

VD_OMNI AC.2000.0082 vom 13. Dezember 2000

VD Tribunal cantonal, 2000-12-13, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2000.0082

FR: VD_OMNI AC.2000.0082 du 13 décembre 2000

IT: VD_OMNI AC.2000.0082 del 13 dicembre 2000

Regeste

MURISIER François et consorts c/SLOG/Nyon | La question de la conformité à la loi de la méthode objective, appliquée au calcul du loyer initial avant travaux, est ici laissée ouverte (c. 5).

Erwägungen

E. 1

de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA), le droit de recours appartient à toute personne physique ou morale qui est atteinte par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Cette règle correspond à celle de l'art. 48 de la loi fédérale sur la procédure administrative (PA) et de l'art. 103 lit. a de la loi fédérale d'organisation judiciaire (OJ); elle peut être interprétée à la lumière de la jurisprudence du Tribunal fédéral concernant ces deux dispositions (v. arrêt AC 98/0088 du 19 août 1999 et les arrêts cités). L'art. 37 al. 1 LJPA, de même que l'art. 103 lit. 1 OJ, n'exige pas que le recourant soit touché dans ses droits ou ses intérêts juridiquement protégés; un simple intérêt de fait suffit. Mais il faut que le recourant soit touché dans une mesure et avec une intensité plus grandes que la généralité des administrés et qu'il se trouve avec l'objet du litige dans un rapport spécial, direct et digne d'être pris en considération (ATF 112 Ib 158 ss; 116 Ib 450); il faut en outre que l'admission du recours lui procure un avantage, de nature économique, matérielle ou idéale (ATF 121 II 39 spéc. 43). La qualité pour recourir est ainsi reconnue au voisin qui devrait tolérer une habitation nouvelle à proximité immédiate de sa propre maison (ATF 104 Ib 245 consid. 7d; v. aussi ATF 121 II 171 consid. 2b; 115 Ib 508 consid. 5c) ou qui serait menacé d'immissions telles que le bruit (ATF 119 Ib 179 consid. 1c), les odeurs (ATF 103 Ib 144 consid. 4c) ou les inconvénients causés par le trafic (ATF 112 Ib 170 consid. 5b). b) Selon la jurisprudence récente de l'autorité de céans, les considérations qui précèdent sont transposables dans l'hypothèse d'un recours portant sur l'application de 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 (ci-après : LDTR; arrêt du 13 juin 2000 AC 99/0023, consid. 2). Le SLog revient il est vrai sur cette question, plus spécialement dans son écriture du 10 novembre 2000, en invoquant l'art. 11 LDTR, dans sa version en vigueur avant l'adoption de la LJPA; il fait en particulier valoir que cette disposition ne reconnaissait implicitement la faculté de recourir contre de telles décisions qu'au propriétaire de l'immeuble concerné, à l'exclusion du locataire. A vrai dire, cette disposition ne comportait pas de mention expresse de ce problème; en conséquence, la jurisprudence examinait la question à l'aide du critère de l'intérêt juridiquement protégé, consacré d'ailleurs par l'art. 37 LJPA, en son ancienne teneur (v. à ce propos Etienne Poltier, La juridiction administrative vaudoise deux ans après l'entrée en fonction du Tribunal

administratif, RDAF 1994, 241, spéc. p. 251ss). En d'autres termes, la question de la légitimation active s'agissant de décisions fondées sur la LDTR a toujours été réglée par l'art. 37 LJPA; ainsi, au critère de l'intérêt juridiquement protégé a succédé aujourd'hui celui de l'intérêt digne de protection, expressément retenu désormais par l'art. 37 al. 1 LJPA dans sa nouvelle teneur. On ne voit pas que cette disposition de caractère général puisse trouver une exception dans le cadre particulier de la LDTR, cela en l'absence de toute disposition spécifique dans cette dernière loi (qu'elle soit antérieure ou postérieure à la LJPA); dans ces conditions, il est exclu d'admettre, sur la base de l'historique de la LDTR, que le problème de la légitimation active devrait, en cette matière, rester régi par le critère de l'intérêt juridiquement protégé, malgré l'adoption de l'art. 37 al. 1 nouveau LJPA. Cela étant, il est vain en l'état de rechercher si les locataires recourants peuvent se prévaloir, comme ils l'allèguent, d'un intérêt juridiquement protégé. c) Il s'agit donc uniquement d'examiner si, en leur qualité de locataires, les intéressés peuvent se voir reconnaître la qualité pour agir, un intérêt de fait seulement devant être considéré à cet égard comme suffisant; on relèvera tout d'abord que la jurisprudence récente retient, sur le principe, que l'intérêt invoqué par un locataire pour s'opposer à un projet de construction est susceptible de fonder sa légitimation à recourir (v. notamment RDAF 1997 I 234; v. également arrêt AC 99/0143 du 18 octobre 2000 et références citées; l'un des précédents mentionnés par cet arrêt - AC 00/0001 - dénie cependant la qualité pour agir aux locataires qui n'occupent plus les locaux, l'usage de ceux-ci ayant été cédé à un sous-locataire; v. enfin arrêt AC 00/0086 du 29 novembre 2000, dans lequel a été admise la recevabilité d'un recours formé par des bénéficiaires d'un prêt à usage immobilier reconduit régulièrement depuis plusieurs années). En d'autres termes, il convient à cet égard d'apprécier l'enjeu de la procédure pour le locataire concerné en fonction de sa situation concrète, soit d'apprécier la gravité de l'atteinte apportée par le projet à ses intérêts. Dans le cas d'espèce, les recourants ont obtenu des prolongations de leurs baux, étant de surcroît précisé que ces derniers contestent en outre le principe même du congé qui leur a été notifié (au demeurant, l'autorité de céans n'a pas à juger du mérite de cette conclusion; elle peut se borner à constater que celle-ci n'est pas dénuée de toute chance de succès, à lire l'arrêt du Tribunal fédéral produit en pièce 3 du bordereau des recourants du 20 octobre 2000). Cela étant, l'intérêt de fait poursuivi par les recourants n'apparaît nullement tenu, de sorte que la légitimation active de ces derniers doit être reconnue.

