

VD_OMNI FO.1995.0038 vom 15. November 1996

VD Tribunal cantonal, 1996-11-15, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FO.1995.0038

FR: VD_OMNI FO.1995.0038 du 15 novembre 1996

IT: VD_OMNI FO.1995.0038 del 15 novembre 1996

Regeste

CLEMENT Dominique et Lorraine c/Service du logement | Le Service du logement ne peut pas à la fois autoriser la rénovation d'un immeuble sans introduire de contrôle des loyers et tenir compte de loyers augmentés pour autoriser l'aliénation d'appartements.

Volltext

Vaud Tribunal cantonal Cour de droit administratif et public 15.11.1996 FO.1995.0038

CLEMENT Dominique et Lorraine c/Service du logement | Le Service du logement ne peut pas à la fois autoriser la rénovation d'un immeuble sans introduire de contrôle des loyers et tenir compte de loyers augmentés pour autoriser l'aliénation d'appartements.

CANTON DE VAUD TRIBUNAL ADMINISTRATIF A R R E T du 15 novembre 1996 sur le recours interjeté par Dominique et Lorraine CLEMENT, représentés par l'avocat Joël Crettaz, à Lausanne, contre la décision rendue le 17 novembre 1995 par le Service du logement (aliénation d'appartements loués). * * * * * Composition de la section: M. Jacques Giroud, président; M. M. Bornicchia et M. O. Liechi, assesseurs. Vu les faits suivants : A. Jeanine et François Sillig ainsi que Antoinette Fognani, membres de l'hoirie Sillig, sont propriétaires de l'immeuble sis au chemin de Longeraie 1, 3 et 5, à Lausanne. Celui-ci a été constitué en propriété par étages le 1er novembre 1989. Le 21 février 1990, agissant par l'intermédiaire de l'agence immobilière Régie Ed. Braun SA, l'hoirie Sillig a sollicité du Département de l'agriculture, de l'industrie et du commerce, Service du logement, une dispense d'autorisation pour l'exécution de certains travaux. Elle exposait que ceux-ci concernaient la réfection des façades, le remplacement de la chaufferie, des fenêtres, des volets et de certains écoulements ainsi que la mise en conformité du système électrique; le coût de ces travaux était estimé à 1'900'000 francs, montant inférieur au 20% de la valeur d'assurance-incendie du bâtiment. Par lettre du 15 mars 1990, le Service du logement a octroyé la dispense requise. Par lettre du 24 octobre 1991, il a accusé réception d'un décompte final du coût des travaux et constaté que celui-ci était conforme à la dispense accordée. B. Par l'intermédiaire du notaire Edouard Braun, l'hoirie Sillig a déposé le 31 janvier 1994 une demande d'autorisation d'aliénation concernant une dizaine d'appartements loués dans le bâtiment sis Longeraie 1, 3 et 5. Elle exposait notamment que l'acquéreur, IPSA C SA, était disposé à mettre les locataires au bénéfice d'un bail de trois ans dès la vente. Par lettre du 18 avril 1994, le Service de l'environnement, de l'hygiène et du logement de la Commune de Lausanne (ci-après : SEHL) a déclaré au mandataire de l'hoirie Sillig que le bâtiment sis Longeraie 1, 3 et 5 avait fait l'objet de rénovations non autorisées. Il l'invitait à déposer une demande d'autorisation a posteriori au moyen d'une formule portant le N° 53. Par lettre du 2 mai 1994, le notaire Braun a exposé que les travaux intérieurs effectués dans certains appartements correspondaient à des travaux d'entretien courant. Il a déposé la formule 53 susmentionnée

