

VD_OMNI AC.2021.0241 vom 6. Juli 2022

VD Tribunal cantonal, 2022-07-06, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2021.0241

FR: VD_OMNI AC.2021.0241 du 6 juillet 2022

IT: VD_OMNI AC.2021.0241 del 6 luglio 2022

Regeste

A. _____/Direction générale du territoire et du logement, Municipalité de Chavannes-près-Renens | Travaux de transformation et rénovation; contrôle des loyers. Pas de motif de s'écarter du calcul du loyer après travaux (méthode objective) (consid. 4). Durée du contrôle des loyers (5 ans) confirmée (consid. 5). Recours rejeté.

Erwägungen

E. 1

La recourante est propriétaire de la parcelle n° 234 de Chavannes-près-Renens et de l'immeuble qui s'y trouve; dans la mesure où la décision attaquée soumet à diverses restrictions la rénovation et la transformation de ce bâtiment, il va de soi que la recourante bénéficie d'un intérêt digne de protection à en obtenir la modification (art. 75 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; BLV 173.36] applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Le recours satisfait en outre aux autres conditions formelles posées par la loi, de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond (art. 79, 92, 95 et 99 LPA-VD).

E. 2

A titre préalable, il convient de circonscrire l'objet du litige. a) aa) En procédure de recours, l'art. 83 LPA-VD autorise l'autorité intimée à rendre, en lieu et place de ses déterminations, une nouvelle décision partiellement ou totalement à l'avantage du recourant (al. 1). Dans un tel cas, l'autorité de recours poursuit l'instruction de celui-ci, dans la mesure où il n'est pas devenu sans objet (al. 2). Cette règle tempère le principe de l'effet dévolutif du recours, selon lequel l'autorité de recours hérite de toutes les compétences de l'instance précédente relative à la cause, ce qui devrait notamment avoir pour conséquence de faire perdre la maîtrise du litige à l'autorité précédente, qui ne devrait plus être habilitée à modifier ou révoquer la décision entreprise (ATF 136 V 2 consid. 2.5 p. 5; CDAP PS.2015.0097 du 18 février 2016 consid. 7a; PS.2014.0048 du 11 février 2015 consid. 1b; FI.2012.0004 du 6 juin 2012 consid. 2b). Une telle exception répond à l'intérêt lié à l'économie de la procédure: si, sur le vu du recours, l'autorité administrative découvre des faits nouveaux ou s'aperçoit qu'elle s'est trompée dans l'application du droit, il se justifie qu'elle se ravise et change son fusil d'épaule, plutôt que de persister dans une position qu'elle-même considère comme erronée ou, du moins, contraire à la loi (ATF 127 V 228 consid. 2b/bb p. 232s, et les arrêts cités et Exposé des motifs et projet de loi sur la procédure administrative, Bulletin du Grand Conseil 2008 p. 43 s.). Le réexamen de la décision attaquée par l'autorité intimée peut avoir pour conséquence de priver le recours de son objet (Regina Kiener, n. 19 ad art. 54 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative [PA; RS 172.021], in : Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler (ed), Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zurich/St Gall, 2008). Tel est le cas lorsque

la nouvelle décision donne satisfaction au recourant, notamment lorsque l'autorité intimée adhère aux conclusions du recours. Lorsque la nouvelle décision ne donne que partiellement gain de cause au recourant, le recours n'est privé de son objet que dans la même mesure: pour les points encore litigieux, la décision initiale n'entre pas en force; l'instruction se poursuit (Kiener, op. cit., n. 19 et 20 ad art. 54 PA). C'est ce principe qu'exprime l'al. 2 de l'art. 83 LPA-VD (CDAP PS.2014.0048 précité consid. 1). bb) Une modification de la décision attaquée est possible également après le dépôt de la réponse, soit en cours de procédure, comme en l'espèce. Telle est du moins la pratique vaudoise, appliquant l'art. 83 al. 1 LPA-VD, confirmée par le Tribunal fédéral (CDAP AC.2018.0196, AC.2020.0038 du 11 décembre 2020 consid. 4; arrêt du Tribunal fédéral [TF] 1C_53/2021 du 17 mars 2022 consid. 7). b) Dans le cas d'espèce, la décision initiale a été modifiée dans une écriture du 10 février 2022, en lien avec l'adoption de l'arrêté du Conseil d'Etat fixant les régions à pénurie pour 2022; elle réduit la durée du contrôle des loyers après travaux de dix à cinq ans, la décision d'origine étant confirmée pour le surplus. La décision modifiée, dans la mesure où elle ne donne pas entièrement satisfaction à la recourante (cette dernière maintenant d'ailleurs son pourvoi), constitue ainsi le nouvel objet de la présente procédure (art. 83 al. 2 LPA-VD).

