



**Direction générale du territoire
et du logement**
Avenue de l'Université 5
1014 Lausanne
www.vd.ch/dgtl

POLITIQUE CANTONALE DU LOGEMENT

**BILAN POLITIQUE DES 8 ANS DE MISE EN ŒUVRE DE LA LOI
SUR LA PRÉSERVATION ET LA PROMOTION DU PARC LOCATIF
(LPPPL)**

**Etat de Vaud – Direction générale du territoire et du logement (DGTL)
le 3 septembre 2026**

BIBLIOGRAPHIE	4
ANNEXE	4
1 INTRODUCTION	1
1.1 la politique cantonale du logement	1
1.2 Méthodologie	1
1.3 Contexte et objectifs de la LPPPL (art. 1 LPPPL)	2
1.4 Evolutions sur le plan démographique, social et économique	6
2 PRESERVATION DU PARC LOCATIF	9
2.1 Principes généraux	9
2.1.1 Constats et analyse des données	9
2.1.2 Objets parlementaires liés	15
2.1.3 Modifications entreprises depuis l'entrée en vigueur de la lpppl	16
2.2 Autorisations en cas de travaux ou de changement d'affectation (art. 6 et 8 à 18 LPPPL)	16
2.2.1 Constats et analyse des données	16
2.2.2 Objets parlementaires liés	27
2.2.3 Modifications entreprises depuis l'entrée en vigueur de la LPPPL	28
2.3 Autorisations en cas d'aliénation d'un logement loué (art. 7 à 9 et 19 à 24 LPPPL)	29
2.3.1 Constats et analyse des données	29
2.3.2 Objets parlementaires liés	34
2.3.3 Modifications entreprises depuis l'entrée en vigueur de la LPPPL	34
2.4 Sanctions (art. 25 et 26 LPPPL)	34
2.4.1 Constats et analyse des données	34
2.4.2 Objets parlementaires liés	35
2.4.3 Modifications entreprises depuis l'entrée en vigueur de la LPPPL	35
3. PROMOTION DU PARC LOCATIF	36
3.1 Logements d'utilité publique (art. 27 LPPPL)	36
3.1.1 Constats et analyse des données	36
3.1.2 Objets parlementaires liés	41
3.1.3 Modifications entreprises depuis l'entree en vigueur de la lpppl	41
3.2 Mesures en matière d'aménagement du territoire et de police des constructions	41

3.2.1	Fixation de quotas dans les plans et règlements d'affectation communaux	41
3.2.2	Bonus liés à la construction de logements d'utilité publique	44
3.2.3	Objets parlementaires liés	46
3.2.4	Modifications entreprises depuis l'entrée en vigueur de la LPPPL	46
3.3	Droit d'emption (art. 30 LPPPL)	47
3.3.1	Constats et analyse de données	47
3.3.2	Objets parlementaires liés	47
3.3.3	Modifications entreprises depuis l'entrée en vigueur de la LPPPL	47
3.4	Droit de préemption (art. 31 à 38 LPPPL)	48
3.4.1	Constats et analyse de données	48
3.4.2	Objets parlementaires liés	53
3.4.3	Modifications entreprises depuis l'entrée en vigueur de la LPPPL	54
4.	ENJEUX PERSISTANTS ET PERSPECTIVES	54
5.	PISTES D'ADAPTATION ET SUITE DES TRAVAUX	56
6.	CONCLUSION	58

BIBLIOGRAPHIE

Canton de Vaud. Votation cantonale du 12 février 2017 – Référendum sur la loi sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL). Brochure explicative officielle. Lausanne, 2017.

Canton de Vaud. Observatoire vaudois du logement. Lausanne. <https://www.vd.ch/territoire-et-construction/observatoire-du-logement>

Canton de Vaud. Statistique Vaud – Construction et logement. Lausanne. Consulté le 17 juillet 2026.

Hausmann, U. (2017). Gutachten zu Art. 270 OR mit Fokus auf « Wohnungsnot » und « Wohnungsmangel ». Etude réalisée pour le compte du SVIT Suisse. Zurich, 6 octobre 2017. Disponible à l'adresse : https://www.svit.ch/sites/default/files/2019-08/svit_wohnungsnott_gutachten_1711.pdf (consulté le 20 juillet 2026)

Interface Politikstudien Forschung Beratung et IDHEAP. Evaluation de la politique du Canton de Vaud. Rapport à l'intention de la Direction générale du territoire et du logement (DGTL) du Canton de Vaud. Lausanne, 2023.

Interface Politikstudien Forschung Beratung. Analyse des liens entre la production de logements et la politique d'aménagement du territoire. Rapport à l'intention de la Direction générale du territoire et du logement (DGTL) du Canton de Vaud. Lausanne, 2024.

Parti socialiste vaudois (PSV) (2025). Brochure de présentation de l'initiative populaire cantonale « STOP aux hausses de loyer, STOP aux renvois de locataires ». Disponible à l'adresser : https://www.sp-ps.ch/wp-content/uploads/2025/08/Site_initiative_logement.pdf (consulté le 20 juillet 2026)

ANNEXE

Benchmark intercantonal des politiques du logement en Suisse

1 INTRODUCTION

1.1 LA POLITIQUE CANTONALE DU LOGEMENT

La politique cantonale du logement du canton de Vaud repose sur deux lois complémentaires : la loi sur le logement (LL) du 9 septembre 1975 et la loi sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018. La LL constitue le socle historique de la politique du logement. Elle permet au Canton de soutenir financièrement la réalisation, la rénovation et l'exploitation de logements répondant à un intérêt public, notamment par l'octroi d'aides à fonds perdus, de prêts et de cautionnements. En contrepartie, les logements bénéficiant de ces aides font l'objet d'un contrôle des loyers et, selon les catégories, des conditions d'occupation. Avant l'entrée en vigueur de la LPPPL, le volet relatif à la préservation du parc locatif était régi par deux lois distinctes : la loi concernant la démolition, la transformation et la rénovation de maisons d'habitation (LDTR) et la loi sur l'aliénation d'appartements loués (LAAL). Ces deux lois ont été abrogées en 2018 et intégrées dans la LPPPL, qui regroupe désormais au sein d'un même texte les mesures de préservation du parc locatif et les outils de promotion du logement. La LPPPL complète ainsi le dispositif de la LL en introduisant des instruments d'aménagement du territoire destinés à favoriser la création de logements d'utilité publique (LUP), tels que les quotas de LUP, les bonus de droits à bâtir ou encore le droit de préemption. Elle définit également quatre catégories de LUP. Trois d'entre elles existaient déjà sous le régime de la LL : les logements à loyers modérés (LLM), les logements pour étudiants (LE) et les logements protégés (LP), aujourd'hui dénommés logements adaptés avec accompagnement (LADA). La LPPPL a introduit une quatrième catégorie, les logements à loyers abordables (LLA), destinée principalement à la classe moyenne. Contrairement aux autres catégories de LUP, les LLA ne bénéficient d'aucune aide financière de l'Etat ; leur caractère d'utilité publique repose sur un encadrement des loyers et des conditions prévues par la LPPPL.

1.2 MÉTHODOLOGIE

Le présent bilan LPPPL s'appuie sur les observations de la Direction du logement (DIL), en charge de la mise en œuvre de la loi, ainsi que sur les données statistiques construites depuis l'entrée en vigueur de la LPPPL en 2018. Il se nourrit également des résultats de deux études mandatées par la Direction générale du territoire et du logement (DGTL)¹ pour disposer d'une analyse externe et indépendante de la politique cantonale du logement. Ces études, réalisées par le bureau lausannois Interface, reposent sur une méthodologie mixte, combinant une analyse documentaire approfondie des bases légales, des mesures et des aides existantes, avec une approche comparative intégrant les politiques du logement d'autres cantons. Elles s'appuient surtout sur un important travail de terrain : une trentaine d'entretiens avec des acteurs directement impliqués dans la politique du

¹ Interface Politikstudien Forschung Beratung et IDHEAP. Evaluation de la politique du Canton de Vaud. Rapport à l'intention de la Direction générale du territoire et du logement (DGTL) du Canton de Vaud. Lausanne, 2023.
Interface Politikstudien Forschung Beratung. Analyse des liens entre la production de logements et la politique d'aménagement du territoire. Rapport à l'intention de la Direction générale du territoire et du logement (DGTL) du Canton de Vaud. Lausanne, 2024.

logement vaudoise, complétés par des entretiens ciblés avec des acteurs de l'aménagement du territoire, ainsi qu'une enquête en ligne menée auprès des communes vaudoises, ayant recueilli un taux de réponse de 41%. Cette démarche a permis de recueillir un retour concret et opérationnel des acteurs concernés, en particulier des communes, sur les objectifs poursuivis, la répartition des compétences entre niveaux institutionnels et les effets des mesures mises en œuvre. Les enseignements tirés de ces travaux, notamment ceux relatifs aux liens entre production de logements et aménagement du territoire, ont été intégrés dans les réflexions du présent bilan LPPPL, en vue d'identifier des leviers d'action et d'améliorer la cohérence globale de la politique cantonale du logement.

La Vision logement :

Une approche globale et coordonnée de la politique du logement

En sus de ces différents éléments, la Vision logement, publiée en juin 2025, constitue le cadre stratégique cantonal visant à répondre à la pénurie de logements dans une approche transversale intégrant les Etudes Interface aux enjeux du logement, de l'aménagement du territoire, de la qualité de vie et de l'acceptabilité des projets. Cette politique cantonale a été élaborée à la suite de travaux d'analyse, d'études et de démarches participatives par le biais de tables rondes organisées avec tous les acteurs du logement. Elle vise à renforcer les conditions-cadres nécessaires à une production de logements suffisante, adaptée et durable.

La Vision logement s'articule autour de quatre axes stratégiques :

1. **Simplifier les procédures** afin d'accélérer la production de logements
2. **Mobiliser le foncier et flexibiliser le cadre réglementaire** pour favoriser une densification ciblée et adaptée
3. **Favoriser l'accessibilité à tous les types de logements**, notamment aux logements abordables
4. **Mobiliser les acteurs autour des enjeux du logement** et renforcer l'acceptabilité des projets

Dans ce cadre, la LPPPL constitue déjà l'un des outils contribuant à la mise en œuvre de cette stratégie globale, aux côtés des politiques d'aménagement du territoire et des autres leviers cantonaux.

1.3 CONTEXTE ET OBJECTIFS DE LA LPPPL (ART. 1 LPPPL)

Le Grand Conseil a adopté le 10 mai 2016 la Loi sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL), qui a été acceptée par référendum en février 2017 par les citoyens du canton de Vaud. Le "oui" l'a emporté avec 55,5 % des voix, contre 44,5 % de "non", pour une participation de 48,3%. La loi constituait un contre-projet du Conseil d'Etat à l'initiative populaire « Stop à la pénurie de logement » déposée par l'ASLOCA et bénéficiait du soutien de la majorité des partis de gauche et d'une partie du centre. Le référendum avait été lancé principalement par des représentants des milieux immobiliers et des partis de droite.

- **Contexte dans lequel la LPPPL a été votée en 2017**

La forte pénurie de logements qui sévit dans le canton depuis plus de 15 ans a provoqué une importante augmentation des loyers des appartements locatifs. Cette hausse a obligé une part considérable de la classe moyenne à éloigner son domicile de son lieu de travail ou de ses centres d'intérêts, dans le seul but de trouver un loyer adapté à son revenu.² En 2017, sept districts sur dix étaient à pénurie.

- **Les apports de la LPPPL**

La LPPPL comprend un ensemble de nouvelles dispositions permettant aux communes et aux investisseurs de soutenir la construction de logements d'utilité publique (LUP), parmi lesquels elle introduit une nouvelle catégorie, les logements à loyer abordable (LLA). Ouverts à l'ensemble de la population, les LLA ont des loyers plafonnés, ne nécessitent pas de subventions publiques et assurent un rendement raisonnable pour l'investisseur.

La LPPPL permet aux communes d'introduire un quota de LUP dans les plans d'affectation. Elle prévoit par ailleurs un bonus de surface constructible de 10 % en faveur des propriétaires qui créent des LUP sur des parcelles déjà affectées à l'habitation. Pour autant que certaines conditions soient remplies, les communes peuvent en outre exercer un droit de préemption afin de garantir la réalisation à court terme de LUP sur un terrain.

