépendamment de son intitulé erroné (cf. **ATF 134 III 379** consid. 1.2; arrêt 1C_314/2021 du 18 mars 2022 consid. 1) - comme recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF, aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF n'étant réalisée. Les recourants ont pris part à la procédure de recours devant le Tribunal cantonal. Ils sont particulièrement touchés par l'arrêt attaqué qui permet à la Commune de Lausanne d'exercer son droit de préemption légal sur la parcelle no 3095 pour laquelle ils se sont portés acquéreurs (acquéreurs évincés). Ils peuvent ainsi se prévaloir d'un intérêt digne de protection à ce que cette décision soit annulée. Ils jouissent donc de la qualité pour recourir au sens de l'art. 89 al. 1 LTF. Dans cette mesure - les autres conditions de recevabilité étant au surplus réunies -, il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

1.2. En tant que les recourants demandent l'annulation de l'art. 34 RLPPPL, leur conclusion (III) est irrecevable. Le contrôle concret d'une norme ne peut en effet pas conduire à son annulation, mais uniquement à l'annulation de la décision d'application, objet du litige (cf. **ATF 129 I 265** consid. 2.3; arrêt 2C_236/2020 du 28 août 2020 consid. 1.5; PIERRE MOOR ET AL., Droit administratif, Volume I: Les fondements, 3e éd. 2012, n. 2.7.4.2 p. 352 ss). Cela étant, malgré l'irrecevabilité de cette conclusion, le grief développé en lien avec le défaut de base légale dont souffrirait l'art. 34 RLPPPL doit néanmoins être examiné, dans la mesure où il est susceptible - selon les recourants - de conduire à l'annulation de l'arrêt attaqué.

1.3. A l'appui de leurs observations du 26 août 2021, les recourants se prévalent du rejet par le peuple, le 9 février 2020, de l'initiative populaire fédérale "Davantage de logements abordables". A les comprendre, compte tenu de ce résultat, l'exercice, dans le cas particulier, du droit de préemption institué par le droit cantonal contreviendrait à l'art. 108 Cst., qui porte, selon son intitulé, sur l'encouragement à la construction de logements et l'accession à la propriété. Les recourants perdent ce faisant toutefois de vue que le droit de réplique n'a pas vocation à permettre la présentation d'arguments nouveaux ou de griefs qui auraient déjà pu figurer dans l'acte de recours. Les recourants ne sauraient par ce biais remédier à une motivation défailante ou compléter les motifs de leur recours, spécialement lorsqu'est invoqué, comme en l'espèce, un grief constitutionnel soumis au principe d'invocation de l'art. 106 al. 2 LTF (cf. **ATF 143 II 283** consid. 1.2.3; arrêts 1C_752/2021 du 19 mai 2022 consid. 2.2; 1C_442/2020 du 4 mars 2021 consid. 2). Les explications et éléments nouveaux ainsi présentés au-delà du délai de recours sont partant irrecevables. On relèvera cependant que, dans son message du 21 mars 2018, le Conseil fédéral a rappelé que les cantons disposaient déjà de la compétence d'introduire un tel droit de préemption sur leur territoire, sans qu'une délégation de compétence de la Confédération soit nécessaire (cf. Message du Conseil fédéral du 21 mars 2018 relatif à l'initiative populaire "Davantage de logements abordables" et à un crédit-cadre destiné à alimenter le fonds de roulement en faveur de la construction de logements d'utilité publique, FF 2018 ch. 4.3, p. 2267).

2.

Devant le Tribunal cantonal, les recourants ont produit un rapport établi par l'architecte D. _____ aux fins de démontrer "l'impossibilité de transformer" les appartements de 1 pièce, sis dans les combles, en logements de 3 pièces répondant à la définition de LUP; aussi l'exercice du droit de préemption par la Commune de Lausanne serait-il contraire à la LPPPL. Au stade du recours fédéral, dans une première série de critiques de nature formelle, les recourants contestent la manière avec laquelle l'instance précédente aurait, sans même l'étudier, écarté ce rapport. Ils se plaignent à cet égard essentiellement d'un manque de motivation de l'arrêt attaqué, invoquant le droit à la preuve, le droit d'être entendu et l'art. 112 al. 1 let. b LTF. Dans le même ordre d'idée, ils soutiennent qu'en n'examinant pas de manière approfondie le rapport D. _____, singulièrement en ne vérifiant pas dans le détail les possibilités réelles de transformer les combles en appartements de 3 pièces, le Tribunal cantonal n'aurait pas observé la maxime d'office imposée par l'art. 89 de la loi cantonale du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RS/VD 173.36).

