

VD_OMNI FO.2018.0011 vom 22. Februar 2019

VD Tribunal cantonal, 2019-02-22, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FO.2018.0011

FR: VD_OMNI FO.2018.0011 du 22 février 2019

IT: VD_OMNI FO.2018.0011 del 22 febbraio 2019

Regeste

A. _____/Service des communes et du logement, Service du logement et des gérances de la Commune de Lausanne | Au vu de la convergence d'objectifs entre la LDTR et la LPPPL pour ce qui concerne la préservation du parc locatif, il convient d'interpréter l'art.11 LPPPL à la lumière de la jurisprudence développée sous l'empire de la LDTR (à savoir l'arrêt FO.2014.0012 du 25 juin 2015). Il en découle, premièrement, qu'en cas de travaux mixtes, ce sont bien l'ensemble des travaux d'entretien, d'entretien différé et à plus-value qui doivent être pris en compte pour savoir si une dispense d'autorisation au sens de l'art. 11 LPPPL peut ou non être délivrée et, en second lieu, que, dans certains cas, la Division logement peut refuser une dispense d'autorisation même lorsque les travaux sont inférieurs au 20% de la valeur ECA. En outre, la seule obligation de demander une autorisation pour des travaux de rénovation d'une certaine importance ne constitue pas une restriction disproportionnée du droit de propriété. Rejet du recours. Recours au TF déclaré irrecevable (arrêt 1C_174/2019 du 29 octobre 2019).

Erwägungen

E. 1

La décision attaquée est de nature incidente puisqu'elle est limitée à la question des principes que l'autorité entend appliquer et ne se prononce pas sur les travaux envisagés dans le cas d'espèce. a) Les conditions de recevabilité du recours de droit administratif au Tribunal cantonal sont définies aux art. 92 ss de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36, à laquelle renvoie d'ailleurs aussi l'art. 18 LPPPL), avec, à l'art. 99 LPA-VD, un renvoi aux dispositions régissant le recours administratif (art. 73 ss LPA-VD). Selon l'art. 74 al. 4 LPA-VD, les décisions incidentes qui ne portent pas sur la compétence, sur une demande de récusation ni sur les mesures provisionnelles, ne sont susceptibles d'un recours immédiat que si elles sont de nature à causer un préjudice irréparable au recourant (let. a) ou si l'admission du recours peut conduire immédiatement à une décision finale qui permet d'éviter une procédure probatoire longue et coûteuse (let. b). Dans un arrêt de principe GE.2015.0200 du 1^{er} février 2016, la CDAP a considéré que le dommage irréparable auquel se réfère l'art. 74 al. 4 let. a LPA-VD est, à l'instar de la notion figurant à l'art. 46 al. 1 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA; RS 172.021), un dommage de fait (ou dommage matériel) et non un dommage juridique, comme l'exige l'art. 93 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF; RS 173.110). Il y a lieu de considérer que la recourante peut invoquer cette clause dans le cas particulier, car elle a un intérêt digne de protection à obtenir une décision immédiate sur la question de savoir quels types de travaux doivent être soumis à une procédure d'autorisation. La décision attaquée qui l'oblige à soumettre les travaux envisagés à une procédure d'autorisation – selon elle non justifiée – et à endosser les

frais y relatifs est de nature à créer un préjudice matériel irréparable. Dès lors, nonobstant la nature incidente de la décision attaquée, elle peut faire l'objet directement d'un recours au Tribunal cantonal. b) Le recours a été déposé en temps utile (art. 95 LPA-VD) et il respecte les exigences formelles de l'art. 79 LPA-VD (par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Il y a donc lieu d'entrer en matière .

E. 2

Si les travaux ne concernent qu'une partie de l'immeuble, la valeur de référence est ramenée, par ratio, aux seuls logements concernés.

E. 3

Si le décompte final des travaux excède le pourcentage défini à l'alinéa 1, le propriétaire en informe le département et lui communique les loyers prévus après travaux. Ces derniers feront l'objet d'un contrôle au sens de l'article 14.

