

VD_OMNI AC.2000.0155 vom 15. Oktober 2002

VD Tribunal cantonal, 2002-10-15, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2000.0155

FR: VD_OMNI AC.2000.0155 du 15 octobre 2002

IT: VD_OMNI AC.2000.0155 del 15 ottobre 2002

Regeste

SI CHISSIEZ BON ATTRAIT SA c/SLOG Lausanne | Critères pour la détermination des catégories de logements touchées par la pénurie. Importance des données statistiques (consid. 4). Fixation d'un loyer "objectif" pour déterminer si un logement entre dans une catégorie touchée par la pénurie : admissible, si le loyer recalculé assure un rendement suffisant (consid. 5).

Erwägungen

E. 1

10'609 15.59 % 544 549 222 41.57 % 2.09 %

E. 2

19'276 28.32 % 742 835 147 27.53 % 0.76 %

E. 2.06

% 0.18 % Totaux 68'065 100 % 534 100 % 0.78 % Nb. pièces Logements à loyers abordables (1) Logements à loyers élevés (2) Logements à loyers supérieurs (3) Loyers Nb. absolu Nombre en % (4) Loyers Nb. absolu Nombre en % (4) Loyers Nb absolu Nombre en % (4) 1 < 450 34 15.32 % 450 800 183 82.43 % > 800

E. 2.25

% 2 < 700

E. 3

22'175 32.58 % 938 1'172 130 24.34 % 0.59 %

E. 3.18

% (1) Loyers abordables : Loyers correspondant aux revenus de la majorité de la population (2) Loyers élevés : Loyers situés entre le niveau maximum supportable pour la majorité des ménages lausannois et le prix estimé des loyers de logements ordinaires et neufs (3) Loyers supérieurs : Loyers supérieurs au prix de logements ordinaires et neufs (4) Nombre de logements vacants par catégorie de loyer rapporté au total de logements vacants de même taille Dans le tableau susmentionné, le niveau maximum des loyers considérés comme abordables pour la majorité de la population est déterminé sur la base d'une ventilation de l'ensemble des ménages en différentes catégories (personnes seules, couples ou familles avec un enfant, familles avec deux enfants, etc.) elles-mêmes réparties dans différentes classes de revenu (revenu imposable net, avant déductions sociales) auxquelles sont appliqués un taux d'effort variable correspondant à la part maximum du revenu pouvant être affectée au logement. Le plafond de 1'200 fr. pour un appartement de trois pièces correspond ainsi à 24 % d'un revenu annuel de 60'000 fr.,