2.1. La contestation d'une décision devant le Tribunal fédéral suppose que celle-ci comporte une motivation prenant en compte tous les éléments déterminants (art. 112 al. 1 let. b LTF). Ce devoir de motivation est également déduit du droit d'être entendu fixé à l'art. 29 al. 2 Cst. La jurisprudence impose ainsi au juge de motiver sa décision, afin que le justiciable puisse la comprendre, la contester utilement s'il y a lieu et exercer son droit de recours à bon escient. Pour répondre à ces exigences, le juge doit mentionner, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidé et sur lesquels il a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause (**ATF 148 III 30** consid. 3.1; **143 III 65** consid. 5.2). Dès lors que l'on peut discerner les motifs qui ont guidé la décision de l'autorité, le droit à une décision motivée est respecté (**ATF 141 V 557** consid. 3.2.1).

2.2. Intitulé "Maxime d'office", l'art. 89 LPA-VD prévoit que l'autorité n'est pas liée par les conclusions des parties (al. 1). Elle peut modifier la décision à l'avantage ou au détriment du recourant (al. 2). Dans ce dernier cas, elle l'en informe et lui impartit un délai pour se déterminer ou pour retirer son recours (al. 3).

2.3. En l'espèce, le Tribunal cantonal a rappelé que l'exercice du droit de préemption devait viser la création de LUP. Dans chaque cas, il appartenait à l'autorité de tenir compte de la situation concrète. Vu les délais extrêmement brefs impartis à l'autorité pour exercer son droit de préemption (40 jours; cf. art. 33 LPPPL), on ne pouvait pas se montrer trop exigeant quant au degré de précision que devait revêtir le projet. C'était à l'issue d'un délai de trois ans prévu par les art. 37 al. 1 et 38 al. 1 LPPPL ainsi que par l'art. 34 al. 3 RLPPPL, qu'il serait possible de déterminer si la commune avait correctement fait usage de son droit de préemption. Au stade de l'exercice du droit de préemption, la commune pouvait en revanche se contenter de rendre plausible l'existence d'un besoin précis et les possibilités réelles d'y satisfaire dans un avenir pas trop éloigné. Or, tel était le cas en l'espèce, en raison - et en résumé - de la pénurie notoire de logements au niveau communal, de la surface suffisante présentée par les appartements de 1 pièce pour une transformation en appartements de trois pièces et le passage en LUP des appartements de 4 pièces existants.

2.4. A la lumière de cette motivation, les recourants pouvaient sans équivoque comprendre les motifs pour lesquels la cour cantonale n'a pas examiné en détail le rapport D. _____, cette dernière ayant jugé que les éléments à sa disposition suffisaient, à ce stade du dossier, à rendre plausible l'objectif de création de LUP poursuivi par l'exercice du droit de préemption. L'essentiel de l'argumentation développée par les recourants en lien avec le présent grief porte du reste précisément sur le degré de détail que devrait selon eux revêtir le projet lors de l'exercice du droit de préemption. Or une telle argumentation relève du fond, en particulier de l'application de l'art. 31 al. 2 premier tiret LPPPL - aspect examiné ultérieurement -, et non du droit d'être entendu, dont les recourants faillissent ainsi à démontrer la violation (cf. art. 106 al. 2 LTF).

2.5. En ce qui concerne la maxime d'office prévue par le droit cantonal de procédure, il convient de rappeler que c'est à la lumière du droit matériel que se définissent les faits déterminants sur lesquels doit porter l'instruction (cf. **ATF 118 Ia 35** consid. 2e; PIERRE MOOR ET AL., Droit administratif, Volume II: Les actes administratifs et leur contrôle, 3e éd. 2011, n. 2.2.6.3). Malgré l'intitulé de leur grief, les recourants ne s'y trompent d'ailleurs pas et développent ici également un argumentaire portant sur la question du degré de précision que devrait revêtir un projet pour justifier l'exercice du droit de préemption, aspect qui relève, comme déjà discuté, du fond et non de la maxime d'office, respectivement de l'application arbitraire de l'art. 89 LPA-VD, qui n'est ainsi pas non plus démontrée (cf. art. 106 al. 2 LTF; **ATF 145 I 26** consid. 1.3).

2.6. En définitive et pour peu qu'ils soient recevables au regard des exigences de motivation du recours fédéral, les griefs en lien avec la motivation de l'arrêt attaqué et de l'application de la maxime d'office apparaissent mal fondés et doivent être rejetés.