E. 3

Dans un premier grief d'ordre formel, la recourante invoque une violation de son droit d'être entendue en ce sens que la décision attaquée serait insuffisamment motivée. a) Le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti par les art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) et 27 al. 2 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst.-VD; BLV 101.01), implique pour l'autorité l'obligation de motiver sa décision, afin que l'intéressé puisse la comprendre et l'attaquer utilement s'il y a lieu et que l'autorité de recours puisse exercer son contrôle. L'autorité doit mentionner, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. Elle n'a toutefois pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais elle peut au contraire se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige (ATF 142 II 154 consid. 4.2 p. 157; 139 IV 179 consid. 2.2 p. 183 et les références citées). La motivation peut en outre être implicite et résulter des différents considérants de la décision (ATF 141 V 557 consid. 3.2.1 p. 565 et la référence; arrêt TF 2C_382/2017 du 13 décembre 2018 consid. 4.1). Le droit d'être entendu étant un droit de nature formelle, sa violation conduit en principe à l'annulation de la décision attaquée, indépendamment du bien-fondé matériel de celle-ci. La jurisprudence admet toutefois que la violation du droit d'être entendu peut être réparée, conformément à la théorie dite de la guérison, lorsque le recourant a eu la possibilité de s'exprimer devant une autorité de recours jouissant d'un plein pouvoir d'examen en fait et en droit, revoyant toutes les questions qui auraient pu être soumises à l'autorité inférieure si celle-ci avait normalement entendu la partie; même en présence d'une grave violation du droit d'être entendu, il est exceptionnellement possible de renoncer au renvoi de la cause à l'autorité précédente lorsqu'une telle mesure apparaît vide de sens et prolongerait inutilement la procédure, au détriment de l'intérêt des parties à recevoir une décision dans un délai raisonnable (ATF 142 II 218 consid. 2.8.1 p. 226 et les références citées). b) En substance, la recourante fait valoir que la décision attaquée arrête un montant de loyer après travaux fixé à 250 fr. par m² et par an, sans que le calcul y relatif ne soit explicité dans tous ses détails. En l'espèce, la motivation contenue dans la décision attaquée

est certes succincte sur le point en cause. Cela étant, on observe que le calcul litigieux figure dans le dossier produit par l'autorité intimée (sous pièce 3c du bordereau de la DGTL) et qu'il a en outre été expliqué de manière approfondie dans la réponse au recours déposée le 10 septembre 2021 (sous point 5). On relève par ailleurs que la recourante a été invitée à s'exprimer à plusieurs reprises au cours de la présente procédure; elle n'a toutefois pas déposé de réplique dans le délai qui lui était imparti à cet effet et s'est bornée, à la suite de la modification de la décision attaquée par l'autorité intimée (intervenue le 10 février 2022), de confirmer ses conclusions initiales. Dans ces circonstances et compte tenu du plein pouvoir d'examen en fait et en droit de la CDAP, on retiendra que l'éventuelle violation du droit d'être entendu de la recourante doit être considérée comme réparée. Mal fondé, ce premier grief doit être rejeté.