E. 4

Lorsque, sur une période maximale de dix ans dès l'exécution de la première étape de travaux, le montant cumulé des travaux effectués par étapes est supérieur au pourcentage défini à l'alinéa 1, une requête au sens de l'article 6 doit être présentée". L'art. 1 er al. 1 LDTR soumettait également à autorisation la rénovation de maisons d'habitation. L'al. 2 de cette disposition précisait que par rénovation, on entendait " tous travaux d'une certaine importance, apportant une plus-value à l'immeuble sans modifier la distribution des logements. Les travaux d'entretien courant ne sont pas inclus dans cette notion. " L'art. 1 er al. 1 du règlement du

E. 6

mai 1988 appliquant la LDTR (RLDTR; abrogé au 31 décembre 2017) confirmait qu'en règle générale, les travaux de rénovation qui ne s'inscrivaient pas dans le cadre de l'entretien courant du bâtiment étaient soumis à autorisation. L'art. 1 er al. 2 RLDTR prévoyait que le département compétent pouvait " toutefois dispenser le propriétaire de présenter une demande lorsque les travaux envisagés représentent un coût inférieur aux 20% de la valeur à neuf de l'assurance-incendie de l'immeuble ". Malgré la similitude des normes, il est vrai, comme le relève la recourante, que l'art. 11 al. 1 LPPPL se distingue de l'art. 1 er al. 2 RLDTR – qui parle de manière générale de " travaux envisagés " – en disposant expressément que peuvent faire l'objet d'une dispense d'autorisation " les travaux de rénovation " n'impliquant pas de restructuration, d'une part, et dont le coût est inférieur à 20% de la valeur à neuf assurance incendie (ECA) indexée de l'immeuble, d'autre part. Il convient dès lors d'interpréter cette disposition, pour déterminer si la limite des 20% ne doit plus s'apprécier qu'en rapport avec des travaux de rénovation, en faisant abstraction des autres travaux, ce qui reviendrait à étendre le champ des travaux pouvant faire l'objet d'une dispense par rapport au régime de la LDTR. b) 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 144 V 138 consid. 6.3, 138 V 17 consid. 4.2). c) Sur le plan littéral tout d'abord, il est vrai que l'art. 11 al. 2 LPPPL met en relation la limite de 20%, déterminante pour l'octroi d'une dispense, avec les travaux de rénovation uniquement. La disposition légale n'indique toutefois pas qu'en présence de travaux mixtes, il ne faudrait tenir compte que des travaux de rénovation stricto sensu pour déterminer si le seuil de 20% est atteint. Sur le plan littéral, il n'est ainsi pas évident que l'art. 11 al. 2 LPPPL signifie vraiment que la dispense d'autorisation s'apprécie uniquement en rapport avec les travaux de rénovation. Cela n'est au demeurant pas déterminant. En effet, il faut se rappeler que l'art. 11 al. 2 LPPPL ne prévoit qu'une faculté de dispense et non une obligation. La LPPPL n'oblige ainsi pas l'autorité intimée à dispenser certains travaux d'autorisation. Celle-ci dispose d'une certaine marge d'appréciation. Cela étant, même s'il s'agit d'une faculté, il n'en demeure pas moins que l'autorité doit veiller à ne pas commettre un abus ou un excès de son pouvoir d'appréciation. Il y a abus du pouvoir d'appréciation lorsqu'une autorité, usant des compétences qui lui sont dévolues par la loi, se laisse guider par des considérations non pertinentes ou étrangères au but des dispositions applicables, ou encore lorsqu'elle statue en violation des principes généraux du droit administratif que sont l'interdiction de l'arbitraire, l'égalité de traitement, la bonne foi et la proportionnalité (cf. sur tous ces points, ATF 116 V 307 consid. 2, 110 V 365 consid. 3b in fine, 108 Ib 205 consid. 4a). Il faut aussi souligner que l'interprétation littérale n'est pas déterminante à elle seule et qu'il convient de se demander dans quelle mesure la LPPPL entraîne une modification du système. Ceci implique notamment que l'on examine la ratio legis de l'ancienne LDTR et qu'on la compare à l'intention du législateur lorsqu'il a adopté la LPPPL. Dans l'arrêt FO.2014.0012 du 25 juin 2015, la CDAP a exposé de manière détaillée les raisons qui devaient conduire à considérer que l'ensemble des travaux, d'entretien courant, de rénovation ou mixtes, devaient être pris en considération pour déterminer si le seuil de 20% fixé par l'art. 1 er al. 2 RLDTR était atteint, en retenant notamment qu'une très grande partie des travaux de rénovation a un caractère mixte d'entretien courant et de rénovation. L'arrêt relève ce qui suit à cet égard (consid. 4 et 5): "L'expérience enseigne en effet que lorsque des travaux de réparation d'une certaine ampleur sont entrepris, on ne remplace pas nécessairement ce qui est usé ou défectueux par quelque chose d'équivalent. Il n'est pas rare que l'on procède alors à une réflexion et que l'on saisisse l'occasion de travaux importants pour améliorer la situation existante, en employant des matériaux de meilleure qualité ou plus luxueux, en choisissant des installations plus modernes, plus performantes, plus confortables, etc. (Bernard Corboz, Les travaux de transformation et de rénovation de la chose louée entrepris par le bailleur et leur répercussion sur les loyers, 12 e Séminaire Neuchâtel 2002, p. 18). Ainsi, le remplacement d'installations anciennes par de nouvelles installations plus performantes, plus confortables, mieux adaptées aux exigences modernes, entraîne une plus-value partielle, par exemple le remplacement d'une machine à laver par une machine permettant en outre de sécher le linge. Dans cette hypothèse, il convient de déterminer la part de plus-value que comporte la nouvelle installation et de ne répercuter que celle-ci sur le loyer (Lachat, op. cit., chap. 19 n. 5.1.4). (...) b) En principe, tous les travaux comportant une part de rénovation doivent ainsi être soumis à une autorisation et à un contrôle des loyers, calculés selon la méthode objective précitée. Toutefois, lors des travaux préparatoires de la LDTR, le Conseiller d'Etat