Pour préserver le parc locatif, la LPPPL a repris et fusionné deux lois existantes, la LDTR (loi sur la démolition, la transformation et la rénovation de maison d'habitation, ainsi que l'utilisation de logements à d'autres fins que l'habitation) et la LAAL (loi concernant l'aliénation d'appartements loués), tout en les simplifiant, avec quelques adaptations. Elle veille à maintenir les logements faisant l'objet de transformations ou de rénovations dans une catégorie répondant aux besoins de la population en empêchant leur loyer d'augmenter d'une manière disproportionnée, sans entraver l'adaptation énergétique et fonctionnelle des immeubles.

- **Objectif de la loi**

Conformément à son article premier et à l'interprétation constante de la jurisprudence, la LPPPL poursuit un double objectif, à la fois défensif et proactif, pour lutter contre la pénurie de logements dans le Canton de Vaud.

Premier objectif : la préservation du parc locatif existant

L'objectif est de conserver sur le marché des logements loués qui correspondent aux besoins de la population, en luttant contre les phénomènes qui réduisent ce parc locatif. Cet objectif se décline en trois axes principaux :

² Canton de Vaud, Votation cantonale du 12 février 2017 – Référendum sur la loi sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL), brochure explicative officielle, 2017, p.3.

- *Lutter contre la pénurie quantitative* : la loi vise à empêcher la disparition physique de logements locatifs. Pour ce faire, elle soumet à une autorisation administrative la démolition d'immeubles d'habitation et le changement d'affectation de logements en locaux commerciaux ou administratifs ;
- *Lutter contre la pénurie qualitative* : la loi cherche à éviter que des logements abordables ne soient transformés en appartements à prix onéreux, devenant ainsi inaccessibles à une grande partie de la population. Elle soumet donc à autorisation les rénovations d'importance qui, par leur ampleur, entraînent une hausse de loyer significative et modifient le standard du logement.
- *Contrôler la conversion en propriété par étages (PPE)* : pour freiner la diminution du nombre d'appartements disponibles à la location, la loi soumet à autorisation l'aliénation de logements loués, notamment leur vente sous forme de PPE.

Second objectif : la promotion de la construction de nouveaux logements

L'objectif est d'augmenter l'offre de logements neufs qui correspondent aux besoins de la population, en se concentrant sur la création de logements d'utilité publique (LUP).

- *Créer des logements d'utilité publique (LUP)* : la loi encourage activement la construction de logements à loyers modérés, abordables, de logements pour étudiants, ou de logements protégés/LADA, tels que définis à l'art. 27 LPPPL.
- *Doter les communes d'outils d'intervention* : pour atteindre cet objectif, la LPPPL met à disposition des communes des instruments de politique foncière (quotas, bonus, droit d'emption et de préemption) dans le but d'y réaliser des LUP.

Ces deux objectifs sont intrinsèquement liés et visent un but commun : assurer une offre de logements suffisante et abordable pour la population vaudoise, en réponse à une situation de pénurie avérée.

- **Distinction entre droit public et droit privé (LPPPL et droit du bail)**

La LPPPL est une loi cantonale de droit public. Elle s'inscrit dans un rapport vertical entre l'Etat et les administrés : le canton exerce un contrôle et une surveillance sur le parc locatif dans un but d'intérêt public (lutte contre la pénurie de logements, préservation du parc locatif, maîtrise de l'affectation du parc immobilier).

Le droit du bail, quant à lui, relève du droit privé fédéral, principalement des articles 253ss CO. Il régit un rapport horizontal entre deux particuliers, bailleur et locataire, dans le cadre d'un contrat synallagmatique. Sa finalité est d'assurer un équilibre contractuel entre les parties, notamment par une protection du locataire contre les loyers abusifs (art. 269ss CO) et contre les résiliations abusives (art. 271ss CO).

La LPPPL permet notamment à l'administration cantonale de :

- soumettre à autorisation certaines opérations sur le parc locatif (démolition, transformation, rénovation lourde, changement d'affectation) ;
- imposer, dans ce cadre, des conditions de portée générale sur un immeuble donné, telles qu'un plafond de loyer ;
- soumettre à autorisation la vente de biens immobiliers loués dans les limites de la loi.

En revanche, certaines actions relèvent exclusivement du droit privé fédéral et ne permettent pas à l'administration cantonale d'agir :

- statuer sur un litige individuel entre un bailleur et un locataire ;
- se prononcer sur le caractère abusif d'un loyer au sens de l'art. 269 CO ou une contestation de hausse de loyer ;
- intervenir dans une procédure de résiliation de bail ;
- arbitrer, de manière générale, tout différend relevant du rapport contractuel entre les parties.

Ces questions relèvent en effet exclusivement de la juridiction civile fédérale, par la voie de la conciliation puis, le cas échéant, du Tribunal des baux. L'administration cantonale n'a ni la légitimité, ni la compétence légale pour s'y substituer.

Cette différenciation constitue une limite imposée par la répartition constitutionnelle des compétences entre la Confédération et les cantons. Toute intervention de l'administration cantonale dans un rapport de bail individuel, en dehors du cadre strict de la LPPPL, excéderait la compétence légale et serait susceptible d'annulation pour ce motif.

Lorsqu'un plafond de loyer a été fixé par décision LPPPL dans le cadre d'une rénovation, ce plafond constitue une limite opposable dans le rapport de bail, mais le locataire conserve la faculté de contester ce loyer, y compris en deçà du plafond, s'il l'estime abusif au sens du droit fédéral. Les deux voies restent donc distinctes et ne se confondent pas.

De même, une résiliation de bail à loyer intervenant dans le cadre d'une rénovation d'immeuble ne peut être empêchée par l'administration cantonale sous peine d'empiéter sur le droit privé fédéral. Seules les autorités de conciliation en matière de bail à loyer sont compétentes.

- **Comparaison intercantonale**

Sur 26 cantons suisses, seuls dix disposent d'un programme cantonal de logement actif selon le recensement de l'Office fédéral du logement (OFL) ; les 16 autres cantons ne disposent d'aucun dispositif propre. Parmi les cantons actifs, nous pouvons citer les cantons de Vaud, Genève, Zurich (politique communale) et Bâle-Ville.

Entre ces quatre cantons, le canton de Vaud dispose de l'arsenal juridique le plus étoffé, comme cela apparaît sur l'annexe intitulée « Benchmark intercantonale des politiques du logement en Suisse » et plus particulièrement au point 2 « Grille de complétude des instruments ».

Si le canton de Genève va un peu plus loin en matière de quotas de LUP (1/3 des nouveaux logements sur tout le territoire cantonal), force est de constater que le canton de Vaud, par la LPPPL, est le seul à disposer d'un panel aussi important.

Le canton de Vaud reste le seul à disposer simultanément d'une typologie de LUP à quatre catégories incluant un segment ouvert à la classe moyenne sans subvention publique (les logements à loyers abordables), d'un bonus de construction incitatif, d'un droit de préemption communal et d'une réglementation intégrée des locations de courte durée, autant d'instruments absents ou plus limités dans les neuf autres cantons documentés.

1.4 EVOLUTIONS SUR LE PLAN DÉMOGRAPHIQUE, SOCIAL ET ÉCONOMIQUE

Depuis 1975, plusieurs changements structurels ont modifié les besoins et les défis, amenant à l'élaboration d'une nouvelle loi, la LPPPL. Depuis l'entrée en vigueur de la LPPPL en 2018, les changements structurels ont poursuivi leur tendance et se sont encore amplifiés.

1. Croissance démographique soutenue

Selon les dernières perspectives démographiques établies par Statistique Vaud, qui proposent plusieurs scénarios pour l'évolution de la population à moyen et long terme, le scénario moyen — considéré comme le plus probable — prévoit que le canton franchira le cap d'environ 1 000 000 d'habitants autour de 2044. Cette projection repose sur des hypothèses prudentes en matière de fécondité, mortalité et migrations et s'inscrit dans une tendance de croissance continue jusqu'en 2050. Cette dynamique démographique souligne la nécessité d'adapter l'offre de logements pour répondre à une demande croissante, tout en intégrant les enjeux territoriaux et socio-économiques associés à une population toujours plus nombreuse, en particulier dans certaines zones urbaines et périurbaines.

2. Changements dans les ménages

La taille moyenne des ménages est en diminution, avec une augmentation marquée des ménages d'une ou deux personnes. Cette évolution s'explique notamment par le vieillissement de la population, qui se traduit par un nombre croissant de personnes âgées vivant seules, mais aussi par l'augmentation du nombre de divorces, qui contribue à la fragmentation des ménages. Parallèlement, le vieillissement démographique génère des besoins spécifiques en matière de logement, en particulier pour des logements adaptés et, dans certains cas, assortis de prestations d'accompagnement. En outre, cette évolution s'accompagne d'une hausse de la surface de logement consommée par personne. Alors qu'elle s'élevait à 42 m² par habitant en 2013, elle atteint 43,3 m² en 2024, accentuant la pression sur la production de logements et les besoins en surface résidentielle.

3. Contraintes territoriales et de densité

L'urbanisation croissante exerce une pression accrue sur le foncier, en particulier à proximité des centres urbains et des axes de transports publics. Cette dynamique renforce la nécessité de maîtriser la croissance immobilière, afin de concilier la production de logements avec la protection des zones périurbaines et rurales, des terres agricoles et des espaces naturels.

Parallèlement, la mise en œuvre de projets de densification ou de nouvelles constructions se heurte de plus en plus fréquemment à des oppositions, qu'il s'agisse de recours individuels ou d'initiatives populaires visant à freiner, voire à empêcher, de nouveaux développements immobiliers. Ces résistances contribuent à ralentir la réalisation de projets et à limiter l'offre de logements.

4. Evolution des coûts

La hausse des coûts de construction, des prix du foncier, des procédures liées aux permis de construire ainsi que le renforcement des normes, notamment en matière d'isolation, d'environnement et d'efficacité énergétique, renchérissent globalement la production de logements. A cela s'ajoute, dans certains secteurs, une thésaurisation des terrains constructibles qui limite la mise sur le marché de nouveaux logements et accentue la pression sur les prix. Ces augmentations de coûts se répercutent sur les loyers, qui pèsent de manière croissante sur le budget des ménages, en particulier ceux à revenus modestes ou intermédiaires. Cette pression est d'autant plus marquée que, malgré la récente baisse des taux d'intérêt, les loyers continuent d'augmenter, traduisant des dynamiques structurelles du marché du logement largement indépendantes de l'évolution conjoncturelle du coût du financement.

5. Attractivité économique du canton

L'attractivité économique du canton de Vaud constitue un moteur important de la croissance démographique et exerce, à ce titre, une pression accrue sur le marché du logement. Cette attractivité se traduit par un solde migratoire durablement positif, qui explique près de deux tiers de l'augmentation de la population cantonale. Les nouveaux arrivants proviennent à la fois de l'étranger — principalement des pays européens — et d'autres cantons suisses, en particulier des cantons limitrophes et des grands pôles urbains.

Ces flux migratoires, alimentés par le dynamisme du marché de l'emploi, les pôles de formation et la qualité du cadre de vie, renforcent la demande en logements, notamment dans les zones urbaines et bien desservies du canton.

6. Entraves à la mobilité résidentielle

Beaucoup de locataires disposent d'un espace habitable inadéquat par rapport à leurs besoins. Certaines personnes se trouvent dans des espaces trop grands, par exemple à la suite du départ des enfants du foyer familial, mais il leur coûterait trop cher de déménager pour des logements plus petits affichant souvent des loyers plus élevés. À l'inverse, beaucoup de familles avec enfants vivent dans des logements suroccupés. Le droit du bail actuel creuse en effet les différences entre loyer existant et loyer nouveau. Les ménages sont, dès lors, pénalisés au lieu d'être récompensés quand ils adaptent la taille de leur espace de vie.

De manière générale, le niveau des déménagements reste modéré (environ 10 % par an) et la mobilité résidentielle apparaît en diminution ou en stagnation récente. Cette évolution contribue à renforcer une forme d'immobilité résidentielle, dans un contexte de pénurie persistante de logements.

Effets sur la pénurie de logements

Ces changements structurels ont contribué à une augmentation marquée des besoins en logements et à un renforcement des tensions sur le marché immobilier vaudois. Les indicateurs de pénurie fournis par Stat VD témoignent d'une dégradation progressive de la situation : alors qu'en 2017 la pénurie concernait 7 districts sur 10, elle s'étend aujourd'hui à l'ensemble des districts du canton, traduisant un déséquilibre désormais généralisé entre l'offre et la demande.

Selon les perspectives établies par Statistique Vaud, la production de logements attendue à court terme ne permettra pas, à elle seule, de répondre simultanément à la croissance démographique, à l'évolution des structures de ménages et au retard accumulé en matière de construction. Les tensions sur le marché du logement devraient ainsi persister, en particulier dans les zones urbaines et bien desservies.