en-deçà duquel se trouvent 57 % des familles recherchant ce type d'appartement (couples sans enfant ou familles avec un enfant). Sur la base de ces données, le SEHL établit le niveau des loyers correspondant à un besoin prépondérant de la population lausannoise de la manière suivante : Logements Loyers déterminants (selon la demande solvable) Loyers maximum supportables Loyers comparatifs Parc lausannois Nombre de pièces Selon classes de revenus et taux d'effort Pondéré par le nombre de ménages par classes de revenus Pondéré par le nombre de logements du parc lausannois APRES TRAVAUX Loyers mensuels selon Statistiques OESES MIN MAX 1 425 350 339 350 et 450 544 2 425 700 677 450 et 700 742 3 1'200 1'035 1'016 1'040 et 1'200 938 4 1'515 1'380 1'355 1'380 et 1'515 1'250 5 et plus 1'515 1'724 1'694 1'515 et 1'725 1'648 Moyenne par pièces 339 346 339 315 et 372 341 b) Le dernier loyer de l'appartement de deux pièces au rez-de-chaussée est était, avant qu'il ne soit utilisé comme bureau par la société propriétaire, de 920 fr. par mois. L'appartement de deux pièces, au 2ème étage ouest, que la recourante envisage d'inclure dans son projet para-hôtelier, était loué 850 fr. par mois. Quant aux loyers des appartements d'une pièce et de trois pièces réunis pour former quatre appartements de quatre pièces, ils étaient respectivement de 682 et 1452 fr. par mois, selon les indications du SEHL. Tous ces appartements atteignaient ainsi des prix excédant la limite maximum permettant de les considérer comme répondant aux besoins de la majorité de la population. Invité à exposer sur quelle base il avait considéré qu'ils entraient néanmoins dans des catégories où sévit la pénurie, le Service du logement relativise l'importance qu'il convient à ses yeux d'accorder à la statistique communale, qui ne fournirait qu'une indication; il conviendrait " de procéder dans tous les cas à une analyse objective de l'ensemble des circonstances de chaque cas d'espèce avant de statuer, ne serait-ce que pour garantir une égalité de traitement sur l'ensemble du territoire cantonal ". Cette approche s'imposerait d'autant plus " que l'ensemble des communes concernées ne disposent pas d'indicateurs chiffrés aussi précis que ceux dont peuvent disposer les communes plus importantes dotées d'un office spécialisé en matière de logement ". Cette argumentation ne convainc guère. Le fait que dans la plupart des communes aucunes données statistiques ne soient disponibles rend certes l'application de la LDTR (comme celle de la loi du 11 décembre 1989 concernant l'aliénation d'appartements loués) passablement aléatoire, pour ne pas dire chaotique, mais ne constitue en aucune façon une raison d'ignorer ces données là où elles sont disponibles, ou de s'écarter sans motif suffisant des conclusions qui peuvent en être tirées. Le respect de l'égalité de traitement et la sécurité juridique postuleraient plutôt que l'on développe sur l'ensemble du canton des instruments permettant d'appliquer les lois susmentionnées sur la base de données objectives ou qu'on exprime de manière plus précise que ne le fait l'art. 4 RDTR quelles sont les catégories de logements répondant à un besoin de la population. c) Le Service du logement rappelle certes que dans plusieurs arrêts le Tribunal administratif a relativisé l'importance qu'il convenait de donner aux statistiques communales et que, pour déterminer si un logement entrait ou non dans une catégorie touchée par la pénurie, il fallait également faire intervenir d'autres critères d'appréciation comme les caractéristiques intrinsèques de l'habitation concernée, la qualité générale de l'immeuble ou encore la vocation du quartier (v. arrêts FO 94/0036 du 13 novembre 1996, consid. 3d; GE 93/0059 du 12 juin 1997, consid. 3; FO 97/0037 du 7 juillet 1999, consid. 5c; FO 98/0019 du 8 octobre 1999, consid. 3b/aa). Le Service du logement se réfère plus particulièrement à l'arrêt GE 93/0059 dans lequel le Tribunal administratif avait considéré qu'un logement de deux pièces à 852 fr. par mois pouvait être considéré comme entrant dans une catégorie " à pénurie ", même si les statistiques établies par l'autorité communale

qualifiaient son loyer d'élevé. On observera toutefois que cet arrêt, fort peu motivé sur ce point, paraît étendre de manière discutable la portée du précédent auquel il fait référence (arrêt GE 93/0059 du 12 juin 1997) : dans cette affaire en effet, le Tribunal administratif avait d'abord constaté que, par son loyer, l'appartement en cause ne répondait pas aux besoins de la majorité de la population, mais entraît au contraire dans la catégorie des logements à loyer élevé selon la répartition effectuée par le SEHL, et que, de surcroît, ses caractéristiques intrinsèques (surfaces généreuses, grande hauteur de pièces, plafonds moulurés et boiseries ouvragées, parquets de qualité, cheminée de salon), de même que la qualité générale de l'immeuble dans son ensemble, en faisait dès l'origine un logement de type résidentiel, n'entrant a priori pas dans les catégories où sévit la pénurie. L'arrêt FO 98/0019 du 8 octobre 1999 comporte une motivation analogue. On ne peut pas en déduire, inversement, que l'appartement qui ne présenterait aucune caractéristique de luxe entrerait de facto dans les catégories où sévit la pénurie, malgré un loyer (non abusif selon les critères du droit privé) qui le rendrait inabordable à la majeure partie de la population. Comme l'a rappelé plus récemment le Tribunal administratif, savoir si un logement appartient à une catégorie touchée par la pénurie dépend en premier lieu de la statistique des logements vacants; il faut ensuite apprécier si le logement en cause, par son prix, appartient ou non à une catégorie où sévit la pénurie, soit une catégorie répondant à un besoin de la population; enfin, l'appréciation prendra en compte, comme l'indique l'art. 4 RDTR, les caractéristiques générales du logement considéré (cf. arrêt AC 00/0082 du 13 décembre 2000, consid. 3a/aa). On ne saurait dès lors considérer, comme le fait le Service du logement, que les appartements litigieux appartiennent à une catégorie où sévit la pénurie du seul fait qu'ils se trouvent dans un immeuble bien situé, dans un quartier calme et tranquille, entouré de verdure, proche des transports urbains et des commerces, à vingt minutes à pied de la gare et du centre ville. d) Le SEHL observe pour sa part que son évaluation des loyers maximum qui peuvent être considérés comme accessibles à la majeure partie de la population se fonde sur le revenu net des contribuables lausannois, selon le ch. 20 de la déclaration d'impôt, " mais que les moyens financiers réels des lausannois sont supérieurs de 20 % à 27 % selon les catégories de revenus ". On comprend cependant mal quelle conclusion il faudrait tirer de cette constatation : la part du revenu excédant le revenu net correspond à des dépenses (frais d'acquisition du revenu, intérêts passifs, primes d'assurance, etc.) qui grèvent le budget des ménages en plus des montants nécessaires pour l'entretien et le logement; elle n'est donc pas disponible pour acquitter des loyers plus élevés que ceux que l'on considère comme admissibles à l'issue d'une analyse fondée sur les revenus nets. On observera de surcroît qu'à Genève les appartements d'une et de deux pièces (avec cuisine) sont considérés comme accessibles à la majorité de la population lorsqu'ils sont compris entre 400 et 537 fr. 50 par mois, respectivement 600 et 806 fr. 25 (v. art. 6 al. 3 de la loi du 25 janvier 1996 sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation - L 5 20). Avec une limite supérieure de 450, respectivement 700 fr. par mois, on voit que les appartements considérés par le SEHL comme abordables pour la majorité des lausannois se trouvent exactement dans ces fourchettes. Quant au montant de 1'200 fr. par mois pour un appartement de trois pièces, il est plus élevé que la limite supérieure genevoise pour un appartement correspondant (1'075 fr. par mois). Cette comparaison montre que, pour cette dernière catégorie d'appartements en tout cas, la limite lausannoise n'est pas sous-évaluée. e) C'est enfin à tort que le Service du logement prétend que ces limites reviendraient à vider la loi de sa substance en excluant de son champ d'application 75 % des appartements à louer. Il est en effet inexact de tirer de la statistique du SEHL que