le 30 mai 1994. On en extrait les indications suivantes : "Date de construction de l'immeuble : 1890 Etat locatif de l'immeuble AVANT les travaux : Etat locatif de la construction envisagée ou de l'immeuble APRES les travaux : 2 logts de 2 pièces à fr. 530.-- 2 logts de 2 pièces à fr. 1'160.-- 3 logts de 4 pièces à fr. 770.-- 3 logts de 4 pièces à fr. 1'750.-- 4 logts de 5 pièces à fr. 925.-- 4 logts de 5 pièces à fr. 2'240.--" Le 22 juin 1994, la municipalité de Lausanne a déposé un préavis au sujet de la demande d'autorisation de rénovation déposée par le notaire Braun. Elle a relevé que les logements en cause correspondaient à un besoin prépondérant de la population et que les travaux avaient concerné la plâtrerie, la peinture, les sols ainsi que l'agencement de nouvelles cuisines et salles de bains. Elle a préavisé favorablement pour l'autorisation de ces travaux tout en demandant que les loyers fassent l'objet d'un contrôle, de façon à ne pas dépasser certains montants figurant dans le tableau reproduit ci-après : Parcelle nb pces Loyers avant travaux Travaux Loyers admis 16'023 2 Fr. 500.-- Fr. 82'100.-- Fr. 945.-- 16'020 2 Fr. 563.-- Fr. 39'100.-- Fr. 774.-- 16'024 4 Fr. 669.-- Fr. 136'863.-- Fr. 1'410.-- 16'021 4 Fr. 704.-- Fr. 110'011.-- Fr. 1'300.-- 16'019 4 Fr. 916.-- Fr. 69'000.-- Fr. 1'290.-- 16'014 5 Fr. 821.-- Fr. 225'181.-- Fr. 2'040.-- 16'017 5 Fr. 1'014.-- Fr. 173'462.-- Fr. 1'854.-- 16'018 5 Fr. 836.-- Fr. 223'530.-- Fr. 2'036.-- 16'003 5 Fr. 1'015.-- Fr. 75'150.-- Fr. 1'422.-- Fr. 13'374.-- A la même date, la Municipalité de Lausanne a émis un préavis négatif au sujet de l'aliénation des appartements en cause. On en extrait le passage suivant : "- Selon la statistique de décembre 1993, le taux de vacance des logements de 5 pièces égale le 0,34 % pour les 4 pièces le 0,71 % et pour les 2 pièces le 0,93 %. - Tous les logements appartiennent donc à une catégorie où sévit la pénurie. - Les logements en cause ont été soumis au régime de la propriété par étages après le 7 octobre 1989. - Les 10 logements sont actuellement occupés par des locataires qui ne souhaitent pas acquérir leur logement. - Ces logements ne remplissent donc aucune des conditions pour que l'aliénation soit autorisée. - L'autorisation peut être accordée lorsque d'autres circonstances commandent l'aliénation. - En l'espèce, certains des logements en cause ont déjà fait l'objet de demandes d'autorisation d'aliéner qui ont été refusées par l'autorité cantonale en août 1991. - Aucun fait nouveau n'est apparu depuis cette date si ce n'est que l'acquéreur se propose de faire bénéficier les locataires d'un bail ferme de 3 ans et qu'a posteriori une demande d'autorisation de rénover a été introduite. - L'offre d'un bail ferme de 3 ans ne saurait constituer un motif commandant l'aliénation." L'architecte Quartenoud, du Service cantonal du logement, a établi le 6 septembre 1994 un "rapport technique" au sujet de l'immeuble sis Longeraie 1, 3 et 5. On en extrait les passages suivants : " Coût : Le coût des travaux relatif aux 9 appartement touchés représente fr. 1'134'397.-- composé de : fr. 501'897.-- pour travaux intérieurs fr. 632'500.-- pour travaux extérieurs. Loyers : Prix mensuels moyens nets : Selon propriétaire : 2 pièces fr. 1'160.-- 4 pièces fr. 1'750.-- 5 pièces fr. 2'240.-- Selon Service cantonal du logement, sans réadapter les anciens loyers : 2 p. 530.-- + (121'200.-- x 7% : 12 : 2 = 353.--) = fr. 883.-- 4 p. 770.-- + (315'874.-- x 7% : 12 : 3 = 614.--) = fr. 1'384.-- 5 p. 925.-- + (697'323.-- x 7% : 12 : 4 = 1'017.--) = fr. 1'942.-- Préavis technique Il s'agit d'un immeuble à caractère résidentiel comprenant de grandes pièces, des hauteurs importantes et des éléments ouvragés tels que plafonds avec prises, boiseries avec moulures, parquets à panneaux, cheminées de salon. Les travaux ont été effectués correctement et les matériaux choisis en rapport avec la qualité du bâtiment. Dans ce contexte, les travaux effectués et leur prix sont justifiés (prix moyen des travaux par m² = fr. 1'153.--)." En ce qui concerne le lot 16'024 du bâtiment sis Longeraie 3, on tire au surplus les indications suivantes d'un tableau