Dans ce contexte, la LPPPL conserve toute sa pertinence en tant qu'outil de soutien et d'orientation de la politique du logement cantonale. Elle ne saurait toutefois, à elle seule, répondre à l'ensemble des facteurs structurels qui alimentent la pénurie de logements. La réponse à ces défis appelle une approche coordonnée des politiques publiques, dans laquelle la politique de l'aménagement du territoire joue un rôle central et complémentaire, notamment pour créer les conditions permettant une production de logements suffisante, adaptée et durable.

2 PRESERVATION DU PARC LOCATIF

2.1 PRINCIPES GÉNÉRAUX

2.1.1 CONSTATS ET ANALYSE DES DONNÉES

- Définition de la pénurie – Champ d’application territorial (art.2 LPPPL)

Art. 2 LPPPL

¹ Il y a pénurie au sens de la loi lorsque le taux global de logements vacants, à l’échelle du district, est durablement inférieur à 1.50% ; ce taux est déterminé en prenant la moyenne, sur les trois dernières années, du taux de logements vacants établi annuellement par le département en charge de la statistique.

² Les dispositions du présent Titre s’appliquent uniquement dans les districts où sévit la pénurie de logements au sens de l’alinéa 1. Le Conseil d’Etat en arrête la liste et la publie annuellement dans la Feuille des avis officiels.

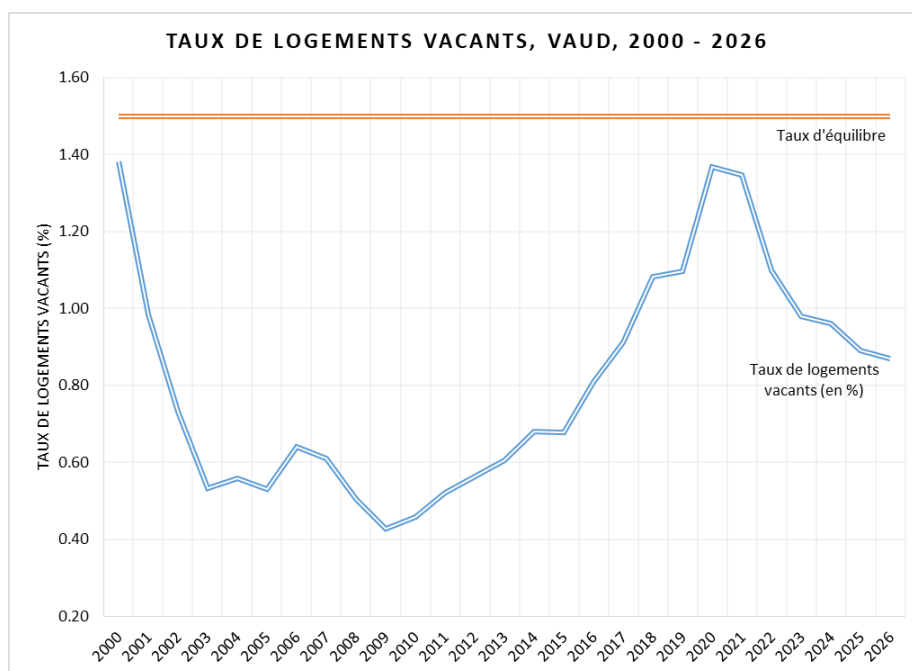
³ Sur proposition dûment motivée de la municipalité, une commune dans laquelle la situation du marché du logement est significativement différente, du point de vue quantitatif et qualitatif, de celle prévalant à l’échelle du district ou très particulière en regard de la situation cantonale, peut demander au Conseil d’Etat soit à être retirée de la liste prévue à l’alinéa 2, soit à y figurer.

⁴ Lorsque la pénurie est prononcée, soit lorsque le taux de logements vacants défini à l’alinéa 1 est inférieur à 1%, les articles 14 et 21 de la présente loi prévoient des modalités particulières d’application.

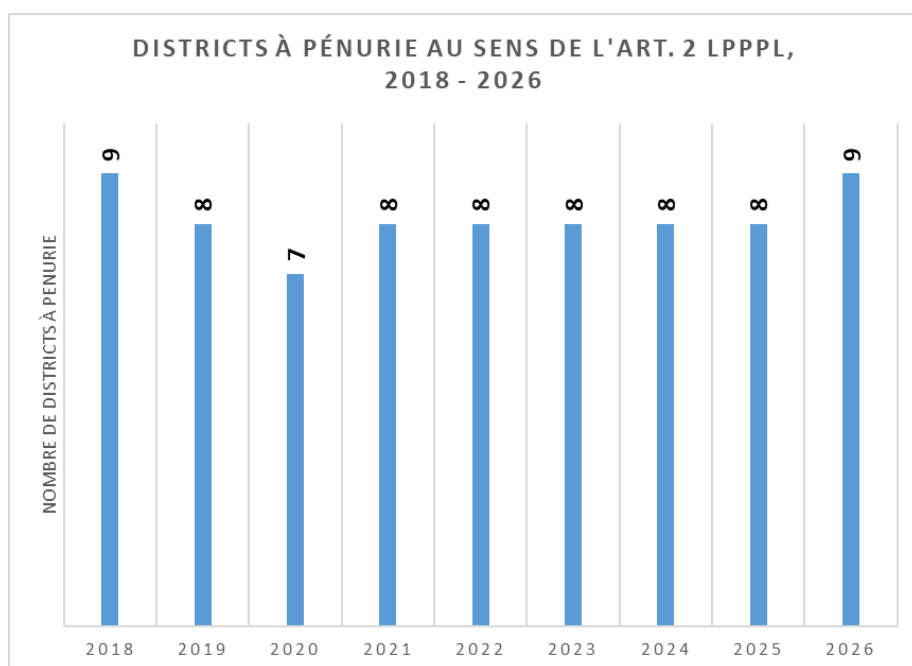
L’alinéa 2 de cet article mentionne qu’en matière de préservation du parc locatif, la LPPPL ne s’applique qu’aux districts où sévit la pénurie de logements. Cela signifie que tout district dont la pénurie de logement n’a pas été prononcée par le Conseil d’Etat, n’est pas soumis aux restrictions imposées par la LPPPL en cas rénovation, transformation ou changement d’affectation d’un immeuble loué, ainsi qu’en matière de vente d’un tel immeuble.

Au contraire, tous les districts dont la pénurie a été prononcée par le Conseil d’Etat, doivent se soumettre aux règles fixées dans la LPPPL en matière de préservation du parc locatif. Nous verrons plus loin à quel moment un district est considéré comme étant en situation de pénurie de logements.

Il convient de rappeler que le canton de Vaud se trouve en situation de pénurie de logements depuis le début des années 2000. Le taux de logements vacants ne cesse de diminuer et s'établit au 1^{er} juin 2026 à 0.87%, soit bien en dessous du taux d'équilibre de 1.5%.



Au niveau des districts, le constat est le suivant :



Le nombre de districts vaudois considérés comme étant en situation de pénurie au sens de l'art. 2 LPPPL (moyenne sur les 3 dernières années) demeure très élevé sur l'ensemble de la période 2018 – 2026. Après une légère amélioration observée en 2020, avec sept districts concernés, la situation s'est à nouveau tendue dès 2021. En 2026, neuf districts sur dix sont à nouveau considérés comme étant à pénurie. Cette évolution illustre le caractère structurel des tensions sur le marché du logement dans le canton de Vaud, malgré une légère détente observée ponctuellement dans certains districts périphériques (principalement les districts d'Aigle, Broye-Vully et Jura-Nord vaudois).

L'article 2 du RLPPPL introduit une flexibilité utile pour les communes qui connaissent une pénurie de logements alors que leur district n'est pas reconnu comme tel. Ces communes ont la possibilité de demander à figurer tout de même sur la liste publiée annuellement par le Conseil d'Etat. Ainsi, la ville d'Yverdon-les-Bains y a recouru dès 2022, alors même que le district du Jura-Nord vaudois demeurerait hors pénurie (taux de vacance de 0.93% pour la ville contre 1.57% pour le district en 2022 ; 0.85% contre 1.59% en 2023). En revanche, aucune commune n'a demandé son retrait.

Selon l'étude du 14 février 2023 menée par Interface³, certaines personnes interrogées ont relevé que le taux de vacance tel que défini dans la LPPPL ne reflétait pas suffisamment les besoins du terrain, dès lors qu'il englobe l'ensemble des catégories de logements. Les différenciations souhaitées concernaient notamment celle entre logements locatifs et logements en propriété, ou encore selon la taille des logements disponibles.

A cet égard, il convient toutefois de relever que le taux de logements vacants actuellement utilisé repose sur des bases légales fédérales (loi sur la statistique fédérale (LSF) du 9 octobre 1992 et ordonnance sur la statistique fédérale (OStatF) du 30 avril 2025), appliquées de manière harmonisée à l'échelle nationale. Cette définition intègre plusieurs critères complexes, notamment la disponibilité effective du logement sur le marché à une date de référence donnée. Si des indicateurs plus ciblés pourraient présenter un intérêt analytique complémentaire, leur mise en œuvre soulèverait d'importants enjeux méthodologiques et juridiques. En particulier, la création de catégories différenciées nécessiterait de définir de nouveaux seuils de référence pour qualifier une situation de pénurie, seuils qui ne pourraient plus être ceux actuellement prévus par la LPPPL. Or, selon Statistique Vaud, il n'existe pas de méthode scientifique permettant de fixer de manière irréfutable de tels seuils, ce qui impliquerait nécessairement des arbitrages politiques. Par ailleurs, même en cas de développement d'indicateurs complémentaires, les communes et le canton devraient continuer à conduire l'enquête sur les logements vacants selon la définition fédérale actuelle.

Or, ce seuil correspond à celui fixé par la plupart des autres cantons bénéficiant d'une politique de logement (cf. liste des cantons en annexe).

Il faut enfin rappeler que, quand bien même des indicateurs complémentaires seraient développés, les communes et le canton demeureraient tenus de conduire l'enquête sur les logements vacants selon la définition fédérale en vigueur, celle-ci découlant d'une obligation légale de niveau fédéral.

³ Interface Politikstudien Forschung Beratung et IDHEAP (2023). Evaluation de la politique du logement du Canton de Vaud. Rapport réalisé sur mandat de la Direction générale du territoire et du logement (DGTL). Lausanne.

Un examen comparatif des méthodes appliquées dans les autres cantons romands et alémaniques confirme que l'approche vaudoise n'est pas en retrait par rapport aux pratiques cantonales existantes. Sur les dix cantons ayant introduit un mécanisme légal lié au taux de logements vacants, la majorité, à savoir Fribourg, Bâle-Ville, Lucerne, Zoug et Zurich, se limite à un taux cantonal global et indifférencié, sans aucune segmentation géographique ou par catégorie de logements. Le canton de Vaud, en retenant un taux différencié par district et lissé sur une moyenne de trois ans, applique d'ores et déjà une méthode plus affinée que celle en vigueur dans la majorité des cantons suisses dotés d'un dispositif comparable.

Seuls deux cantons vont plus loin dans la différenciation : Genève, qui calcule un taux par catégorie de pièces, et Neuchâtel, qui différencie par commune et, dans certains cas, par catégorie de pièces. Berne, à l'instar de Vaud, retient une différenciation géographique, par arrondissement administratif.

Il convient cependant de relever que cette granularité accrue ne procède pas d'une méthode statistique plus rigoureuse ou plus scientifiquement fondée : elle répond à des finalités juridiques distinctes. A Genève, le seuil de 2 % s'inscrit dans le dispositif de contrôle des loyers après rénovation prévu par la LDTR, tandis qu'à Neuchâtel la différenciation communale découle du champ d'application de la LVAL. Dans les deux cas, le seuil retenu résulte, comme pour le Canton de Vaud, d'un choix du législateur cantonal plutôt que d'un calcul objectif.

Cette absence de fondement scientifique univoque a du reste été relevée dans une expertise mandatée par le secteur immobilier (SVIT Suisse)⁴, qui souligne que les seuils cantonaux actuellement en usage, qu'il s'agisse de 1,5 %, 1,8 % ou 2 %, reposent pour l'essentiel sur des études datant de plusieurs décennies, jamais réactualisées à la lumière des conditions de marché contemporaines. Le canton de Vaud ne se trouve donc pas en décalage méthodologique par rapport aux autres cantons : à l'instar de ces derniers, il applique la définition statistique fédérale unique et harmonisée, et la différenciation qu'il pratique déjà par district le situe parmi les cantons les plus avancés en la matière, aux côtés de Berne.

