TF, 30.04.2026, 1C_401/2024

Une commune zurichoise peut exclure les appartements régulièrement loués à des fins commerciales pour une durée inférieure à un an du quota minimum réservé à un usage résidentiel, sous certaines conditions. Une telle réglementation est compatible avec la liberté économique et la garantie de la propriété lorsqu'elle vise à préserver les résidences principales et à protéger la population locale résidente contre l'éviction, pour autant qu'elle respecte le principe de la proportionnalité.

Faits

Le 22 septembre 2021, le Conseil communal de la Ville de Zurich adopte une révision partielle de son règlement communal des constructions et des zones (BZO). La nouvelle réglementation prévoit que les appartements régulièrement mis à disposition à des fins commerciales pour une durée inférieure à un an, notamment les appartements d'affaires (*Business-Apartments*), ne sont pas pris en compte dans le quota minimum réservé à un usage résidentiel fixé par le plan d'aménagement des zones. Cette exclusion s'applique lorsque les appartements ne servent ni de résidence principale ni à certains usages assimilés au sens de l'art. 2 al. 3 let. a, c ou g LRS. Les utilisations hôtelières classiques demeurent en revanche prises en compte.

Quatre sociétés proposant des appartements d'affaires, fréquemment loués pour moins d'un an, recourent successivement devant le Tribunal des recours en matière de constructions, puis devant le Tribunal administratif du canton de Zurich, qui rejettent leurs recours. Elles saisissent alors le Tribunal fédéral qui doit déterminer si l'exclusion des appartements loués pour de courtes durées du quota minimum réservé à un usage résidentiel est compatible avec le droit fédéral et cantonal, notamment avec la primauté du droit fédéral (art. 49 Cst.), la liberté économique (art. 27 Cst.), la garantie de la propriété (art. 26 Cst.) et le principe de l'égalité de traitement (art. 8 Cst.).

Droit

Le Tribunal fédéral examine d'abord la compatibilité de la réglementation communale avec le droit privé fédéral.

Selon l'art. 49 al. 1 Cst., les cantons ne peuvent légiférer dans les domaines réglés exhaustivement par le droit fédéral. L'art. 6 al. 1 CC réserve toutefois leurs compétences de droit public. Une réglementation cantonale peut ainsi influencer indirectement des rapports contractuels, pour autant qu'elle repose sur un intérêt public digne de protection, poursuit un but distinct de celui du droit fédéral et ne contrevient ni au sens et à l'esprit du droit fédéral, ni à son application (ATF 146 I 70).

En l'espèce, la modification litigieuse vise à préserver les logements destinés à l'habitation durable et à prévenir leur remplacement par des logements loués pour de courtes durées. Elle poursuit ainsi des objectifs d'aménagement du territoire et de politique du logement, distincts de ceux du droit fédéral du bail. La réglementation ne viole donc pas la primauté du droit fédéral.

Le Tribunal fédéral examine ensuite si la réglementation repose sur une base légale suffisante au nivau cantonal. Il rappelle que le § 49a al. 3 de la loi zurichoise sur l'aménagement du territoire et les constructions (PBG/ZH) confère une autonomie aux communes pour définir les modes d'utilisation admissibles dans le cadre de l'obligation de garantir un quota réservé à un usage résidentiel. Les communes peuvent ainsi préciser quelles formes d'utilisation sont prises en compte dans ce quota. La durée d'utilisation constitue à cet égard un critère objectivement défendable. Contrairement aux logements occupés durablement, les appartements régulièrement loués pour de courtes périodes entraînent une forte rotation des occupants, laquelle contribue moins à la stabilité sociale et à la vie des quartiers. La réglementation dispose donc d'une base légale cantonale suffisante.

S'agissant de l'atteinte à la garantie de la propriété et à la liberté économique, le Tribunal fédéral confirme que l'exigence de base légale formelle est remplie et retient un intérêt public important : dans un contexte de pénurie particulièrement importante de logements (taux de vacance inférieur à 0,1 %), la ville peut légitimement chercher à préserver un parc de logements accessible à la population locale résidente à long terme et à prévenir un risque d'éviction en faveur de locations commerciales de courte durée, plus lucratives (ATF 147 II 125 ; ATF 146 I 70).

Sous l'angle de la proportionnalité, la mesure est jugée apte à atteindre le but visé : si son effet global sur le marché immobilier zurichois peut paraître limité, son impact peut être plus important dans les quartiers centraux, où la proportion d'appartements loués pour de courtes durées est plus élevée. Elle est nécessaire, une simple surveillance de l'évolution du marché ou une obligation d'annonce ne permettant pas d'atteindre le résultat recherché avec une efficacité comparable. Enfin, la mesure est proportionnée au sens strict, dès lors qu'une utilisation économiquement rentable des immeubles demeure possible, notamment par des locations de longue durée ou par l'exploitation de surfaces qui ne sont pas soumises à l'obligation de garantir un quota réservé à un usage résidentiel.

Le Tribunal fédéral examine enfin le grief tiré de l'égalité de traitement entre les appartements loués temporairement et les établissements hôteliers, qui demeurent comptabilisés dans le quota minimum réservé à un usage résidentiel. Il laisse ouverte la question de savoir si ces deux catégories d'exploitants constituent des concurrents directs. Même dans cette hypothèse, il existe des motifs objectifs justifiant leur traitement différencié. Les hôtels, notamment par leurs infrastructures et leurs offres de restauration, contribuent à l'animation et à l'attractivité des quartiers urbains, contrairement aux appartements destinés aux séjours temporaires, caractérisés par une forte rotation des occupants et un ancrage social moindre. La distinction répond ainsi à des objectifs d'aménagement du territoire et non à une volonté de conférer un avantage concurrentiel au secteur hôtelier. Elle ne viole donc ni l'égalité de traitement (art. 8 al. 1 Cst.) ni le principe de la liberté économique (art. 94 Cst.).

Partant, le Tribunal fédéral rejette le recours.

Proposition de citation : Timothée Pellouchoud, Zurich peut exclure les appartements d’affaires de la part minimale de logement, in: https://lawinside.ch/1811/