

## **VD\_OMNI FO.2017.0017 vom 29. Juni 2018**

VD Tribunal cantonal, 2018-06-29, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_FO.2017.0017](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FO.2017.0017)

FR: VD\_OMNI FO.2017.0017 du 29 juin 2018

IT: VD\_OMNI FO.2017.0017 del 29 giugno 2018

### **Regeste**

A. \_\_\_\_\_/Service des communes et du logement, Municipalité de Pully | Selon une interprétation téléologique de la LPPPL, en cas de pénurie sévère, des conditions limitant le droit d'aliéner un logement peuvent se cumuler dans le temps. La nécessité de poser des conditions est une question qui doit être étudiée lors de chaque aliénation, en fonction de la situation du marché à ce moment-là. Les conditions permettant de porter atteinte à la garantie de la propriété sont réunies l'espèce et une nouvelle mesure peut succéder à une première mesure qui imposait le maintien du logement sur le marché locatif pendant dix ans. Toutefois, admission partielle du recours, au motif que l'autorité intimée a retenu à tort que le recourant était un professionnel de l'immobilier (réduction de la durée de la mesure de cinq à trois ans).

### **Erwägungen**

#### **E. 1**

a) Le principe de non-rétroactivité constitue l'un des principes fondamentaux du droit administratif et découle directement de celui de la sécurité du droit (art. 5 de la Constitution fédérale [Cst.; RS 101]). Selon ce principe, s'appliquent aux faits dont les conséquences juridiques sont en cause les normes en vigueur au moment où ces faits se sont produits. Lorsque le droit est modifié alors qu'une décision administrative fait l'objet d'un recours, la légalité d'un acte administratif doit en principe, en l'absence d'une disposition légale transitoire, être examinée selon le droit en vigueur au moment où il a été édicté. Un changement de loi intervenu au cours d'une procédure de recours devant un tribunal administratif n'a donc en général pas à être pris en considération, sous réserve des situations exposées ci-dessous. L'application de l'ancien droit en instance de recours ne soulève pas de difficultés en présence d'un événement unique, qui peut être facilement isolé dans le temps. S'agissant par exemple des prestations de survivants, l'on applique les règles en vigueur au moment du décès de l'assuré, c'est-à-dire la date à laquelle naît le droit aux prestations du bénéficiaire (ATF 121 V 97 consid. 1a, 119 V 279 consid. 2). En revanche, en présence d'un état de chose durable, non encore révolu lors du changement de législation (s'agissant par exemple de statuer sur une demande d'autorisation), le nouveau droit est en règle générale applicable, sauf disposition transitoire contraire (cf. ATAF C-6783/2009 du 22 février 2011 consid. 5.2, B-7126/2008 du 20 juillet 2010 consid. 2; ATF 121 V 97 consid. 1a; Pierre Moor / Alexandre Flückiger / Vincent Martenet, Droit administratif, vol. I, 3e éd., Berne 2012, p. 194 s.; André Grisel, Traité de droit administratif, vol. I, 2e éd., Neuchâtel 1984, p. 153 ss et les références citées). On parle alors communément de rétroactivité improprement dite (arrêt PE.2009.0576 du 13 avril 2010; Grisel, op. cit., p. 150). Le tribunal de céans a ainsi par exemple considéré que, s'agissant de statuer sur une demande d'autorisation pour études, soit un état de chose durable et non encore révolu lors du changement de législation,

sauf disposition transitoire contraire, le nouveau droit était applicable (cf. PE.2010.0579 du 6 avril 2011 et réf.). b) En l'occurrence, la décision attaquée a été rendue sous l'empire de la loi du 11 décembre 1989 concernant l'aliénation d'appartements loués (LAAL; anciennement RSV 840.13), abrogée par l'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2018 de la loi du 10 mai 2016 sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL; RSV 840.15). Le litige porte sur les conditions pouvant assortir une autorisation d'aliéner. En d'autres termes, il s'agit d'apprécier un état de fait durable, non encore révolu lors du changement de législation. Au vu de ce qui précède, le nouveau droit est donc applicable, sauf disposition transitoire contraire. La LPPPL ne contient pas de disposition de cette nature. Par conséquent, il convient de statuer à la lumière du nouveau droit. c) Sous réserve des sanctions administratives, le principe de la *lex mitior*, selon lequel on applique le plus favorable de l'ancien ou du nouveau droit, doit d'ordinaire être prévu par une base légale, sans quoi il n'est pas applicable en droit administratif (arrêt GE.2013.0164 du 10 décembre 2013 consid. 4 b et les réf. citées). Aucune des deux hypothèses susmentionnées n'est réalisée en l'espèce. Sans trancher le point de savoir si l'application de l'ancien droit aurait été plus favorable au recourant, il n'y a par conséquent pas lieu de l'appliquer au cas particulier et il convient de se référer à la LPPPL.