2. a) La LDTR, qui concerne la démolition, la transformation et la rénovation de maisons d'habitation, soumet ces opérations à autorisation (art. 1er al. 1), à moins qu'il ne s'agisse de travaux d'entretien courant (art. 1er al. 2). Cette autorisation est en règle générale refusée lorsque l'immeuble en cause comprend des logements d'une catégorie où sévit la pénurie (art. 3). Elle est accordée lorsque la démolition, la transformation, la rénovation ou le changement d'affectation apparaissent indispensables pour des motifs de sécurité, de salubrité ou d'intérêt général, ou encore, à titre exceptionnel, si d'autres circonstances le commandent impérativement (art. 4 al. 1). L'octroi de l'autorisation peut être soumis à certaines conditions, notamment à un contrôle des loyers afin d'éviter les augmentations qui iraient à l'encontre du but visé par la loi (art. 4 al. 2 et 3). Par rapport au dispositif législatif précédemment en vigueur, il s'agit de faire face à une pénurie de logements non plus quantitative, mais " catégorielle ", qui ne touche que certains types d'appartements et qui n'affecte que certaines couches de la population, notamment celles à revenus bas (v. BGC, février 1985, p. 1423; rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la politique du logement, BGC février 1987, p. 5). Le règlement d'application du 6 mai 1988 précise ainsi que la loi est applicable dans l'ensemble des communes du canton (art. 3 al. 1), mais que

seuls les logements correspondant par le prix, le nombre de pièces et, de manière générale, les caractéristiques, à un besoin de la population, peuvent entrer dans une catégorie touchée par la pénurie (art. 4). Cette réglementation répond à un but d'intérêt public (conserver sur le marché des logements dont le loyer est en rapport avec les ressources de la majorité des familles) et elle est compatible avec la garantie de la propriété, ainsi que le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion d'en juger à propos du décret du 5 décembre 1962 concernant la démolition et la transformation de maisons d'habitation et d'utilisation de logements à d'autres fins que l'habitation, auquel la LDTR a succédé (v. ATF 89 I 178; 101 Ia 502; v. aussi, pour une réglementation analogue, ATF 113 Ia 132 c. 7 et 119 Ia 355 c. 3b; v. également ATF 116 Ia 401, relatif à la réglementation genevoise correspondant à la législation ici en cause). L'art. 4 LDTR ne doit pas nécessairement être appliqué au pied de la lettre lorsqu'il exige que la démolition, la transformation, la rénovation ou le changement d'affectation apparaissent "indispensables". Que le refus de l'autorisation soit la règle lorsque l'immeuble en cause comprend des logements d'une catégorie où sévit la pénurie (art. 3 LDTR), et son octroi l'exception, n'imposent pas une interprétation restrictive de ce terme. Les dispositions exceptionnelles ne doivent être interprétées ni restrictivement, ni extensivement, mais selon leur sens et leur but dans le cadre de la réglementation générale (ATF 114 V 302 c. 3e; 118 Ia 179 c. 2d). Une dérogation importante peut se révéler indispensable pour éviter les effets rigoureux de la réglementation ordinaire (ATF 120 II 114 consid. 3d Ia; 118 Ia 178/179 consid. 2d; 114 V 302/303 consid. 3e; 108 Ia 79 consid. 4a et les références citées). Mais dans tous les cas, la dérogation doit servir la loi ou, à tout le moins, les objectifs recherchés par celle-ci : l'autorisation exceptionnelle doit permettre d'adopter une solution reflétant l'intention présumée du législateur s'il avait été confronté au cas particulier. S'agissant du but de la LDTR, il est de prévenir la diminution du nombre de logements à loyer modéré, que l'on trouve principalement dans les immeubles anciens, et dont le coût est en rapport avec les ressources de la majeure partie de la population, et notamment les personnes les plus défavorisées (v. BGC, automne 1985, v. 1423 à 1427). Le moyen d'y parvenir est l'interdiction de principe de démolir, de transformer ou de changer d'affectation (art. 3 LDTR). Les travaux préparatoires fournissent peu d'indications sur les motifs d'intérêt général dont on envisageait qu'ils puissent justifier une exception. L'exposé des motifs accompagnant le projet de décret du 5 décembre 1962 mentionne l'hypothèse de l'immeuble détruit pour céder la place à une construction permettant de loger un plus grand nombre de personnes, si le caractère social de l'opération est déterminant (BGC automne 1962, p. 718); il indique également qu'une exception ne devrait pas être consentie "en faveur d'opérations ayant un caractère spéculatif ou effectuées pour échapper au contrôle ou à la surveillance des prix" (ibid.). Bien que des propositions formelles d'amendement dans ce sens aient été rejetées, la nécessité du caractère social d'une construction nouvelle pour justifier une démolition a été confirmée lors des débats parlementaires (BGC automne 1962, p. 738 à 741). En pratique, l'autorisation de démolir ou de transformer a généralement été accordée lorsque le projet permettait de maintenir ou d'augmenter le nombre de logements loués à des prix raisonnables dans une catégorie où sévit la pénurie (v. BGC aut. 1973 p. 228/229). On voit ainsi que dans la seule hypothèse de dérogation qui ait été expressément envisagée, l'intérêt général justifiant la démolition coïncide exactement avec celui poursuivi par la loi (sur ces points, v. arrêt du 13 juin 2000, AC 99/0023 précité). b) On remarque ici que la LDTR a été complétée par un règlement d'application adopté par le Conseil d'Etat le 6 mai 1988 (ci-après : RDTR; l'adoption de ce règlement était annoncée dans un rapport du Conseil d'Etat sur la politique du logement, BGC février 1987, p. 1633 ss), dont on a déjà