Junod avait indiqué que pour éviter des interventions sur les rénovations de peu d'importance, la pratique ne soumettait à autorisation que les travaux dont le coût atteignait au moins 20% de la valeur vénale de l'immeuble (BGC, op. cit., p. 1479). C'est du reste ce seuil qui a été repris par l'art. 1^{er} al. 2 RLDTR. A l'inverse, même les travaux qui semblent à première vue relever uniquement de l'entretien peuvent être soumis à autorisation suivant leur coût. Il s'agit en effet d'éviter que des travaux qui sont a priori des travaux d'entretien puissent, par leur ampleur, avoir une répercussion sur les loyers et mettre ainsi en péril l'objectif visé par la loi, à savoir le maintien de logements dont le loyer est en rapport avec les ressources de la majorité des familles (FO.2000.0005 du 3 mai 2001 consid. 2c/aa). Dans cet arrêt FO.2000.0005, le tribunal cite à ce propos une publication d'Olivier Bindschedler et François Paychère (La jurisprudence récente du Tribunal administratif du canton de Genève en matière d'entretien des immeubles, RDAF 1998, p. 363 ss, spéc. p. 368), dont il extrait ce qui suit: "Pour admettre véritablement que des travaux répondent à la définition de l'entretien au sens où l'entendait le législateur, encore faut-il, selon la jurisprudence, que leur coût total soit raisonnable. Le Tribunal fédéral et le Tribunal administratif ont eu à plusieurs reprises l'occasion de rappeler que, dans la mesure où la loi vise principalement à maintenir un habitat correspondant, notamment sous l'angle économique, aux besoins prépondérants de la population, il faut éviter que des travaux non soumis à la LDTR ne conduisent à la longue à une érosion dudit habitat (ATF SI S. du 10 octobre 1991; ATF 116 Ia 401 consid. 5a p. 410; ATA SI C. du 1er décembre 1992, in SJ 1993 p. 576; SI M. du 14 février 1990; SI C. du 1er juin 1988, in SJ 1989 pp. 249 s.). En d'autres termes, la loi cherche à soumettre au contrôle de l'Etat certaines catégories de travaux davantage en fonction des risques qu'ils font peser sur le caractère abordable des logements qu'en fonction du type de travaux eux-mêmes." Toujours dans cet arrêt FO.2000.0005 (consid. 2c/aa), le tribunal relève que la distinction entre travaux d'entretien courant et travaux de rénovation étant souvent délicate, il convient, lorsqu'un doute existe à ce propos, de s'en tenir à l'objectif visé par la LDTR en recourant à la présomption posée à l'art. 1^{er} al. 2 RLDTR: lorsque des travaux entraînent une hausse des loyers et qu'au surplus, leur coût atteint au moins 20% de la valeur ECA de l'immeuble, ils sont manifestement soumis à la loi et une demande d'autorisation doit dès lors être présentée à l'autorité compétente. c) Il découle ainsi de ce qui précède que c'est l'ensemble des travaux, d'entretien courant, de rénovation ou mixtes, qui doivent être pris en considération pour déterminer si le seuil de 20% fixé par l'art. 1^{er} al. 2 RLDTR est atteint". L'argumentation exposée ci-dessus reste entièrement pertinente sous l'empire de la LPPPL. Par ailleurs, l'analyse historique n'impose pas d'autre interprétation. Les extraits de l'Exposé des motifs et projet de loi (EMPL) n° 168 sur la préservation du parc locatif vaudois cités par la recourante font certes état d'un souci de simplification administrative, notamment en rapport avec la construction de nouveaux logements, mais ne concernent pas directement les dispenses d'autorisation. Au demeurant, l'examen de l'EMPL révèle que le Conseil d'Etat avait proposé que le seuil pour la dispense d'autorisation soit fixé à 30% dans certains cas (p. 36, in BGC Conseil d'Etat 19/04/2016 - 28/06/2016, p. 286). Le législateur a ensuite décidé de baisser ce seuil à 20%. Il apparaît ainsi difficile d'en déduire une volonté de libéralisation à cet égard. De plus, le RLPPPL, contrairement au RLDTR, ne contient aucune prescription sur la rénovation qui préciserait la LPPPLD: La décision attaquée n'est pas non plus contraire à la garantie de la propriété, protégée par l'art. 26 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) et l'art. 25 al. 1 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst.-VD; BLV 101.01). On rappelle à ce propos que la