## **E. 2**

Le recourant expose tout d'abord qu'à aucun moment il n'a été invité à s'exprimer. Il y voit une violation de son droit d'être entendu. a) La jurisprudence a déduit du droit d'être entendu découlant de l'art. 29 al. 2 Cst., en particulier le droit pour le justiciable de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment, celui de fournir les preuves quant aux faits de nature à influencer sur le sort de la décision (ATF 125 V 332 consid. 3a p. 335), celui d'avoir accès au dossier (ATF 126 I 7 consid. 2b p. 10), ainsi que celui de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos lorsque celles-ci sont de nature à influencer la décision à rendre (ATF 137 II 266 consid. 3.2 p. 270; 137 IV 33 consid. 9.2 p. 48/49; 135 I 279 consid. 2.3 p. 282; 127 I 54 consid. 2b p. 56; 126 I 15 consid. 2a/aa; 124 I 49 consid. 3a). La violation du droit d'être entendu commise en première instance peut être guérie si le justiciable dispose de la faculté de se déterminer dans la procédure de recours, pour autant que l'autorité de recours dispose d'un plein pouvoir d'examen, en fait et en droit, et que le vice ne soit pas grave (ATF 142 I 135 consid. 2.1 p. 145, 142 II 154 consid. 4.2 p. 157, 137 I 195 consid. 2.3.2). b) En l'espèce, il n'est pas évident que la procédure d'autorisation au sens de la LPPPL nécessite l'audition du requérant, celui-pouvant en principe exposer sa situation dans le formulaire de demande d'autorisation. Quoi qu'il en soit, une éventuelle violation du droit d'être entendu serait de toute façon réparée devant la présente cour, le recourant ayant eu la possibilité de s'exprimer en connaissance de cause et à plusieurs reprises au sujet de la position de l'autorité intimée.

## **E. 3**

Ces conditions ont une durée de cinq ans dès l'inscription du transfert de propriété au registre foncier.

## **E. 4**

En l'espèce, il n'est pas contesté par les parties que le logement répond manifestement aux besoins de la population et qu'une pénurie sévère sévit à Pully. Le litige porte uniquement sur la question de savoir si d'éventuelles conditions limitant le droit d'aliéner peuvent se

cumuler dans le temps, en fonction des aliénations successives d'un même bien, ou si elles ne peuvent s'appliquer qu'à une seule occasion pour chaque bien, même en cas de situation de pénurie durable. a) Selon l'art. 21 al. 3 et 4 LPPPL, les conditions limitant le droit d'aliéner ont une durée de cinq ans dès l'inscription du transfert de propriété au registre foncier. En cas de pénurie prononcée, la durée du contrôle peut porter sur une durée maximale de dix ans. La loi n'apporte ainsi pas de réponse directe à la question qui se pose en l'espèce et il convient de l'interpréter. aa) Selon la jurisprudence, la loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, le juge recherchera la véritable portée de la norme, en la dégagant de sa relation avec d'autres dispositions légales et de son contexte (interprétation systématique), du but poursuivi, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique), ainsi que de la volonté du législateur telle qu'elle ressort notamment des travaux préparatoires (interprétation historique; ATF 135 II 416 consid. 2.2, 134 I 184 consid. 5.1 et les références citées). Lorsqu'il est appelé à interpréter une loi, le juge adopte une position pragmatique en suivant ces différentes méthodes, sans les soumettre à un ordre de priorité (ATF 137 III 344 consid. 5.1 et les références citées, 133 III 257 consid. 2.4, 131 III 623 consid. 2.4.4 et les références citées). Le but de l'interprétation est de rendre une décision juste d'un point de vue objectif, compte tenu de la structure normative; elle doit aboutir à un résultat satisfaisant fondé sur la ratio legis (ATF 138 V 17 consid.