cités les art. 3 et 4. Par ailleurs, le département procède fréquemment à une expertise technique avant de statuer sur la demande d'autorisation (art. 10 al. 1 RDTR); dans ce cas, l'expertise est conduite en suivant la méthode MERIP ("Méthode de diagnostic sommaire d'évaluation des dégradations et estimation du coût de remise en état des immeubles") ou ses extensions, complétées par des directives du département définissant un standard de référence et tenant compte de l'évolution de l'habitat. On remarque que la méthode précitée a été élaborée dans le cadre d'un programme d'impulsion PI-BAT Entretien et Rénovation des constructions, sous l'égide de l'Office fédéral des questions conjoncturelles. Le programme répond à la nécessité qu'il y a d'entretenir correctement les constructions de tous types; il vise à combattre les défauts techniques et fonctionnels dont souffrent les bâtiments et les équipements en raison de leur vieillissement, ainsi que de l'évolution des besoins et des sollicitations (MERIP, Manuel d'utilisation, éd. 1993, p. 3, avant-propos). Comme on le voit, cet instrument a été mis sur pied indépendamment de préoccupations liées à la préservation du parc de logements à loyer modéré. Les directives du département complétant la méthode MERIP vont dans le même sens, en soulignant (au ch. 1.1 du chapitre 1) l'objectif " de préservation du parc locatif existant ", cela sans rappeler que la LDTR vise surtout le maintien de logements à loyers abordables; néanmoins, cette méthode doit être " appliquée dans une perspective d'intervention simple mais conforme aux règles de l'art et aux exigences légales. Elle tient compte d'une intervention visant à la remise en état des éléments existants, en principe sans changement qualitatif du standard du bâtiment " (ibidem). Ces directives admettent cependant des travaux supplémentaires par référence aux éléments MERIP; elles consentent ainsi notamment la création de balcons ou d'ascenseurs dans les bâtiments qui n'en sont pas dotés, respectivement le remplacement ou la création d'agencements de cuisine, ou encore d'éléments sanitaires (chapitre 3, ch. 05, 24, 46 et 47). En d'autres termes, tout en restant très raisonnables, ces directives permettent des modifications non négligeables des standards existants. L'art. 12 RDTR indique enfin que l'autorisation prévue à l'art. 4 de la loi " est notamment accordée lorsque l'opération envisagée apparaît indispensable ou opportune sur le plan technique ". On relève cependant ici que le Tribunal administratif (dans une jurisprudence publiée à la RDAF 1993, 217) a considéré que cette dernière disposition outrepassait le cadre légal tracé à l'art. 4 LDTR, lorsqu'elle envisageait l'octroi de l'autorisation en présence de travaux opportuns sur le plan technique. c) A ce stade, on signalera donc que la LDTR soulève préalablement plusieurs questions quant à son champ d'application. La première a trait à la notion d'immeubles comprenant des logements d'une catégorie où sévit la pénurie. On laissera ici de côté la question du champ d'application territorial du régime de la LDTR, ce point étant en effet résolu par l'art. 3 RDTR, étant précisé ici que la Commune de Nyon figure parmi celles frappée par la pénurie au sens de l'art. 2 LDTR. Il est en revanche beaucoup plus délicat de définir la notion de logement de la catégorie à pénurie; on y reviendra ci-après au consid. 3. On en fera de même pour les travaux soumis à la loi, plus particulièrement s'agissant des notions de transformation et rénovation, par opposition aux travaux d'entretien.

3. a) Il convient tout d'abord d'examiner si les logements de l'immeuble en cause ou certains d'entre eux seulement font partie ou non de la catégorie où sévit la pénurie et, partant, sont soumis à la LDTR. aa) On se souvient que la notion de " catégorie de logements touchés par la pénurie " est définie à l'art. 4 RDTR, déjà cité. En substance, par rapport au dispositif législatif précédemment en vigueur, il s'est agi, avec la LDTR, de faire face à une pénurie de logements non plus quantitative, mais "catégorielle"; seul est visé le manque de certains types d'appartements n'affectant que certaines couches de la population,

en particulier celles à bas revenus (v. références citées au consid. 2 ci-dessus).