" seuls 24,34 % des logements à Lausanne répondraient encore aux besoins de la population ". Cette proportion se rapporte exclusivement au nombre de logements vacants à loyers abordables (130) par rapport à l'ensemble des logements vacants au 1er juin 2000 (534). Elle ne correspond évidemment pas à la part des logements à loyers abordables par rapport à l'ensemble du parc lausannois des appartements à louer. 5. Selon le SEHL les appartements litigieux appartiendraient néanmoins à une catégorie où sévit la pénurie dans la mesure où leur " loyer objectif calculé " devrait se situer aux alentours de 554 fr. pour une pièce, 834 pour deux pièces et 1'133 pour trois pièces. Pour sa part le Service du logement relève qu'il a renoncé à procéder à une calculation de la valeur objective des appartements avant travaux, mais que ce mode de faire aurait vraisemblablement abouti à la prise en compte de loyers plus bas que les loyers réels. Il se réfère à cet égard à une " pratique constante " du Tribunal administratif qui consisterait à permettre à l'autorité de s'écarter du dernier loyer convenu. En fait, il s'agit plus exactement d'une pratique du Service du logement que le Tribunal administratif a cautionné à plusieurs reprises, mais dans des circonstances diverses, et dont il serait abusif de tirer une règle générale. Dans un arrêt du 13 décembre 2000, le Tribunal administratif a d'ailleurs observé que cette méthode de calcul des loyers ne paraissait pas à l'abri de toute critique (v. AC 00/0082, consid. 3a/dd/bbb, p. 11). Dans l'arrêt FO 94/0036 du 13 novembre 1996, le Tribunal administratif s'exprimait en ces termes : " Pour déterminer si, de par son prix, l'appartement litigieux répond à un besoin de la population, on ne saurait s'en tenir au montant du loyer payé par le dernier locataire. Ce loyer peut en effet, selon les circonstances, se situer à un niveau supérieur ou inférieur à celui (non abusif) pour lequel l'appartement pourrait être remis sur le marché de la location ". Il a ainsi admis que le Service du logement prenne en considération un loyer " objectif " compris entre 1'046 et 1'308 fr. par mois pour un appartement de cinq pièces de 157 m² dans un immeuble ancien, le dernier loyer, de 660 fr. par mois, représentant manifestement un prix de faveur. Un arrêt du 12 juin 1997 a confirmé que le loyer payé par le dernier locataire n'était pas déterminant suivant les circonstances (GE 93/0059, consid. 3, p. 10). Dans une autre affaire, où la propriétaire soutenait qu'au prix où les appartements litigieux devraient être mis en location pour lui assurer une rentabilité convenable, ils ne seraient plus accessibles à la majeure partie de la population, le tribunal s'était aussi rallié aux loyers "objectifs" fixés par le Service du logement, dont les calculs se fondaient sur une évaluation de la valeur de l'immeuble, rentabilisé à 7 %. Il avait toutefois vérifié que l'état locatif résultant de cette évaluation permettait d'assurer un rendement équitable des fonds propres investis, selon les critères du droit privé en matière de protection contre les loyers abusifs (arrêt AC 94/0250 du 26 juin 1997). La manière dont le Service du logement calcule le loyer " objectif " varie selon les cas. En règle générale, il commence par déterminer, en fonction du volume du bâtiment (ou des seuls appartements en cause), une valeur à neuf estimée sur la base d'un coût de construction standard, puis opère une déduction de vétusté, soit par l'application d'un coefficient annuel, soit en retranchant le coût des travaux nécessaires à une remise en état selon les standards actuels de confort. L'état locatif admissible est déduit du montant ainsi obtenu (valeur intrinsèque) en le multipliant par un coefficient équivalant au taux hypothécaire de référence, augmenté de 1,5 % (pour des exemples de ce type de calculs, v. notamment arrêts FO 97/0037 du 7 juillet 1999, consid. 5a/bb, p. 7; AC 94/0250 du 26 juin 1997, consid. 3c, p. 5; RDAF 2001 I 344, consid. 5a, p. 360). Malgré son caractère schématique, une telle évaluation peut se justifier et reste compatible avec la garantie de la propriété, pour autant que les loyers recalculés assurent au propriétaire un rendement suffisant des fonds propres qu'il a investis dans l'acquisition et la

