

LDTR et LAAL

Principes et application pratique

Plan

LDTR/LAAL – Principes communs d'application (immeubles assujettis -
notion de pénurie)

1. LDTR – Opérations soumises
2. LDTR – Motifs d'autorisation
3. LDTR – Conditions – sanctions
4. LAAL – Opérations soumises
5. LAAL – Motifs d'autorisation - exemples
6. LAAL – Conditions
7. Conclusions

Introduction

La présente présentation décrit les principes d'application de deux lois cantonales visant à la préservation du parc locatif vaudois qui s'appliquent en cas de travaux ou de changement d'affectation de locaux d'habitation, d'une part, ou en cas d'aliénation d'appartements loués, d'autre part.

Ces bases légales sont :

Travaux/affectation

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 règlement d'application du 6 mai 1988 (RLDTR, RSV 840.15.1)

Aliénation d'appartements loués

Loi du 11 décembre 1989 concernant l'aliénation d'appartements loués (LAAL, RSV 840.13)

1. Principes communs d'application

1.1. But légal : Lutter contre la pénurie de logements en conservant sur le marché locatif certains types de logements répondant aux besoins prépondérants de la population. (but légal pas défini *ex lege* dans la LDTR ; art. 1 LAAL)

Ces législations ne visent pas à instaurer un contrôle général et permanent des loyers mais à instaurer, le cas échéant, pour les objets faisant partie de catégories « à pénurie », un contrôle des loyers en cas de travaux, respectivement en cas de vente. Elles visent à lutter contre la pénurie de logement catégorielle qui touche certains types d'appartements et qui n'affecte que certaines couches de la population, notamment celles à revenus bas, tout en permettant le bon entretien des immeubles.

LDTR / LAAL: surveillance du parc locatif (les objets)

Droit du bail: protection du locataire (les sujets de la relation de bail)

1.2. Moyen retenu : régime d'autorisation administrative (art. 2 LAAL ; art. 1 LDTR)

1.3. Conditions constitutionnelles : respect de la **garantie de la propriété**, plus particulièrement le principe de la **proportionnalité**

1.4. Pesée des intérêts : intérêts privés (intérêts du propriétaire, du locataire ou de l'acheteur, par exemple) et intérêts publics (accroissement de l'offre de logements, maintien durable des logements en location, bon entretien du parc locatif). L'intérêt général peut résider dans la construction d'ouvrages d'utilité publique (école, hôpital, route, etc.).

1.5 Les immeubles assujettis sont :

- les maisons d'habitation (art. 1 al. 1 LDTR)
- les appartements jusqu'alors loués (art. 2 al. 1 LAAL)

1.6 Les immeubles non assujettis sont :

- les maisons individuelles (art. 1 al. 3 LDTR ; art. 2 al. 2 LAAL)
- les appartements occupés en dernier lieu par leur propriétaire (idem)

1.7 La LAAL et la LDTR protègent les logements « à pénurie », soit ceux qui répondent aux besoins (prépondérants) de la population.

La LDTR s'applique dans les communes à pénurie (art. 2), dont le Conseil d'Etat dresse la liste (art. 3 RLDTR). La LAAL s'applique de facto.

La commune est consultée au premier chef pour apprécier cette notion dans son préavis dûment motivé (art. 6 LAAL ; art. 10 LDTR).

Critère quantitatif : taux de vacance par type de logement (1,5%).

Critères qualitatifs : loyer, nombre de pièces et de manière générale, caractéristiques (niveau d'équipement, matériaux, situation, surface, prix au m³ ECA, loyer objectif, par exemple). (art. 4 LDTR, applicable par analogie dans la LAAL)

La notion de pénurie est la même dans la LDTR et la LAAL

2. LDTR – Opérations soumises à autorisation – procédure

2.1. La démolition

2.2. La rénovation et la transformation

2.3. La dispense d'autorisation (travaux inférieurs aux 20% de la valeur ECA, cas particulier de la rénovation d'appartements isolés)

2.4. Le changement d'affectation

2.5 Préavis communal (Municipalité ou Office communal du logement)

2.6 CAMAC

2.7 Mesures techniques (inspection locale, expertise Mérip)

2.8 Décision DL

2.9 Recours

3. LDTR – Motifs d'autorisation (art. 4 al. 1 LDTR)

3.1. Refus de l'autorisation si l'immeuble contient des logements à pénurie (art. 3 LDTR). La jurisprudence retient que ce principe du refus ne doit pas être interprété à la lettre car la LDTR prévoit plusieurs motifs d'autorisation. Le refus est l'exception.