Le seul élément qui pourrait apporter une meilleure fiabilité de ce calcul, serait que la méthode de travail appliquée par chacune des communes soit élaborée de manière la plus sérieuse possible, ceci afin de garantir un résultat qui corresponde à la réalité de chacun de leur territoire.

Il est par ailleurs intéressant de relever que, selon l'étude Interface, plus de la moitié des communes situées dans un district touché par la pénurie ne considèrent pas nécessairement la lutte contre la pénurie de logements comme une priorité communale. Ce constat met en évidence l'hétérogénéité des réalités locales et des enjeux territoriaux, y compris au sein de districts statistiquement reconnus comme étant en situation de pénurie.

De manière générale, l'étude montre toutefois que les objectifs poursuivis par la LPPPL sont largement considérés comme pertinents dans le contexte actuel de pénurie de logements. Elle met

⁴ Hausmann, U. (2017). Gutachten zu Art. 270 OR mit Fokus auf « Wohnungsnot » und « Wohnungsmangel ». Etude réalisée pour le compte du SVIT Suisse. Zurich, 6 octobre 2017. Disponible à l'adresse : https://www.svit.ch/sites/default/files/2019-08/svit_wohnungsnot_gutachten_1711.pdf?utm_source=chatgpt.com (consulté le 20 juillet 2026)

également en évidence la nécessité de conserver un cadre harmonisé à l'échelle cantonale tout en ménageant une certaine flexibilité permettant de tenir compte des spécificités locales.

- **Logements ou opérations exclus du champ d'application (art.3 LPPPL)**

Art. 3 LPPPL

¹ Sont exclus du champ d'application du présent Titre :

- les immeubles d'habitation comprenant jusqu'à deux logements et ceux de trois logements, pour autant que l'un des trois logements ait été occupé en dernier lieu par son propriétaire, un proche parent de celui-ci, un allié ou un partenaire enregistré ;
- les logements occupés en dernier lieu par le propriétaire, un proche parent de celui-ci, un allié ou un partenaire enregistré ;
- les immeubles ou les logements loués dont la valeur à neuf assurance incendie (ECA) est supérieure à CHF 750.-/m³ (à l'indice 117, 100 = 1990) ;
- les logements d'une surface habitable nette intra muros de 150 m² et plus ;
- l'aliénation « en bloc » à un même acheteur d'un immeuble d'habitation ou de la totalité des lots d'une propriété par étages appartenant à un même propriétaire, lorsque ce transfert est prévu à titre d'investissement et n'a pas pour conséquence de soustraire du parc locatif la majorité des logements concernés.

Les exclusions prévues à l'art. 3 LPPPL ont une portée double : un immeuble qui en relève échappe à la fois aux autorisations en cas de vente de bien immobilier loué qu'en cas de travaux, démolition, changement d'affectation (volet préservation de la LPPPL) et au droit de préemption communal (art. 31 ss LPPPL), ce qui en fait un enjeu stratégique tant pour les propriétaires que pour les communes.

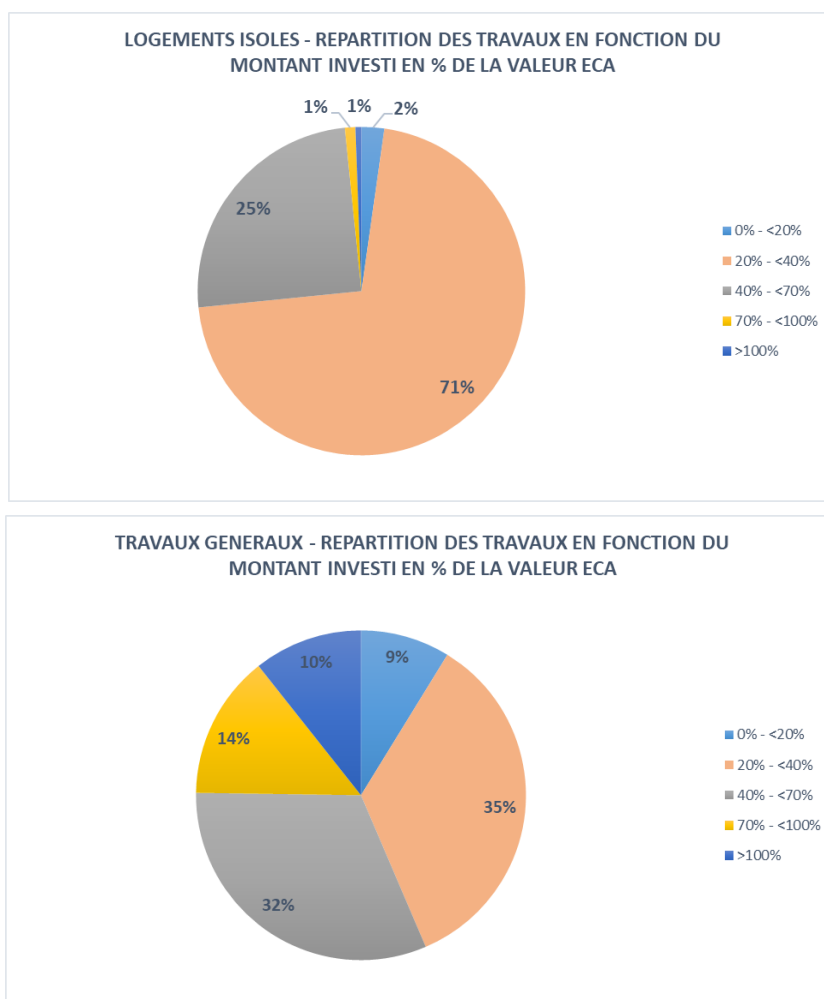
L'art. 3 al. 1 let. c LPPPL en particulier, prévoit que les immeubles dont la valeur à neuf ECA est supérieure à CHF 750.-/ m³ (à l'indice 117, 100 = 1990), sortent du champ d'application de la loi. Le but était d'exclure les logements de luxe du contrôle de la LPPPL. Or, la valeur ECA des immeubles a augmenté de manière inattendue en raison de plusieurs facteurs, dont celui de la prise en compte dans le calcul des normes sismiques, ainsi que le renchérissement significatif des coûts de la construction qui va au-delà de l'augmentation de l'IPC.

Cela implique que certains immeubles, pourtant dans le cœur de cible de la LPPPL, sortent de son champ d'application. Ces immeubles se situent parfois dans des quartiers populaires et dans lesquels les loyers correspondent parfaitement aux besoins de la population.

Il est également constaté que les immeubles qui sortent de terre dépassent en règle générale cette valeur, même lorsqu'ils sont entièrement dévoués à des LUP.

Les graphiques ci-dessous mettent d'ailleurs en évidence que les interventions concernées par la LPPPL portent majoritairement sur des travaux d'ampleur modérée au regard de la valeur ECA des immeubles. La majorité des dossiers concernent des travaux représentant entre 20% et 40% de la valeur ECA des immeubles, tant pour les logements isolés que pour les travaux généraux. Les interventions dépassant 70% de la valeur ECA demeurent quant à elles minoritaires. Ces résultats

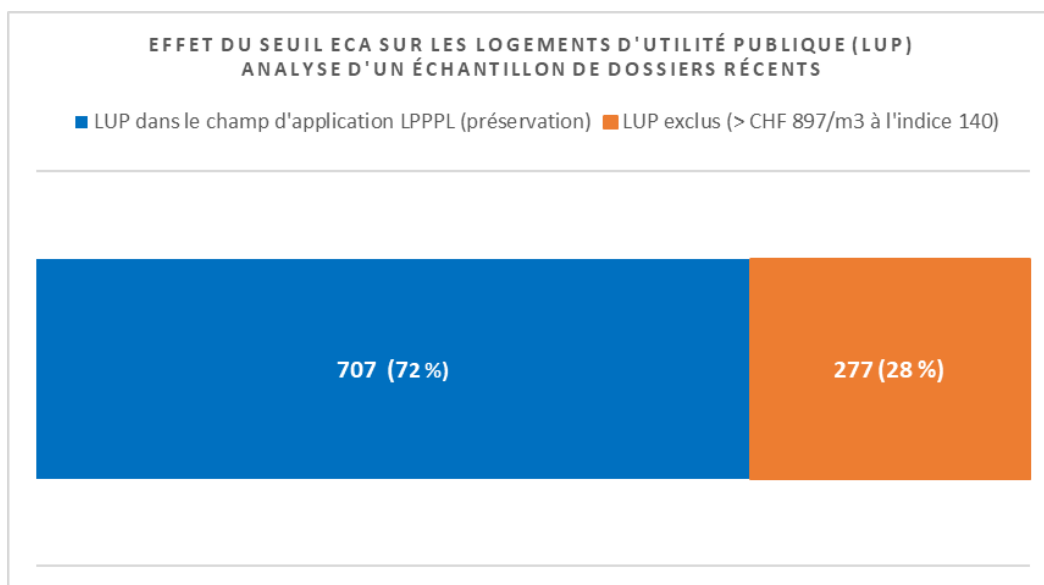
mettent en évidence que le dispositif de préservation du parc locatif s'applique avant tout aux travaux les plus fréquemment réalisés. Son champ d'application ne se limite donc pas aux rénovations lourdes, mais permet également d'encadrer les interventions courantes et moins conséquentes susceptibles d'entraîner des hausses de loyers ou une disparition progressive des logements répondant aux besoins de la population.



Ces données tendent à montrer que la LPPPL s'applique principalement à des opérations de rénovation courante du parc locatif existant, et non uniquement à des transformations exceptionnelles ou à des immeubles luxueux.

Dans ce contexte, l'augmentation générale des valeurs ECA peut conduire à exclure du champ d'application de la loi certains immeubles qui correspondent pourtant pleinement au parc locatif visé par la LPPPL, y compris dans des quartiers populaires ou pour des projets comportant des logements d'utilité publique (LUP).

L'analyse d'un échantillon de dossiers récents de LUP montre qu'environ 28% de ce type de logements dépassent désormais le seuil ECA prévu à l'art. 3 al.1 let. c LPPPL et sortent ainsi du champ d'application du volet préservation de la LPPPL.



Légende : Le seuil légal de CHF 750.-/m³ prévu à l'art. 3 al. 1 let.c LPPPL correspond à une valeur établie à l'indice ECA 117 (base 1990). Afin de permettre la comparaison avec les valeurs ECA actuelles des dossiers analysés, ce seuil a été actualisé à CHF 897.-/m³ à l'indice 140, qui était en vigueur au moment des calculs. A titre indicatif, l'indice ECA s'élève aujourd'hui à 142.

Cette situation concerne des projets qui correspondent pourtant pleinement aux objectifs de la politique cantonale du logement. Elle intervient dans un contexte de hausse des coûts de construction et de renforcement des exigences applicables aux constructions récentes. Ce constat appelle un réexamen du seuil, dont les modalités sont évoquées au chapitre 5.

2.1.2 OBJETS PARLEMENTAIRES LIÉS

Aucun objet parlementaire lié à ces questions n'a été déposé au Grand Conseil vaudois.

Le parti socialiste vaudois (PS) a toutefois lancé l'initiative « *STOP aux hausses de loyer, STOP aux renvois de locataires* »⁵. Celle-ci propose d'augmenter la limite de la valeur ECA pour l'exclusion du champ d'application à 1'000 frs/m³ (à l'indice 140, 100=1990). Un recours est actuellement pendant concernant cet objet.

⁵ **Parti socialiste vaudois (PSV)** (2025). Brochure de présentation de l'initiative populaire cantonale « *STOP aux hausses de loyer, STOP aux renvois de locataires* ». Disponible à l'adresser : https://www.sp-ps.ch/wp-content/uploads/2025/08/Site_initiative_logement.pdf (consulté le 20 juillet 2026)

2.1.3 MODIFICATIONS ENTREPRISES DEPUIS L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA LPPPL

Aucune modification n'a été opérée concernant les principes généraux de la préservation du parc locatif.

Le calcul du seuil de pénurie dans la loi sur l'utilisation d'une formule officielle au changement de locataire (LFOCL), déclenchant l'usage de la formule officielle, a été modifié en 2021 afin d'être harmonisé avec la définition de la pénurie de logement donnée par l'art. 2 LPPPL, soit la moyenne sur les trois dernières années du taux de pénurie de logements vacants établi annuellement par le département en charge de la statistique.

Le principe consistant à appliquer le dispositif de préservation en fonction de la situation de pénurie propre à chaque district a, quant à lui, été maintenu. Cette approche permet de tenir compte des réalités territoriales locales, tout en laissant aux communes qui le souhaitent la possibilité de se soumettre volontairement au dispositif. Ce mécanisme est généralement perçu de manière positive par les acteurs concernés, dans la mesure où il permet une mise en œuvre différenciée et adaptée aux besoins locaux en matière de logement.

