

VD_OMNI AC.2015.0244 vom 19. Januar 2017

VD Tribunal cantonal, 2017-01-19, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2015.0244

FR: VD_OMNI AC.2015.0244 du 19 janvier 2017

IT: VD_OMNI AC.2015.0244 del 19 gennaio 2017

Regeste

A. _____ /Service des communes et du logement, Service du logement et des gérances de la Commune de Lausanne | Autorisation LDTR délivrée pour la rénovation de trois logements moyennant fixation d'un loyer maximal mensuel de 902 fr. contrôlé pendant 5 ans. L'autorité n'a pas abusé de son pouvoir d'appréciation en considérant que les travaux litigieux étaient soumis à autorisation. La méthode qui consiste, lorsque les travaux ne concernent que certains logements, à rapporter, par ratio des surfaces/cubages, le montant des travaux propres à chacun d'eux aux 20 % de leur valeur ECA individuelle pour établir si les travaux sont soumis à autorisation ne prête pas le flanc à la critique. Ne prête également pas le flanc à la critique le fait de prendre en considération les parties communes. Cette méthode est notamment conforme aux buts de la LDTR. Rapporter la valeur des travaux effectués sur un ou plusieurs logements isolés d'un immeuble à la valeur ECA de l'ensemble de l'immeuble comme le voudrait la recourante risque d'entraîner la soustraction de certains logements à pénurie à la surveillance de l'autorité LDTR. La pratique de l'autorité est connue et décrite sur son site internet. Le fait que les directives mentionnées à l'art. 1 al. 3 RLDTR n'existent pas ne suffit pas à rendre cette pratique inapplicable (consid. 2). Recours au TF rejeté par arrêt du 29.05.2018 (1C_110/2017).

Erwägungen

E. 1

a) La réglementation 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 (LDTR; RSV 840.15) répond à un but d'intérêt public, à savoir conserver sur le marché des logements dont le loyer est en rapport avec les ressources de la majorité des familles. Le but de la LDTR 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. Il s'agit ainsi de combattre la pénurie de logements répondant aux besoins prépondérants de la population (voir ATF 89 I 178; 101 Ia 502; voir aussi ATF 119 Ia 355 consid. 3b; 116 Ia 401; 113 Ia 132 consid. 7). La loi tend à enrayer la diminution du nombre des logements à pénurie, tout en permettant le bon entretien des immeubles (voir 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) (cf. arrêts FO.2014.0012 du 25 juin 2015 consid. 3a; FO.2006.0016 du 30 octobre 2009 consid. 2). b) Dans les communes où sévit la pénurie de logements, la démolition, la transformation, ainsi que la rénovation, totales ou partielles, de maisons d'habitation, sont

ainsi soumises à une autorisation spéciale (art. 1^{er} al. 1, 1^{ère} phrase, LDTR). Le Conseil d'Etat arrête la liste des communes ou fractions de communes où sévit la pénurie (art. 2 LDTR). En règle générale, l'autorisation est refusée lorsque l'immeuble en cause comprend des logements d'une catégorie où sévit la pénurie (art. 3 LDTR). L'autorisation 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, en particulier dans les cas visés par l'art. 39 de la loi vaudoise du 16 mai 2006 sur l'énergie (LVLEne; RSV 730.01); elle peut l'être à titre exceptionnel si d'autres circonstances le commandent impérativement (art. 4 al. 1 LDTR). Le département peut alors subordonner l'octroi de l'autorisation à certaines conditions, notamment celles fixées aux al. 3 et 4 (art. 4 al. 2 LDTR). Ainsi, il peut soumettre pendant dix ans la vente par appartement, ou toute autre opération permettant d'atteindre un but économique analogue, à une autorisation, pour éviter la diminution de logements loués dans une catégorie où sévit la pénurie, et contrôler pendant dix ans les loyers des logements qui remplacent ceux qui ont été démolis ou des immeubles transformés ou rénovés, afin d'éviter des augmentations qui iraient à l'encontre du but visé par la présente loi (art. 4 al. 3 LDTR). c) L'autorité cantonale doit tenir compte du niveau des loyers avant et après transformation mais aussi de l'importance des travaux envisagés, de l'équipement et du confort des appartements transformés (ATF du 29 septembre 1982 [Pensionskasse Eternit et crts] reproduit à la RDAF 1983 p. 251 consid. 2b p. 254). Elle ne peut se contenter d'avaliser une enveloppe financière, mais elle doit vérifier si les travaux prévus sont indispensables au sens de l'art. 4 LDTR (cf. arrêts AC.2006.0034 du 21 septembre 2007; AC.2002.0066 du 11 février 2003 consid. 3; voir aussi AC.2000.0082 du 13 décembre 2000). Elle est ainsi amenée 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). L'autorité cantonale doit d'abord déterminer les travaux qui sont nécessaires au sens de l'art. 4 LDTR pour arrêter ensuite le revenu locatif admissible (cf. arrêts FO.2014.0012 du 25 juin 2015 consid. 3a; FO.2003.0014 du 11 août 2004, voir aussi arrêts FO.2006.0016 du 30 octobre 2009 et FO.2003.0013 du 24 février 2005). Le contrôle des loyers est seulement destiné à éviter que les propriétaires autorisés à transformer les logements ne les soumettent à des augmentations qui excèdent celles qui avaient été annoncées pour obtenir l'autorisation ou qui ont été fixées par l'autorité cantonale (ATF du 29 septembre 1982 publié à la RDAF 1983 p. 255 consid. 3; arrêt AC.2014.0414 du 29 juillet 2016 consid. 2b).