de répartition des travaux établi le 11 avril 1994. Occupé par les locataires Lorraine et Dominique Clément, ce logement est situé au quatrième étage et comprend quatre pièces sur une surface de 115 m². Il a fait l'objet de travaux d'un coût global de 136'863 francs. Ce montant est réparti à raison de 63'263 francs de travaux intérieurs et de 73'600 francs au titre de part aux travaux extérieurs. Selon contrat de bail à loyer en vigueur à compter du 1er août 1996, le loyer a été fixé à 1'900 francs par mois, acomptes de chauffage et eau chaude en plus, par 140 francs. Selon lettre de l'agence immobilière Régie Ed. Braun SA du 8 janvier 1996, ce loyer sera réduit dès le 1er avril 1996 à 1803 francs pour tenir compte d'une réduction du taux d'intérêt hypothécaire. C.

Par décision du 14 octobre 1994, le Service du logement a soumis au contrôle des loyers notamment l'appartement décrit ci-dessus, en fixant son loyer mensuel net admissible à 1'384 francs. Cette autorité a considéré que des logements répondant "de par leurs caractéristiques au besoin prépondérant de la population" avaient été "indûment sortis des catégories à pénurie ensuite de la répercussion du coût des travaux sur l'état locatif existant". Suivant le calcul effectué par l'architecte Quartenoud dans son "rapport technique" susmentionné, elle a augmenté le loyer d'un montant correspondant au 7% du coût des travaux concernant l'appartement en cause. Elle a précisé qu'il serait statué ultérieurement sur l'aliénation des logements. L'hoirie Sillig a recouru contre cette décision au Tribunal administratif par déclaration du notaire Braun du 24 octobre 1994 et mémoire de l'avocat Jomini du 3 novembre suivant. Elle concluait à ce qu'aucun contrôle des loyers ne soit instauré, subsidiairement à ce que ce contrôle soit restreint. Par transaction passée en janvier 1995 avec l'hoirie Sillig, le Service du logement a annulé sa décision du 14 octobre 1994. Le recours a ainsi été rayé du rôle par décision du juge instructeur du 1er février 1995. Par sa nouvelle décision du 26 janvier 1995, le Service du logement a notamment accordé l'autorisation de rénover l'appartement des époux Clément, sans le soumettre au contrôle des loyers. Il a considéré en bref que, pour calculer le loyer admissible par appartement, il y avait lieu de prendre en compte la "valeur objective de location avant travaux estimée à fr. 120.-/m² annuelle", à laquelle il fallait ajouter le cas échéant le coût des travaux extérieurs et intérieurs, "rentabilisé au taux de 7%". Dans le cas du lot 16'024, ce calcul permettait de conclure que le loyer pratiqué après travaux était "admissible". D.

Le 28 septembre 1995, l'hoirie Sillig a déposé une demande d'autorisation d'aliénation concernant le lot 16'024. Elle relevait que cette opération correspondait à l'exécution d'une promesse de vente passée le 9 mai 1989 et qu'une demande d'autorisation d'aliénation avait déjà été déposée le 31 janvier 1994. Le 8 novembre 1995, la Municipalité de Lausanne a émis un préavis négatif au sujet de cette autorisation. Elle a fait valoir en substance que le taux de vacance des logements de quatre pièces à Lausanne s'élevait à 0,61 % en juin 1995 et que l'appartement en cause était compris dans la catégorie où sévissait la pénurie. Elle a relevé qu'aucune circonstance particulière ne justifiait l'aliénation, que ce soit le fait qu'une promesse de vente avait été passée avant l'entrée en vigueur de la loi ou l'engagement du nouveau propriétaire d'accorder au locataire un bail d'une durée de trois ans. Par décision du 17 novembre 1995, le Service du logement a accordé l'autorisation d'aliéner le lot 16'024. Il a considéré en bref que le loyer de 1'900 francs par mois était supérieur au loyer moyen pour "ce type d'appartement" de sorte que le logement en cause n'appartenait pas à une catégorie dite "à pénurie". E.