Concrètement, la statistique des logements vacants, établie essentiellement sur la base du critère du nombre de pièces (2, 3, 4 ou 5 pièces), constitue à cet égard un premier élément; il faut ensuite apprécier si les logements en cause, de par leur prix, appartiennent ou non à la catégorie où sévit la pénurie, respectivement à celle répondant à un besoin de la population. Sur ce second aspect, le service intimé s'en remet dans une large mesure à l'appréciation de la commune, celle-ci étant la mieux informée en la matière (v. à ce sujet BGC février 1985, p. 1494). L'analyse est sur ce point facilitée par l'existence de statistiques communales portant également sur le niveau des loyers, par catégorie d'appartements (telle est la situation à Lausanne; il n'en est rien à Nyon); en l'absence de telles données ici, le tribunal doit dès lors se fonder à ce sujet pour l'essentiel sur les indications fournies à l'audience par le représentant de l'Office communal du logement. Enfin, l'appréciation devrait prendre en compte, comme l'indique l'art. 4 RDTR, les caractéristiques générales du logement considéré; selon le service intimé, il en découlerait que le logement doté d'une surface trop importante au regard du nombre de pièces offert devrait d'emblée être exclu de la catégorie dite à pénurie. Tel serait le cas en l'occurrence de certains des logements considérés. bb) S'agissant du loyer à prendre en considération pour déterminer si le logement concerné appartient ou non à la catégorie de ceux présentant des loyers abordables, le SLog se fonde sur un loyer objectif, lequel doit rentabiliser la valeur objective calculée selon le modèle décrit plus loin (consid. 5); en d'autres termes, cette méthode fait abstraction du loyer tel qu'il résulte des baux en cours. En théorie, un logement qui serait loué à un prix très élevé - ce loyer sortant clairement de la catégorie à pénurie - pourrait néanmoins être considéré sur cette base comme soumis à la LDTR. A l'inverse, l'existence d'un loyer bon marché n'est pas déterminante dans une telle approche, puisque le service intimé, en recalculant un loyer objectif plus élevé, pourrait considérer que le logement en question n'appartient de ce fait pas à la catégorie dite à pénurie. On peut en l'état se demander - avec les constructrices elles-mêmes; les recourants (écriture du 28 novembre 2000) approuvent au contraire cette méthode, tout en critiquant son application (v. plus bas consid. 5) - si l'approche du service intimé consistant à computer un loyer objectif (on relève cependant ici que la jurisprudence a approuvé à plusieurs reprises cette méthode objective : TA, arrêts FO 94/0036 du 13 novembre 1996, FO 97/0037 du 7 juillet 1999, FO 99/0020 du 11 octobre 2000 et AC 94/0250 du 26 juin 1997) est correcte ou si l'on ne devrait pas plutôt s'en tenir au loyer effectivement perçu (tel est le cas à Genève), cas échéant moyennant certaines corrections (par exemple, en présence d'un logement vacant, il serait sans doute nécessaire de tenir compte du loyer précédemment perçu, plutôt que d'un montant de loyer fictif, n'ayant pas débouché sur la conclusion d'un bail). cc) S'agissant des caractéristiques intrinsèques des logements entrant dans la catégorie à pénurie, on peut mentionner principalement le nombre de pièces de ceux-ci, d'une part, la surface et les équipements, d'autre part. Le SLog, suivi sur ce point par la municipalité (v. sa lettre du 6 novembre 2000) adopte à cet égard une approche restrictive. Il considère ainsi que la loi ne s'appliquerait pas aux appartements comportant plus de 5 pièces. Cette solution ne s'impose pas d'emblée à la lecture de la loi, du règlement, voire des statistiques (le taux de logements vacants de 6 pièces est voisin de zéro à Nyon); pour sa part, le canton de Genève prévoit que le dispositif légal correspondant s'applique aux logements comportant jusqu'à 7 pièces (soit l'équivalent de 6 pièces dans le canton de Vaud). Par ailleurs, selon les autorités précitées, la loi ne s'appliquerait pas non plus lorsque les logements en question présenteraient des surfaces trop élevées, voire des équipements tels des cheminées de salon (v. à ce sujet TA, arrêts GE 93/0059 du 12 juin