E. 2

Le Département de l'agriculture, de l'industrie et du commerce (ci-après : le département) peut toutefois dispenser le propriétaire de présenter une demande lorsque les travaux envisagés représentent un coût inférieur aux 20 % de la valeur à neuf de l'assurance-incendie de l'immeuble. Si le bâtiment n'est pas taxé en valeur à neuf, la valeur de référence est déterminée par le volume du bâtiment retenu par l'ECA, multiplié par un prix au m³ de 525.-, correspondant à 105 points à l'indice ECA (100,0 en janvier 1990).

E. 2.2

p. 335). Les cantons demeurent cependant 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 (ATF 101 Ia 502 ; 99 Ia 604 ; 89 I 178). Si l'institution d'un contrôle permanent et général des loyers est

incompatible avec le droit fédéral (ATF 116 Ia 401 consid. 4b/aa p. 408), il est possible en revanche de conditionner l'autorisation de rénover des logements à un contrôle des loyers pendant une durée de dix ans (ATF 101 Ia 502). Le Tribunal fédéral a ainsi rappelé à de multiples reprises que les dispositions cantonales qui soumettent à une autorisation les transformations de maisons d'habitation et qui imposent un contrôle des loyers ne sont en principe pas contraires aux règles du droit civil fédéral qui régissent les rapports entre bailleurs et locataires (ATF 116 Ia 401 ; 101 Ia 502 ; 99 Ia 604). Il a ainsi confirmé que les règles de contrôle temporaire des loyers prévues par la loi genevoise sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation respectaient le principe de primauté du droit fédéral (arrêt 1P.20/2005 du 18 mars 2005). Ces réglementations cantonales portent une atteinte évidente à la liberté contractuelle énoncée à l'art. 19 CO. Le droit public peut en effet interdire, ou au contraire imposer, la conclusion de contrats entre certaines personnes, sans que cela ne viole en soi le droit fédéral. La liberté contractuelle bénéficie certes de la protection assurée par le principe de primauté du droit fédéral (ATF 131 I 333 consid.

