

VD_OMNI FO.2009.0013 vom 11. November 2010

VD Tribunal cantonal, 2010-11-11, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FO.2009.0013

FR: VD_OMNI FO.2009.0013 du 11 novembre 2010

IT: VD_OMNI FO.2009.0013 del 11 novembre 2010

Regeste

KNOPF/Service de l'économie, du logement et du tourisme, GAUTRAY, BESSON | Une décision constatatoire ne peut être rendue que si, en bref, il n'est pas possible de statuer (concrètement) sur la création, la modification ou l'annulation de droits et d'obligations. On peut se demander si un locataire peut prétendre obtenir une décision constatatoire sur l'assujettissement à autorisation d'une vente qui n'est encore qu'à l'état de projet. Question laissée ouverte.

Erwägungen

E. 1

Dans leur mémoire complémentaire du 24 septembre 2009, les recourants demandent que le tribunal constate la nullité de plein droit de la décision du 1er mars 2007. Ils ne contestent pas que la décision du 1er mars 2007 concernant leur appartement leur a été notifiée. Ils font toutefois valoir que l'instruction n'a pas été complète et qu'ils n'ont pas été consultés préalablement par le SELT, en violation de l'art. 6 al. 2 et 3 de la loi du 11 décembre 1989 concernant l'aliénation d'appartements loués (LAAL; RSV 840.13). On ne voit pas très bien ce que les recourants pourraient tirer de cette argumentation car dans leur recours du 22 juin 2009, ils n'ont pas présenté de conclusions qui tendraient à faire constater la nullité des décisions du 1er mars 2007. De telles conclusions seraient d'ailleurs également irrecevables, en application de l'art. 75 LPA-VD, faute d'intérêt digne de protection à leur admission. Il est en effet de jurisprudence constante que sous réserve d'exception non réalisées en l'espèce, l'intérêt requis par l'art. 75 LPA-VD (comme celui des dispositions fédérales correspondantes de l'ancien art. 103 OJ ou de l'actuel art. 89 LTF) doit être actuel. Or on ne voit pas quel intérêt pratique actuel les recourants pourrait avoir à remettre en cause les décisions du 1er mars 2007 dès lors que François Gautray a été inscrit comme propriétaire au registre foncier le 11 juin 2007. Le tribunal a d'ailleurs déjà jugé que lorsque le transfert de propriété a été opéré, le recours contre l'autorisation de vendre est irrecevable faute d'intérêt pratique actuel à l'annulation de la décision attaquée (FO.2007.0014 du 15 avril 2008). On observe au passage que le projet du Conseil d'État contenait un art. 12 qui prévoyait la nullité des actes d'aliénation, la restitution des prestations fournies et la possibilité d'une action en cessation de l'acte illicite intentée par le département (BGC précité, p. 905). La commission parlementaire, suivie par le plénum, a proposé la suppression de cette disposition en exposant que le droit cantonal ne pouvait pas prononcer la nullité d'un acte conforme au droit fédéral pour le motif qu'il ne serait pas assorti d'une autorisation de droit public cantonal (BGC précité, p. 917 et 983 s.). Enfin, c'est de manière téméraire que les recourants invoquent la nullité de la décision du 1er mars 2007. Il résulte de la jurisprudence fédérale qu'en principe, les décisions affectées d'un vice sont simplement annulables. Ce n'est que dans des cas extraordinaires que le vice affectant une