1997 et FO 94/0036 du 13 novembre 1996, rendus en matière d'aliénation d'appartements loués); on doit assurément donner raison au SLog, lorsqu'il entend exclure du champ d'application de la LDTR les objets luxueux (c'est précisément une exigence formulée par la jurisprudence du Tribunal fédéral : ATF 116 Ia 401, spéc. consid. 11, p. 418; pour un exemple genevois d'appartement qualifié de luxueux : v. le cas, jugé par le TA GE, décrit par Bindschedler/Paychère, op. cit., p. 376), voir ceux présentant un caractère résidentiel. Cependant, cette dernière notion ne doit pas être interprétée de manière trop large; on ne perdra en effet pas de vue que le législateur vaudois, lors de l'adoption de la LDTR, avait particulièrement à l'esprit le cas des immeubles anciens, parce que ces derniers comportaient généralement des logements à loyers abordables. Cela étant, l'on ne saurait se focaliser sur le critère de la surface de certaines pièces, voire sur la présence de certains éléments d'agrément, telle une cheminée de salon, pour exclure un logement donné de la catégorie à pénurie. Il convient en effet de prendre en considération l'ensemble des caractéristiques des logements concernés (agencement, cuisine, salle de bains) pour apprécier si ces derniers présentent ou non des qualités supérieures à la moyenne, en d'autres termes pour vérifier s'ils répondent ou non à un besoin de la population. dd) aaa) Dans le cas d'espèce les statistiques démontrent tout d'abord une pénurie de logements de deux et trois pièces tant dans le district que sur le territoire de la Commune de Nyon (v. le document produit à cet effet par le SLog). bbb) S'agissant du prix, le représentant de l'Office communal du logement a évoqué des montants de 1'100 francs par mois pour un logement de deux pièces, respectivement de 1'400 à 1'500 francs par mois pour un logement de trois pièces (contra, arrêt du 26 juin 1997, AC 94/0250, qui concernait la ville de Lausanne, consid. 4f; v. aussi, s'agissant de Genève, TA, arrêt du 7 décembre 1993, RDAF 1994, 109 : ce jugement fixe une fourchette de loyers admissibles par pièce - y compris la cuisine - et par an comprise entre 2'400 et 3'225 - montant repris désormais à l'art. 6 LDTR GE, sous réserve d'indexation - voire 3'500 fr.; sur la législation genevoise, v. Alain Maunoir, La nouvelle LDTR au regard de la jurisprudence, RDAF 1996, 307 ss; Olivier Bindschedler et François Paychère, La jurisprudence récente du Tribunal administratif du canton de Genève en matière d'entretien des immeubles, RDAF 1998 I 363). Au demeurant, sous réserve des développements ci-après relatifs aux caractéristiques des logements touchés par le projet, on observe que le SLog admet que ceux-ci ou du moins certains d'entre eux (les 2 et 3 pièces) appartiennent de par leur prix avant-travaux (loyer "objectif" et théorique) à la catégorie où sévit la pénurie (v. notamment lettre du 7 septembre 2000, in fine); on peut à ce stade se contenter de ce constat, encore que la méthode de calcul des loyers ne paraisse pas à l'abri de toute critique. A vrai dire, ce dernier point peut demeurer indécis dans la mesure où la même conclusion s'imposerait si l'on tenait compte des loyers effectifs perçus avant-travaux (v. à ce propos notamment le formulaire 53, comportant la demande d'autorisation à forme de l'art. 4 LDTR), dans la mesure où ces derniers sont très proches (tantôt légèrement inférieurs, tantôt légèrement supérieurs) des loyers théoriques utilisés comme base par le SLog. ccc) S'agissant des caractéristiques des logements ici en cause, il est décisif de relever que l'immeuble litigieux comporte de nombreux appartements de moins de 6 pièces, qui ne présentent nullement les caractéristiques d'objets luxueux. Tel est notamment le cas du logement des époux Frusciante, lequel est ainsi assurément soumis à la loi. Pour d'autres appartements, la question est moins évidente; cependant, aucun d'entre eux ne peut être considéré comme luxueux ou même comme présentant des qualités supérieures à la moyenne, au regard des critères évoqués ci-dessus (lettre cc; on notera en particulier que les deux pièces en cause, selon les dernières mesures présentées par le SLog

- dans le cadre de la seconde expertise MERIP produite par ce dernier le 9 novembre 2000 - n'atteignent pas les dimensions de l'appartement traité dans la cause GE 93/0059 précitée).

b) La délimitation du champ d'application de la LDTR intervient également à raison des travaux entrepris. aa) On se souvient en particulier que les travaux d'entretien courant ne sont pas inclus dans la notion de rénovation soumise à la LDTR (art. 1er al. 2, 2ème phrase, LDTR); dans la même approche, l'art. 1er al. 2 RDTR précise que le Département peut dispenser d'autorisation les travaux dont le coût est inférieur à 20 % de la valeur à neuf de l'assurance incendie de l'immeuble. Au contraire, sont soumis à la loi, outre l'hypothèse d'une démolition, les travaux de transformation (impliquant une modification du volume bâti, ainsi qu'une nouvelle distribution des locaux à l'intérieur de celui-ci), ainsi que les travaux de rénovation (sur le débat au sujet de ces notions en droit genevois : voir Bindschedler/Paychère, op., cit.; voir également ATF 116 I 401, consid. 5, selon lequel les travaux d'entretien, même importants, ne devraient pas être soumis à autorisation). bb) Dans le cas d'espèce, les recourantes envisagent la réalisation d'une arcade au rez-de-chaussée et celle de trois appartements de 7 pièces dans les étages. Il s'agit là incontestablement de travaux de transformation importants, de sorte que ceux-ci sont soumis à la LDTR. On ajoutera à ce sujet que la question qui précède doit être résolue au regard du projet concret des constructrices et non pas au regard de travaux théoriques de remise à neuf, au sens de la méthode MERIP. Au demeurant, le SLog n'a appliqué cette méthode qu'à titre de simulation; il a ainsi considéré que les travaux nécessaires au regard de cette simulation entraîneraient la sortie des logements existants de la catégorie à pénurie, si leur coût était répercuté sur les loyers. A ce stade, on précise cependant que cette dernière question ne relève pas de la problématique du champ d'application de la loi; une réponse positive, selon le SLog, devrait en effet conduire à l'octroi de l'autorisation. Ce point a donc trait au bien-fondé matériel de la décision attaquée et sera donc examiné dans les considérants ci-après. 4.