3.2. Motif de sécurité ou de salubrité (art. 4 al. 1)

Ce motif dépend de l'analyse technique du dossier par la DL. La DL pratique l'expertise Mérip (art. 10 al. 2 RLDTR) à titre de comparatif avec le projet.

En substance, cette méthode Mérip se fonde sur le constat visuel de dégradation des éléments techniques d'un bâtiment. 50 éléments (aménagements, façades, électricité, cuisines, sanitaires, etc.) sont analysés et codés de « a » (élément en bon état, sans intervention) à « d » (élément à remplacer). Un modèle informatique intégrant les données de base du bâtiment (nombre d'étages et de logements, style de toiture, etc.) permet de déterminer le coût théorique estimatif de réhabilitation du bâtiment.

3.3. Motif d'intérêt général (art. 4 al. 1)

Il peut s'agir de densifier une parcelle ou d'édifier un ouvrage d'utilité publique (école, route). La pratique de la DL est d'entrer en matière si un nombre supérieur de logements répondant aux besoins de la population est construit.

3. LDTR – Motifs d'autorisation (art. 4 al. 1 LDTR)

3.4. Circonstances commandant l'autorisation)

Il peut s'agir des besoins propres du propriétaire

3.5 Opportunité technique

La DL étudie au cas par cas les projets impliquant des restructurations

3.6. Loi sur l'énergie (art. 39 LVEne)

L'autorisation est octroyée en cas de rénovation ou transformation permettant une amélioration énergétique dont les avantages sont opportuns par rapport à l'investissement à consentir. Les travaux doivent être proportionnés et ne doivent pas avoir pour objectif de changer les logements de catégorie.

3.7. Défaut d'entretien intentionnel (art. 7 LDTR) ou négligence grave (art. 8 LDTR)

En cas de défaut d'entretien intentionnel ou de négligence grave du propriétaire, L'autorisation peut être refusée ou assortie de conditions

Depuis 2007, la DL a adapté sa pratique au nouvel article 14 al. 2 OBLF, qui permet de renter à 100 % les travaux énergétiques. Il distingue dans son analyse les travaux d'entretien, généralement rentés entre 50 % et 100 % selon la méthode de la valeur objective (voir ci-dessous), et les travaux à plus-value énergétique (panneaux solaires, isolation périphérique, pompes à chaleur, etc.), rentés à 100%. Le taux de rendement LDTR 2014 est de 4 % sur la base du taux hypothécaire de référence de l'OFL de 2 % (au 1er mars 2014).

La schéma de financement est le suivant :

Fonds propres (TAUX OFL + 1%)	20 % x 3 %	=	0,60%
1er rang (= TAUX OFL)	65 % x 2 %	=	1,3%
2ème rang (= TAUX OFL + 0,5%)	15 % x 2,5 %	=	0,375%
Charges (normes loi sur le logement)			1,7%

Rendement global admissible : **3,975 %**, arrondi à **4 %**

Méthode de la valeur objective – fixation de l'état locatif objectif :

La DL détermine la valeur objective sur la base des paramètres suivants :

- la valeur à neuf ECA (indice 120)
- le terrain (exprimé en %, en principe entre 15% à 25%)
- les aménagements extérieurs et divers, exprimés en % (de 8% à 12%).

La somme de ces critères donne la valeur à neuf objective de l'immeuble.

De ce montant, la DL déduit la vétusté de l'immeuble (en principe entre 0,5% et 1,2% par an, sur un maximum de 70 ans.

Ce calcul donne la valeur objective de l'immeuble avant travaux, en l'état.

La DL rentabilise la valeur objective à 4% pour obtenir l'état locatif objectif de l'immeuble.

L'état locatif objectif permet d'assurer l'entretien de l'objet à concurrence de 30% du loyer (réserve théorique d'entretien). La part de l'état locatif réel qui excède le 70% de l'état locatif objectif est considérée comme une réserve d'entretien et est déduite du rendement.

L'exemple théorique fictif suivant illustre ce mécanisme :

DONNEES GENERALES

Cube ECA		2'000.00
Prix au m3 selon police ECA		650.00
Date de construction		1955
Date de la demande		2014
Age théorique du bâtiment		59
Vétusté : (maximum 70 ans)	0.8	47%
Rendement admissible (taux technique selon LDTR)		4.00%

VALEUR OBJECTIVE

Valeur à neuf	68.00%	1'300'000
Terrain	22.00%	420'588
Aménagements extérieurs, taxes, divers.	10.00%	191'176
Total	100.00%	1'911'765
Déduction de vétusté		-613'600
Valeur objective (avec terrain)		1'298'165

REVENU LOCATIF OBJECTIF

Taux LDTR	4.00%	51'927.00
------------------	--------------	------------------

Exemple fictif

Exemple théorique 1

Si l'état locatif réel représente 90% de l'état locatif objectif, il y a une réserve théorique de 20%, soit la part qui excède le 70% de l'état locatif objectif. Les travaux d'entretien seront rentés à 80% (100% - la réserve de 20%).