E. 2.3

p. 337). Elle n'est toutefois pas illimitée: elle est notamment soumise aux restrictions qui sont réservées à l'art. 19 al. 1 et 2 CO ainsi qu'à l'art. 20 CO. Certaines dérogations à cette liberté peuvent aussi se justifier, notamment dans le domaine du logement (ATF 113 Ia 126 consid. 8c p. 139). Le Tribunal fédéral a ainsi considéré que l'inscription, dans le contrat de bail et pour la durée du contrôle, du loyer arrêté en application des critères de la LDTR concourt à l'objectif de politique sociale de maintien d'un certain parc locatif. Cette intervention étatique, à l'instar du contrôle du loyer, est limitée dans le temps, les parties demeurant libres de modifier le contrat de bail à l'issue de la période de contrôle. bb) Il résulte de ce qui précède que, dans le cadre de sa politique sociale du logement, la collectivité publique cantonale peut contrôler les loyers dans le but de garantir le maintien de logements avec des loyers correspondant aux ressources de la majorité des familles. La LDTR instaure ainsi un contrôle des loyers alors que le CO prévoit un système de surveillance de loyers convenus librement, le locataire étant en mesure de les contester. En cas de contrôle des loyers par la collectivité publique, il existe, d'une part, un rapport de droit public entre la collectivité et le propriétaire qui impose à ce dernier certaines charges et, d'autre part, un contrat de bail entre le propriétaire et le locataire, lequel relève en principe du droit privé. L'art. 269 CO vise le rendement net des fonds propres investis. Ce rendement correspond au rapport entre les revenus nets que la chose louée procure au bailleur, après déduction de toutes les charges, et les fonds propres investis. Le loyer doit d'une part offrir un rendement raisonnable par rapport aux fonds propres investis et d'autre part couvrir les charges immobilières. Le calcul du rendement net relève de la méthode absolue, où le loyer est contrôlé sur la base de la situation financière de l'immeuble à un moment donné, sans égard aux accords antérieurs (cf. arrêt du TF 4A_147/2016 du 12 septembre 2016 consid. 2.1). La méthode utilisée dans le cadre de LDTR, agréée par la jurisprudence, prévoit en revanche que les loyers sont fixés en fonction de la valeur d'assurance-incendie, soit une valeur objective découlant du marché et non des coûts concrets liés à l'acquisition de l'immeuble. Cette différence dans la manière de calculer le loyer est de nature à induire des contradictions. Quoiqu'il en soit, on relève que les mécanismes du droit du bail ne permettent pas de garantir le maintien des logements dans la catégorie de ceux répondant aux besoins prépondérants de la population. En d'autres termes, ils peuvent se révéler inefficaces ou insuffisants sous l'angle des buts poursuivis par la LDTR. Les législations cantonales qui tendent à combattre la pénurie de logements

répondant aux besoins prépondérants de la population peuvent dès lors imposer aux propriétaires des loyers inférieurs au loyer maximal admissible selon le CO. Ceci n'est pas en soi contraire au droit fédéral et à la garantie de la propriété. Il convient toutefois de procéder au cas par cas à une pondération des intérêts en présence et d'examiner si la garantie de la propriété est respectée (cf. arrêt du TF 1C_16/2015 du 3 septembre 2015 relatif à la législation voisine sur l'aliénation d'appartements loués qui tend également à la protection du parc locatif répondant aux besoins prépondérants de la population). e) aa) La garantie de la propriété ancrée à l'art. 26 al. 1 Cst. n'est pas absolue. Comme tout droit fondamental, elle peut être restreinte aux conditions fixées à l'art. 36 Cst. La restriction doit ainsi respecter le principe de la proportionnalité, qui exige notamment que le but visé ne puisse être atteint par une mesure moins contraignante (ATF 140 I 168 consid. 4.2.1 p. 173; 135 I 233 consid. 3.1 p. 246; TF 1C_16/2015 précité consid. 5.1). bb) En l'occurrence, il est vrai que le loyer maximal imposé à la propriétaire pour les trois logements concernés est a priori inférieur à celui qui serait considéré comme non-abusif en application de l'art. 269 CO. Dans le cadre du respect du principe de la proportionnalité en relation avec la garantie de la propriété, il convient toutefois de prendre en considération le fait que l'autorité intimée a limité la mesure à cinq ans alors que l'art. 4 al. 3 LDTR aurait permis un contrôle des loyers sur une durée de dix ans. Il convient également de prendre en compte le fait que la propriétaire des appartements concernés est une société immobilière qui a d'ores et déjà procédé - dans le même immeuble et sans solliciter d'autorisation - à des travaux ayant débouché sur des loyers de l'ordre de 292 fr. le m²/an pour les logements rénovés, soit une augmentation de 112% aboutissant à des loyers qui dépassent largement ceux correspondant aux besoins prépondérants de la population lausannoise (et qui sont même a priori abusif au sens de l'art. 269 CO si l'on s'en tient aux calculs de la valeur de rendement présentés la recourante). Ceci démontre que, en ce qui concerne l'immeuble de la recourante, l'objectif de protection du parc locatif répondant aux besoins prépondérants de la population visé par la LDTR ne peut être garanti que si des mesure de contrôle des loyers sont imposées en relation avec les travaux successifs de rénovation des logements, ceci dans la mesure où ces travaux sont susceptibles d'être autorisés comme indispensables au sens de l'art. 4 al. 1 LDTR. On se trouve par conséquent dans l'hypothèse visée par l'art. 15 al. 1 RLDTR dans laquelle un contrôle du loyer sur une certaine durée s'impose au motif que les dispositions du droit du bail concernant la protection contre les loyers abusifs ou d'autres prétentions abusives du bailleur en matière de baux d'habitations et de locaux commerciaux ne peuvent pas empêcher des hausses contraires aux buts poursuivis par la loi. En l'espèce, cette situation justifie notamment de ne pas de limiter le contrôle à la première mise en location, comme le demandent les recourants. cc) Vu ce qui précède, le loyer mensuel de 902 fr., fixé en application de la méthode usuelle appliquée par l'autorité LDTR, est conforme à la garantie de la propriété, notamment au regard du principe de proportionnalité. Il en va de même du contrôle des loyers d'une durée de 5 ans après travaux qui est prévu.