2.2 AUTORISATIONS EN CAS DE TRAVAUX OU DE CHANGEMENT D'AFFECTATION (ART. 6 ET 8 À 18 LPPPL)

2.2.1 CONSTATS ET ANALYSE DES DONNÉES

- Logements isolés (art. 6 al.2 LPPPL) – augmentation de la charge de travail

Art. 6 al. 2 LPPPL – Dépôt de la requête en cas de travaux ou de changement d'affectation

² Lorsque les travaux ne consistent qu'en la rénovation d'un maximum de deux appartements isolés dans un immeuble locatif, la demande est adressée au département, qui statue en procédure simplifiée.

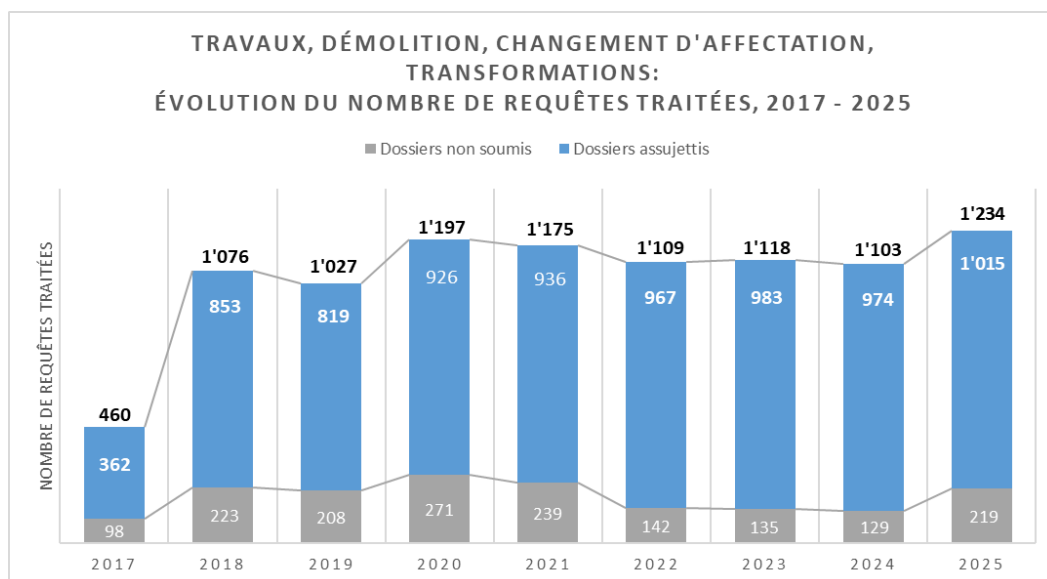
Cette disposition ne figurait pas dans l'ancienne LDTR. Elle a eu pour conséquence une augmentation importante et une complexification des demandes d'autorisation pour logements isolés.

Les contrôles se complexifient car les durées de contrôle se chevauchent. On peut avoir des travaux généraux (façade etc.) avec une certaine durée de contrôle, puis quelques années plus tard des travaux dans un logement isolé avec une nouvelle durée de contrôle. Cela rend l'établissement des baux à loyer compliqué. Les montants arrêtés ne sont pas les mêmes : un montant est fixé pour les travaux généraux et un autre montant est fixé pour les travaux dans le logement isolé.

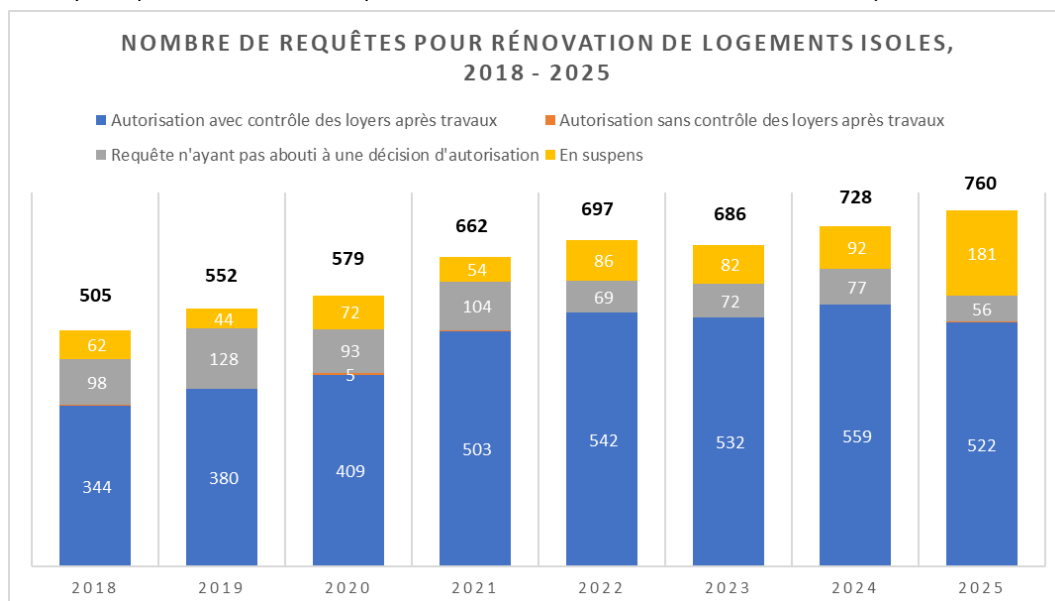
La DIL ne dispose par ailleurs pas d'un système informatique capable de gérer ces situations imbriquées, dont la fréquence augmente. Le suivi des contrôles en devient d'autant plus exigeant sur le plan administratif.

Il est intéressant de noter que la problématique est la même pour les propriétaires ou les gérances qui doivent parfois jongler entre des durées de contrôle différenciées dans un même immeuble.

Les ressources à disposition de la DIL pour le traitement de ces dossiers supplémentaires n'ayant pas évolué depuis l'entrée en vigueur de la LPPPL, ces nouvelles demandes occasionnent des retards dans la prise de décision. L'entrée en vigueur de la LPPPL en 2018 a eu pour conséquence immédiate une augmentation du nombre de requêtes de 134%. En effet, le nombre total de requêtes en 2017 était de 460 et a augmenté à 1'076 en 2018.

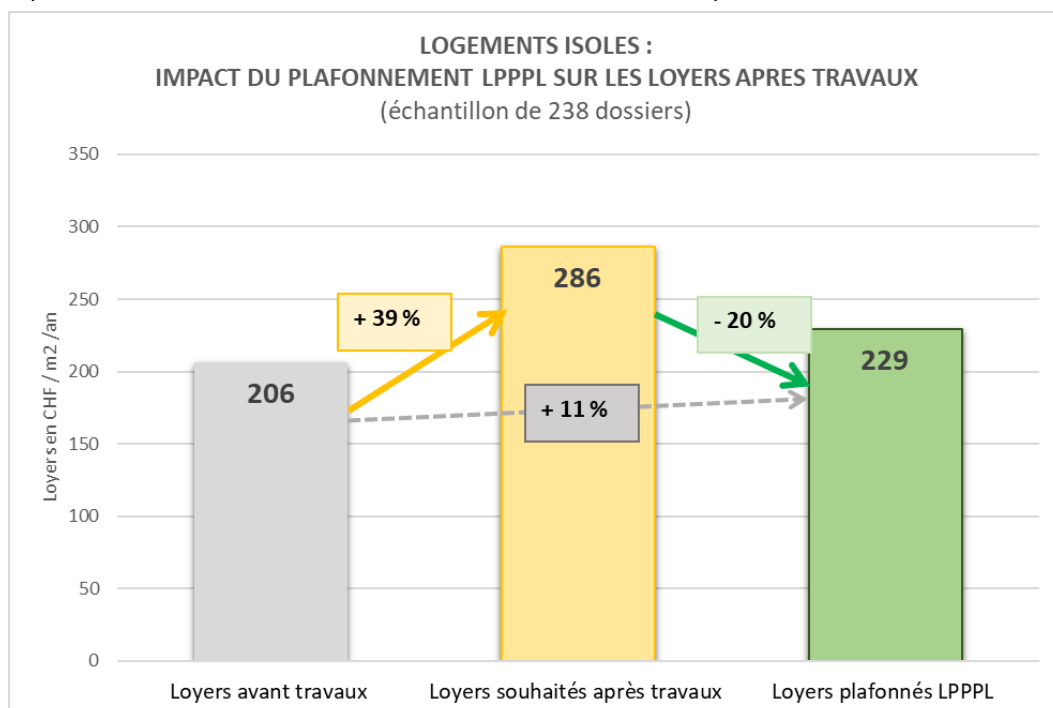


Cette augmentation est essentiellement due aux rénovations de logements isolés qui, jusqu'à l'entrée en vigueur de la LPPPL, n'étaient pas soumises à autorisation. Les statistiques montrent en effet que ce type de dossiers représente désormais une part importante des requêtes traitées chaque année. La majorité de ces demandes aboutissent à des autorisations assorties d'un contrôle des loyers après travaux, tandis que les autorisations sans contrôle demeurent quasi inexistantes.



- **Effet du plafonnement LPPPL sur l'évolution des loyers après rénovation**

L'analyse d'un échantillon aléatoire de 238 dossiers met en évidence l'impact concret du mécanisme de plafonnement prévu par la LPPPL sur les loyers après travaux. Avant rénovation, les loyers moyens des logements concernés s'élevaient à CHF 206.-/m² /an. A la suite des travaux, les loyers initialement souhaités par les propriétaires atteignaient en moyenne CHF 286.-/m²/an, soit une hausse de 39% par rapport aux loyers avant travaux. Après application du plafonnement LPPPL, les loyers autorisés s'établissent toutefois à CHF 229.-/m²/an en moyenne.



Ainsi, les loyers admis après travaux demeurent certes supérieurs aux loyers initiaux (+ 11%), mais restent environ 20% inférieurs aux loyers souhaités par les propriétaires après rénovation. Ces résultats illustrent le rôle de la LPPPL dans la préservation de logements financièrement accessibles tout en permettant la réalisation de travaux de rénovation. Ils mettent également en évidence l'importance de l'intégration des logements isolés dans le champ d'application de la loi, qui a constitué un renforcement significatif du dispositif de préservation du parc locatif.

A titre de comparaison, lors d'un changement de locataire, les loyers moyens pratiqués peuvent varier entre 300, 350 ou encore 400.- / m²/an, suivant le nombre de pièces. Bloquer le loyer après travaux pendant un certain nombre d'années a un impact non négligeable puisque même en cas de changement de locataire, le bailleur devra se conformer au plafonnement tant que le contrôle est encore en cours.

Cela étant, cette moyenne démontre une proportion significative de loyers très bas avant que les travaux soient effectués, principalement en ce qui concerne les logements isolés. Cela s'explique par le fait qu'il s'agit bien souvent de logements qui ont été occupés pendant de nombreuses années par le ou les mêmes locataires, ceci alors que le taux hypothécaire de référence était bien plus haut que celui en vigueur actuellement. Le calcul de l'augmentation de loyer autorisée au sens de la LPPPL pratiqué actuellement par la Direction du logement (valeur objective) aboutit en moyenne

à un nouveau loyer significativement plus bas que les loyers pratiqués pour les logements à loyers abordables au sens de la LPPPL, ceci malgré des travaux souvent conséquents.

Selon les milieux bailleurs, ce constat aurait comme conséquence pour certains propriétaires de constituer un frein à la rénovation, ce qui n'est pas souhaitable.

- **Information des locataires (art. 6 al.3 LPPPL) – (art. 10 RLPPPL)**

Art. 6 al. 3 LPPPL

³ Le maître de l'ouvrage ou son mandataire a l'obligation d'informer au préalable et par écrit les locataires et de les consulter lorsqu'il a l'intention d'exécuter des travaux de démolition, transformation ou rénovation d'un bâtiment existant. Il leur expose son projet et les informe de la répercussion probable sur leurs loyers. Il leur impartit un délai de trente jours au moins pour présenter leurs observations et suggestions.

Quelques oppositions au permis de construire ont été déposées à ce sujet, mais elles reposaient dans un nombre très limité de cas (deux situations recensées) sur l'absence d'information préalable des locataires, ce qui demeure marginal. Dans ces cas, l'examen du dossier a été bloqué ou suspendu jusqu'à ce que l'information requise soit transmise.

La question de la restitution du droit de faire opposition aux locataires n'est toutefois pas clairement établie juridiquement. En pratique, les régies professionnelles procèdent déjà à l'information des locataires. Cette thématique fait par ailleurs écho à l'initiative du Parti socialiste visant à renforcer l'information des locataires.

