

# **VD\_OMNI FO.2006.0001 vom 15. Mai 2007**

VD Tribunal cantonal, 2007-05-15, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_FO.2006.0001](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FO.2006.0001)

FR: VD\_OMNI FO.2006.0001 du 15 mai 2007

IT: VD\_OMNI FO.2006.0001 del 15 maggio 2007

## **Regeste**

X. c/Service du logement | Lorsque l'autorisation d'aliéner un appartement loué doit être délivrée, est-il conforme à l'intérêt public poursuivi par la loi, ainsi qu'à la force dérogoire du droit fédéral, de la soumettre à la condition que le propriétaire ou l'acquéreur procure au locataire un nouveau logement à des conditions comparables? Question laissée ouverte, le Service du logement n'ayant en l'occurrence pas abusé du large pouvoir d'appréciation que le lui laisse l'art. 4 al. 3 LAAL en ne posant pas une telle condition de relogement.

## **Erwägungen**

### **E. 1**

D'après l'art. 31 al. 1 de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administrative (LJPA; RSV 173.36), le recours s'exerce par écrit dans les 20 jours dès la communication de la décision attaquée. En l'espèce, le recours a été déposé en temps utile et satisfait aux conditions formelles énoncées à l'art. 31 al. 2 et 3 LJPA. En outre, le recourant, en tant que locataire, a la qualité pour recourir au sens de l'art. 8 al. 1 LAAL, de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

### **E. 2**

Le recourant soutient que l'autorisation attaquée n'a plus d'objet et par voie de conséquence son recours non plus, puisque le propriétaire n'a pas obtenu du Service du logement une autorisation définitive et exécutoire d'aliéner dans le délai résolutoire au 15 mars 2006 stipulé dans le contrat et que la vente est ainsi caduque. A son sens, peu importe que les parties ont prolongé tacitement ce délai, car elles ne pouvaient pas le faire. Le tribunal ne partage pas cet avis. Il considère que l'autorisation litigieuse a toujours un objet, indépendamment de la question de savoir si les parties pouvaient ou non prolonger tacitement le délai résolutoire fixé dans le contrat de vente. En effet, l'autorisation d'aliéner un appartement loué ne présuppose pas l'existence d'un contrat d'aliénation valable. Elle doit être délivrée lorsque les conditions posées à l'art. 4 LAAL (qui ne mentionne pas celle de l'existence d'un contrat valable) sont réalisées. Elle est ainsi, comme l'a à juste titre fait remarquer l'autorité intimée, indépendante du contrat que les parties ont pu conclure, tout au moins lorsque les motifs d'autoriser l'aliénation sont sans rapport avec la personne de l'acquéreur ou les circonstances de l'aliénation. L'autorisation peut être demandée, comme la pratique du Service du logement l'admet, préalablement à toute recherche d'un acquéreur. Il s'ensuit qu'une éventuelle caducité de la vente n'aurait pas pour effet de rendre sans objet l'autorisation d'aliéner délivrée par le Service du logement.

### **E. 3**

a) La LAAL a pour but de lutter contre la pénurie de logements en conservant sur le marché locatif certains types d'appartements répondant à un besoin de la population (art. 1<sup>er</sup>). Elle