E. 4

Sur le fond, la recourante s'en prend en premier lieu au loyer fixé après travaux; elle ne soulève toutefois pas de critique particulière à cet égard dans son recours, se réservant plutôt de le faire dans un mémoire complémentaire, qu'elle n'a finalement pas déposé. a) L'art. 14 al. 1 LPPPL dispose que, hormis les travaux d'assainissement énergétique, le département peut limiter la répercussion des coûts des travaux de démolitions, de transformation ou de rénovation sur le revenu locatif. En application de cette norme, l'art. 18 du règlement d'application de la LPPPL du 25 octobre 2017 (RLPPPL; BLV 840.15.1) prévoit ce qui suit: " 1 Les travaux d'assainissement énergétique ou favorisant l'utilisation d'énergies renouvelables (apport de matériaux d'isolation, pose de panneaux solaires ou de panneaux photovoltaïques, remplacement d'une énergie fossile par une énergie renouvelable par exemple) sont répercutés à 100%, au taux technique appliqué par le département. 2 Le solde des travaux est répercuté selon un pourcentage résultant de l'application de la méthode de la valeur objective. Cette méthode tient compte notamment de la valeur à neuf assurance incendie de l'immeuble, de sa situation, de son environnement et de sa vétusté. Elle tient compte aussi du niveau de l'état locatif pratiqué avant travaux. 3 Le département peut limiter la répercussion des coûts de l'opération sur le revenu locatif net de l'immeuble (sans les frais accessoires de chauffage et d'eau chaude, ni les taxes d'épuration et d'évacuation des déchets). Ce sera le cas, notamment, lorsqu'un immeuble aura été acquis à un prix manifestement surfait ou que les loyers avant travaux sont excessifs en regard de la valeur objective de l'immeuble." La méthode objective évoquée dans cette disposition est pratiquée de longue date par la DGTL et elle a été confirmée par la CDAP sous l'empire 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); elle vise à déterminer, en cas de travaux mixtes, comme en l'espèce, la part des travaux correspondant à une rénovation, qui peuvent seuls être mis à la charge des locataires, à l'exclusion de la part des travaux correspondant à l'entretien (CDAP AC.2015.0244 du 19 janvier 2017 consid. 3c/bb, confirmé par le Tribunal fédéral dans l'arrêt 1C_110/2017 du 29 mai 2018; AC.2019.0085, AC.2019.0085 du 14 août 2020 consid. 6b/aa et bb, confirmé par le Tribunal fédéral dans l'arrêt 1C_512/2020 du 28 octobre 2021). b) Comme on l'a vu ci-avant, la réponse de l'autorité intimée fournit le détail du calcul opéré. En l'occurrence, la recourante n'expliquant pas en quoi ledit calcul serait critiquable, la cour ne voit pas de motif de s'en écarter. Partant, le grief est rejeté.