3.

Sur le fond, les recourants se plaignent d'une violation de la garantie de la propriété ancrée à l'art. 26 al. 1 Cst. Dans ce cadre, ils font valoir l'absence de base légale suffisante, abordant cette question tout d'abord "de manière générale" puis dans le "cadre de son application au cas d'espèce" (consid. 3.3 et 3.4 ci-dessous). Ils invoquent également l'absence d'intérêt public et la violation du principe de la proportionnalité (consid. 3.5 ci-dessous). Enfin, les recourants soutiennent que la décision attaquée serait arbitraire, grief qui se confond cependant avec les précédents, si bien qu'il n'y a pas lieu de l'examiner spécifiquement.

3.1. 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 Cst. (**ATF 142 I 76** consid. 3.1; **88 I 248** consid. III.1; arrêt 1P.552/1998 du 9 février 1999 consid. 2). 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 II 76** consid. 3.1 et la référence citée; **126 I 219** consid. 2a et les arrêts cités).

Le Tribunal fédéral dispose d'un pouvoir d'examen libre dans le contrôle de la base légale de l'exercice d'un droit de préemption par une collectivité publique (**ATF 142 I 76** consid. 3.3; arrêt 1P.534/1991 du 11 mars 1992 consid. 1b; cf. aussi arrêt 1C_124/2019 du 7 août 2019 consid. 3.1). Il examine aussi en principe librement si cette mesure répond à l'intérêt public et respecte le principe de la proportionnalité (**ATF 142 I 76** consid. 3.3; **129 I 337** consid. 4.1; **ATF 126 I 219** consid. 2c et les arrêts cités; arrêts 1C_124/2019 du 7 août 2019 consid. 3.1; 1C_30/2008 du 24 novembre 2008 consid. 3.3, publié in SJ 2009 I p. 257).

3.2. 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) (art. 1 LPPPL). Pour atteindre ces objectifs, la loi instaure notamment, à ses art. 31 à 38, un droit de préemption en faveur des communes, leur permettant d'acquérir en priorité un bien-fonds mis en vente et affecté en zone à bâtir légalisée (cf. art. 31 al. 1 LPPPL). L'art. 31 al. 2 LPPPL définit les conditions cumulatives auxquelles est soumis l'exercice du droit de préemption: il doit viser la création de LUP; répondre à une pénurie au sens de l'art. 2 LPPPL dans le district concerné (taux de vacance durablement inférieur à 1,50%; cf. art. 2 al. 1 LPPPL); 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 (art. 31 al. 2 LPPPL). L'art. 34 al. 3 LPPPL précise que la commune ayant préempté des logements existants dispose d'un délai de 3 ans pour en faire reconnaître le caractère d'utilité publique. Sur demande motivée, le département peut prolonger ce délai de 2 ans au maximum.

Le propriétaire qui aliène un bien-fonds soumis au droit de préemption selon l'article 31 LPPPL est tenu d'aviser immédiatement la commune territoriale, mais au plus tard lors du dépôt de l'acte de vente au registre foncier (art. 32 al. 1 LPPPL); cette obligation s'applique également en cas de promesse de vente (cf. art. 32 al. 2 LPPPL). Lorsque la commune envisage d'exercer son droit de préemption, elle entend préalablement le propriétaire et le tiers acquéreur (art. 32 al. 3 LPPPL). La commune doit notifier aux parties à l'acte de vente sa décision d'acquérir le bien-fonds, aux prix et conditions fixés par cet acte, dans un délai de quarante jours à compter de la notification de l'avis prévu par l'article 32 (art. 33 LPPPL). L'art. 37 al. 1 LPPPL prévoit que le propriétaire contre qui un droit de préemption aura été exercé par l'Etat ou la commune dispose d'un droit de réméré si l'autorité compétente n'a pas mis à disposition d'un tiers le bien-fonds ou n'a pas déposé une demande de permis de construire dans un délai de trois ans, ou n'a pas déposé de projet à l'examen préalable dans les cinq ans si la demande nécessite une adaptation du plan d'affectation. Quant à l'art. 38 al. 1 LPPPL, il dispose que l'acquéreur évincé dispose d'un droit d'emption si l'autorité compétente n'a pas mis à disposition d'un tiers le bien-fonds ou n'a pas déposé une demande de permis de construire dans un délai de trois ans, ou n'a pas déposé de projet à l'examen préalable dans les cinq ans si la demande nécessite une adaptation du plan d'affectation.