décision entraîne sa nullité. Pour qu'on puisse envisager la nullité, une décision doit être affectée d'un vice particulièrement grave et le vice doit être manifeste ou pour le moins facilement reconnaissable; il faut en outre que la nullité ne mette pas sérieusement en danger la sécurité du droit. Les vices qui entrent en considération comme motifs de nullité sont notamment de graves erreurs de compétence ou des erreurs grossières de procédure ou de forme. Les vices matériels n'entraînent en règle générale que l'annulabilité. Dans de rares cas exceptionnels, il peut arriver qu'un vice intrinsèque de la décision conduise à la nullité s'il est extraordinairement grave. En cas de violation d'un droit fondamental, ce pourrait être le cas si la décision porte atteinte au noyau intangible de ce droit, par exemple en cas de condamnation à châtiment corporel (ATF 132 II 21 consid. 3.1 p. 27; ATF 130 III 430 consid. 3.3 p. 434, ainsi que les autres références citées dans le récent ATF 8C_1065/2009 du 31 août 2010). Aucune de ces conditions n'est remplie en l'espèce car le SELT était bien l'autorité compétente pour statuer et sa décision ne porte à l'évidence pas atteinte au noyau intangible d'un droit fondamental. Pour le surplus, à supposer même que les recourants aient été privés de la possibilité de s'exprimer sur la délivrance de l'autorisation de vendre l'immeuble en 2007, on ne peut pas considérer qu'il s'agirait d'un vice particulièrement grave et manifeste, dont par exemple l'acquéreur destinataire de la décision aurait pu facilement reconnaître l'existence. De toute manière, les exigences de la sécurité du droit s'opposent à ce qu'un locataire puisse en tout temps remettre en cause une autorisation de vente intéressant son logement après que le registre foncier a enregistré le transfert de propriété. Cette remise en cause serait d'ailleurs particulièrement choquante dans un cas où comme en l'espèce, les recourants auraient pu faire procéder au contrôle de la décision du 1er mars 2007 en exerçant le droit de recours dont ils avaient été informés par la notification de cette décision.

E. 2

La décision attaquée, du 20 mai 2009, constate que le transfert du feuillet 2599 de Blonay ne nécessite pas la délivrance d'une autorisation au sens de la LAAL. Elle a été rendue après que les recourants étaient intervenus auprès de l'autorité intimée, qu'ils avaient préalablement interpellée par téléphone, en lui demandant par lettre sur quelle base la vente de leur appartement échapperait à une procédure d'autorisation. Les recourants considèrent que leur logement entre dans une catégorie "à pénurie". L'autorité intimée a ainsi rendu une décision constatatoire. Or l'art. 3 al. 3 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administratives (LPA-VD ; RSV 173. 36), en vigueur depuis le 1er janvier 2009, prévoit qu'une décision constatant l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits et obligations ne peut être rendue que s'il n'est pas possible de rendre une décision au sens des lettres a ou c de cette même disposition, à savoir, en bref, s'il n'est pas possible de statuer (concrètement) sur la création, la modification ou l'annulation de droits et d'obligations. On peut se demander si ces conditions sont remplies et si par conséquent les recourants pouvaient prétendre obtenir une décision constatatoire sur l'assujettissement à autorisation d'une vente qui n'était encore qu'à l'état de projet. Il est vrai que lorsqu'est en cause la seule question de l'assujettissement d'une opération à une autorisation, la demande adressée à l'autorité est par essence constatatoire. Cependant, la survenance de la vente pourrait donner lieu à une décision statuant concrètement sur le principe de l'assujettissement et comme le montrent les considérants qui suivent, les circonstances concrètes de la vente ne sont pas sans influence sur la question même de l'assujettissement. La question de savoir si l'autorité intimée pouvait rendre en l'espèce une décision constatatoire ou si elle aurait dû refuser de le faire en application de l'art. 3 al. 2 LPA-VD peut rester ouverte en l'espèce car la cause

peut être tranchée à l'aide des considérants qui suivent.