Une systématisation de l'information aux locataires pour l'ensemble des dossiers types apparaît cependant peu pertinente. Dans la pratique, cette exigence ne constitue pas un élément lourd ou problématique tel que formulé actuellement. Un renforcement excessif de cette obligation pourrait au contraire générer des inquiétudes inutiles chez les locataires et complexifier les procédures et donc retarder la rénovation des logements, ce qui n'est pas souhaitable.

La disposition en vigueur apparaît ainsi suffisante et ne suscite que très peu d'oppositions sur cet aspect.

- **Préavis communal (art. 8 LPPPL) – difficulté à respecter les délais**

Art. 8 al. 1 LPPPL – Préavis communal – Traitement du dossier

¹ Sous réserve de mesures d'instruction particulières, la commune transmet la requête visée aux articles 6 et 7 au département avec un préavis dûment motivé, dans les trente jours.

La coordination canton-commune doit être améliorée. Le canton reçoit la demande, effectue l'analyse technique, puis envoie celle-ci à la commune. Sur cette base, la commune émet un préavis.

Certaines communes, en particulier les petites communes ne disposant pas d'offices du logement, ont de la peine à répondre dans les temps, ce qui occasionne des retards dans l'envoi de la décision.

- **Mesures d'instructions et expertises techniques (art. 9 LPPPL)**

Art. 9 LPPPL

¹ La commune prend toute mesure d'instruction lui permettant d'émettre le préavis requis à l'article 8, en collaboration avec le département, si elle le souhaite.

² La commune ou le département peuvent consulter le propriétaire, les locataires ou leurs représentants.

³ Le département décide si une inspection locale ou une expertise technique plus complète se justifie. Dans l'affirmative, il en avise la commune qui peut y participer.

⁴ L'expertise technique est effectuée selon une méthode dont les principes sont publiés par le département.

Les analyses techniques nécessitent plus fréquemment des visites sur place et les dossiers se complexifient, comme cela a été explicité plus haut. Les dossiers arrivent souvent incomplets et des informations manquantes doivent être sollicitées auprès des propriétaires. L'augmentation des visites sur place implique un retard dans la fixation de celles-ci. Cela se répercute fatalement sur le délai à rendre une décision et donc dans la délivrance finale du permis de construire.

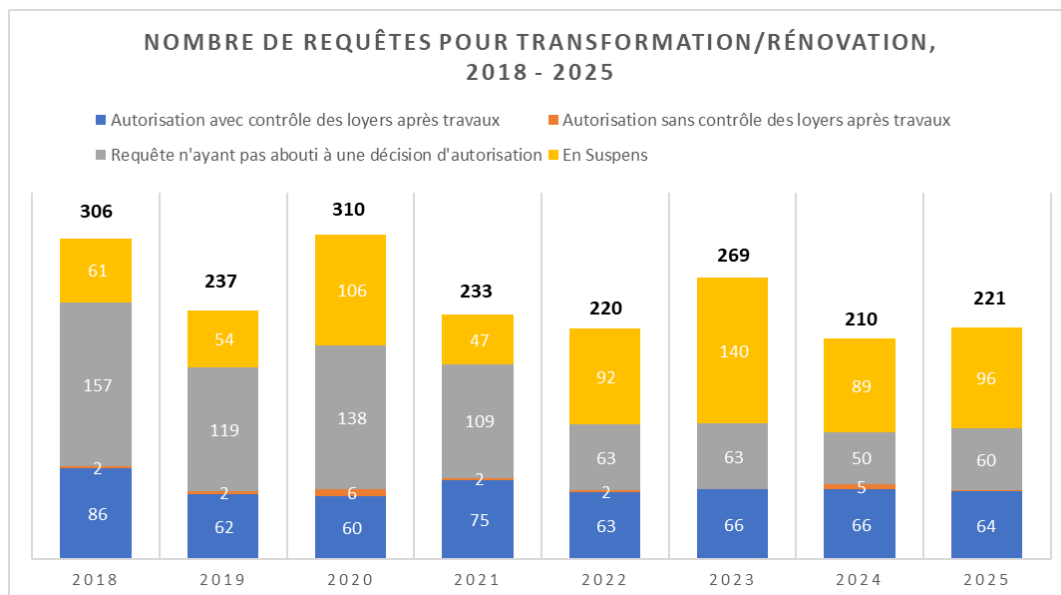
Rénovations et transformations (art. 10 LPPPL)

Art. 10 LPPPL

¹ La rénovation au sens du présent Titre consiste en tous travaux générant une plus-value pour l'immeuble ou le logement loué sans en modifier la distribution, mais en améliorant son confort. Les travaux de pur entretien ne sont pas inclus dans cette notion.

² La transformation au sens du présent Titre consiste en tous travaux ayant pour conséquence de modifier l'architecture, la surface, le volume, la distribution de tout ou partie d'un immeuble ou d'un logement loué ou d'y aménager de nouvelles installations techniques (chauffage, ascenseur, etc.).

Les statistiques montrent que, parmi les requêtes liées aux transformations et rénovations, les autorisations assorties d'un contrôle des loyers après travaux demeurent relativement stables sur l'ensemble de la période, avec environ 60 à 85 décisions par année. A l'inverse, les autorisations sans contrôle des loyers restent très marginales. On observe également une diminution progressive du nombre de requêtes n'ayant pas abouti à une décision d'autorisation, parallèlement à une augmentation des dossiers en suspens dès 2022. Cette évolution reflète notamment une complexification des dossiers traités, des procédures plus longues ou encore des échanges accrus avec les propriétaires avant décision.



Il convient également de relever qu'il existe un risque que le volume augmente davantage ces prochaines années, notamment en raison de la suppression de la valeur locative, l'entrée en situation de pénurie de logement d'un nouveau district, ainsi que l'entrée en vigueur de la nouvelle législation sur l'énergie.

La suppression de la valeur locative pourrait en effet encourager davantage de propriétaires à entreprendre des travaux de rénovation ou de transformation de leurs logements, avant que ces travaux ne puissent plus être déduits fiscalement.

Par ailleurs, la nouvelle loi sur l'énergie devrait entraîner une hausse des projets de rénovations énergétiques lourdes, car elle prévoit notamment l'assainissement énergétique obligatoire des grands bâtiments énergivores classés en F et G au CECB, ainsi que le remplacement progressif des systèmes de chauffage fossiles, avec des incidences potentielles sur les loyers et, partant, sur le nombre de dossiers soumis à examen au regard de la LPPPL.

- **Requête de dispense d'autorisation en cas de rénovation de peu d'importance (art. 11 LPPPL)**

Art. 11 LPPPL

¹ Sur requête, 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 dans l'immeuble, d'autre part, peuvent faire l'objet d'une dispense d'autorisation.

² Si les travaux ne concernent qu'une partie de l'immeuble, la valeur de référence est ramenée, par ratio, aux seuls logements concernés.

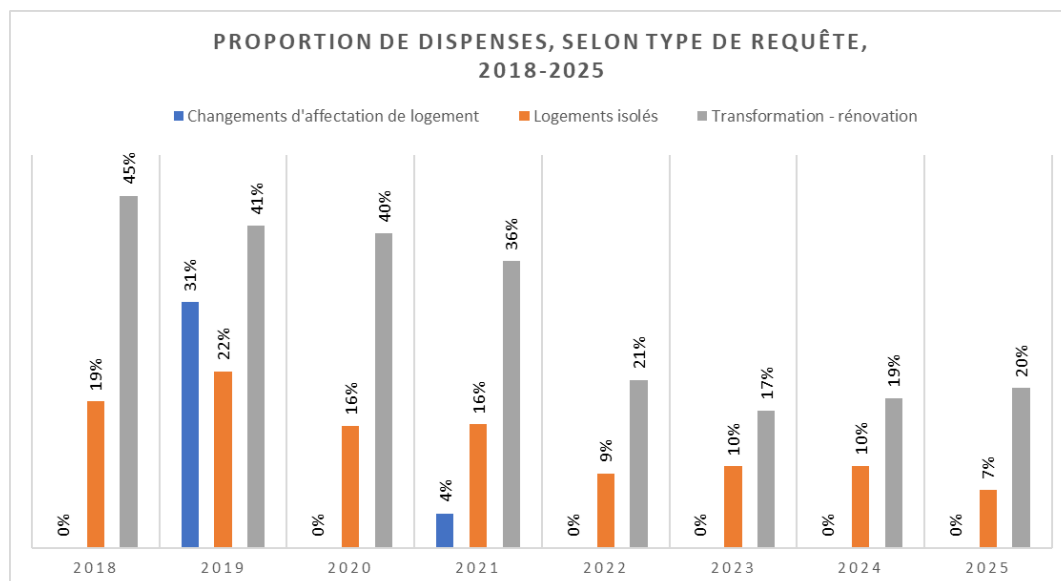
³ Si le décompte final des travaux excède le pourcentage défini à l'alinéa 1, le propriétaire en informe le département et lui communique les loyers prévus après travaux. Ces derniers feront l'objet d'un contrôle au sens de l'article 14.

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.

La limite fixée à 20 % apparaît globalement appropriée. Une discussion a toutefois émergé quant à l'opportunité de relever ce seuil à 30 %, notamment au regard des besoins d'entretien du parc immobilier. Historiquement, le seuil de 20 % n'a cependant pas posé de difficultés particulières dans son application.

Ce plafond permet en outre d'éviter que des travaux de nature mineure ou relevant de l'entretien courant n'entraînent des hausses de loyer disproportionnées. Il contribue également à prévenir les pratiques de « saucissonnage » des travaux, en lien avec la règle des dix ans, en assurant une approche globale et cohérente des interventions.

Dans ce contexte, le maintien du seuil actuel apparaît pertinent et équilibré.



Les statistiques montrent une diminution progressive de la proportion de dispenses d'autorisation depuis l'entrée en vigueur de la LPPPL en 2018, en particulier pour les transformations-rénovations et les logements isolés. Alors qu'en 2018 et 2019, une part importante des dossiers faisait encore l'objet de dispenses (jusqu'à 45% de dispenses pour les transformations-rénovations), cette proportion a nettement diminué au fil des années pour se stabiliser à des niveaux plus faibles dès 2022.

La baisse observée de la proportion de dispenses au fil des années indique que les dossiers déposés concernent davantage des interventions d'une ampleur plus significative, dépassant le seuil de 20% de la valeur ECA et nécessitant dès lors une autorisation formelle.

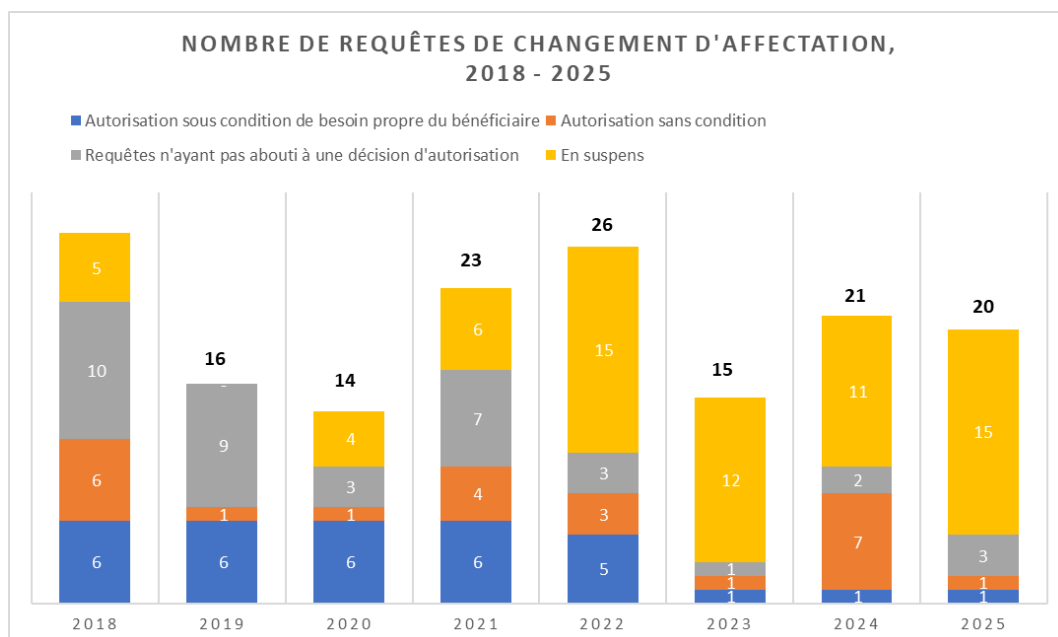
- **Changement d'affectation (art. 12 LPPPL) – Problématique Airbnb (art. 15 RLPPPL)**

Art. 12 LPPPL

¹ Le changement d'affectation au sens du présent Titre consiste en une modification, même en l'absence de travaux, ayant pour effet de remplacer des logements loués par des locaux destinés à un autre usage que l'habitation.