E. 3

La recourante soutient que le loyer mensuel moyen de 902 fr. net (soit 172 fr./m² par an) arrêté par l'autorité intimée dans la décision attaquée viole le droit fédéral du bail dès lors que ce montant ne couvre pas le rendement que le propriétaire serait en droit d'obtenir en vertu de ce dernier, soit 263 fr. 15/m² par an, ce indépendamment de l'exécution de quelconques travaux. a) Selon le document intitulé " Vacance des logements à louer et à vendre selon la taille et les loyers à Lausanne ", dans son état au mois de juin 2015, établi par le Service communal, sont considérés comme logements de deux pièces à loyers

abordables (soit correspondant aux revenus de la majorité de la population) ceux dont le loyer mensuel est inférieur à 1'000 fr., à loyers intermédiaires (loyers situés entre ceux correspondant aux revenus de la majorité des ménages lausannois et le prix estimé des loyers de logements ordinaires, rénovés ou neufs) ceux dont le loyer mensuel est compris entre 1'000 et 1'400 fr., et à loyers supérieurs (loyers supérieurs aux prix des logements ordinaires et logements neufs) ceux dont le loyer mensuel est de 1'400 francs. Ces seuils ont été fixés sur la base du revenu des habitants à partir de leur déclaration d'impôt et de la part de celui-ci, estimée à 25%, qui est attribuée aux loyers en ville de Lausanne (cf. ATF 1C_504/2010 du 18 juillet 2011 consid. 2.2 et la référence citée; AC.2015.0205 du 19 avril 2016 consid. 3b). b) Le loyer effectif moyen des trois appartements litigieux atteignait, avant résiliation des contrats de bail en vue de la réalisation des travaux, 668 fr. (576 + 850 + 578) : 3 = 668 fr.) par mois et par appartement, ce qui les place, du moins sous cet angle, dans la catégorie correspondant selon les statistiques au dossier, aux revenus de la majorité de la population. c) En présence de travaux à caractère mixte d'entretien courant et de rénovation, l'autorité LDTR doit, pour fixer le loyer net admissible après travaux, recourir à une méthode dite "de la valeur objective". Cette méthode vise notamment à déterminer la part des travaux correspondant à une rénovation, qui peut seule être mise à la charge des locataires, à l'exclusion de la part des travaux correspondant à l'entretien (cf. arrêts FO.2014.0012 du 25 juin 2015 consid. 5; FO.2006.0013 du 27 octobre 2008 consid. 3a). aa) Pour ce faire, l'autorité LDTR détermine en premier lieu le loyer objectif. Elle fixe d'abord la valeur objective de l'immeuble, en prenant en considération la valeur à neuf du bâtiment sur la base du cube ECA, en y ajoutant la valeur du terrain et celle des aménagements extérieurs (plus taxes et divers) et en tenant compte d'une déduction de vétusté. Pour déterminer le loyer objectif, l'autorité LDTR considère ensuite qu'il correspond au rendement admis, au taux de référence des loyers, de la valeur objective de l'immeuble. bb) L'autorité LDTR calcule en second lieu le loyer admissible après travaux. A cet effet, elle détermine d'abord le pourcentage admissible du coût des travaux pouvant être répercuté sur les locataires. Pour calculer ce pourcentage, elle considère que le 30% du loyer objectif correspond à une part d'entretien, alors que le 70% permet au propriétaire de rentabiliser ses frais financiers et peut être répercutée sur les loyers. Ainsi, la part du loyer effectif dépassant le 70% du loyer objectif est celle qui peut effectivement être affectée à l'entretien de l'immeuble et ne peut être répercutée sur les loyers. Il déduit cette part du 100% des travaux pour arrêter le pourcentage du montant total des travaux qui peut être répercuté sur les loyers. De manière générale, en pratique et sous réserve de cas exceptionnels où les loyers sont manifestement et de longue date particulièrement excessifs, le SCL ne descend pas en dessous de 50% afin de garantir un minimum de rentabilité au propriétaire. Puis, elle fixe le loyer admissible après travaux en ajoutant au loyer effectif le rendement admissible des travaux, renté au taux de référence des loyers. Les travaux réellement à plus-value (création d'un élément qui n'existait pas) ou qui s'inscrivent dans une perspective de développement durable ou d'économies d'énergie (cf. art. 39 LVLEne) sont rentabilisés à 100%, toujours au taux de référence des loyers. cc) L'autorité intimée a en l'espèce fait siens les résultats des calculs de la commune. Celle-ci a fixé la valeur objective des trois appartements concernés (selon une valeur ECA) à 718'309 francs. Compte tenu de cette valeur objective et d'un rendement (au taux de référence des loyers) de 4%, le revenu locatif objectif atteignait ainsi 152 fr. 02/m²/an, arrondis à 152 fr./m²/an. Cela portait le loyer objectif moyen par mois et par appartement à 798 fr. (28'732 fr. : 3 : 12). Elle a ensuite arrêté la valeur des travaux de rénovation standard à 98'400 fr. et celle de ceux liés à