tend à empêcher que les appartements loués ou à louer soient convertis en logements à acheter et qu'il en résulte un rétrécissement du marché locatif des appartements qui, par leur prix, sont accessibles à la plus grande partie de la population (TF, arrêt non publié du 1<sup>er</sup> février 1992, 1P.586/1991). Le Tribunal fédéral a déjà reconnu que cet objectif répond à un intérêt public (ATF 116 Ia 401, spéc. 414; ATF 113 Ia 126, spéc. 134). b) Selon l'art. 2 al. 1 LAAL, l'aliénation à titre onéreux, sous quelque forme que ce soit, d'un appartement à usage d'habitation jusqu'alors loué, est soumise à autorisation. Les conditions d'octroi de cette autorisation sont fixées à l'art. 4 LAAL, dont la teneur est la suivante : "1 L'autorisation est accordée lorsque l'appartement concerné: a. n'appartient pas à une catégorie où sévit la pénurie de logements; ou b. est soumis au régime de la propriété par étages ou à une forme de propriété analogue dès la construction de l'immeuble, ou a été inscrit comme tel au registre foncier avant le 7 octobre 1989 qu'il ait ou non déjà été cédé de manière individualisée; ou c. est acquis par son locataire actuel sans que celui-ci ait été placé devant l'alternative d'acheter son logement ou de partir. 2 L'autorisation est également accordée lorsque d'autres circonstances commandent l'aliénation." L'autorisation peut être soumise à certaines conditions, notamment concernant le relogement du locataire. Le département requiert alors l'inscription de leur mention au registre foncier." Soumis à la sanction de la Confédération en application de l'art. 962 al. 2 CC, le dernier alinéa de l'art. 4 LAAL a été approuvé par le Conseil fédéral le 22 novembre 1990, sans les termes " notamment concernant le relogement du locataire". Selon les explications données à ce propos par l'Office fédéral du registre foncier, ce défaut d'approbation ne portait toutefois pas sur le contenu de la disposition cantonale, mais tenait au fait que la condition ainsi mentionnée comme exemple ne pouvait pas faire l'objet d'une mention au registre foncier, s'agissant – selon ledit office – d'une obligation purement personnelle du propriétaire (v. lettre du 15 janvier 1961 au Service du logement). c) Les travaux préparatoires montrent que le législateur envisageait que l'autorité puisse assortir l'autorisation de conditions même lorsque celle-ci doit être accordée dans les trois hypothèses de l'art. 4 al. 1 LAAL (Bulletin du Grand Conseil (BGC), automne 1989 p. 914, 915, 957 et 1848). Ils n'apportent en revanche pas de plus amples précisions sur la nature et les modalités des conditions qui peuvent être imposées au propriétaire. aa) Dans un arrêt Armengol du 1<sup>er</sup> avril 1987 (ATF 113 Ia 126), le Tribunal fédéral s'est prononcé sur la constitutionnalité d'une nouvelle disposition de la loi cantonale genevoise du 26 juin 1983 sur les démolitions, transformations et rénovation de maisons d'habitation relative à l'aliénation d'appartements loués qui prévoyait de soumettre à autorisation la vente d'appartements dont le marché locatif est affecté par la pénurie. Il a considéré que le régime d'autorisation était compatible avec la Constitution fédérale lorsqu'il constituait une mesure de politique du logement destinée à lutter contre la pénurie d'appartements. Il ne l'était pas s'il revêtait exclusivement un caractère de politique économique. En outre, les restrictions de droit public à la propriété devaient répondre à un intérêt public suffisant et respecter le principe de la proportionnalité (consid.

## **E. 7**

p. 132 ss). La disposition contestée prévoyait également que l'autorisation pouvait être soumise " à certaines conditions concernant le relogement du locataire ". La loi ne définissant pas ces conditions, le Tribunal fédéral a jugé que, dans le cadre du contrôle abstrait de la disposition contestée, il n'était pas possible de déterminer si ces conditions, tant qu'elles n'intervenaient pas dans les rapports directs entre bailleur et locataires, heurteraient le droit fédéral, précisant que leur constitutionnalité pourrait être examinée à

l'occasion d'un cas déterminé (consid.