Dominique et Lorraine Clément ont recouru contre cette décision au Tribunal administratif par déclaration du 28 novembre 1995 et par mémoire déposé le lundi 11 décembre 1995 en concluant à la nullité de la décision attaquée. Un double échange d'écritures est ensuite intervenu entre le SEHL, le Service du logement, les

membres de l'hoirie Sillig et les recourants. Par décision du 27 février 1996, le juge instructeur a accordé un effet suspensif au recours en ce sens que la vente de l'appartement des époux Clément n'était pas autorisée jusqu'à droit connu au fond. Considérant en droit :

1. Dans son mémoire du 7 février 1996, le conseil de l'hoirie Sillig a soulevé la question du respect du délai de recours. Selon lui, si les recourants avaient reçu la décision attaquée le lundi 20 novembre 1995, le délai de mémoire de vingt jours de l'ancien art. 31 LJPA n'aurait pas été respecté. En réalité, computé dès le lundi 20 novembre 1995, ce délai de vingt jours venait à échéance le dimanche 10 décembre 1995 et se trouvait prolongé au lundi 11 décembre suivant. Déposé à cette dernière date, le mémoire l'a donc été en temps utile.

2. La loi vaudoise concernant la démolition, la transformation et la rénovation de maisons d'habitation, ainsi que l'utilisation de logements à d'autres fins qu'à l'habitation (ci-après : LDTR; RSV 6.2.) a été adoptée le 4 mars 1985. Elle prévoit notamment que la rénovation partielle d'une maison d'habitation est soumise à autorisation (art. 1 al. 1er), 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 en revanche accordée lorsque la rénovation apparaît indispensable pour des motifs de sécurité, de salubrité ou d'intérêt général (art. 4 al. 1er). A l'art. 4 du règlement d'application de cette loi adopté le 6 mai 1988, le Conseil d'Etat a précisé que les logements entrant dans une catégorie touchée par la pénurie étaient ceux qui correspondaient par le prix, le nombre de pièces et de manière générale, les caractéristiques, à un besoin de la population. Il s'est agi par ce dispositif législatif de faire face à une pénurie de logements non plus quantitative mais "catégorielle", qui ne touche que certains types d'appartements (BGC, février 1985, p. 1423; Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la politique du logement, février 1987, p. 5). Le Tribunal administratif a eu l'occasion de préciser en 1992 que les appartements de une, deux et trois pièces dont le loyer s'élevait respectivement à 500 francs, 600 francs et 700 francs répondaient au besoin prépondérant de la population (RDAF 1993, p. 219). Il a relevé également que les logements se trouvant dans des immeubles anciens correspondaient le plus souvent par leur coût aux ressources de la majorité de la population, de sorte qu'ils devaient faire l'objet d'une attention particulière (RDAF 1996, p. 105).

3. La loi vaudoise concernant l'aliénation d'appartements loués (ci-après : LAAL; RSV 6.2/C) a été adoptée le 11 décembre 1989. Elle vise à conserver sur le marché locatif certains types d'appartements répondant à un besoin de la population (art. 1er). L'aliénation est ainsi en principe prohibée (art. 5), à moins qu'un motif d'autorisation ne soit réalisé (art. 4). Tel est le cas notamment si l'appartement en cause n'appartient pas à une catégorie où sévit la pénurie de logements (art. 4 al. 1er let. a). Il s'est agi par cette réglementation nouvelle de renforcer la protection du parc locatif, la LDTR s'étant révélée insuffisante pour lutter contre la pénurie de certains logements (BGC, Automne 1989, p. 886 et 899). Au cours des débats ayant précédé l'adoption de la LAAL, la question a été posée de savoir ce que recouvrait la notion d'appartement répondant à un besoin de la population. Le conseiller d'Etat en charge du dossier y a répondu comme suit (BGC, Automne 1989, p. 940) : "Certaines catégories d'appartements sont en relation avec le terme de pénurie. Aujourd'hui, puisqu'on a affaire à une loi conjoncturelle, on se rend compte très facilement, dans la pratique, qu'il y a pénurie concernant certaines catégories d'appartements. Mais nous n'avons pas voulu en dresser une liste exhaustive; cela n'apporterait pas grand'chose dans le cas présent puisque les communes établissent les préavis. Et étant donné qu'elles gèrent leur parc immobilier - et c'est ce que l'on défend -, elles peuvent déterminer très précisément