Exemple théorique 2

Si l'état locatif réel est inférieur ou égal à 70% de l'état locatif objectif, il n'y a pas de réserve et les travaux sont rentés à 100%.

L'exemple théorique fictif suivant illustre les principes et mécanismes de la méthode :

POURCENTAGE ADMISSIBLE DU COUT DES TRAVAUX

Revenu locatif effectif		57'000.00		
Revenu locatif objectif		51'927.00		
Part d'entretien		109.77	70.00	39.77
Part maximum				100.00
Pourcentage admissible				60.23

TRAVAUX + AUGMENTATION

						% DE HAUSSE	CHF/M2/AN
Revenu locatif effectif					57'000	100.0%	145.41
Rendement des travaux	810'000	60.23%	487'867	4.00%	19'515		
Rendement travaux à 100% (DD)	90'000	100.00%	90'000	4.00%	3'600		
Travaux Mérip	900'000	64.21%	577'867		23'115		58.97
Revenu locatif admissible après travaux					80'115	140.6%	204.37

Loyer moyen par m2 /an

REVENU LOCATIF ADMISSIBLE

		m2	Avant	Après en %	Après au m1 lin.
1	1 pce	40	500	703	681
1	2 pces	55	650	914	937
1	3 pces	77	900	1'265	1'311
1	4 pces	99	1'200	1'687	1'686
1	5 pces	121	1'500	2'108	2'061
5		392	57'000	80'115	80'115
	CHF/m2/an		145	204	204

Le rendement dépend du ratio loyer objectif / loyer réel

Exceptions et cas particuliers :

En cas d'achat récent de l'immeuble où le propriétaire ne dispose concrètement pas d'une réserve d'entretien, la jurisprudence oblige la DL à permettre un rendement suffisant des fonds propres investis, pour autant que l'immeuble n'ait pas été acquis à un prix manifestement surfait.

Lorsque l'immeuble comprend de nombreux appartements vacants où que l'état locatif réel ne correspond manifestement pas à l'état de l'immeuble, la DL peut prendre pour base d'analyse, non pas les derniers loyers, mais l'état locatif objectif.

Les travaux réellement « à plus-value » (création justifiée d'un ascenseur, par exemple) ou s'inscrivant dans le cadre du développement durable ou de l'amélioration énergétique sont admis à 100%, la DL procédant à une répercussion différenciée des différents types de travaux.

3.8. Conclusions techniques

La DL analyse les travaux nécessaires et opportuns au cas par cas.

L'analyse financière d'un dossier peut amener la DL à fixer certaines limites concernant la répercussion des coûts de l'opération sur les loyers. Ce sera le cas, notamment, lorsqu'un immeuble aura été acquis à un prix manifestement surfait (art. 12 RLDTR).

4. LDTR - Conditions (art. 4 al. 3 LDTR)

- 4.1. Contrôle des loyers :** La DL peut assortir sa décision d'un contrôle des loyers jusqu'à dix ans. Le contrôle peut être limité à la première mise en location (art. 15 RLDTR) ou être de 3 ou 5 ans, en fonction de l'ampleur des travaux et de la situation de pénurie que connaît la commune. Elle est de dix ans en cas de transformation lourde ou de démolition/reconstruction. Il s'agit alors d'éviter des hausses de loyers qui iraient à l'encontre du but de la LDTR (rendement insuffisant, par exemple).
- 4.2 Compensation:** la DL peut exiger que, dans le nouvel immeuble, une substance au moins équivalente à celle avant travaux soit louée à un prix contrôlé analogue à celui de l'immeuble rénové (art. 4 al. 3), afin de compenser les logements transformés ou démolis. La jurisprudence n'admet pas que la DL contrôle plus de substance locative que celle avant travaux.

Les logements offerts en compensation sont définis au cas par cas en consultant la commune et le maître de l'ouvrage.