² Lorsqu'un logement a été créé dans des locaux qui n'étaient précédemment pas voués à l'habitation, il peut changer d'affectation sans être soumis à autorisation, à condition que ce changement intervienne dans les dix ans suivant sa création.

Dans le cadre de la LPPPL, certaines autorisations de changement d'affectation peuvent être délivrées sous condition de besoin propre du bénéficiaire. Cela signifie que le retrait d'un logement du parc locatif n'est admis que lorsque le requérant démontre un besoin personnel réel et concret, par exemple en vue d'occuper lui-même le logement. Dans cette logique, l'autorisation est étroitement liée à la situation invoquée et vise à éviter qu'un logement locatif soit soustrait au marché sans motif prépondérant. La logique de la LPPPL est ainsi que la perte d'un logement locatif ne peut être admise que si l'intérêt privé invoqué apparaît supérieur à l'intérêt public de préservation du parc locatif.



Les statistiques montrent que le nombre de requêtes de changement d'affectation demeure relativement limité au regard de l'ensemble des dossiers traités dans le cadre du volet préservation de la LPPPL. Les autorisations accordées sous condition de besoin propre du bénéficiaire représentaient une part importante des décisions au début de la période considérée, avant de diminuer progressivement dès 2022. Parallèlement, on observe une augmentation marquée du nombre de dossiers en suspens ces dernières années. Les demandes de changement d'affectation nécessitent en outre une analyse approfondie et une pesée des intérêts entre les intérêts privés invoqués et l'intérêt public de préservation du parc locatif.

Art. 15 RLPPPL – Locations de courte durée (« Airbnb »)

¹ Un logement ou une partie de logement fait l'objet d'un changement d'affectation lorsqu'il est soustrait du marché de la location d'habitation ordinaire.

² Constitue notamment un tel changement d'affectation la soustraction totale ou partielle de logements du parc standard de la location par leur mise à disposition sous forme de location meublée avec services ou sur des plateformes d'économie collaborative lorsqu'elle excède 90 jours par année civile.

La réglementation relative aux locations de courte durée de type Airbnb a été introduite dans le cadre d'une modification de la loi sur l'exercice des activités économiques (LEAE), adoptée par le Grand Conseil le 15 mars 2022. Cette révision législative s'est accompagnée d'une modification du règlement d'application de la LPPPL (RLPPPL), également entrée en vigueur à cette même date.

Le nouvel article 15, al.2 RLPPPL prévoit que, dans les districts touchés par la pénurie de logements, la location d'un logement via une plateforme de type Airbnb pendant plus de 90 jours par année civile constitue un changement d'affectation soumis à autorisation lorsqu'il s'agit d'un logement jusqu'alors loué de manière traditionnelle. L'objectif de cette disposition est de limiter le retrait durable de logements du marché locatif résidentiel au profit d'hébergement touristiques de courte durée, dans un contexte de pénurie de logements.

Depuis 2018, seules trois demandes de changement d'affectation liées à la mise en location de logements sur des plateformes de type Airbnb ont été recensées. Deux d'entre elles n'étaient pas soumises au régime d'autorisation. Le troisième cas concernait une suspicion de mise en location de type Airbnb, identifiée de manière indirecte dans le cadre d'une demande d'autorisation de travaux.

Dans le domaine des logements potentiellement retirés du marché locatif au profit de locations de courte durée de type Airbnb, il convient de relever qu'il demeure particulièrement difficile d'identifier les situations ne respectant pas le cadre légal. Les données de monitoring disponibles reposent en effet sur des outils de suivi et des algorithmes permettant d'identifier des annonces actives sur des plateformes de location de courte durée, sans toutefois permettre d'identifier précisément les logements concernés. Les informations disponibles se limitent généralement à un périmètre géographique approximatif et ne permettent pas de déterminer avec précision le bâtiment ou le logement concerné. L'intérêt principal de ces outils réside ainsi davantage dans le suivi de l'évolution et de l'ampleur du phénomène sur le territoire que dans l'identification précise de situations individuelles.

Par ailleurs, ces données ne permettent pas non plus d'établir si le logement concerné relève du parc locatif ou s'il s'agit d'un logement en propriété occupé par son propriétaire. Cette distinction est pourtant déterminante au regard de l'article 15 al. 2 RLPPPL, lequel ne s'applique qu'aux logements auparavant loués sous la forme traditionnelle.

Dans ce contexte, le rôle des communes demeure essentiel, celles-ci étant souvent les mieux placées pour identifier des situations problématiques sur leur territoire. Cela étant, elles ne disposent actuellement d'aucun outil suffisamment efficace pour identifier formellement les appartements qui sont mis sur le marché d'Airbnb. Dans ces conditions, il leur est difficile de pouvoir constater une éventuelle infraction. D'ailleurs, à ce jour, aucune infraction n'a toutefois été signalée au Canton par les communes. Afin de renforcer l'information et le suivi du dispositif, le Service de la promotion de l'économie et de l'innovation (SPEI) a adressé en février 2026 un courrier à l'ensemble des communes, rappelant le cadre réglementaire applicable ainsi que les quelques outils à leur disposition pour suivre l'évolution du phénomène des locations de courte durée sur leur territoire. Cette intervention par le SPEI s'explique par le fait que la loi sur l'exercice des activités économiques (LEAE), dont ce service assure l'application, règle les aspects économiques liés aux locations de courte durée, notamment les obligations d'annonce et de tenue des registres.

Les données de monitoring produites à partir de la plateforme indépendante *InsideAirbnb*, mandatée par le Canton, montrent une augmentation marquée du nombre d'annonces actives de locations de courte durée dans le canton de Vaud entre 2018 et 2025, passant d'environ 3'100 à plus de 5'500 annonces (pointages aux mois de janvier). En parallèle, la part des annonces dites « professionnelles » - correspondant à des logements présentant une activité soutenue et une forte disponibilité à la réservation - demeure relativement stable et représente entre 9% et 14% des annonces actives.

Ces données doivent toutefois être interprétées avec prudence. Elles constituent avant tout un outil de suivi de l'évolution et de l'ampleur du phénomène de locations de courte durée et ne permettent pas, à elles seules, d'établir si les logements concernés relevaient auparavant du marché locatif traditionnel soumis à l'article 15, al.2 RLPPPL. Elles mettent toutefois en évidence le développement croissant des plateformes de locations de courte durée telles qu'Airbnb et les enjeux qu'elles soulèvent en matière de préservation du parc locatif, en particulier dans les secteurs soumis à de fortes tensions sur le marché du logement.

- **Motifs d'autorisation (art. 13 LPPPL)**

Art. 13 LPPPL

¹ *L'autorisation est accordée :*

- a. *lorsque les logements loués concernés n'entrent pas dans une catégorie à pénurie ;*
- b. *lorsque les travaux ou le changement d'affectation apparaissent indispensables pour des motifs de sécurité, de salubrité ou d'intérêt général ;*
- c. *lorsque les travaux permettent de favoriser les économies d'énergie ou l'utilisation d'énergies renouvelables, notamment dans les cas prévus dans la loi sur l'énergie. Le département tient compte dans son analyse des baisses prévisibles des charges qu'entraînera l'amélioration du bilan énergétique du bâtiment.*

² *Dans les cas visés sous lettres b) et c) ci-dessus, l'autorisation n'est accordée que pour autant que l'investissement consenti reste proportionné par rapport aux avantages attendus et que les travaux n'aient pas pour objectif de soustraire les logements en cause des catégories répondant aux besoins de la population.*

Cet article ne soulève pas de questions ou remarques.

- **Mesure de contrôle - Conditions (art. 14 LPPPL)**

L'art. 14 al. 2 et 3 LPPPL fait référence aux mesures et durée de contrôle :

² *Il peut assortir l'autorisation d'une mesure de contrôle du revenu locatif d'une durée maximale de cinq ans à compter de la mise en location des logements qui composent ceux démolis, transformés, rénovés ou affectés à d'autres fins que l'habitation.*

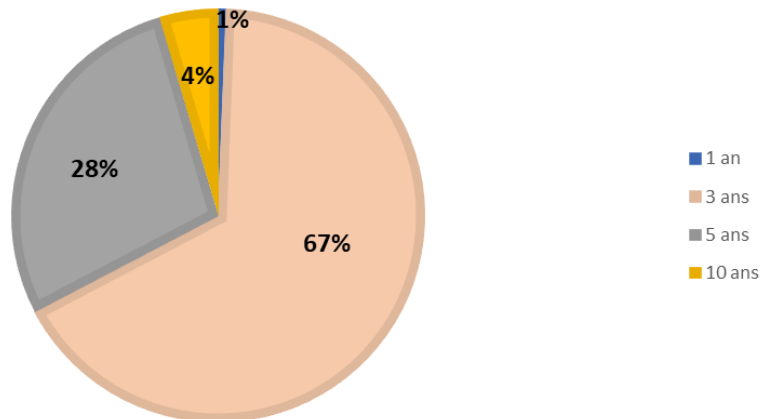
³ *En cas de pénurie prononcée au sens de l'article 2, alinéa 4, la durée du contrôle peut porter sur une durée maximale de dix ans.*

La DIL peut assortir sa décision d'un contrôle des loyers d'une durée maximale de dix ans. Le contrôle peut être limité à la première mise en location ou être de 3 ou 5 ans, en fonction de l'ampleur des travaux, de l'ampleur de la hausse des loyers et de la situation de pénurie que connaît la commune. Elle est de cinq ans en cas de pénurie ; elle peut être de dix ans en cas de pénurie prononcée (taux de logements vacants inférieur à 1%). Il s'agit alors d'éviter des hausses de loyers qui iraient à l'encontre du but de la LPPPL.

Au fil du temps, La DIL a constaté, principalement pour les logements isolés, que certains loyers étaient très élevés avant le calcul de la hausse autorisée (plus de CHF 350.-/m² annuel). Dans de tels cas, ce critère est aussi pris en considération pour évaluer la durée de contrôle.

La jurisprudence porte principalement sur les situations de cumul de contrôles. La pratique actuelle apparaît globalement proportionnée, au regard notamment du montant de l'investissement consenti, du niveau de pénurie et des autres critères pertinents.

DURÉES DE CONTRÔLE APRÈS TRAVAUX, MOYENNE 2018-2025



Les statistiques relatives aux durées de contrôle des loyers après travaux montrent que la très grande majorité des autorisations sont assorties d'un contrôle limité dans le temps à trois ans (67% des cas). Les contrôles d'une durée de cinq ans représentent également une part significative (28%). Les contrôles sur la durée maximale de dix ans autorisés par la loi ne représentent que 4% des cas.

Ces chiffres tendent à montrer que le dispositif privilégie majoritairement des mesures de contrôle temporaires et proportionnées, adaptées à l'ampleur des travaux réalisés et à leur impact sur les loyers après rénovation.

2.2.2 OBJETS PARLEMENTAIRES LIÉS

(16_POS_197) - *Postulat Jessica Jaccoud et consorts – Airbnb : Combien de logements sont-ils retirés du marché locatif ?* Réponse du CE apportée en 2022.

(16_POS_213) - *Postulat Marc-Olivier Buffat et consorts – Réglementer les activités d'Airbnb pour une concurrence saine et transparente.* Réponse du CE apportée en 2022.

(24_INT_160) - *Interpellation Muriel Thalmann et consorts - Mise en œuvre de la réglementation cadrant les locations par l'intermédiaire de plateformes d'hébergement en ligne : quel bilan ?* Réponse du CE apportée en 2025.

(19_MOT_114) - *Motion Philippe Jobin et consorts – Pour que la Loi sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL) remplisse sa mission, modifions l'article 14 LPPPL.* Réponse du CE apportée en 2026.

(25_POS_37) - *Postulat Florence Bettschart-Narbel et consorts - Pour un Etat exemplaire dans le respect des délais.*⁶ L'objet est en attente du traitement par le Grand Conseil, après examen par la commission parlementaire.

2.2.3 MODIFICATIONS ENTREPRISES DEPUIS L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA LPPPL

Depuis l'entrée en vigueur de la LPPPL, plusieurs adaptations ont été apportées au dispositif de préservation du parc locatif afin de répondre à l'évolution du marché et des pratiques.