quelles sont les catégories d'appartement pour lesquels il y a pénurie." 4. On constate que tant la LDTR (art. 1er al. 1er et 3) que la LAAL (art. 4 al. 1er let. a) traitent de logements compris dans une "catégorie où sévit la pénurie". Il faut considérer que cette notion est la même dans les deux lois. En effet, après que le règlement d'application de la LDTR a précisé à son art. 4 que ladite catégorie comprenait les logements correspondant "à un besoin de la population", l'art. 1er LAAL a utilisé la même formulation. Au surplus, la LAAL a été adoptée pour renforcer la LDTR de sorte que rien ne justifierait que l'objet de leur protection soit différent. Cela étant, il faut admettre qu'à l'instar de ce que prévoit l'art. 4 du règlement d'application de la LDTR, la LAAL vise à protéger les "logements correspondant par le prix, le nombre de pièces et, de manière générale, les caractéristiques à un besoin de la population". On doit toutefois constater qu'aucun texte ne détermine davantage ces notions de prix, de nombre de pièces et de caractéristiques d'un logement, ni ne fixe le poids respectif de chacun de ces critères. 5. Dans sa décision du 26 janvier 1995, le Service du logement a distingué les trois types de logements suivants dans le bâtiment en cause : premièrement ceux qui n'avaient fait l'objet d'aucune rénovation intérieure; deuxièmement les logements d'une surface de 158 m², respectivement 160 m², qui présentaient "les caractéristiques d'appartements résidentiels dès leur origine (surfaces, hauts plafonds, moulures, cheminées de salon, parquets à panneaux, boiseries, etc.)", qui selon elle n'entraient pas dans une catégorie dite "à pénurie"; troisièmement enfin les autres appartements, dont celui des époux Clément, pour lesquels un calcul du "loyer admissible" devait être effectué. L'autorité cantonale a donc considéré alors, suivant en cela le préavis du SEHL, qu'à tout le moins en fonction de ses caractéristiques et du nombre de ses pièces, l'appartement litigieux se trouvait avant travaux dans la catégorie "à pénurie"; dans le cas contraire en effet, elle aurait traité ce logement comme les appartements dits "résidentiels" et ne l'aurait "pas soumis à autorisation" par quoi il faut comprendre au sens de l'art. 3 LDTR interprété a contrario qu'elle aurait octroyé d'emblée son autorisation s'agissant d'un appartement situé hors de la catégorie "à pénurie". Dans la même décision, le Service du logement a exempté l'appartement litigieux d'un contrôle de son loyer en considérant que celui-ci était "admissible". Un tel qualificatif ne pouvait s'entendre qu'eu égard au critère de prix permettant de délimiter les logements correspondant "à un besoin de la population" de ceux qui, plus onéreux, ne présentent plus cette adéquation. On constate en effet qu'aucun contrôle du loyer de l'appartement litigieux n'a été ordonné. Or, comme le prescrit l'art. 4 al. 3 LDTR, un tel contrôle se serait imposé si les travaux de rénovation avaient provoqué une augmentation de loyer contraire au but de la loi, à savoir le maintien de logements correspondant à un besoin de la population. On en déduit que le Service du logement a retenu que, nonobstant son nouveau loyer, l'appartement en cause était demeuré dans le groupe des logements satisfaisant un besoin de la population. 6. Dans la décision attaquée, la même autorité a cependant considéré que l'appartement litigieux n'appartenait pas à une catégorie dite "à pénurie" compte tenu du montant de son loyer. On peut certes se demander si un loyer mensuel de 1'900 francs pour un appartement de quatre pièces permet de compter celui-ci au nombre des logements répondant à un besoin de la population. Cela signifierait en effet, grosso modo, si l'on retenait que la part du revenu consacré habituellement au loyer s'élève à quelque 20%, que le revenu moyen des locataires serait fixé à près de 10'000 francs par mois, ce qui n'est pas réaliste. La question peut toutefois demeurer indécidée pour les motifs suivants. Le loyer de 1'900 francs n'a pu être pratiqué qu'avec l'aval du Service du logement, qui s'est abstenu de le soumettre à un contrôle, c'est-à-dire de réduire son montant pour qu'il soit conforme aux exigences de la