## E. 9

d p. 143 de l'arrêt précité). bb) Dans un prononcé du 26 novembre 1990, la Commission cantonale de recours en matière d'aliénation d'appartements loués avait pour sa part rejeté le recours d'un propriétaire qui se plaignait de ce que l'autorisation d'aliéner qui lui avait été délivrée en application de l'art. 4 al. 1 let. b LAAL avait été assortie de la condition que la locataire actuelle de l'appartement puisse y demeurer tant qu'elle n'aurait pas été relogée à des conditions satisfaisantes par les soins du propriétaire, ce dernier pouvant être libéré de cette condition en apportant la preuve qu'il avait proposé sans succès à la locataire des solutions de relogement acceptables. Au sujet de la compatibilité de cette condition avec le droit fédéral, la commission s'exprimait en ces termes : "On ne saurait non plus prétendre, à l'instar du recourant, que la décision attaquée viole le droit fédéral en tant qu'il a force dérogatoire sur le droit cantonal. En effet, la condition du relogement est totalement indépendante des dispositions concernant la protection du locataire, notamment de celle lui permettant d'obtenir une prolongation du bail. La législation cantonale a pour but de maintenir sur le marché des logements loués d'une certaine catégorie où sévit la pénurie et ne devrait certes pas empiéter sur le problème du maintien d'un locataire dans un logement loué au-delà d'une résiliation de bail. Si, pratiquement, il peut arriver que le temps nécessaire à la réalisation d'une condition de relogement ait les mêmes effets qu'une prolongation de bail, cela ne saurait faire obstacle à une application correcte de la loi." cc) Quant au Tribunal administratif, qui a remplacé comme autorité de recours la commission susmentionnée, il a également jugé qu'une condition de relogement semblable à la précédente n'interférait pas directement dans les rapports entre bailleur et locataires et ne constituait qu'une restriction indirecte à la liberté contractuelle du bailleur, ajoutant : "Il est vrai que la condition de relogement fait obstacle pour sa durée à l'application de l'art. 261 CO, qui suppose une vente de l'objet loué. Avec l'autorité intimée, il faut relever cependant que la résiliation ne signifie pas un droit de disposition complet puisque le locataire conserve la faculté de demander une prolongation judiciaire du bail; la limitation à la liberté contractuelle instituée par la condition de relogement ne fait donc que renforcer la position du locataire. Au surplus, ce n'est pas tant le droit de résiliation du nouvel acquéreur qui est provisoirement paralysé que le droit d'aliéner du propriétaire. Or, on a vu que cette dernière restriction était compatible avec la garantie de la propriété." (Arrêt FO 1991.0004 du 3 avril 1992). 4. En l'occurrence le recourant conclut à ce que la décision du Service du logement du 14 décembre 2005 soit réformée en ce sens que l'autorisation d'aliéner délivrée à B.\_\_\_\_\_ soit "soumise à une condition de relogement du locataire", sans plus de précisions sur le contenu exact et les modalités de cette condition. On peut toutefois déduire de son mémoire qu'il demande que soient reprises les conditions auxquelles était assujettie la précédente autorisation d'aliéner l'appartement dont il est locataire. Cette autorisation, du 17 avril 2000, était plus exactement assortie d'une charge incombant au propriétaire ou à l'acquéreur, s'il ne reprenait pas le bail en cours, consistant à "offrir au locataire actuel, [soit le recourant], un nouveau logement à des conditions comparables". La durée de cette charge était limitée à trois ans à compter de "l'entrée en force" de l'autorisation, le propriétaire ou l'acquéreur pouvant en outre s'en libérer plus tôt, s'ils apportaient la preuve qu'ils avaient proposé sans succès au locataire un logement à des conditions comparables. Le respect de cette charge était garanti par une clause de retrait prévoyant que l'autorisation pourrait être révoquée en application de l'art. 9 LAAL si la "condition" (charge) liée à l'autorisation n'était pas respectée. a) On peut se demander si une telle condition (au sens