Dans le cas d'espèce, le service intimé a invoqué la clause de l'art. 12 RDTR permettant d'autoriser des travaux en raison de leur opportunité technique; cela soulève la question de la portée, voire du maintien de la jurisprudence précitée qui considère que cette règle n'est pas conforme à la loi (RDAF 1993, 217), point qu'il convient d'examiner maintenant. a) Le SLog a tout d'abord relevé que l'arrêt précité concernait l'hypothèse d'une démolition et non celle d'une transformation; il se pourrait dès lors, selon lui, que cette jurisprudence ne concerne que le premier type de cas. Par ailleurs, le service intimé met en avant l'intérêt public à " encourager des réalisations qui favorisent le bon entretien des immeubles " (mémoire de réponse du 7 juillet 2000); de plus, l'analyse MERIP à laquelle il procède usuellement cherche à définir " les travaux ordinaires et sans luxe de réfection qui s'avéreraient indispensables à un entretien durable du bâtiment " (écriture du même service du 22 août 2000). Dans le même esprit, le SLog, dans son écriture du 10 novembre 2000 invoque encore un rapport du Conseil d'Etat sur la politique du logement portant notamment sur l'application de la LDTR (BGC, séance de février 1987, p.1634), l'analyse MER, qui prévalait à l'époque a " pour but, en retenant les données objectives des dossiers, de vérifier que les travaux envisagés sont conformes aux fins poursuivies par la loi, à savoir que seuls sont autorisés les travaux dont la nécessité ou l'opportunité est établie ". Le SLog invoque également un autre passage de ce rapport, dans lequel le Conseil d'Etat suggérait de permettre, en dehors des travaux admissibles au regard la méthode MER, des améliorations éventuelles de l'habitabilité (ibidem p. 1634 ss; mémoire complémentaire du 10 novembre 2000, p. 3s.). Cela étant, le service précité estime que sa pratique, décrite plus haut et codifiée en partie dans les directives précitées du département, est pleinement

conforme à la volonté du législateur, ce d'autant que le Grand Conseil a pris acte du rapport précité. b) aa) En premier lieu, il faut rappeler que, selon l'art. 3 LDTR, l'autorisation est refusée lorsque l'immeuble en cause comprend des logements d'une catégorie où sévit la pénurie. Ce principe est posé sans opérer de distinction selon que le projet vise une démolition, suivie d'une reconstruction, ou simplement une transformation d'immeuble; dans les deux cas, il s'agit de préserver les logements à loyers modérés existants. En d'autres termes, il n'y a pas de motif d'appliquer la loi de manière différente dans chacune de ces deux hypothèses, ni de restreindre la portée de la jurisprudence du Tribunal administratif (le SLog fait au demeurant une lecture trop littérale du précédent précité) à l'une, à l'exclusion de l'autre; la condamnation de la formule finale (opportunité sur le plan technique) de l'art. 12 al. 1 RDTR vaut ainsi également en matière de transformations d'immeuble, pour autant qu'elle doive être confirmée. bb) Il résulte des écritures du SLog, des propos tenus par les représentants dudit service en audience et enfin de la pratique de ce dernier, fondée sur la méthode MERIP et les directives du département, que sont en règle générale autorisés les travaux sans luxe, correspondant à une rénovation raisonnable du bâtiment existant. Au demeurant, le caractère raisonnable des travaux correspond à la notion d'opportunité technique, notion elle-même cernée à l'aide de la méthode MERIP, avec ses amendements cantonaux. L'autorité intimée considère ainsi qu'il y a lieu de donner la priorité à l'objectif - circonscrit en quelque sorte par l'Office fédéral des questions conjoncturelles dans le cadre de la méthode MERIP - d'assurer un entretien correct des bâtiments existants, de manière à permettre une conservation durable du tissu bâti. En présence de travaux permettant d'atteindre un tel but, ceux-ci sont autorisés par le service intimé indépendamment du fait qu'ils sont susceptibles de faire sortir les logements considérés de la catégorie à pénurie. Cette pratique, si elle paraît répondre à un objectif d'intérêt public, à savoir celui de la conservation du parc de logements existants, néglige en revanche le but spécifique assigné à la LDTR, soit celui d'éviter que des logements ne sortent de la catégorie où sévit la pénurie. Cela étant, le SLog - qu'il se fonde sur l'art. 12 al. 1 in fine RDTR ou sur l'art. 10 du même texte, voire sur d'autres préoccupations encore - s'écarte clairement de la loi et des buts qu'elle énonce expressément. Quoi qu'ait pu indiquer le Conseil d'Etat dans son rapport de 1987, postérieur à l'adoption de la loi, il ressort en effet du texte de cette dernière que tout le dispositif légal est axé sur la lutte contre l'érosion du parc locatif de la catégorie à pénurie et non sur l'idée d'un simple maintien (en bon état d'entretien) des logements en général. Dans un tel contexte, force est de donner la préférence à la lettre de la loi, qui consacre l'intérêt public spécifique du maintien des logements à loyers abordables et ne se borne pas à un simple rappel, en quelque sorte, de préoccupations déjà présentes notamment dans le droit de l'aménagement du territoire. Sans doute, l'art. 4 LDTR prévoit-il un certain nombre d'hypothèses dans lesquelles l'autorisation de démolir ou de transformer peut être accordée. On pourrait ainsi être tenté d'interpréter de manière extensive l'hypothèse de motifs d'intérêt général faisant apparaître comme indispensables les travaux projetés; cependant, si l'on peut admettre dans un tel contexte de prendre en considération un intérêt public précis, protégé par une autre législation spéciale de droit public, tel ne saurait être le cas d'autres intérêts généraux, n'ayant pas reçu une consécration du législateur. Ainsi, la construction d'une autoroute rendant nécessaire la démolition d'un bâtiment abritant des logements abordables devrait être admise sur la base de la pesée d'intérêts que postule cette disposition. Il en irait sans doute de même s'agissant d'un immeuble comportant de tels appartements et présentant simultanément un très grand intérêt historique et partant classé (pour les assesseurs spécialisés du tribunal, un tel conflit n'est guère susceptible de se produire, dès lors que,