#### **E. 4.2**

p. 20). bb) L'analyse littérale n'apporte pas d'indications déterminantes. L'art. 21 al. 4 LPPPL pose uniquement le principe d'une durée maximale du contrôle en disposant que " en cas de pénurie prononcée, la durée du contrôle peut porter sur une durée maximale de dix ans ", sans préciser si plusieurs mesures de contrôle peuvent se cumuler dans le temps, en fonction des aliénations successives d'un même objet, ou si elles ne peuvent s'appliquer qu'à l'occasion d'une seule aliénation pour chaque objet. L'analyse systématique n'apporte pas plus d'informations. L'art. 21 LPPPL se trouve au chapitre IV (Aliénation de logements loués) du titre II (Préservation du parc locatif) de la loi. Les autres dispositions de ce chapitre, respectivement de ce titre ne précisent pas si un bien ne peut être soumis à des conditions qu'à l'occasion d'une seule aliénation ou si l'autorité peut poser des conditions lors de chaque aliénation d'un même bien. L'analyse historique permet de comprendre pour quelle raison la durée maximale du contrôle a été fixée dix ans. Dans l'Exposé des motifs et projet de loi (EMPL) sur la préservation du parc locatif vaudois (LPPL), rédigé au mois de juin 2011, le Conseil d'Etat explique comme suit le délai figurant à l'art. 21 LPPPL, article qui ne comportait alors qu'un seul de délai de cinq ans: "Dans les cas visés à l'art. 20 al. 2 (motifs exceptionnels d'octroi), les conditions peuvent être un contrôle du prix de vente ou de revente de l'objet, ou une obligation pour l'acheteur d'occuper durablement le logement par analogie à la mesure prévue à l'art. 14 al. 2 LPPL en cas de travaux, ces conditions sont limitées à une durée de cinq ans dès le transfert. Ces conditions correspondent à la pratique du Département en charge du logement récemment validée par une jurisprudence de 2009 elles ne sont donc pas réellement nouvelles". Suite à une étude mandatée par le Conseil d'Etat et achevée à la fin 2013, examinant les effets 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 ) et de la LAAL sur le marché du logement, le Conseil d'Etat a décidé de compléter plusieurs dispositions du projet de loi faisant l'objet de l'EMPL de juin 2011. Ceci a abouti, au mois de juillet 2014, à la

rédaction d'un EMPL sur la préservation du parc locatif vaudois, venu renforcer le premier projet. Le Conseil d'Etat y ajoute ce qui suit concernant l'art. 21 LPPPL: "L'art. 21 al. 2 prévoit d'autres conditions expressément définies, lesquelles peuvent être un contrôle du prix de vente de l'appartement ou l'obligation de maintenir durablement l'appartement en location, à un loyer contrôlé par le département. L'une des conditions prévues à cet article est la possibilité pour l'autorité d'exiger que le logement vendu reste durablement en location à un prix contrôlé. Cette condition est admise par la jurisprudence en ce qui concerne la LAAL (voir l'arrêt FO.2008.0019 du 3 février 2009). Par analogie à la mesure prévue à l'art. 14 al. 2 LPPL en cas de travaux, cette condition est limitée à une durée de cinq ans dès l'inscription du transfert dans les districts les moins touchées par la pénurie (art. 21 al. 3), mais elle peut être instaurée pour une durée de dix ans en cas de pénurie prononcée (art. 21 al. 4)". A ce propos, il faut encore signaler qu'un membre de la commission du Grand conseil chargée d'examiner l'EMPL complémentaire avait proposé qu'en cas de pénurie prononcée la durée du contrôle soit automatiquement de dix ans. Cette proposition a été refusée par la majorité de la Commission qui a préféré la formulation du Conseil d'Etat fixant uniquement une durée maximale et laissant une marge d'autonomie à l'autorité administrative (rapport de juin 2015, p. 23). La jurisprudence à laquelle se référait le Conseil d'Etat dans son EMPL complémentaire est l'arrêt FO.2008.0019 du 3 février 2009 dans lequel la CDAP avait estimé qu'en contraignant les recourants à maintenir leur bien immobilier en location pendant une période de dix ans, l'autorité intimée avait violé le principe de proportionnalité et qu'une durée de cinq ans aurait suffi à sauvegarder l'intérêt public poursuivi. Cette jurisprudence a toutefois été relativisée par la suite. En particulier, le tribunal s'est parfois demandé si la préservation du parc locatif soumis à pénurie était suffisamment garantie par l'exigence que les logements soient maintenu en location pendant une durée de cinq ans seulement avec une mesure de surveillance administrative du loyer pendant cette période (cf. arrêt FO.2012.0005 du 10 octobre 2012). Dans son arrêt du 3 septembre 2015 (dans la cause 1C\_16/2015), le Tribunal fédéral a spontanément mentionné la possibilité d'une surveillance administrative du loyer pendant une période de dix ans. Il a souligné le fait que le droit cantonal vaudois prévoyait lui-même un contrôle des loyers sur dix ans en cas de travaux de rénovation (art. 4 al. 3 LDTR). Il a également rappelé la jurisprudence du Tribunal fédéral selon laquelle une telle mesure peut être compatible avec la garantie de la propriété (ATF 131 I 333 consid. 2.1 p. 336, 101 Ia 502 consid. 5d p. 513 s). Il a enfin relevé qu'on ne peut pas tirer une règle générale de l'arrêt (isolé) FO.2008.0019 du 3 février 2009 dans lequel le Tribunal cantonal jugé que la durée du contrôle du loyer devait être limitée à cinq ans. Suite à la jurisprudence fédérale susmentionnée, la CDAP a considéré que la condition relative à l'obligation de maintien en location et à la surveillance administrative des loyers pendant une période de dix ans était admissible au regard du principe de la proportionnalité et de la garantie de la propriété (cf. arrêts AC.2016.0201 du 1<sup>er</sup> décembre 2016, FO.2015.0007 du 4 janvier 2016, faisant suite à l'arrêt FO.2014.0006 du 26 novembre 2014). Au final, l'analyse historique, bien qu'apportant quelques informations, ne permet pas de déterminer si le législateur a envisagé que plusieurs mesures de contrôle pourraient se cumuler dans le temps, en fonction des aliénations successives d'un même objet, ou si elles ne devaient s'appliquer qu'à l'occasion d'une seule aliénation pour chaque objet. Il convient à ce stade d'examiner les buts visés par la loi. Sur le plan téléologique, on rappelle les termes de l'art. 1<sup>er</sup> LPPPL qui expose les buts de la loi, à savoir premièrement, lutter contre la pénurie de logements en conservant sur le marché des logements loués qui correspondent aux besoins de la population