LDTR. Ce montant ne saurait donc être apprécié en faisant abstraction des circonstances qui ont justifié son approbation. En d'autres termes, il n'y a pas à tenir ce montant pour un élément objectif qui, pris isolément, serait déterminant pour l'application de la LAAL. Cette loi constituant en quelque sorte un complément à la LDTR, on ne saurait procéder dans son cadre à un examen du loyer qui soit distinct de celui qui a été opéré pour la LDTR. Le contraire reviendrait à avoir deux poids et deux mesures et à vider de son sens l'une des deux lois. En effet, le but commun de celles-ci étant la sauvegarde de certains logements, on ne saurait admettre dans le cadre de l'une que la protection est réalisée avec tel loyer tout en retenant dans le cadre de l'autre que ce loyer exclut toute protection. Un tel procédé apparaît d'autant plus inadéquat que la LDTR ne confère pas de droit de recours au locataire contre une décision autorisant des travaux de rénovation, tandis que l'art. 8 al. 1er LAAL habilite ce locataire à contester une décision autorisant l'aliénation de son logement; ce droit de recours n'aurait ainsi guère de portée si son titulaire devait se laisser opposer comme un axiome un montant de loyer laissé précédemment à l'appréciation de l'autorité intimée. En retenant que l'appartement litigieux ne méritait pas protection, l'autorité intimée est entrée en contradiction avec le point de vue qu'elle avait adopté précédemment. Elle ne pouvait à la fois s'abstenir de contrôler le loyer en cause et admettre que celui-ci avait pour effet de faire sortir l'appartement litigieux du groupe des logements méritant protection. Eu égard à sa décision du 26 janvier 1995, elle ne pouvait qu'admettre que l'appartement des époux Clément répondait à un besoin de la population. Elle ne pouvait par conséquent pas autoriser son aliénation au vu de l'art. 4 let. a LAAL. Il se justifie ainsi d'annuler sa décision. 7.

Lorsque la procédure met en présence, outre un recourant et l'autorité intimée, une ou plusieurs parties dont les intérêts sont opposés à ceux du recourant, la jurisprudence du Tribunal administratif impose à la partie adverse déboutée, à l'exclusion de la collectivité publique dont la décision est annulée ou réformée, de supporter les frais et dépens (RE 94/106 du 26 juillet 1995; 93/030 du 11 novembre 1993). En l'espèce, obtenant gain de cause, les recourants ont droit à des dépens dont il convient de fixer le montant à 1'200 francs, qui leur seront versés par les membres de l'hoirie Sillig. Ceux-ci supporteront au surplus les frais de justice. Par ces motifs le Tribunal administratif arrête : I. Le recours est admis. II. La décision rendue le 17 novembre 1995 par le Service du logement est annulée. III. Les frais du présent arrêt, par 800 (huit cents) francs, sont mis à la charge de François Sillig, Jeanine Sillig et Antoinette Fognani, solidairement entre eux. IV. Des dépens sont alloués à Dominique et Lorraine Clément, par 1'200 (mille deux cents) francs, qui leur seront versés par François Sillig, Jeanine Sillig et Antoinette Fognani, solidairement entre eux. Lausanne, le 15 novembre 1996/gz Le président : Le présent arrêt est communiqué aux destinataires de l'avis d'envoi ci-joint. Le présent arrêt peut faire l'objet, dans les trente jours dès sa notification, d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral. Le recours s'exerce conformément aux art. 103 ss de la loi fédérale d'organisation judiciaire (RS 173.110).

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