3.3. Les recourants ne contestent pas que la limite de 1'500 m² ne trouve en l'espèce pas application, dès lors que la parcelle no 3095 est située dans le périmètre de l'agglomération Lausanne-Morges. Ils ne nient pas non plus que le district de Lausanne se trouve durablement en situation de pénurie au sens de l'art. 2 LPPPL. Ils contestent en revanche que l'exercice du droit de préemption soit en l'espèce destiné à la création de LUP au sens de l'art. 31 al. 2, 1er tiret LPPPL. Selon eux, cette dernière disposition ne constituerait pas une base légale suffisante permettant à la collectivité publique de préempter un bien-fonds déjà bâti, "sans qu'il soit nécessaire d'accomplir des travaux, la création de LUP résultant uniquement de baisses de loyers" opérées sur des logements existants.

3.3.1. La loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en la dégagant de tous les éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires (interprétation historique), du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique) ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (interprétation systématique). Le Tribunal fédéral ne privilégie aucune méthode d'interprétation, mais s'inspire d'un pluralisme pragmatique pour rechercher le sens véritable de la norme; il ne se fonde sur la compréhension littérale du texte que s'il en découle sans ambiguïté une solution matériellement juste (**ATF 145 IV 17** consid. 1.2; **144 V 313** consid. 6.1 p. 316 et les références citées).

3.3.2. En l'espèce et conformément à la jurisprudence, la cour cantonale s'est en premier lieu concentrée sur la lettre de la loi en définissant le terme de "création" figurant à l'art. 31 al. 2, 1er tiret LPPPL. Elle a relevé que celui-ci revêtait de nombreuses définitions, dont notamment le fait de fonder, bâtir, établir ou inventer. Ce terme pouvait cependant aussi avoir comme acception le fait d'instituer, de donner une existence juridique, légale à quelque chose. Ainsi, si la construction de nouveaux LUP était manifestement

comprise dans la notion de "création", d'autres modes de création n'en étaient pas pour autant exclus, à l'instar d'un changement juridique d'attribution de logements existants au parc des LUP.

3.3.2.1. Les recourants ne discutent pas cette définition; ils se contentent en réalité d'affirmer qu'une acception plus restrictive s'imposerait, sans toutefois développer à ce sujet de réelle argumentation, au mépris des exigences de motivation applicables aux griefs constitutionnels (art. 106 al. 2 LTF; cf. **ATF 133 IV 286** consid. 1.4). On ne voit dès lors pas de motif de s'écarter de la définition du terme "création" retenue par la cour cantonale, d'autant moins que celle-ci est issue, selon les considérants de l'arrêt attaqué, du dictionnaire de l'Académie Française (cf. également Le Petit Robert de la langue française, 2022, p. 580). Il ne découle ainsi pas du caractère polysémique du terme "création" que plusieurs interprétations de la LPPPL seraient possibles, mais bien que différents modes de création de LUP sont envisagés et admis par la loi. On peut dès lors se demander, au regard de la jurisprudence en matière d'interprétation rappelée ci-dessus, si cette première analyse ne conduit en elle-même pas déjà à confirmer l'existence d'une base légale suffisante pour l'exercice du droit de préemption pour l'acquisition d'une parcelle déjà bâtie en vue d'y convertir, sans travaux, par l'adaptation des loyers, les logements existants en LUP.