des plus values à 24'600 francs. Elle les a rentés au taux de référence des loyers de 4 %, 70 % des premiers et 100 % des seconds pouvant être répercutés sur les loyers. Elle y a ajouté le revenu locatif actuel et ainsi abouti à un montant annuel de 32'471 fr. (2'755 fr. + 948 fr. + 28'732 fr.), équivalant à un loyer mensuel de 902 fr. ($32'471 : 12 : 3 = 901$ fr. 97) et à un loyer arrondi à 172 fr./m²/an ($32'471 : 189 = 171$ fr. 80). dd) Ces calculs et leurs résultats sont conformes à la méthode dite de la valeur objective. Des loyers de 902 fr. permettent aux appartements concernés d'être maintenus dans la catégorie de ceux répondant aux besoins de la majorité de la population. d) Selon le calcul de la valeur de rendement opéré par la recourante - non contesté par l'autorité intimée -, des loyers mensuels de 1381 fr. 53 ($[263 \text{ fr. } 15 * 189] : 3 : 12$) - soit un montant se trouvant à peine au-dessous de la limite des loyers excédant les loyers de logements ordinaires ou neufs - seraient admissibles au regard du droit privé fédéral. La recourante estime que la législation cantonale ne peut limiter cette possibilité de fixer les loyers prévue par le droit fédéral du bail, soit la faculté d'un propriétaire de fixer le loyer de son choix pour autant qu'il soit conforme à l'art. 269 CO. aa) Dans un arrêt 1C_184/2013 du 8 janvier 2014 relatif à la loi genevoise sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (consid. 2.1), le Tribunal fédéral a rappelé que selon l'art. 49 al. 1 Cst., le droit fédéral prime le droit cantonal qui lui est contraire. Ce principe constitutionnel de la primauté du droit fédéral fait obstacle à l'application de règles cantonales qui éludent des prescriptions de droit fédéral ou qui en contredisent le sens ou l'esprit, notamment par leur but ou par les moyens qu'elles mettent en œuvre, ou qui empiètent sur des matières que le législateur fédéral a réglementées de façon exhaustive (ATF 137 I 167 consid.

E. 3.4

p. 174). La jurisprudence admet qu'il est interdit aux cantons d'intervenir dans les rapports directs entre les parties au contrat de bail, réglés exhaustivement par le droit fédéral (ATF 131 I 333 consid.

E. 4

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté. Compte tenu du sort du recours, les frais de la cause sont mis à la charge de la recourante et cette dernière n'a pas droit aux dépens requis.

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