large) contribue à maintenir sur le marché locatif un appartement répondant à un besoin de la population, sinon indirectement, par l'entrave qu'elle met à son aliénation, alors qu'en principe celle-ci doit être autorisée (art. 4 al. 1 let. b LAAL). Elle paraît servir un objectif de protection des locataires, qui fait partie des mesures de politique sociale que les cantons peuvent prendre, tant qu'elles n'ont pas pour but d'intervenir dans la libre concurrence, sont compatibles avec la liberté économique et se conforment aux principes constitutionnels auxquels toutes les restrictions des libertés doivent obéir (dans ce sens, ATF 113 Ia 126 consid. 8b p. 139; v. aussi ATF 131 I 333 consid. 4.1 p 340 et les arrêts cités). b) En vertu du principe de la force dérogatoire du droit fédéral (art. 49 al. 1 Cst. féd.), les cantons ne sont pas autorisés à légiférer dans les domaines exhaustivement réglementés par le droit fédéral. Dans les autres domaines, ils peuvent édicter des règles de droit qui ne violent ni le sens ni l'esprit du droit fédéral, et qui n'en compromettent pas la réalisation (ATF 132 I 282 consid. 3.1 p. 286). En matière de législation sur le logement, 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. 2.2 p. 336 et les arrêts cités). c) La charge dont le recourant voudrait voir assortie l'autorisation d'aliéner obligerait soit l'acquéreur à maintenir le bail en cours pendant une durée minimum de trois ans, soit le propriétaire ou l'acquéreur à procurer au locataire un nouveau logement à des conditions comparables. Ces obligations vont au-delà de ce que prévoit le droit fédéral en cas d'aliénation de la chose louée. Selon l'art. 261 al. 1 CO, le bail passe à l'acquéreur avec la propriété de la chose. Pour les habitations ou les locaux commerciaux, le nouveau propriétaire peut résilier le bail en observant le délai de congé légal pour le prochain terme légal s'il fait valoir un besoin urgent pour lui-même ou ses proches parents ou alliés (al. 2 let. a). Quant à l'ancien propriétaire, il n'a d'autre obligation que de répondre des dommages causés au locataire si l'acquéreur résilie le contrat plus tôt que ne permettrait le bail (al. 3). Le locataire peut demander la prolongation du bail lorsque la fin du contrat aurait pour lui ou sa famille des conséquences pénibles sans que les intérêts du bailleur le justifient (art. 272 al. 1 CO). La durée de la prolongation est fixée sur la base d'une pesée d'intérêts qui tient compte notamment du besoin que le bailleur ou ses proches parents ou alliés peuvent avoir d'utiliser eux-mêmes les locaux ainsi que de l'urgence de ce besoin (al. 2 let. d). Le bailleur peut éviter la prolongation en offrant au locataire des locaux équivalents (art. 272a al. 2 CO), mais il n'y est pas tenu sous peine d'avoir à subir d'emblée une prolongation de trois ans ou de voir révoquer l'autorisation qui lui a permis d'acquérir l'immeuble (comme le permet l'art. 9 LAAL). Il n'apparaît ainsi pas exclu – quoi qu'en aient jugé précédemment la commission de recours et le Tribunal administratif – que les conditions que le Service du logement avait mises à son autorisation du 16 mars 2000 empiétaient sur les rapports directs entre bailleur et locataire, tels qu'ils sont réglés par le Code des obligations, et n'étaient par conséquent pas compatibles avec la primauté du droit fédéral. Cette question peut cependant rester indécise en l'espèce, le recours devant de toute manière être rejeté pour un autre motif (v. consid. 5 let. d ci-dessous). 5. En l'espèce, il n'est pas contesté que l'autorisation d'aliéner doit être accordée en application de l'art. 4 al. 1 let. b LAAL, puisque l'appartement en question était soumis avant le 7 octobre 1989 au régime de la propriété par actions, forme de propriété analogue à la propriété par étages. Le recourant soutient en revanche que l'autorisation aurait dû être soumise à la condition que son relogement soit assuré. a) Selon le libellé de l'art. 4 al. 3 LAAL, l'autorisation " peut " être soumise à certaines conditions, notamment concernant le relogement du locataire. Cette disposition légale (" Kann-Vorschrift ") n'oblige donc pas l'autorité intimée à soumettre