4. LDTR - Conditions (art. 4 al. 3 et 5 LDTR)

- 4.3. Soumission à autorisation pour la vente de l'immeuble** : l'autorisation LDTR est assortie d'une mention LDTR faisant obligation à l'acheteur de reprendre les conditions fixées en cas de vente avant ou en cours de travaux.
- 4.4. Limitation aux besoins propres** du bénéficiaire en cas de changement d'affectation de logement en local commercial ou autre, comme un cabinet médical, par exemple (art. 4 al. 5 LDTR).
- 4.5. Sanctions** : les sanctions prévues sont l'amende jusqu'à CHF 40'000.-- (art. 14 LDTR) qui peut être couplée à une créance compensatrice et la remise en état (art. 15 LDTR).
- 4.6. Rôle des communes** ; autorité de préavis (art. 10 LDTR), surveillance et contrôle et ordre d'exécuter les travaux indispensables.

5. LAAL – Opérations assujetties (art. 2 LAAL)

5.1. Les opérations assujetties

Est assujettie l'aliénation à titre onéreux, sous quelque forme que ce soit, d'un appartement jusqu'alors loué.

Les donations ou échanges sans soulte sont exclues de la LAAL.

5.2. Cas de la vente « en bloc »

Selon une jurisprudence de 2002 dite « des Cerisiers », la vente en bloc d'un immeuble n'est assujettie à autorisation que lorsqu'elle a principalement pour conséquence de « soustraire les logements au parc locatif », par une occupation en propriété par les acheteurs sitôt après l'achat.

L'acquisition « en bloc » d'un immeuble dans un but d'investissement avec le maintien durable en location de la majorité de la substance louée existante n'est pas soumise à la LAAL.

6. LAAL – Motifs d'autorisation (art. 4 LAAL)

6.1. Motifs ordinaires d'autorisation (art. 4 al. 1 LAAL)

L'autorisation est accordée lorsque le logement :

- n'entre pas dans une catégorie à pénurie (voir point 2, art. 4 al. 1 litt. a)
- est en PPE dès construction ou avant le 7 octobre 1989 (art. 4 al. 1 litt. b)
- est acquis sans contrainte par son locataire en place (art. 4 al. 1 litt. c).

6.2. Motifs exceptionnels d'autorisation (art. 4 al. 2 LAAL)

L'autorisation est accordée lorsqu'il existe des « circonstances commandant l'aliénation ». Ces circonstances étayées peuvent être personnelles (âge, santé, déménagement, famille, etc.), économiques (risque de faillite, etc.) ou tenir à la liquidation de régime de propriété (divorce, dissolution de société, succession, etc.).

6.3. Refus (art. 5 LAAL)

Lorsqu'aucune condition n'est remplie, l'autorisation est refusée. Le refus est l'*ultima ratio*, car, selon les débats LAAL, ce sont plus les conditions mises à la vente que le refus qui doivent permettre d'atteindre le but de la LAAL, à savoir maintenir des logements en location répondant aux besoins de la population.

7. LAAL – Conditions (art. 4 al. 3 LAAL)

L'autorisation peut être assortie de conditions « notamment concernant le relogement du locataire » (art. 4 al. 3 LAAL)

- 7.1. Relogement :** la jurisprudence récente retient que cette condition viole le droit fédéral car elle interfère dans les rapports bailleurs locataires. La jurisprudence plus ancienne l'a admise dans des cas particuliers (très longue durée du bail et loyer avantageux du logement).
- 7.2. Exigence du maintien durable du logement en location :** selon la jurisprudence de la CDAP, dans les cas exceptionnels de l'art. 4 al. 2 LAAL, la DL peut exiger que le logement vendu soit maintenu en location pour une durée de 5 ans.
- 7.3 Contrôle du loyer :** la même jurisprudence admet que, lorsque la DL exige le maintien en location d'un logement, elle peut instaurer un contrôle du loyer.
- 7.4. Contrôle du prix de vente :** la jurisprudence récente (arrêts de la CDAP de 2012) ne l'admet pas, faute de base légale expresse dans la LAAL. Dans certains cas, faute de pouvoir l'imposer, l'autorisation sera refusée.

8. Conclusions

La LAAL et la LDTR doivent s'appliquer en tenant compte des circonstances du cas d'espèce.

Pour la LDTR, il s'agit de ne pas décourager les investissements permettant d'assurer le bon entretien du parc existant ancien, d'une part, et les travaux énergétiques qui s'inscrivent dans une perspective de développement durable ou qui permettent de se conformer de manière raisonnable (sans investissement disproportionné) aux normes actuelles, notamment en matière d'accessibilité des personnes à mobilité réduite, d'autre part, tout en évitant que les logements sortent des catégories « à pénurie ».

Pour la LAAL, il s'agit de tenir compte des intérêts privés dûment étayés et, plus que d'interdire la vente, de s'assurer par des conditions de maintien durable en location et de contrôle du loyer que le logement reste durablement en location dans une catégorie répondant aux besoins de la population.