E. 5

La recourante conteste par ailleurs la durée du contrôle des loyers arrêtée par la décision attaquée. a) Il n'est pas contestable que la décision entreprise est de nature à porter atteinte à la garantie de la propriété dont bénéficie la recourante. Cette garantie protège en premier lieu les droits patrimoniaux du propriétaire, à savoir sa faculté de conserver sa propriété, d'en jouir et de l'aliéner. Elle n'est toutefois pas absolue, des restrictions étant admises à condition qu'elles reposent sur une base légale, soient justifiées par un intérêt public suffisant et respectent le principe de la proportionnalité (art. 36 al. 1 à 3 Cst. et 38 al. 1 à 3 Cst.-VD; ATF 130 I 360 consid. 14.2; 129 I 337 consid. 4.1; 126 I 219 consid. 2a et les arrêts cités). Il convient dès lors d'examiner le respect de chacune de ces trois conditions. b) aa) De jurisprudence constante, la réglementation instaurant un contrôle des loyers après transformations (y compris la détermination du loyer admis, examinée au consid. 4) ou restreignant l'aliénation de maisons d'habitation n'est en soi pas contraire au droit fédéral et à la garantie de la propriété puisqu'elle procède d'un intérêt public important (ATF 131 I 333, 128 I 206 consid. 5.2.4, 113 Ia 126 consid. 7b/aa; arrêts TF 1C_441/2018 du 14 novembre 2019 consid. 5.2.3; 1C_110/2017 du 29 mai 2018 consid. 4.2 et 1C_428/2017 du 1er mars 2018 consid. 2.1). Ainsi, la condition liée à l'intérêt public est manifestement remplie, la recourante ne contestant au demeurant pas l'existence d'un intérêt public. bb) Pour ce qui a trait à la base légale, il convient de rappeler qu'elle doit être de nature formelle, claire et précise lorsque l'atteinte est grave; tel est le cas lorsque la propriété foncière est enlevée de force ou lorsque des interdictions ou des prescriptions positives rendent impossible ou beaucoup plus difficile une utilisation du sol actuelle ou future conforme à sa destination (ATF 140 I 168 consid. 4; 135 III 633 consid. 4.3 et 119 Ia 362 consid. 3a). Sous l'empire de la LDTR, le Tribunal fédéral avait jugé qu'un contrôle des loyers imposé par l'autorité intimée ne constituait pas une atteinte grave au droit de propriété du recourant, au motif que "[l]a restriction n' [était] opérée que sur cinq ans, soit - à l'échelle d'un investissement immobilier - sur du très court terme " (arrêt TF 1C_110/2017 du 29 mai 2018 consid. 4.1.1). Dans ce même arrêt (consid. 4.1.2), le Tribunal fédéral avait en outre jugé ce qui suit: "[L]a restriction aux droits fondamentaux de la recourante est prévue dans une base légale au sens formel, l'art. 4 al. 3 LDTR prévoyant que le département peut contrôler pendant dix ans les loyers des logements des immeubles rénovés afin d'éviter des augmentations qui iraient à l'encontre du but visé par la loi. Certes, ni la loi ni le règlement d'application ne donnent d'indication supplémentaire sur la manière de calculer les loyers qui seront fixés. Cela étant, vu le caractère hautement technique du calcul du loyer il est admissible que seul le principe d'un contrôle limité dans le temps soit arrêté dans la loi au sens formel, les modalités de fixation n'étant adoptées qu'en la forme de directives rendues accessibles à la propriétaire. La mesure de contrôle des loyers repose ainsi en l'espèce sur une base légale suffisante." Désormais, l'art. 14 al. 2 et 3 (ce dernier en lien avec l'art. 2 al. 4) LPPPL prévoit la possibilité d'imposer un contrôle des loyers après transformation, pour une durée respectivement de cinq ans et, lorsque la pénurie est prononcée, dix ans. Une base légale formelle est ainsi donnée. cc) aaa) En définitive, les critiques de la recourante portent essentiellement sur la question de la proportionnalité. Or, en 2021, le district de l'Ouest lausannois figurait (sur la base des données statistiques et des arrêtés fixant la liste des districts à pénurie) parmi les districts présentant une pénurie prononcée de logements. Au moment où la décision attaquée a été rendue, le district en question entrait ainsi dans le champ d'application de l'art. 14 al. 3 LPPPL, ce qui permettait de porter la durée du contrôle à dix ans. Toutefois, à teneur de l'arrêté du Conseil d'Etat pour l'année 2022, le district de l'Ouest lausannois, avec un taux de vacance de 1,23 %, ne

