

VD_OMNI AC.2011.0293 vom 31. Januar 2013

VD Tribunal cantonal, 2013-01-31, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2011.0293

FR: VD_OMNI AC.2011.0293 du 31 janvier 2013

IT: VD_OMNI AC.2011.0293 del 31 gennaio 2013

Regeste

SI SAN MICHELE SA/Municipalité de Pully, Unité logement | Transformations effectuées dans deux appartements mis en location. Lorsque le droit public visant à la préservation du parc locatif existant est applicable, le constructeur doit soumettre une demande d'autorisation correspondante à la commune du lieu de situation de l'immeuble, et non pas directement aux services cantonaux en charge de l'exécution de la LDTR. La municipalité est donc fondée à exiger la production d'un dossier lui permettant de formuler un préavis avant de transmettre le dossier aux autorités compétentes. Les documents à fournir sont énumérés dans le formulaire n°53 (demande d'autorisation fondée sur la LDTR).

Erwägungen

E. 1

Déposé dans le délai de trente jours fixé par l'art. 95 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36), le recours a été interjeté en temps utile. Il est en outre recevable en la forme.

E. 2

Il convient en premier lieu de déterminer l'objet du litige suite au retrait du recours par la société constructrice. a) Devant la juridiction administrative, ne peuvent être examinés et jugés, en principe, que les rapports juridiques à propos desquels l'autorité administrative s'est prononcée préalablement, d'une manière qui la lie sous forme de décision. Dans cette mesure, la décision détermine l'objet de la contestation qui peut être déférée en justice par la voie du recours. L'objet du litige peut être réduit devant l'autorité de recours, mais pas étendu, ni modifié (ATF 136 V 362 consid. 3.4.2 p. 365). Le juge administratif n'entre pas en matière sur des conclusions qui vont au-delà de l'objet du litige qui lui est soumis (ATF 134 V 418 consid. 5.2.1 p. 426; 125 V 413 consid. 1a p. 414, et les références citées). b) L'objet du recours est en l'occurrence défini par la décision rendue le 14 octobre 2011 par la municipalité, laquelle a ordonné l'arrêt des travaux ainsi que la production d'un dossier en vue d'engager une procédure d'autorisation de construire (LATC) et de préservation du parc locatif existant (LDTR). Il importe peu que le passage relatif à cette dernière injonction n'ait pas été mis en évidence dans la décision querellée dès lors que celle-ci comporte indubitablement plusieurs volets. Force est ainsi de constater, nonobstant le retrait du recours déposé par la société constructrice et la fin des travaux incriminés durant l'effet suspensif attaché à celui-ci, que le présent recours conserve un objet en tant qu'il porte sur la nécessité de produire un dossier en mains de la municipalité. La contestation ne porte en revanche pas sur la compatibilité des travaux incriminés avec la préservation du parc locatif existant dans la mesure où l'autorité intimée n'a pas statué sur cette question dans le cadre de la décision querellée et n'a au demeurant pas compétence pour le faire.