dans la plupart des cas, seule une rénovation "douce" peut être envisagée dans un monument historique). La solution ne saurait en revanche être similaire en présence d'un bâtiment présentant uniquement une architecture intéressante ou des qualités esthétiques certaines, ce qui est d'ailleurs le cas en l'espèce (v. la note 3 accordée au recensement architectural). Il apparaît par ailleurs exclu de faire prévaloir l'intérêt au bon entretien à long terme des immeubles sur le but spécifique de la LDTR, à savoir le maintien des logements à loyers modérés existants (dans le même sens, arrêt AC 99/0023 précité). Une telle approche reviendrait à lever d'un trait de plume l'interdiction de principe que contient l'art. 3 LDTR au profit de considérations toutes générales d'intérêt public. cc) Au demeurant, les recourants paraissent admettre comme "indispensables", au sens de l'art. 4 LDTR les travaux qui seraient requis pour une remise en état de l'immeuble conformément à une analyse fondée sur la méthode MERIP; ils s'en prennent désormais exclusivement, à teneur de leur écriture du 28 novembre 2000, aux amendements apportés par le département à la méthode en question, en tant que ceux-ci permettent notamment une amélioration des standards, ainsi qu'aux travaux complémentaires. Le Tribunal administratif, au vu des considérations qui précèdent, confirme tout d'abord la jurisprudence qu'il a rendue à propos de l'art. 12 RDTR; en d'autres termes, les travaux jugés opportuns sur le plan technique au regard de cette disposition ne sauraient - sans un glissement de sens - être considérés de ce seul fait comme indispensables au sens de l'art. 4 LDTR. Quant au point de savoir si l'intégralité des travaux qui seraient retenus selon la méthode MERIP au sens strict sont bien indispensables dans l'acception précitée, il peut ici demeurer indécis dès lors qu'il paraît possible de les réaliser en maintenant les logements en cause dans la catégorie à pénurie; il est en revanche certain que les travaux admis comme opportuns par le SLog, notamment sur la base des directives cantonales (voire d'autres éléments, tels les surcoûts particuliers invoqués par les constructrices), ne sauraient être autorisés, de surcroît sans aucune condition relative à une surveillance des loyers, dans la mesure où ils sont de nature à faire sortir les logements considérés de la catégorie où sévit la pénurie. Cette conséquence doit au contraire conduire à confirmer le principe légal de l'interdiction de tels travaux (v., dans le même sens, TA GE, RDAF 1994, 107). Dans le souci d'être complet, on notera encore que les constructrices n'ont pas établi à satisfaction l'existence de circonstances commandant impérativement la réalisation des travaux complémentaires précités, hypothèse dans laquelle ceux-ci seraient susceptibles d'être autorisés à titre exceptionnel au sens de l'art. 4 al. 1 in fine LDTR; le tribunal retient en particulier, sur la base de l'avis de ses assesseurs spécialisés, que les travaux de renforcement des structures évoqués par les constructrices se justifient sans doute dans la perspective du projet contesté (lequel pourrait entraîner des surcharges pondérales), mais non dans le cadre d'une remise en état selon les standards MERIP (en tous les cas, le document établi par l'ingénieur Frank Meylan le 2 novembre 2000 ne le démontre pas). c) En définitive, force est ainsi au tribunal de constater que le SLog, dans la décision attaquée, ne pouvait pas admettre comme "indispensables" la totalité des travaux pris en considération dans ses deux expertises MERIP successives; ce faisant, il a négligé les objectifs poursuivis par la loi et violé l'art. 4 LDTR. 5. Les recourants émettent cependant une crainte : le fait qu'ils obtiennent raison s'agissant de l'ampleur des travaux susceptibles d'être autorisés (comme on vient de le voir) resterait sans conséquence en définitive au regard de la méthode de calcul choisie par le SLog; au contraire, ce résultat provisoire pourrait avoir pour conséquence dans ce cadre que l'immeuble considéré n'appartiendrait plus à la catégorie à pénurie, le loyer objectif avant-travaux apparaissant alors comme trop élevé. Les recourants en viennent ainsi à