jurisprudence considère que la réglementation instaurant un contrôle des loyers après transformations 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; TF 1C_110/2017 du 29 mai 2018 consid. 4.2, 1C_428/2017 du 1er mars 2018 consid. 2.1, 1C_16/2015 du 3 septembre 2015, 1C_68/2015 du 5 août 2015 consid. 2.3). Dans ce contexte, la seule obligation de demander une autorisation pour des travaux de rénovation d'une certaine importance ne constitue pas une restriction disproportionnée du droit de propriété. 3. La recourante a requis l'audition d'un témoin, à savoir de l'architecte qui a évalué les parts respectives d'entretien et de rénovation des travaux prévus. Le droit d'être entendu est une garantie constitutionnelle de nature formelle ancrée à l'art. 29 al. 2 Cst. ainsi qu'à l'art. 27 al. 2 Cst.-VD. Cela inclut pour les parties le droit de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à leur détriment, d'avoir accès au dossier, de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 137 II 266 consid. 3.2, 137 IV 33 consid. 9.2, 136 I 265 consid. 3.2, et les références citées.). Le droit d'être entendu découlant de l'art. 29 al. 2 Cst. ne comprend toutefois pas le droit d'être entendu oralement ni celui d'obtenir l'audition de témoins (ATF 130 II 425 consid. 2.1 p. 428). Le droit de faire administrer des preuves suppose que le fait à prouver soit pertinent, que le moyen de preuve proposé soit nécessaire pour constater ce fait et que la demande soit présentée selon les formes et délais prescrits (ATF 119 Ib 492 consid. 5b/bb). Il n'empêche pas l'autorité de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 138 III 374 consid. 4.3.2, 136 I 229 consid. 5.3). En l'occurrence, l'audition requise de l'architecte qui a évalué les parts respectives d'entretien et de rénovation des travaux prévus ne s'avère ni nécessaire, ni opportune, dès lors que la décision attaquée constitue une décision de principe et qu'elle n'examine pas le détail des travaux prévus en rapport avec le logement sis *****. 4. Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours et à la confirmation de la décision attaquée. Un émolument de justice est mis à la charge de la recourante, qui n'a pas droit à des dépens (art. 49 al. 1, 55 al. 1 LPA-VD).

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