E. 3

La société recourante soutient que les travaux effectués au départ des locataires Burnier et Noverraz après un bail de longue durée constituent de purs travaux d'entretien, lesquels ne nécessitent pas d'autorisation de construire. La municipalité estime en revanche qu'elle doit être en possession de plans de mise en conformité de sorte qu'elle puisse apprécier l'ampleur des modifications sollicitées. a) Selon l'art. 22 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente. Selon la jurisprudence, cette disposition de droit fédéral soumet à autorisation les constructions nouvelles, les reconstructions, les constructions de remplacement, les transformations, les adjonctions, les changements d'affectation et les assainissements qui vont au-delà de la mesure usuelle d'une rénovation. Les cantons sont libres d'aller au-delà du standard minimum du droit fédéral et de soumettre à autorisation d'autres procédés encore. Ils peuvent également prévoir une procédure simplifiée pour des projets déterminés (on parle alors de "petit permis", (ATF 1C_157/2011 du 21 juillet 2011, consid. 3.1; 1C_12/2007 du 8 janvier 2008 consid. 2.2). De même, ils peuvent soumettre les constructions de minime importance à une simple obligation d'annonce ou même les exempter totalement d'autorisation dans la mesure où elles n'exercent aucune influence notable sur le territoire, l'équipement ou l'environnement. En revanche, les cantons ne peuvent pas exempter d'autorisation ce qui en requiert une d'après l'art. 22 LAT. La possibilité d'exempter d'autorisation relève de l'art. 22 LAT et constitue donc du droit fédéral (ATF 1C_514/2011 du 6 juin 2012; 1C_157/2011 du 21 juillet 2011 consid. 3.1; 1C_47/2008 du 8 août 2008 consid. 2.1 et les réf. citées). La notion de "construction ou installation" n'est pas définie dans la loi. Selon la jurisprudence, sont considérés comme des constructions ou installations au sens de l'art. 22 al. 1 LAT tous les aménagements durables et fixes créés par la main de l'homme, exerçant une incidence sur l'affectation du sol, soit parce qu'ils modifient sensiblement l'espace extérieur, soit parce qu'ils chargent l'infrastructure d'équipement ou soit encore parce qu'ils sont susceptibles de porter atteinte à l'environnement. La procédure d'autorisation doit permettre à l'autorité de contrôler, avant la réalisation du projet, sa conformité aux plans d'affectation et aux réglementations applicables (ATF 1C_107/2011 du 5 septembre 2011 consid. 3.2, et les réf. citées ; 1C_75/2011 du 5 juillet 2011 consid. 2.1 ; 123 II 256 consid. 3 p. 259; 120 Ib 379 consid. 3c p. 383 s; ATF 119 Ib 222 consid. 3a p. 227). Pour déterminer si une mesure constructive est suffisamment importante pour être soumise à la procédure d'autorisation, il faut se demander si, en général, d'après le cours ordinaire des choses, la réalisation du projet entraînera sur le territoire, l'équipement et l'environnement des conséquences si importantes qu'il existe un intérêt de la collectivité ou des voisins à un contrôle préalable (ATF 1C_509/2010 du 16 février 2011 consid. 2.3.1). Le droit fédéral n'exige pas que les constructions peu importantes dépourvues d'influence notable sur le territoire, l'équipement et l'environnement soit soumises à autorisation mais les cantons sont libres d'introduire une telle autorisation (ATF 1C_433/2007 du 11 mars 2008 consid. 4 ; 1C_12/2007 du 8 janvier 2008 consid. 2.2). En droit vaudois, l'art. 103 LATC reprend les principes du droit fédéral pour ce qui concerne la définition des objets assujettis à la délivrance d'un permis de construire. Cette disposition prévoit qu'aucun travail de construction ou de démolition, en surface ou en sous-sol, modifiant de façon sensible la configuration, l'apparence ou l'affectation d'un terrain ou d'un bâtiment, ne peut être exécuté avant d'avoir été autorisé. Depuis son adoption le 4 décembre 1985, cette disposition a été modifiée le 4 février 1998 par l'adjonction d'un deuxième alinéa précisant que les installations techniques intérieures