E. 3

La loi du 11 décembre 1989 concernant l'aliénation d'appartements loués (LAAL; RSV 840.13) prévoit ce qui suit: "Art. 1 - But 1 La présente loi 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. 2 - Principe 1 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. 2 N'est pas soumise à autorisation l'aliénation à titre onéreux, sous quelque forme que ce soit: - d'un appartement à usage d'habitation occupé par son propriétaire, ses proches parents ou alliés; - d'un appartement à usage d'habitation vacant, à condition que son dernier occupant ait été le propriétaire, ses proches parents ou alliés; - d'une maison individuelle, soit de tout immeuble d'habitation indépendant, contigu ou en terrasse, qui ne comporte qu'un seul logement principal." a) La loi sur l'aliénation d'appartements loués est issue du contre-projet opposé à l'initiative populaire législative de l'AVLOCA intitulée "Halte aux congé-ventes". L'exposé des motifs du Conseil d'État ne consacrait aucun développement à la description du champ d'application du projet de loi (BGC automne 1989, 2A, p. 896). Dans son rapport, le président de la commission parlementaire (BGC précité p. 909) a exposé ce qui suit : " Dans le langage commun un appartement est la partie d'un immeuble comprenant d'autres appartements ou d'autres locaux. Le terme «appartement» désigne la «partie de maison composée de plusieurs pièces qui servent à l'habitation» (Paul Robert, Petit dictionnaire de la langue française Paris 1973 page 73). En revanche, par immeuble, il faut comprendre dans le langage courant «une maison ou un grand bâtiment urbain de plusieurs étages» (voir Paul Robert, op. cit. page 870). Ne constitue donc pas un «appartement» la villa individuelle n'ayant qu'un logement ou encore la villa jumelle organisée juridiquement en PPE avec d'autres villas jumelles et ne comportant qu'un logement. Aussi bien l'initiative AVLOCA que le contre-projet ne visent donc que les appartements dans le sens précisé ci-dessus et dans la mesure où l'immeuble (comportant plusieurs appartements, cas échéant et de surcroît des locaux commerciaux) est constitué en PPE. En effet un appartement qui n'est pas soumis au régime de la PPE ne peut pas être aliéné pour lui-même. Il s'ensuit que tant l'initiative AVLOCA que le contre-projet du gouvernement ne sauraient viser des immeubles non soumis au régime de la PPE et comportant plusieurs appartements. De tels appartements n'entrent donc pas dans le champ d'application tant de l'initiative AVLOCA que du contre-projet gouvernemental, tout comme les maisons individuelles ayant un seul logement." La commission parlementaire a amendé le projet du Conseil d'État en introduisant l'art. 2 al. 2 LAAL. Selon les explications fournies par le rapporteur, il s'agissait d'éviter des problèmes d'interprétation pour préciser les cas dans lesquels la loi ne s'applique pas et où la procédure d'autorisation n'est donc pas requise. Cet amendement ne changeait rien au fond du contre-projet mais précisait simplement les termes "jusqu'alors loués" de l'art. 2 al. 1 (BGC précité, p. 914). On observe en effet, en particulier, que les appartements dont le dernier occupant est ou était le propriétaire, au sens des deux premiers tirets de cet alinéa, ne sont précisément pas " jusqu'alors loués", si bien qu'ils n'entrent par définition pas dans le champ d'application de la loi. Quant au troisième tiret de l'art. 2 al. 2 LAAL concernant les maisons individuelles ne comportant qu'un seul logement principal, le législateur a considéré qu'il ne s'agissait pas d'appartements, mais de villas individuelles et villas jumelles qui, qu'elles soient soumises à un régime de propriété individuelle ou à un régime de copropriété par étage au registre foncier, n'entrent pas dans le parc locatif