rénovation de l'immeuble en cause (v. ATF 1P.705/2000 du 24 septembre 2001, RDAF 2002 p. 49, consid. 3c, p. 60). En l'occurrence on a vu que le Service du logement avait renoncé à procéder à une calculation de la valeur objective des appartements avant travaux. Quant au SEHL, on ignore sur quelles bases il se fonde pour fixer des loyers " objectifs " sensiblement inférieurs à ceux qui résultent de l'état locatif. Les dossiers produits ne contiennent pas les éléments de calcul permettant de justifier les chiffres avancés, ni de vérifier que de tels loyers assureraient à la recourante un rendement suffisant de ses fonds propres. Dans ces conditions, il apparaît que l'autorité intimée n'a pas suffisamment motivé et documenté sa conviction que les appartements concernés appartiennent à des catégories où sévit la pénurie. Le principe inquisitorial, qui domine la procédure administrative (ATF 111 II 284 c. 2; Pierre Moor, Droit administratif, vol. II, ch. 2.2.6.3, p. 175), impose à l'autorité d'établir d'office l'ensemble des faits déterminants avant de rendre sa décision (ATF 110 V 52 c. 4a et la jurisprudence citée); elle doit entreprendre elle-même les investigations nécessaires (en requérant au besoin la collaboration des intéressés) pour établir ces faits (Imboden/Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechts-prechung, Nr. 88 B I, p. 550). La décision attaquée ne répond manifestement pas à ces exigences. Il n'appartient pas au tribunal de céans d'y remédier en procédant lui-même aux investigations nécessaires. Un tel procédé aurait pour effet de priver l'intéressée d'une instance de recours (dont la fonction est d'assurer le contrôle de la légalité - voire dans certains cas de l'opportunité - d'une décision censée prise aux termes d'une procédure complète et régulière, et non de remédier aux carences de l'autorité de première instance). Il convient dès lors d'annuler la décision attaquée et de renvoyer la cause au Service du logement, afin qu'il statue à nouveau, sur la base d'un examen complet de la situation.

E. 4

9'823 14.43 % 1'250 1'578 24 4.49 % 0.24 %

E. 5

et + 6'182 9.08 % 1'648 2'133 11

E. 7

4.76 % 700 1'200 139 94.56 % > 1'200 1 0.68 % 3 < 1'200 76 58.46 % 1'200 1'600 49 37.69 % > 1'600 5 3.85 % 4 < 1'515

E. 9

37.50 % 1'515 2'000

E. 12

50.00 % > 2'000 3 12.50 % 5 et + < 1'700 4 36.36. % 1'700 2'600 4 36.36 % > 2'600 3 27.27 % Totaux 130 24.34 % 387 72.47 %

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