se trouve plus dans cette situation, tout en présentant encore une pénurie au sens de l'art. 2 al. 1 LPPPL. Tenant compte de cette évolution, l'autorité intimée a modifié sa décision au cours de la procédure devant le tribunal (cf. déterminations du 10 février 2022), en réduisant la durée du contrôle à cinq ans. Bien que cette modification de la décision soit favorable à la recourante, celle-ci n'en a pas moins maintenu son recours, estimant notamment que la durée du contrôle ne devrait pas excéder trois ans. bbb) Il faut constater tout d'abord que la disposition de l'art. 14 al. 2 LPPPL (l'al. 3 n'étant plus pertinent en l'espèce), relative au contrôle des loyers, est de nature potestative et donne ainsi une liberté d'appréciation à l'autorité compétente pour son application. Selon les principes usuels, l'autorité doit, dans une telle hypothèse, exercer cette liberté d'appréciation de manière consciencieuse, soit en prenant en considération l'ensemble des circonstances pertinentes, en l'occurrence en lien avec le marché du logement. ccc) Le premier élément à prendre en considération a trait à l'ampleur de la pénurie. Le cadre est fixé à cet égard par l'art. 2 al. 1 et 4 LPPPL, concrétisé par les arrêtés annuels du Conseil d'Etat. Le taux de logements vacants est calculé sur la base des statistiques des trois ans écoulés. Concrètement, pour l'Ouest lausannois, la moyenne 2019-2021 correspond à un taux de logements vacants de 1,23 % pour cette période, soit une pénurie au sens de l'art. 2 al. 1 LPPPL. Cette situation fait d'ailleurs suite à une période de pénurie prononcée, de sorte qu'il s'agit d'un district "durablement" à pénurie au sens de cette disposition. Dans ces circonstances, c'est à juste titre que la décision attaquée retient la possibilité d'appliquer l'art. 14 al. 2 LPPPL, prévoyant un contrôle des loyers d'une durée maximale de cinq ans. Néanmoins, la recourante critiquait, dans son pourvoi, la décision initiale en relevant que le taux de logements vacants, dans l'Ouest lausannois et plus spécialement à Chavannes-près-Renens, était sur le point d'atteindre des niveaux plus élevés, marquant dès lors une baisse de la pénurie. Or, la décision précitée a été modifiée pour fixer désormais la durée du contrôle à cinq ans, de sorte que ce grief n'est plus d'actualité. La recourante ajoutait que la différence entre le loyer prévu par elle après travaux (263 fr./m² par an) et le loyer admis par l'autorité intimée (250 fr./m² par an) était très faible; ce point devait être pris en considération pour fixer la durée du contrôle à trois ans. Elle n'a toutefois pas complété sa motivation à cet égard après la modification de la décision attaquée, relevant simplement que cette nouvelle décision ne donnait pas pleinement suite à ses conclusions. ddd) L'autorité intimée, dans l'application de l'art. 14 al. 2 et 3 LPPPL retient, outre la pénurie, divers éléments d'appréciation, ainsi l'ampleur des travaux projetés et l'importance de l'augmentation du niveau des loyers, telles qu'admises par la décision. Sur le premier élément, la décision constate que le projet recouvre une rénovation pratiquement totale de l'immeuble en cause, puisque la valeur des travaux, que la décision ne remet pas en cause, correspond à plus de 80 % de la valeur d'assurance incendie à neuf de cet immeuble. On peut relever, dans la même ligne, que l'immeuble en cause comporte de très nombreux appartements (48 logements avant travaux, 45 après réalisation du projet), de sorte qu'il revêt une importance significative sur le marché du logement compte tenu de la pénurie constatée. En outre, s'agissant des loyers, la hausse admise par la décision attaquée correspond à une augmentation de plus de 20 % par rapport au niveau des loyers avant travaux; là aussi, une telle hausse apparaît importante et il est cohérent que l'autorité, par le biais de la mise en place d'un contrôle, s'assure que le niveau des loyers ne soit pas augmenté rapidement à nouveau au-delà de la hausse admise. On observe du reste que la jurisprudence va dans le même sens s'agissant d'appliquer une autre disposition conférant une liberté d'appréciation à l'autorité compétente, à savoir celle relative à la possibilité

d'octroyer une dispense d'autorisation pour les travaux de moindre importance, en l'occurrence sur la base d'une disposition de l'ancien droit (CDAP FO.2014.0012 du 25 juin 2015 consid. 6; dans cet arrêt, il est en effet tenu compte de l'ampleur de l'augmentation des loyers prévue). D'ailleurs, malgré la différence apparemment modeste, le loyer prévisionnel de la recourante après travaux (soit 263 fr./m² par an) impliquerait une hausse de loyer, par rapport à la situation avant travaux, de près de 30 % (plus précisément 28,41 %); or celle-ci serait possible dès la fin de la période de contrôle (dans ce sens, arrêt TF 1C_250/2010 du 26 août 2010 consid. 3.3). En définitive, il apparaît pleinement justifié de garantir, dans toute la mesure du possible, la disponibilité de logements à loyers modérés sur une période relativement longue. La cour ne voit pas de motif, en l'occurrence, de substituer son appréciation à celle de la DGTL sur cet aspect et de réduire la durée du contrôle de 5 à 3 ans. dd) En conclusion, la décision attaquée doit également être confirmée s'agissant de la durée du contrôle des loyers.

E. 6

Il découle des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté. La recourante, qui succombe, supportera les frais de justice et n'a pas droit à des dépens (art. 49 et 55 LPA-VD).

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