traditionnel et échappent à la catégorie où sévit la pénurie (BGC précité, p. 913). Ce troisième tiret est ainsi le seul qui délimite véritablement la notion d'appartements : il signifie qu'on ne peut pas considérer comme "appartement" au sens de la loi une villa qui ne comporte qu'un seul logement principal, la question de savoir si ce logement était jusqu'alors loué ne jouant aucun rôle à cet égard. b) Lors des débats, le Grand conseil a précisé au premier alinéa de l'art. 2 que l'aliénation devait intervenir "à titre onéreux" (BGC précité, p. 943 s.). A l'alinéa 2, un amendement exigeant que le propriétaire ait occupé son logement pendant un an au moins, pour éviter qu'il "fasse semblant" d'habiter son appartement pour pouvoir ensuite vendre sans être soumis à autorisation, a été rejeté (BGC précité, 945 et 950 in fine). Un autre amendement proposait que soit exclu du champ d'application, par analogie avec la LDTR, l'aliénation d'une maison individuelle comprenant jusqu'à deux appartements dont l'un au moins est occupé par son propriétaire mais le rapporteur de la commission a observé qu'une maison qui n'est ni en propriété par étage (PPE) ni en propriété par actions (PPA), quel que soit le nombre d'appartements qu'elle comporte, n'est pas soumise à la loi. Légèrement modifié (par suppression de "jusqu'à deux appartements"), cet amendement a également été rejeté (BGC précité, p. 945, 947, 952 à 954). c) Dans un premier temps, la pratique du Service du logement a interprété la loi en ce sens que la vente d'un immeuble comportant plusieurs logements à un ou plusieurs acquéreurs en copropriété n'était pas soumise à autorisation au sens de la LAAL, ce dispositif ne visant que l'aliénation d'appartements précédemment loués et juridiquement individualisés (v. p. ex. décision du SELT du 19 mars 2001 dans la cause FO.2001.0005 citée plus loin). La jurisprudence a aussi retenu que la vente d'un appartement juridiquement individualisé (plus particulièrement en PPE) est une opération qui entre manifestement dans le champ d'application de la loi, tandis qu'à l'opposé, la vente d'un immeuble en bloc au titre de pur investissement échappe manifestement à la loi (FO.2001.0005 du 29 janvier 2002, consid. 4a). La jurisprudence a en revanche considéré que l'interprétation littérale de l'art. 2 LAAL n'apportait pas de réponse claire dans l'hypothèse de la vente d'un immeuble en bloc à un groupe d'acheteurs qui ont l'intention de se partager les appartements - sans constitution formelle d'une copropriété par étage - parce qu'en pratique, l'opération aboutit au même résultat que si les appartements avaient été vendus après avoir été juridiquement individualisés. Se fondant sur le but de la loi, qui est d'éviter de soustraire au marché locatif des appartements jusqu'alors loués, la jurisprudence a considéré que lorsque un immeuble est vendu à un groupe d'acheteurs non pas principalement à titre d'investissement, mais pour que ces derniers puissent se répartir les appartements après avoir résilié les baux des locataires en place, la vente de l'immeuble correspond économiquement à la vente des appartements, ce qui justifie que l'on s'écarte de la forme juridique choisie par les parties afin d'éviter un détournement de la loi (FO.2001.0005 déjà cité, consid. 4c et 4d; sur les conséquences de ce revirement de pratique pour les parties à cette procédure-là, v. FO.2002.0034 du 18 septembre 2003). Cette interprétation extensive de la loi ne saurait cependant être généralisée: dans un cas où seule une minorité des appartements devait être occupée par les acquéreurs, et malgré le fait que la vente avait été suivie de la constitution d'une copropriété par étages, la jurisprudence a considéré que dans cette hypothèse qui n'est pas réglée par le texte de la loi et où il s'agit d'interpréter le but poursuivi par la législature, l'opération a un but principal d'investissement et n'est pas soumise au régime d'autorisation prévu par la LAAL (FO.2007.0014 du 15 avril 2008) . Reprenant ces deux précédents arrêts, un arrêt récent a retenu que la nécessité d'une autorisation fondée sur la LAAL n'était à juste titre pas contestée dans le cas de la vente en bloc d'un immeuble où trois des quatre

logements seraient soustraits à la substance locative du fait de la vente, puisqu'ils étaient destinés à être occupés personnellement par les acheteurs (FO.2010.0012 du 4 octobre 2010). Il résulte de ce qui précède que la vente d'un appartement juridiquement individualisé (plus particulièrement en PPE) est soumise à autorisation, tandis que la vente d'un immeuble en bloc n'y est pas soumise. Si après la vente, l'immeuble est constitué en copropriété par étage, c'est la vente de chacun des appartements individualisés, s'ils étaient loués jusque-là, qui sera soumise à autorisation au moment de l'aliénation à titre onéreux. Toutefois, la vente en bloc d'un immeuble comprenant plusieurs logements peut exceptionnellement être soumise à autorisation lorsque les circonstances révèlent une opération qui tend à détourner la loi, en particulier parce que les acquéreurs - ils seront en principe plusieurs - ont l'intention de se répartir les appartements tout en se gardant - pour éviter formellement d'entrer dans le champ d'application de la loi - de les individualiser par la constitution d'une copropriété par étage.