3.3.2.2. Cette interprétation littérale n'est quoi qu'il en soit pas exclue par la LPPPL. Rien ne permet tout d'abord de conclure que le législateur cantonal entendait interdire l'acquisition de parcelles bâties; au contraire, ce cas de figure a été expressément évoqué dans le cadre des travaux parlementaires (Bulletin du Grand Conseil vaudois, législature 2012-2017, tome 19, p. 94 et p. 98 s.). Les recourants le reconnaissent. Cependant, se référant au cas genevois tranché par le Tribunal fédéral et objet d'un arrêt publié du 20 avril 2016 (**ATF 142 I 76**), ils estiment que cela ne serait possible que pour autant qu'il reste du potentiel constructible, en d'autres termes que la "création" de LUP découle nécessairement de travaux de construction; l'acquisition de logements existants et leur réaffectation en LUP, sans travaux, notamment par le biais, comme en l'espèce, d'une adaptation des loyers, serait selon eux exclue. Toutefois, outre que l'exigence d'un solde de potentiel constructible n'apparaît pas avoir été évoquée lors des débats parlementaires, soutenir que la préemption ne pourra s'exercer qu'à cette condition revient à prévoir une nouvelle exigence qui ne ressort pas, ni ne peut être déduite du texte des art. 31 ss LPPPL. Une telle condition supplémentaire ne saurait d'ailleurs pas être inférée du terme "création" au regard de la définition qui doit lui être donnée, laquelle englobe, on l'a dit, également la possibilité d'une modification juridique. En outre, comme le souligne la commune, dans une mouture précédente, le projet de loi retenait que le droit de préemption ne pouvait s'exercer qu'aux fins de "réaliser" des LUP (cf. Exposé des motifs et projet de la loi [EMPL] 168 - Tableau comparatif en vue du nouveau premier débat au Grand Conseil, p. 10; Bulletin du Grand Conseil vaudois, législature 2012-2017, tome 19, p. 97); les débats n'ont en revanche pas porté sur l'introduction, à l'art. 31 LPPPL, d'une exigence de "construction" à laquelle serait subordonné l'exercice du droit de préemption. Au demeurant, contrairement à ce que soutiennent les recourants, le but de la LPPPL n'est pas exclusivement d'augmenter les surfaces de logements à louer, mais de façon générale de garantir à la population vaudoise des logements correspondant à ses besoins (cf. art. 1 LPPPL). Or, on ne discerne pas en quoi cet objectif ne pourrait pas également être atteint par la conversion en LUP de logements préexistants, jusqu'alors soumis au seul droit du bail (art. 253 ss CO; RS 220). Dans ce cadre, il faut du reste rappeler que, contrairement aux loyers des LUP, qui font l'objet d'un plafonnement en vue d'assurer le maintien de prix abordables (cf. art. 27 al. 1 let. d LPPPL et 30 ss RLPPPL), les loyers des autres logements restent susceptibles d'augmentations (cf. art. 269d CO), notamment en cas de changement de locataire (cf. art. 270 CO).

3.3.2.3. Par ailleurs, que le droit de préemption soit prévu dans le Titre III de la loi intitulé "Promotion du parc locatif" n'exclut pas non plus que ce droit s'exerce pour l'acquisition de parcelles déjà bâties aux fins de convertir, sans travaux, des logements existants en LUP. En effet, comme l'expose la commune, les art. 31 ss LPPPL n'étaient pas prévus dans le projet initial (cf. Exposé des motifs complémentaire et Projets de lois sur la préservation du parc locatif vaudois [LLPL] 168, juillet 2014, p. 46 ss; Bulletin du Grand Conseil vaudois, législature 2012-2017, tome 19, p. 21). Dans ces conditions, force est de reconnaître qu'insérer ces dispositions dans le Titre III portant sur la promotion du parc locatif procède d'une certaine logique: il en va en effet de la création de nouveaux LUP et du développement du parc de tels logements et non de la préservation de logements loués correspondant aux besoins de la population au sens du Titre II de la loi (art. 2 à 26 LPPPL, intitulé "Préservation du parc locatif"; cf. art. 1 LPPPL, art. 3 LPPPL *a contrario*, art. 4 LPPPL). Cette interprétation n'est pas non plus contredite par les art. 35 à 38 LPPPL: ces dispositions règlent les modalités d'exécution de la décision de préemption et les droits de réméré du propriétaire et d'emption de l'acquéreur évincé; elles ne concernent, en revanche, en tant que telles, pas les conditions d'exercice du droit de préemption de la commune définies par l'art. 31 LPPPL.

3.3.2.4. Les recourants se réfèrent encore à la brochure explicative éditée par le Conseil d'Etat en vue de la votation du 12 février 2017 sur le référendum à l'encontre de la LPPPL. La cour cantonale a reconnu qu'en page 8 de cette brochure, il était fait allusion à la "construction de LUP à brève échéance" comme condition du droit de préemption. L'instance précédente a toutefois rappelé que ce texte constituait, de par sa nature, un résumé des éléments légaux et non une exégèse du texte légal, de sorte que l'on ne pouvait en tirer un principe d'interprétation de ce texte. Comme le soulignent les recourants, la brochure explicative doit être précise et objective; l'autorité n'est cependant pas tenue de discuter chaque détail (cf. **ATF 139 I 2** consid. 6.2; arrêt 1C_130/2015 du 20 janvier 2016 consid. 3.1). On ne voit pas cependant en quoi la mention de construction de LUP, dans ce texte

explicatif - non législatif - exclurait l'interprétation de la cour cantonale; la nature même de la brochure explicative ne permet pas de lui accorder le poids que souhaiteraient lui reconnaître les recourants. Aussi l'emploi du terme "construction" dans cette brochure n'enlève-t-il rien au fait que le texte légal emploie le terme "création" à l'interprétation littérale duquel s'est en premier lieu raccroché le Tribunal cantonal, interprétation également compatible, cela a été discuté ci-dessus, avec l'objectif de garantir à la population des logements correspondant à ses besoins.