l'autorisation de vendre un appartement loué à une condition de relogement du locataire, mais lui confère une simple faculté, le Service du logement disposant ainsi manifestement d'un large pouvoir d'appréciation à cet égard (TA, arrêts FO.2005.0020 du 26 avril 2006 et FO.2002.0034 du 18 septembre 2003). D'autre part, on a vu (consid. 3 c ci-dessus) que le législateur considérait que l'aliénation d'un appartement loué pouvait être soumise à des conditions même dans les hypothèses où la loi obligeait à les accorder. b) En fait, il apparaît exclu de soumettre à une quelconque condition l'autorisation délivrée parce que l'appartement concerné n'appartient pas à une catégorie où sévit la pénurie de logements (art. 4 al. 1 let. a). Le but de la loi est de lutter contre la pénurie de logement en conservant sur le marché locatif certains types d'appartements répondant à un besoin de la population (art. 1<sup>er</sup> LAAL). Lorsqu'il n'y a pas de pénurie pour une certaine catégorie de logement ou que l'appartement aliéné ne répond pas, de par ses caractéristiques, à un besoin de la population, on ne voit pas quel intérêt public pourrait justifier de soumettre son aliénation à des conditions. Une telle restriction, étrangère au but clairement exprimé par la loi, ne serait pas compatible avec la garantie de la propriété et la liberté économique (dans ce sens, v. l'ATF 113 Ia précité, où le Tribunal fédéral a jugé inconstitutionnelles les dispositions de la loi genevoise qui, même en l'absence de pénurie, empêchaient l'aliénation lorsque " l'offre de logement à vendre est suffisante dans la catégorie de logement concernée" (art. 9A al. 2 let. c) ou lorsque "le prix de vente de l'appartement dépasse le montant du capital investi, en tenant compte, pour autant que l'entretien de l'immeuble a été normalement assuré, de l'adaptation aux coûts de la vie" (art. 9A al. 2 let. c et d). c) On peut se demander s'il en va différemment lorsque l'autorisation doit être accordée parce que l'appartement est soumis au régime de la propriété par étages ou à une forme de propriété analogue dès la construction de l'immeuble ou qu'il a été inscrit comme tel au registre foncier avant le 7 octobre 1989 (art. 4 al. 1 let. b LAAL). Dans ces deux cas, le législateur n'a pas voulu restreindre les possibilités d'aliénation, soit pour ne pas "contrarier l'accession à la propriété lorsqu'elle s'accomplit dans des logements conçus à cet effet" , soit dans un souci de sécurité du droit, lorsque la PPE a été constituée dans l'ignorance du régime restrictif que la LAAL allait instituer (v. BGC automne 1989, p. 896 - 897). Le 7 octobre 1989 a été choisi, par préférence à une date plus proche de l'entrée en vigueur prévisible de la loi, afin d'éviter que des propriétaires ne soient tentés de constituer des PPE dans le seul but d'éviter d'être assujéti ultérieurement au nouveau dispositif (BGC automne 1989, p. 963 à 966, 1843 à 1850). Dès lors que, là aussi, le législateur a renoncé à empêcher que des appartements, même s'ils appartiennent à des catégories où sévit la pénurie, soient soustraits au marché locatif, on ne voit pas clairement quelles conditions conformes au but d'intérêt public poursuivi par la loi pourraient être mises à leur aliénation. Sans doute le rapporteur de la commission parlementaire était-il d'avis que, dans l'hypothèse où la PPE serait inscrite comme telle avant une date donnée, l'autorisation serait "évidemment assortie de conditions (...) si des locataires s'y trouvent" (BGC automne 1989, p. 915), mais il n'expliquait pas comment ces conditions pouvaient répondre au but de la loi, soit de maintenir "un parc locatif suffisant pour certains groupes sociaux défavorisés" (ibid.), à moins que cette condition fût que l'appartement demeure offert à la location (idée qui n'apparaît nulle part dans les travaux préparatoires). Il n'est toutefois pas nécessaire ici d'examiner cette question plus avant. d) Le Service du logement n'a en effet pas abusé du large pouvoir d'appréciation que lui laisse l'art. 4 al. 3 LAAL (v. Tribunal administratif, arrêt FO.2005.0020 du 26 avril 2006 et FO.2002.0034 du 18 septembre 2003) en renonçant à imposer une condition de relogement. A juste titre, il a pris en considération le fait que le

recourant avait déjà bénéficié d'une mesure de protection fondée sur le droit public cantonal en 2000. Il a estimé qu'il serait dès lors disproportionné de reconduire une telle mesure, puisque cela aurait pour effet de porter sa durée globale à plus de huit ans. On ne saurait critiquer cette appréciation. Il apparaît en effet justifié que l'autorité tienne compte des mesures antérieures qu'elle a été amenée à prendre en relation avec un appartement soumis à la LAAL. Le Service du logement a également jugé à raison que les intérêts du locataire étaient suffisamment protégés par le droit du bail et que le maintien de la mesure de protection ne se justifiait pas non plus à cet égard. Le recourant pourra en effet se prévaloir de la longue durée du bail, de son âge, de son état de santé et de la situation de pénurie sur le marché du logement en région lausannoise pour obtenir une prolongation du bail en application de l'art. 272 CO en cas de résiliation. Enfin, on observera que l'obligation d'offrir au recourant "un nouveau logement à des conditions comparables", soit un appartement de cinq pièces et demie de 144 m<sup>2</sup> au prix mensuel de 1'130 francs, apparaît très difficile à satisfaire, même pour un professionnel de l'immobilier comme le vendeur. L'imposer reviendrait pratiquement à empêcher les nouveaux propriétaires de résilier le bail pendant la durée de la mesure, soit en principe trois ans. Une telle contrainte, qui ne tient pas compte de l'intérêt des acheteurs à utiliser l'appartement pour leurs propres besoins et ceux de leurs enfants, violerait le principe de la proportionnalité. Le recours doit dès lors être rejeté et la décision attaquée confirmée. 6. Conformément aux articles 38 et 55 LJPA, un émoulement de justice sera mis à la charge du recourant, qui supportera également les dépens auxquels peut prétendre le propriétaire, qui a procédé par l'intermédiaire d'un avocat et obtient gain de cause. Les acquéreurs, qui ont procédé personnellement, n'ont pas droit à des dépens.

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