mentionnées dans le règlement communal ne sont pas soumises à autorisation, mais font l'objet d'un contrôle de conformité aux normes légales et réglementaires au plus tard lors de la délivrance du permis d'habiter ou d'utiliser. Par la suite, l'art 103 LATC a encore été modifié le 5 septembre 2006 par l'adjonction des alinéas 3 à 6 introduisant la possibilité de dispenser de l'autorisation de construire certains travaux, notamment les travaux d'aménagements extérieurs de minime importance, ces dispenses étant toutefois soumises à l'autorisation préalable de la municipalité (art. 103 al. 5 LATC). Cette dernière modification ne concerne toutefois pas les travaux intérieurs, qui restent soumis à l'exigence d'une autorisation de construire s'ils sont susceptibles de modifier de façon sensible la configuration, l'apparence ou l'affectation d'un bâtiment, conformément à l'exigence de l'art. 103 al. 1 LATC (sur l'historique des modifications des art. 103 et 111 LATC, voir l'arrêt AC.2011.0238 du 3 août 2012). b) En l'occurrence, l'objet des travaux effectués dans l'immeuble litigieux n'est contesté par aucune des parties. Si l'on s'en tient aux faits retenus par l'autorité concernée (cf. déterminations du 22 décembre 2011), dans l'appartement Burnier, il s'agissait du remplacement de l'agencement de la cuisine, du raccordement des appareils ménagers, du ponçage et de la vitrification des parquets, de la réfection des peintures, de la pose de carrelage dans la salle de bains ainsi que du remplacement de la cuvette des WC et de l'armoire à pharmacie. Dans l'appartement Noverraz il a été procédé au remplacement de l'agencement et des appareils ménagers de la cuisine, à la remise à neuf des installations électriques, à la réfection des peintures, au ponçage et à l'imprégnation des parquets, au remplacement d'éléments de chauffage, ainsi qu'à la réfection de la salle de bains, y compris la pose d'agencements et le remplacement des tuyauteries d'eau froide et d'eau chaude. Selon la société constructrice, il a été renoncé à la modification initialement prévue des colonnes de chute (cf. déterminations du 18 janvier 2012). Aucun des éléments modifiés à l'occasion des travaux incriminés n'a donné lieu à des conséquences si importantes sur le territoire ou l'équipement qu'il existe un intérêt de la collectivité ou des voisins à un contrôle préalable de ceux-ci par le biais d'une autorisation de construire. On ne saurait parler en l'espèce de transformations lourdes, les travaux entrepris visant avant tout à remettre en état les logements litigieux après une période de location prolongée sans modification des volumes intérieurs existants. Or, il est admis que les travaux d'entretien de constructions existantes et les petites transformations intérieures visant à maintenir l'ouvrage dans son état en réparant les atteintes dues au temps ou à l'usage ne sont pas soumises à autorisation de construire. Il en va de même des rénovations ou modifications tendant à substituer à des installations intérieures vétustes des éléments neufs servant au même usage ou simplement à moderniser une construction sans en modifier la nature ou l'affectation (Bovay, Didisheim, Sulliger, Thonney, Droit fédéral et vaudois de la construction, 4^{ème} éd., Lausanne 2010, p. 401 et les réf. citées). Il importe en outre peu que le montant des travaux en cause soit relativement élevé dans la mesure où ce critère n'est pas déterminant pour savoir si ceux-ci sont ou non soumis à une autorisation de construire. Dans ces circonstances, on ne saurait retenir, comme le soutient l'autorité intimée, que la société constructrice ait entrepris de lourds travaux de rénovation nécessitant de constituer un dossier en vue d'une procédure d'octroi du permis de construire au sens des arts. 103 ss LATC.