Enfin, et pour peu que cet argument soit recevable (cf. consid. 1.3 ci-dessus), les recourants ne sauraient rien tirer du rejet de l'initiative populaire fédérale "Davantage de logements abordables", en particulier de l'utilisation, dans ce cadre, du terme "construction" et non "création". La LPPPL, dans le cadre de laquelle le législateur cantonal est habilité à prévoir un droit de préemption cantonal, revêt en effet à cet égard une portée propre (cf. Message du Conseil fédéral du 21 mars 2018 relatif à l'initiative populaire "Davantage de logements abordables" et à un crédit-cadre destiné à alimenter le fonds de roulement en faveur de la construction de logements d'utilité publique, FF 2018, p. 2267 ch. 4.3).

3.3.3. En définitive, la LPPPL - en particulier ses art. 31 ss LPPPL - constitue une base légale suffisante à l'exercice du droit de préemption des communes également lorsque celui-ci porte sur l'acquisition de terrains bâtis aux fins de convertir des logements existants en LUP, sans exécution de travaux de construction.

Il s'ensuit que c'est également à tort que les recourants soutiennent que l'art. 34 RLPPPL, en tant qu'il concrétise l'exercice du droit de préemption dans un tel cas de figure (en particulier, art. 34 al. 3 RLPPPL), ne reposerait lui-même pas non plus sur une base légale suffisante. Ils évoquent certes encore une absence de délégation de compétence dans la loi. Leur argumentaire sur ce point est cependant laconique, les recourants perdant ainsi de vue que la cognition du Tribunal fédéral est ici limitée à l'arbitraire (cf. **ATF 141 I 172** consid. 4.3.1), lequel n'est en l'occurrence pas démontré, au mépris des exigences de motivation qui s'imposent aux recourants (cf. art. 106 al. 2 LTF; cf. **ATF 145 I 26** consid. 1.3; s'agissant de la délégation de compétence, voir notamment art. 120 al. 2 Cst-VD [RS/VD 101.1] et art. 43 al. 1 LPPPL).

3.4. Invoquant ensuite spécifiquement une "insuffisance de la base légale dans le cas d'espèce", les recourants estiment que la loi ne permettrait pas de convertir les appartements de 1 pièce en deux appartements de trois pièces. Ces transformations n'impliqueraient pas de travaux nécessitant une enquête publique, puisque l'enveloppe extérieure ne serait pas touchée; elles n'entraîneraient pas non plus la création de logements supplémentaires. Se référant au rapport D. _____, les recourants affirment encore que cette transformation serait techniquement impossible; à ce propos, ils reprochent en particulier à la cour cantonale d'avoir jugé qu'au stade de l'exercice du droit de préemption un examen *prima facie* de la faisabilité du projet était suffisante.

3.4.1. Tout d'abord, pour les motifs évoqués aux considérants précédents, la LPPPL constitue une base légale suffisante pour l'exercice du droit de préemption portant sur un terrain bâti et la transformation, sans travaux de construction, de logements existants en LUP; à rigueur de texte, l'art. 31 LPPPL n'érige d'ailleurs pas en condition de l'exercice du droit de préemption la création de nouveaux logements, mais bien la création de nouveaux LUP. Or, en l'espèce, le projet défendu par la commune intimée vise à une telle création de LUP, qu'il s'agisse tant de la conversion des appartements de 4 pièces que de la transformation des appartements de 1 pièce en logements de 3 pièces. Les recourants ne le contestent d'ailleurs pas; ils ne prétendent en particulier pas que ces opérations seraient sur le principe contraires à l'interprétation de la loi retenue par le Tribunal cantonal. Il n'y a ainsi plus lieu de s'y attarder.