(préservation du parc locatif) et, en second lieu, promouvoir la construction de nouveaux logements qui correspondent aux besoins de la population (promotion du parc locatif). La LPPPL reprend pour l'essentiel le but visé par la LAAL. Comme celle-ci, elle vise à empêcher que les appartements loués ou à louer ne soient convertis en logement à acheter et qu'il en résulte un rétrécissement du marché locatif des logements qui, par leur prix, sont accessibles à la plus grande partie de la population (cf. arrêt TF 1A.296/2004 du 24 mars 2005 consid. 5.3 sur la réglementation identique du droit neuchâtelois; concernant la LAAL, FO 2012.0005 du 12 octobre 2012 consid. 1a et réf.). L'objectif poursuivi par la LPPPL, comme par la LAAL, n'est pas de protéger un locataire individuel, mais de conserver intact un parc locatif en période de pénurie, respectivement certains objets de ce parc locatif, à savoir les appartements répondant à un besoin de la population dont les loyers sont abordables (concernant la LAAL, cf. arrêt TF 1C\_504/2010 du 18 juillet 2011 consid. 3.5). Si l'on suivait l'opinion du recourant, c'est-à-dire si on admettait qu'un logement en location ne pouvait être soumis à des conditions qu'à l'occasion de la première aliénation, cela impliquerait qu'après une période de dix ans suivant la première aliénation, les logements en cause pourraient sortir du parc locatif, peu importe qu'il y ait une situation de pénurie ou non. Ainsi le parc locatif se réduirait à l'occasion de chaque aliénation. Un tel mécanisme automatique irait à l'encontre du but poursuivi par la loi, qui impose qu'en cas de pénurie, l'autorité puisse exercer un contrôle sur l'aliénation des logements loués, afin de préserver le parc locatif. L'objectif visé par la loi ne peut être atteint que si l'autorité garde la possibilité à chaque aliénation d'assortir l'opération de conditions. On peut ainsi envisager qu'à l'occasion d'une aliénation le bien puisse être aliéné sous conditions, en présence d'une pénurie, puis que, quelques années plus tard, en l'absence de situation de pénurie, il puisse être aliéné sans conditions, puis qu'à nouveau il soit soumis à des conditions si une situation de pénurie se fait à nouveau sentir. La nécessité de poser des conditions est une question qui doit pouvoir se poser lors de chaque aliénation, en fonction de la situation du marché à ce moment-là. Certes, l'interprétation qui précède a pour conséquence qu'il ne sera pas possible de prévoir, pour celui qui acquiert un appartement en location, à quelles conditions l'aliénation de ce bien sera soumise, vu que cela dépendra de l'existence d'une situation de pénurie, qui n'est pas nécessairement prévisible. Cette absence de prévisibilité découle toutefois de la loi elle-même qui fait de l'existence ou non d'une situation de pénurie un élément déterminant. Il faut aussi admettre que des restrictions au droit d'aliéner constituent des atteintes graves au droit de propriété. Toutefois, chaque propriétaire n'est restreint dans son droit de propriété que pour une durée maximale de dix ans. Etant limitées à dix ans, ces restrictions sont ainsi conformes au principe de proportionnalité; elles se fondent au surplus sur une base légale claire (cf. ATF 141 I 201 consid. 4.1 pp. 203/204, 139 II 243 consid. 10 p. 252, 136 I 87 consid. 3.1 p. 90) et poursuivent un intérêt public (cf. consid. 2b ci-dessus). Les conditions posées par l'art. 36 al. 1 Cst., permettant de porter atteinte à la garantie de la propriété, sont ainsi réunies. b) Au vu de ce qui précède, il faut considérer que l'autorité n'a violé ni la loi ni la Constitution en assortissant l'autorisation de vente destinée au recourant d'une mesure de surveillance administrative après l'acquisition, en ce sens que l'appartement devait être maintenu sur le marché de la location pour une durée de cinq ans à compter de l'inscription du transfert de propriété au registre foncier et que durant cette période de contrôle, le loyer de cet appartement faisait aussi l'objet d'une mesure de surveillance administrative. Le recourant se plaint de ce que son père ait déjà été soumis à des conditions restrictives durant dix ans. Cet élément n'est pas déterminant au vu de ce qui précède. Comme on l'a vu, si le père du