contester la méthode de calcul du SLog elle-même. a) Les calculs du SLog se présentent schématiquement de la manière suivante (on renvoie au surplus aux deux expertises MERIP produites par le SLog et aux calculs qui y étaient joints) : valeur intrinsèque - (70 % travaux admis) valeur objective (avant-travaux) loyer objectif avant travaux = (6,5% x valeur objective) valeur objective + (70 % travaux admis) valeur après travaux loyer après travaux = (6,5 % x valeur après travaux) Selon ce modèle de calcul, la valeur intrinsèque paraît en effet correspondre à la valeur après travaux; en d'autres termes, la valeur actuelle, avant travaux, serait fonction de l'ampleur des travaux admis. Les recourants remarquent à cet égard que les travaux de rénovation, qu'ils soient considérables ou au contraire très modestes, n'auraient alors plus aucune influence sur le maintien ou non de logements dans la catégorie dite à pénurie; en effet, dans ce calcul, les travaux à effectuer auraient plutôt une incidence directe sur la valeur actuelle de l'immeuble (en d'autres termes, si les travaux à autoriser étaient moins importants, la valeur de l'immeuble serait plus élevée; v. au surplus les calculs des recourants en pièces 2a à 2c de leur bordereau du 20 octobre 2000). On a donc bien le sentiment, à ce stade, que le SLog adopte un raisonnement "en boucle", qui est loin d'être convaincant; les représentants de ce dernier, en audience, n'ont d'ailleurs pas été en mesure de démontrer le bien-fondé de cette méthode. b) En réalité, comme le suggère le SLog dans son écriture du 10 novembre 2000, la méthode précitée pourrait sans doute être admise - étant entendu qu'elle comporte un certain schématisme, cela à plusieurs niveaux - pour autant qu'il y ait découplage entre les deux étapes du calcul; en d'autres termes, le calcul de la valeur objective avant travaux, ne saurait être le simple reflet de celui de la valeur après-travaux (égale à la valeur intrinsèque), mais doit au contraire permettre de dégager d'une certaine manière la valeur de marché de l'objet à transformer. Dans une telle perspective, l'utilisation de la méthode MERIP apparaît comme une approche (parmi d'autres) justifiée, le calcul devant alors se présenter comme suit : valeur intrinsèque - (100 % des travaux de remise en état selon MERIP) valeur actuelle (avant travaux) On remarque en effet qu'un retard d'entretien entraîne une valeur vénale réduite de l'objet en cause; il n'y a donc a priori pas de motif, dans le calcul ci-dessus, de ne tenir compte que de 70 % des travaux MERIP. La seconde étape de calcul se présente en revanche comme suit : valeur actuelle + (50 % à 70 % des travaux admis) valeur après travaux On se réfère ici à la fourchette retenue à l'art. 14 al. 1 in fine de l'ordonnance du Conseil fédéral du 9 mai 1990 sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitation et de locaux commerciaux (ci-après : OBLF). On sait en effet que les prestations supplémentaires du bailleur permettent, en droit privé, l'augmentation du loyer (art. 269a lit. b CO); dans le cas d'importantes réparations, l'on présume que les frais consentis se répartissent en une part de frais d'entretien et une part de plus-value, cette dernière s'élevant, en règle générale, à une part de 50 à 70 % du coût total (art. 14 al. 1, dernière phrase OBLF). En d'autres termes la part de 50 % à 70 % des travaux admis constitue uniquement une présomption. De surcroît et comme l'indique le SLog, ce taux ne porte pas sur la totalité des travaux de remise en état qui seraient requis selon la méthode MERIP (voire ses amendements cantonaux), mais seulement sur les travaux autorisés conformément à l'art. 4 LDTR. c) Ainsi explicitée, voire nuancée, la méthode retenue par le SLog pour le calcul de la valeur actuelle de l'immeuble (servant à la détermination du loyer objectif avant-travaux) paraît pouvoir être admise; elle n'aboutit pas, contrairement à ce que craignaient les recourants et par l'effet en quelque sorte d'un "retour en arrière", à considérer que l'immeuble à transformer n'appartiendrait plus à la catégorie à pénurie parce que les travaux à réaliser seraient moins importants. Au vu de cette vérification et des considérants qui précèdent (spéc. consid. 4 b/cc et c), les travaux projetés

ne peuvent être autorisés à forme de l'art. 4 LDTR, ce qui conduit à l'admission du recours.

d) Il n'est donc pas nécessaire d'examiner plus avant d'autres critiques, émises de part et d'autre, à l'encontre des différents éléments du calcul du SLog, étant tout au plus observé que, dans l'ensemble, la méthode choisie paraît plus appropriée aux cas d'immeubles de construction récente. 6.

Il découle des considérations qui précèdent que le service intimé a violé la loi en autorisant, en application de l'art. 12 RDTR, des travaux théoriques, qualifiés par lui d'opportuns, puis en tirant la conclusion que ces travaux faisaient sortir les logements considérés de la catégorie dite à pénurie. Le tribunal constate pour sa part que les logements de deux et trois pièces touchés par le projet présentent effectivement, avant travaux et quelle que soit la méthode retenue pour les calculer, des loyers abordables, de sorte que les travaux projetés sont bien soumis à autorisation; celle-ci ne pouvait pas être délivrée, puisque la rénovation entreprise (comme aussi le coût théorique d'une rénovation selon les calculs du SLog) a pour effet de faire sortir ceux-ci de la catégorie où sévit la pénurie. La décision attaquée doit dès lors être annulée. Il appartiendra aux constructrices, avec le concours cas échéant du SLog, d'examiner s'il est possible de réduire l'ampleur des travaux de manière qu'ils puissent être autorisés, au vu de leur caractère indispensable (ce qui est le cas d'une partie d'entre eux, de l'aveu des recourants ou plutôt de Dieter Hüni, l'expert privé qu'ils ont mandaté), moyennant d'éventuelles conditions relatives à la surveillance des loyers. Vu l'issue du pourvoi, l'émolument d'arrêt doit être mis à la charge des constructrices; celles-ci verseront également aux recourants, qui ont procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel, une indemnité à titre de dépens (art. 55 LJPA).

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