E. 4

Reste à examiner si la production d'un dossier peut être exigée en l'espèce sous l'angle de l'application du droit public visant à la préservation du parc locatif existant (LDTR). a) En matière de législation sur le logement, il est interdit aux cantons d'intervenir dans les

rapports directs entre les parties au contrat de bail, réglés exhaustivement par le droit fédéral. Cela étant, les cantons demeurent libres d'édicter des mesures destinées à combattre la pénurie sur le marché locatif, par exemple en soumettant à autorisation la démolition, la transformation et la rénovation de maisons d'habitation. Si l'institution d'un contrôle permanent et général des loyers est incompatible avec le droit fédéral, il est possible, en revanche, d'assortir l'autorisation de rénover des logements à un contrôle des loyers pendant une durée de dix ans (ATF 1P.20/2005 du 18 mars 2005 consid. 2.2 et les arrêts cités). La LDTR soumet ces opérations à autorisation (art. 1 er al. 1), à moins qu'il ne s'agisse de travaux d'entretien courant. 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 rénovation, on entend tous travaux d'une certaine importance, apportant une plus-value à l'immeuble sans modifier la distribution des logements (art. 1 er al. 2). Lorsque les travaux de rénovation envisagés représentent un coût inférieur aux 20% de la valeur à neuf de l'assurance-incendie de l'immeuble, le Département peut toutefois dispenser le propriétaire de présenter une demande (art. 1 al. 2, 1 ère ph. du règlement de LDTR). Lorsque les travaux ne concernent qu'une partie du bâtiment, le calcul de la valeur de référence est établi selon les directives du département (art. 1 al. 3 RDTR). Dans le cadre de la présente procédure, le SELT a ainsi exposé prendre en compte la partie de l'immeuble touchée par les travaux et vérifier si ces derniers sont supérieurs au 20% de la valeur à neuf de l'assurance incendie des parties de l'immeuble concernées. Ce mode de calcul vise à éviter que des travaux d'importance qui seraient indubitablement soumis à la LDTR s'ils étaient exécutés en une fois échappent à cette loi s'ils sont exécutés au coup par coup. b) La législation cantonale en matière de transformation et de rénovation de maisons d'habitation répond à un intérêt public important visant à combattre la pénurie de logements répondant aux besoins prépondérants de la population (ATF 101 Ia 507 consid. 2c). Elle tend à enrayer la diminution du nombre des logements à pénurie, tout en permettant le bon entretien des immeubles (Bulletin du Grand Conseil [BGC], février 1985, p. 1426). Les mesures cantonales visent non seulement à éviter la disparition de logements à la suite de démolition et de changement d'affectation (pénurie quantitative) mais aussi le renchérissement de loyers résultant de transformations architecturales trop importantes (pénurie qualitative). Le Département est ainsi amené à définir les travaux admissibles et nécessaires pour assurer la réalisation du but d'intérêt public recherché par le législateur cantonal, à savoir le maintien de logements dont le loyer est en rapport avec les ressources de la majorité des familles (ATF 89 I 182, voir également ATF 101 Ia 507). Comme l'a déjà précisé en son temps le Tribunal administratif (AC.2001.0263 du 9 juillet 2002), la LDTR cherche à faire face à une pénurie de logements " catégorielle ", qui ne touche que certains types d'appartements et qui n'affecte que certaines couches de la population, notamment celles à revenus bas (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 de la LDTR du 6 mai 1988 (RLDTR; RSV 840.15.1) 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). c) En l'occurrence, un faisceau d'indices concordants tend à établir que les travaux entrepris par la société constructrice excèdent le simple entretien et entrent dans le champ d'application des normes de droit public concernant la rénovation de logements (LDTR). L'augmentation des loyers enregistrée pour les deux appartements litigieux semble en effet indiquer que les travaux effectués visaient avant tout à un accroissement de leur confort et non pas uniquement au maintien de leur valeur d'usage comme c'est le cas pour de simples travaux d'entretien. Dans la mesure où la loi dont il est fait application a également pour but de lutter contre la pénurie qualitative de logements, soit le renchérissement des loyers résultant de rénovations trop importantes, la finalité des travaux effectués implique nécessairement que ceux-ci soient soumis à un contrôle des autorités. A cela s'ajoute que, pour l'un des appartements au moins, les investissements consentis sont relativement importants (92'732 fr. 40) et portent sur des éléments caractéristiques des prestations offertes par le bailleur. L'inspection locale a en effet permis de vérifier que les travaux litigieux ont impliqué le remplacement de l'agencement dans la cuisine et les salles d'eau, le changement du carrelage et des faïences dans ces dernières ainsi que le renouvellement des appareils électroménagers. Force est ainsi de constater que les travaux de rénovation entrepris vont largement au-delà de l'entretien courant au sens de l'art. 1 al. 2 in fine LDTR. Comme le souligne l'autorité concernée, il s'agit à tout le moins d'un entretien différé, certains éléments de l'appartement n'ayant pas été remplacés au coup par coup en fonction de leur durée de vie respective, mais en une seule fois dans le but de remettre ce logement aux standards actuels. Dès lors que les travaux de rénovation incriminés incluent une composante de plus-value et qu'ils touchent une catégorie de logements où sévit la pénurie, ceux-ci entrent manifestement dans le champ d'application de la loi (art. 1 al. 2 LDTR et art. 1 al. 1 RLDTR). La société constructrice devait ainsi soumettre une demande d'autorisation correspondante à la commune du lieu de situation de l'immeuble, et non pas directement aux services cantonaux en charge de l'exécution de la loi (art. 10 al. 1 LDTR, art. 6 al. 2 RLDTR). L'autorité intimée était donc fondée à exiger de la part de la société constructrice un dossier permettant de juger de l'assujettissement des travaux incriminés au droit public de la rénovation de sorte à pouvoir formuler un préavis et transmettre le dossier aux autorités cantonales compétentes (art. 10 al. 2 LDTR). Dans la mesure où les travaux de rénovation effectués ne requièrent pas d'autorisation de construire, la nature des documents à fournir n'est toutefois pas identique à celle prévue à l'art. 106 LATC. La production de plans établis et signés par un architecte n'est en particulier pas requise. Seules doivent être en effet communiquées les précisions utiles sur la nature des travaux de rénovation effectués (art. 10 al. 1 RLDTR). Il s'agit dans le détail du formulaire n°53 (demande d'autorisation fondée sur la LDTR) ainsi que des annexes qui y sont mentionnées, soit : un rapport complet sur l'état de l'immeuble, un descriptif et un devis détaillé des travaux, leur mode de financement, l'état locatif de l'immeuble avant et après les travaux ainsi que la copie de la police d'assurance incendie avec détail du cube. d) En revanche, il importe peu de déterminer dans le cadre du présent litige si les travaux de rénovation incriminés peuvent faire l'objet d'une dispense d'autorisation au sens de l'art. 1 al. 2 RLDTR ou si ceux-ci sont compatibles avec le maintien de logements dont le loyer est en rapport avec les ressources de la majorité des familles. Comme le relève à juste titre la société constructrice, c'est à l'autorité concernée qu'il appartiendra de se pencher sur cette question à l'occasion d'une procédure distincte sur la base du préavis formé par la municipalité.

E. 5

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être partiellement admis et la décision querellée réformée en ce sens que le projet litigieux n'est pas soumis à autorisation de construire et que seuls les documents exigés dans le formulaire n°53 doivent être fournis à la municipalité de sorte à ce que celle-ci puisse préavisier la demande d'autorisation relative à la rénovation des logements litigieux sous l'angle de la LDTR. Le recours étant partiellement admis, les frais de procédure seront mis à la charge de la société recourante alors que les dépens seront compensés entre les parties.

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