3.4.2. En ce qui concerne le degré de détail que doit revêtir le projet, la cour cantonale a rappelé que l'art. 31 al. 2 LPPPL prévoyait que l'exercice du droit de préemption devait viser la création de LUP, sans toutefois préciser ce qu'il fallait entendre par le terme "viser". L'instance précédente a également souligné que l'art. 33 LPPPL accordait un délai de 40 jours depuis la notification de l'avis de vente pour exercer le droit de préemption. Au vu de la brièveté de ce délai et dans la mesure où les critères d'évaluation définis par la jurisprudence fédérale étaient nombreux (cf. **ATF 142 I 76** consid. 3.4.1), on ne pouvait se montrer trop exigeant quant au degré de précision d'un projet au moment où l'autorité manifestait sa volonté d'acquiescer. Il convenait cependant que celle-ci puisse exposer le besoin qu'elle entendait satisfaire et les éléments permettant d'évaluer l'adéquation du projet aux critères légaux. C'était à l'échéance du délai de trois ans (prolongeable de deux ans) pour créer des LUP fixé notamment à l'art. 34 al. 3 RLPPPL (cf. également art. 37 et 38 LPPPL) que devrait être déterminé si la commune avait correctement fait usage de son droit de préemption. Au stade de l'exercice du droit de préemption, il suffisait en revanche que le tribunal soit en mesure d'évaluer si le projet était réalisable dans ce délai; il s'agissait d'un examen de faisabilité *prima facie*. Dans le cas concret, s'agissant de la transformation des 1 pièce en appartements 3 pièces, il suffisait de constater que la surface permettait l'opération. Il n'était en revanche pas nécessaire de déterminer la manière dont les appartements seraient constitués, l'orientation des pièces, leur surface ou encore l'intérêt pour les locataires. Quant aux autres logements de 4 pièces concernés, il n'était pas possible de déterminer si leur surface était de 100 m², dépassant ainsi le plafond prévu par le RLPPPL ou de dimensions inférieures (cf. En faits, let. A). Cela pouvait toutefois demeurer indécis, une surface de 100 m² n'étant que très légèrement supérieure au maximum de 99 m² prévu par l'art. 27 al. 1 RPPPL; des dérogations, à hauteur de 10% de la surface étaient du reste envisageables notamment en présence de travaux de transformation disproportionnés (art. 27 al. 5 RLPPPL). Il n'apparaissait ainsi pas au stade de

l'examen *prima facie*, même dans la situation la plus défavorable à l'autorité (surface dépassant 99 m²), que les logements de 4 pièces ne pourraient être convertis en LUP.

3.4.2.1. Les recourants contestent cette appréciation. Leur argumentation porte cependant essentiellement sur la transformation des appartements de 1 pièce en LUP de 3 pièces, opération selon eux impossible; ils se réfèrent à cet égard au rapport de l'architecte D. _____, mandaté par leurs soins. A suivre les recourants, au vu de la nature de la transformation envisagée, l'analyse de sa faisabilité ne requerrait pas un grand effort, si bien que la cour cantonale ne pouvait se limiter à un examen *prima facie*. En cela, la présente espèce se distinguerait du cas genevois examiné par le Tribunal fédéral dans son arrêt publié du 20 avril 2016 (**ATF 142 I 76**), dans lequel il s'agissait de transformations conséquentes portant sur le rehaussement du bâtiment, pour lesquelles, au vu de leur complexité, un projet détaillé ne pouvait être présenté lors de l'exercice du droit de préemption. Outre que l'absence prétendue de complexité du présent projet ne procède que de la seule opinion des recourants, on ne décèle pas, à l'examen de la loi, d'éléments commandant de s'écarter de la jurisprudence fédérale aux termes de laquelle, au stade de l'exercice du droit de préemption, l'autorité n'a pas besoin de justifier son intervention par la présentation d'un projet détaillé, mais doit uniquement 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 (cf. **ATF 142 I 76** consid. 3.4.1). Or, en l'espèce, au degré de vraisemblance exigé par la jurisprudence, il apparaît que la transformation de chaque appartement de 1 pièce, dont les surfaces sont respectivement de 64 et 65 m², en LUP de 3 pièces, dont l'art. 27 al. 1 RLPPPL fixe la surface utile principale (SUP) entre 60 et 70 m², apparaît réalisable.

3.4.2.2. Par ailleurs, même si l'argumentation des recourants est centrée - on l'a dit - sur la question de la transformation des studios, il ne faut pas perdre de vue que le projet de la commune porte également sur l'attribution d'appartements de 4 pièces sis dans les étages inférieurs du bâtiment au parc des LUP. Le raisonnement de la cour cantonale quant à la faisabilité des LUP avec ces appartements de 4 pièces n'est d'ailleurs pas discuté, spécialement s'agissant de la possibilité d'accorder une dérogation conformément à l'art. 27 al. 3 et 5 RLPPPL pour le cas - le moins favorable - où certains appartements dépasseraient légèrement la limite de 99 m² (cf. art. 27 al. 1 RLPPPL).