E. 4

En l'espèce, l'immeuble litigieux comporte deux logements comprenant respectivement 4,5 pièces et 5,5 pièces, celui du rez jouissant de certains locaux du rez inférieur tandis que celui de l'étage est aménagé en duplex avec les combles. Lors de la précédente vente de l'immeuble en 2007, le SELT a considéré, en se référant à la jurisprudence en matière de vente "en bloc", qu'il devait statuer en application de la LAAL sur l'autorisation de vendre chacun des deux appartements. Ses décisions, non contestées par les recourants à l'époque, ne sont pas litigieuses dans la présente cause et le tribunal n'a pas à statuer sur le bien-fondé de leurs considérants. A l'encontre de la décision attaquée du 20 mai 2009, qui constate que la vente de l'immeuble ne nécessite pas la délivrance d'une autorisation au sens de la LAAL, les recourants se prévalent de l'intention du propriétaire de l'immeuble de vendre celui-ci. On se trouve donc en présence, pour autant que l'aliénation se produise effectivement, de la vente en bloc d'un immeuble comprenant deux logements. Conformément à la jurisprudence rappelée ci-dessus, la vente en bloc d'un immeuble sort du champ d'application de la loi. Il importe peu à cet égard que l'immeuble comporte deux ou plusieurs appartements. Seul importe le fait que les appartements ne sont pas individualisés, en particulier que les appartements n'ont pas été constitués en lots de copropriété par étage susceptibles d'être vendus séparément. On observe d'ailleurs que si l'appartement des recourants devait ultérieurement, suite à la création d'une copropriété par étage, constituer l'un des lots d'une telle copropriété, la vente de cet appartement "jusqu'alors loué" (puisque'il est par les recourants) serait assujettie à l'autorisation prévue par la LAAL. Il importe peu également que l'un des deux appartements soit occupé par le propriétaire de l'immeuble; cette circonstance particulière à simplement pour conséquence que faute d'être "jusqu'alors loué" au sens de l'art. 2 al. 1 LAAL, ce second appartement sort du champ d'application de la loi. Selon la jurisprudence rappelée ci-dessus, la vente en bloc d'un immeuble comprenant plusieurs logements peut exceptionnellement être soumise à autorisation lorsque les circonstances révèlent une opération qui tend à détourner la loi, en particulier parce que les acquéreurs - ils seront en principe plusieurs - ont l'intention de se répartir les appartements tout en se gardant - pour éviter formellement d'entrer dans le champ d'application de la loi - de les individualiser par la constitution d'une copropriété par étage. Rien n'indique en l'espèce qu'une opération de fraude à la loi soit en cours de préparation. L'hypothèse émise par les recourants dans leur lettre du 15 mai 2009 à l'autorité intimée, selon laquelle le nouvel acquéreur pourrait réunir les deux appartements et constituer une maison de douze pièces, n'est étayée par aucun indice. Au demeurant, elle paraît

particulièrement peu vraisemblable compte tenu de la surface déjà généreuse des deux appartements existants. Elle n'est d'ailleurs pas reprise dans le recours du 22 juin 2009, où l'on peut lire au contraire (p. 5) que la réunion éventuelle des deux logements est difficilement concevable d'un point de vue architectural et pratique car il en résulterait un logement de douze pièces pour une surface de plus de 350 m². Enfin, l'avocat de l'acquéreur de l'immeuble s'est annoncé récemment en déclarant que son client a signé un acte de vente à terme et droit d'emption portant sur l'immeuble litigieux et que l'acte prévoit que le bail à loyer des recourants est repris par l'acheteur. Cette affirmation n'a pas été contestée et permet d'exclure qu'on se trouve en présence d'une manoeuvre frauduleuse destinée à permettre à l'acquéreur de mettre la main sur le logement des recourants en vue de le soustraire du marché locatif. Il résulte de ce qui précède que le Service de l'économie, du logement et du tourisme, à supposer qu'il ait été tenu de rendre une décision constatatoire au sens de l'art. 3 al. 3 LPA-VD, a constaté à juste titre que le transfert de la parcelle 2599 de Blonay ne nécessite pas la délivrance d'une autorisation au sens de la LAAL.

E. 5

Au vu de ce qui précède, il n'y a pas lieu d'examiner ce qu'il en est de l'exemption des maisons individuelles de l'art. 2 al. 2 in fine LAAL, ni d'examiner si, comme le soutient l'autorité intimée dans la décision attaquée et dans sa réponse au recours, du 16 octobre 2009, il conviendrait d'appliquer par analogie l'art. 1 al. 3 LDTR selon lequel les maisons individuelles comprenant jusqu'à deux appartements, dont l'un au moins est occupé par le propriétaire, ne sont pas assujetties à la loi. L'aliénation de la parcelle litigieuse n'étant pas sujette à autorisation au sens de la LAAL, il n'y a pas lieu non plus d'examiner si le logement des recourants fait partie d'une catégorie "à pénurie" ni a fortiori d'organiser l'inspection locale que les recourants ont requise en vue de démontrer que leur logement en fait partie. Cette question sort d'ailleurs de l'objet du litige puisque la décision attaquée ne se prononce pas sur ce point.

E. 6

Le recours étant rejeté, un émolument sera mis à la charge des recourants, qui doivent des dépens au propriétaire actuel et au futur acquéreur de l'immeuble.