recourant était toujours en vie et souhaitant aujourd'hui vendre cet appartement, l'aliénation pourrait également être soumise à conditions. Par ailleurs, le père du recourant avait certes déjà été obligé de maintenir l'appartement sur le marché de la location durant dix ans et n'avait pas pu l'occuper en pleine propriété. A cet égard, il faut toutefois relever que si le recourant souhaitait actuellement occuper l'appartement, il pourrait le faire. Sous cet angle, la restriction au droit de propriété n'a pas été renouvelée à son égard et le recourant pourrait profiter pleinement de l'appartement acquis par son père s'il en restait propriétaire. La nouvelle obligation de maintenir l'appartement sur le marché de la location durant cinq ans n'a pas d'effet direct sur le droit du recourant d'occuper l'appartement en pleine propriété mais bien plus sur celui de l'acquéreur dudit appartement, auquel s'adresse au final l'obligation de maintenir l'appartement en location. Bien entendu, le droit de propriété du recourant est touché par le fait que les conditions posées par l'autorité sont de nature à rendre plus difficile la vente de son bien, voire à entraîner une baisse du prix qu'il pourrait espérer retirer de la vente. A ce propos, on peut cependant souligner que, lorsque le père du recourant a acquis l'appartement, il a pu lui aussi l'acquérir à un prix manifestement inférieur au prix du marché (fr. 230'000.- pour un logement de deux pièces d'une surface de 46.65 m<sup>2</sup> à Pully, avec usage de terrasse et jardin), ceci probablement au vu des conditions auxquelles était soumise la vente, qui impliquait un maintien en location durant dix ans. c) Le recourant se prévaut aussi d'une constatation erronée des faits pertinents, dès lors que l'autorité intimée a retenu à tort, lorsqu'elle a rendu la décision attaquée, qu'il serait un professionnel de l'immobilier. L'autorité intimée a relevé dans sa réponse que, le motif expressément invoqué par le recourant dans sa propre requête étant " l'achat d'un autre bien immobilier ", il n'était pas illogique qu'elle ait considéré que cette opération s'inscrivait dans une perspective d'investissement, quand bien même la situation du recourant n'est pas comparable à celle d'investisseurs réellement " professionnels ". Elle ajoute que la prise en compte de ce paramètre pourrait éventuellement la conduire, le cas échéant, à réduire à trois ans la durée de contrôle, mais pas à la supprimer purement et simplement. Malgré cette affirmation, tenant compte du nouveau paramètre qui ressortait de l'acte de recours, l'autorité intimée n'a pas rendu de nouvelle décision, alors même que l'art. 83 LPA-VD lui en octroyait la compétence. Il revient dès lors au tribunal de céans de réformer la décision attaquée en ce sens que la durée de la mesure de surveillance administrative fixée au ch. 2 du dispositif est ramenée à trois ans.

## **E. 5**

Compte tenu de ce qui précède, le recours doit être partiellement admis et la décision du Service des communes et du logement du 13 novembre 2017 doit être réformée en ce sens que la durée de la mesure de surveillance administrative fixée au ch. 2 du dispositif est ramenée à trois ans. La décision est confirmée pour le surplus. Vu l'issue du litige, un émolument judiciaire réduit est mis à la charge du recourant (art. 49 al. 1 LPA-VD). L'allocation de dépens n'entre pas en considération (art. 55 al. 1 a contrario LPA-VD).

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