3.4.3. Dans ces conditions et quoi qu'en disent les recourants, la cour cantonale était en droit de retenir que la faisabilité du projet présenté par la commune à l'appui de l'exercice du droit de préemption était suffisamment établie au regard de la jurisprudence (cf. **ATF 142 I 76** consid. 3.4.1). Au surplus, compte tenu, d'une part, de la pénurie affectant le district de Lausanne - laquelle n'est pas discutée - et, d'autre part, du fait que le passage au moins d'une partie des appartements existants en LUP ne nécessitera pas de travaux, l'existence d'un besoin réel et la possibilité d'y satisfaire dans un avenir pas trop éloigné apparaissent plausibles, conformément à ce qu'exige la jurisprudence (cf. **ATF 142 I 76** consid. 3.4.1; arrêt 1C_30/2008 du 24 novembre 2008 consid. 3.4, publié in SJ 2009 I p. 257).

3.5. Les recourants évoquent encore brièvement l'absence d'intérêt public et une violation du principe de la proportionnalité.

3.5.1. Pour mémoire, 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 et de promouvoir la construction de nouveaux logements qui correspondent aux besoins de la population. De manière générale, la loi vise à garantir à la population vaudoise des logements correspondant à ses besoins. Selon la jurisprudence, de tels objectifs procèdent d'un intérêt public important (cf. **ATF 131 I 333** consid. 4.1 et 4.5.1) susceptible de justifier une restriction importante à la garantie de la propriété (cf. **ATF 142 I 76**). En l'espèce, les loyers actuellement pratiqués dans les logements existants se situent en dessus des limites fixées par l'art. 27 RLPPPL, ce qui n'est pas litigieux. Or, l'opération envisagée par la commune intimée, outre qu'elle permettrait de ramener ces loyers en-deçà de ces limites, celle-ci assurerait aussi leur plafonnement, évitant ainsi de potentielles augmentations, notamment en cas de changement de locataires, répondant ainsi aux objectifs d'intérêt public de maintien sur le marché de logements accessibles.

3.5.2. Par ailleurs, les explications laconiques des recourants ne renferment aucun élément permettant, dans le cas particulier, de douter du caractère proportionné de l'exercice du droit de préemption. En effet, au vu des développements qui précèdent, cette mesure apparaît apte et nécessaire à atteindre l'objectif d'intérêt public poursuivi (cf. **ATF 146 I 157** consid. 5.4; arrêt 1C_70/2020 du 8 décembre 2020 consid. 8.5) : par l'acquisition d'une parcelle bâtie, l'exercice du droit de préemption permet, sans constructions supplémentaires, de créer des logements d'utilité publique, respectivement d'accroître le parc de tels logements et de répondre ainsi aux objectifs d'intérêt public définis par le législateur cantonal dans le cadre de la LPPPL. Cette mesure apparaît en outre nécessaire au regard de la pénurie de logements affectant durablement le secteur concerné. Enfin, les recourants n'exposent pas en quoi leurs intérêts privés seraient atteints par la mesure envisagée; leur recours étant muet sur ce point, on ne voit en l'espèce pas de motif de nier la prépondérance des intérêts publics poursuivis (art. 106 al. 2 LTF; cf. **ATF 146 I 62** consid. 3; **142 II 369** consid. 2.1).

3.6. En définitive, sur le vu de ce qui précède, la restriction au droit de la propriété, matérialisée par l'exercice du droit de préemption légal de la commune, répond aux conditions de l'art. 36 Cst. Le grief est

par conséquent rejeté.

4.

En définitive, le recours doit être rejeté dans la mesure de sa recevabilité, aux frais des recourants qui succombent (art. 66 al. 1 et 5 LTF). La Commune de Lausanne, qui agit dans l'exercice de ses attributions officielles, n'a pas droit à des dépens (art. 68 al. 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.

2.

Les frais de justice, arrêtés à 4'000 fr., sont mis à la charge des recourants, solidairement entre eux.

3.

Il n'est pas alloué de dépens.

4.

Le présent arrêt est communiqué aux mandataires des recourants, de la Municipalité de Lausanne et de C. _____ ainsi qu'à la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal du canton de Vaud.

Lausanne, le 30 juin 2022

Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Kneubühler

Le Greffier : Alvarez