La modification de l'art. 15, al.2 RLPPPL a notamment soumis à autorisation le changement d'affectation de logements loués sur des plateformes de type « Airbnb » lorsque la location touristique excède 90 jours par année civile. Cette mesure vise à limiter le retrait durable de logements du marché locatif dans les districts à pénurie.

La problématique soulevée au point 2.2.1 plus haut concernant le frein à la rénovation en raison du niveau bas des loyers pratiqués avant travaux dans les logements isolés a également été soulevée par le député Philippe Jobin qui a déposé une motion le 29 octobre 2019 (19_MOT_114). Le 8 novembre 2022, le Grand Conseil a pris en considération cette motion. Lors de sa séance du 24 juin 2026, le Conseil d'Etat a proposé au Grand Conseil de refuser cette motion, jugée trop drastique, en faveur d'un contre-projet indirect proposant de modifier la méthode de calcul de la valeur objective pratiquée par la DIL en affinant le calcul de la vétusté de l'ouvrage et en prenant en compte l'historique du taux hypothécaire de référence avant la demande d'autorisation d'effectuer les travaux, en le lissant sur une période de 25 ans.

Cette nouvelle méthode permettrait de prendre en compte les préoccupations soulevées par le motionnaire, tout en maintenant des loyers accessibles pour la majorité de la population. Elle aurait également l'avantage de prendre en compte l'ampleur des travaux, plutôt que de fixer un seuil minimum (au prix des logements à loyers abordables), comme le souhaitait le motionnaire.

Au regard du volume de dossiers traités et de la persistance des tensions sur le marché du logement, le maintien du dispositif apparaît justifié. La LPPPL contribue à la préservation d'un parc locatif financièrement accessible et de qualité, tout en limitant la disparition de logements répondant aux besoins prépondérants de la population.

⁶ Ce postulat demande au Conseil d'Etat d'établir un état des lieux transparent et chiffré des délais de traitement des procédures administratives, d'identifier les principaux goulets d'étranglement et leurs impacts économiques et juridiques. Il vise également à proposer des mesures concrètes pour renforcer la célérité administrative, notamment par des délais contraignants, la simplification des procédures, de meilleurs outils numériques et l'introduction d'un droit de réclamation en cas de retards excessifs.

2.3 AUTORISATIONS EN CAS D'ALIÉNATION D'UN LOGEMENT LOUÉ (ART. 7 À 9 ET 19 À 24 LPPPL)

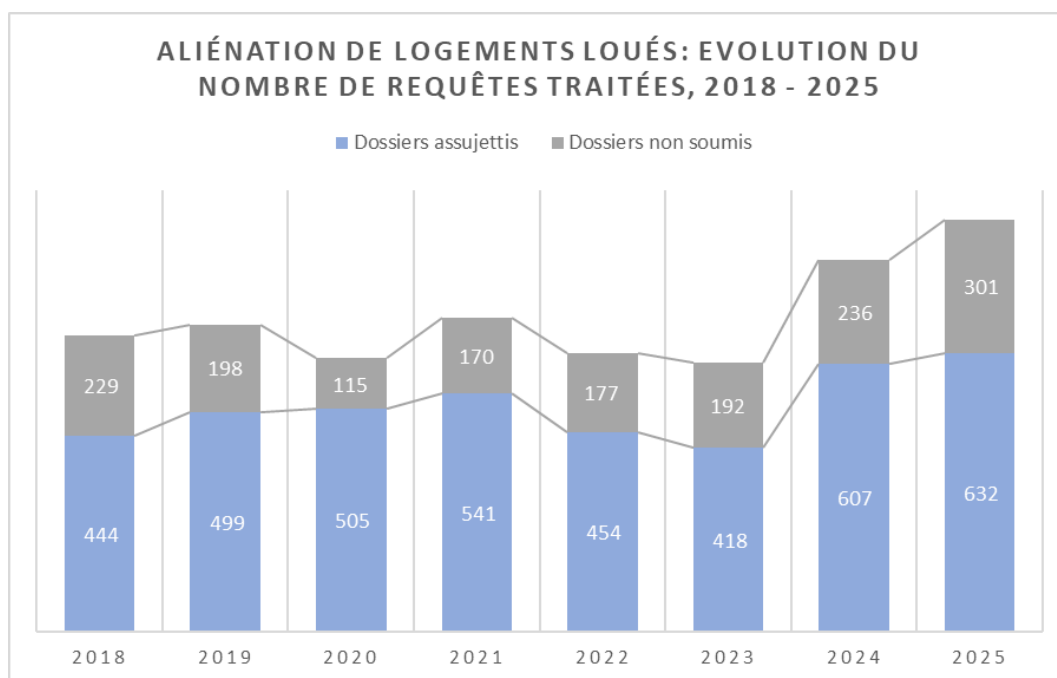
2.3.1 CONSTATS ET ANALYSE DES DONNÉES

- Article 19 LPPPL – Aliénation

Art. 19 LPPPL

¹ L'aliénation au sens du présent Titre consiste en tout transfert de propriété, à titre onéreux, sous quelque forme que ce soit, portant sur un logement loué au sens de l'article 4.

Le nombre de requêtes pour aliénation de logements loués est resté relativement stable entre 2018 et 2023. Dès 2024, une hausse marquée du volume de dossiers traités peut toutefois être constatée, tant pour les dossiers assujettis que pour les dossiers finalement considérés comme non soumis à la LPPPL. Cette évolution témoigne d'une activité soutenue en matière d'aliénation de logements loués.



Les dossiers assujettis demeurent largement majoritaires sur l'ensemble de la période observée. S'agissant des dossiers non soumis, leur augmentation récente s'explique principalement par l'application du critère de la valeur ECA supérieure à CHF 750.-/m³ à l'indice 117, qui constitue désormais le principal motif de sortie du champ d'application de la LPPPL pour les dossiers examinés. Cette situation représente 64% des dossiers non soumis en 2023, 83% en 2024 et 80% en 2025.

- Article 20 LPPPL – Motifs d'autorisation

Art. 20 LPPPL

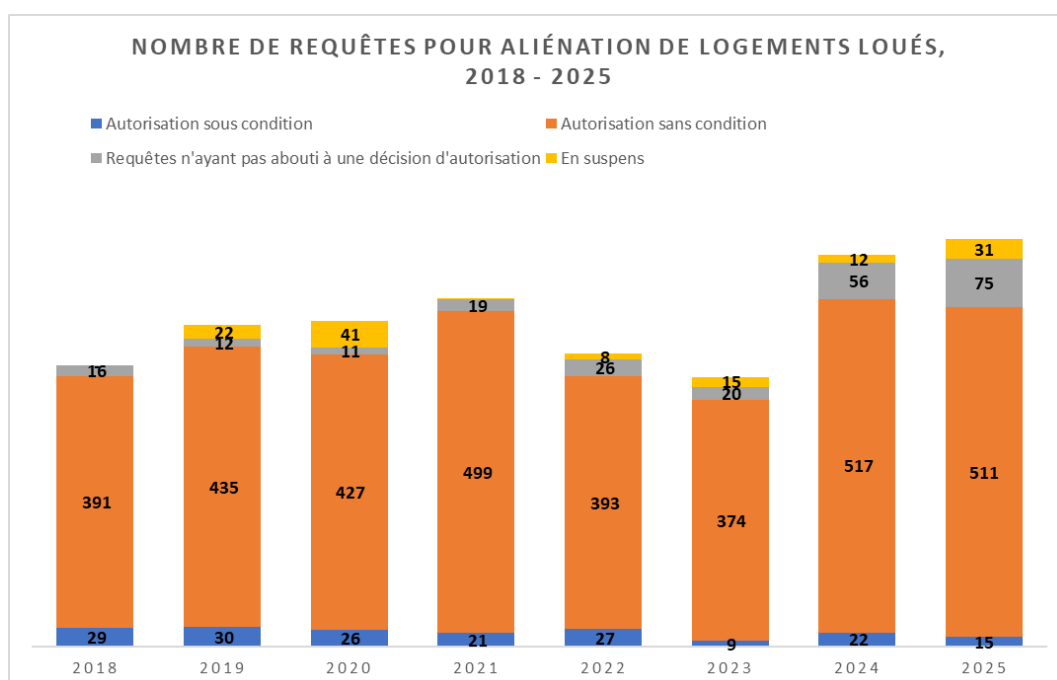
¹ L'autorisation est accordée lorsque le logement concerné :

- a. n'entre pas dans une catégorie à pénurie ou ;
- b. est soumis au régime de la propriété par étages ou à une forme de propriété analogue (propriété par actions, par exemple) dès la construction de l'immeuble ou a été inscrit comme tel au registre foncier avant le 7 octobre 1989 ou ;
- c. est acquis par son locataire actuel, un proche parent de celui-ci, un allié ou un partenaire enregistré, sans qu'il ait été placé devant l'alternative d'acheter son logement ou de partir.

² En outre, l'autorisation peut être accordée lorsque les circonstances commandent la délivrance d'une autorisation. Ces circonstances peuvent notamment être personnelles, familiales, financières ou liées à la dissolution de régimes spécifiques.

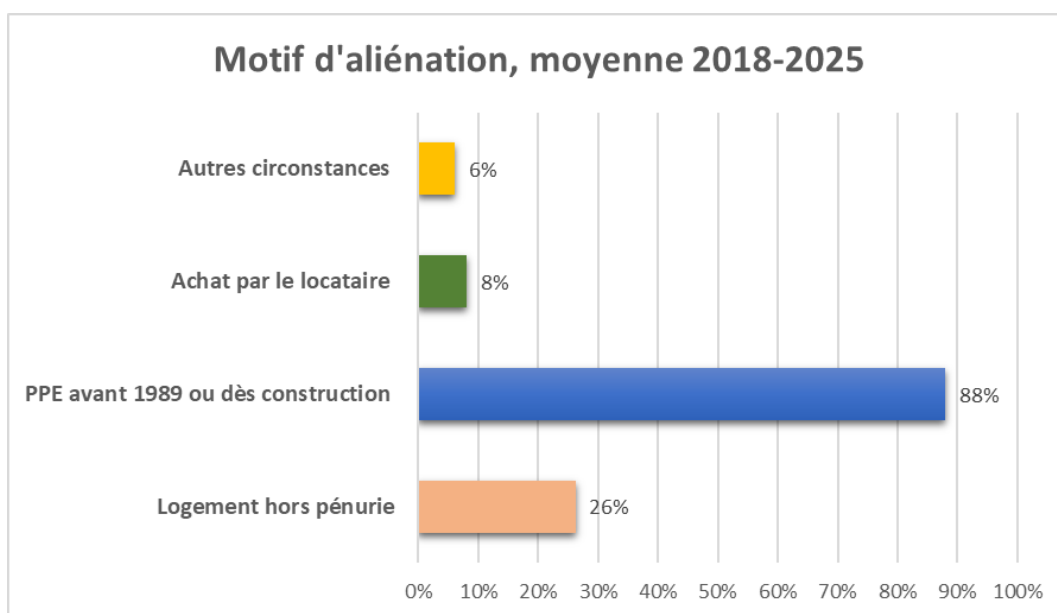
La grande majorité des requêtes en aliénation de logements loués aboutissent à des autorisations sans condition. Cette situation s'explique principalement par le fait qu'une part importante des dossiers concerne des logements en PPE dès construction ou avant le 7 octobre 1989, ainsi que des situations dans lesquelles le locataire demeure en place ou acquiert lui-même son logement. Dans ces cas, il est généralement considéré que le droit du bail fédéral offre une protection suffisante aux locataires concernés.

Après une relative stabilité entre 2018 et 2023, le nombre de requêtes traitées connaît une hausse marquée dès 2024. Cette augmentation concerne principalement les autorisations délivrées sans condition, qui demeurent largement majoritaires sur l'ensemble de la période observée.



Les autorisations assorties de conditions restent quant à elles peu nombreuses. Les dossiers en suspens correspondent principalement à des dossiers reportés sur l'année suivante et encore en cours de traitement au moment de l'établissement des statistiques. S'agissant des requêtes n'ayant pas abouti à une décision formelle, celles-ci concernent majoritairement des demandes de principe ou des échanges préalables initiés par les propriétaires, ayant nécessité un traitement et des échanges d'informations sans dépôt d'une requête formelle.

L'analyse des motifs d'autorisation montre par ailleurs que les autorisations sans condition reposent très majoritairement sur l'existence d'une PPE dès construction ou avant 1989. Ce motif apparaît dans près de 90% des dossiers examinés sur la période observée. Les logements situés hors des districts en situation de pénurie représentent environ un quart des cas, tandis que les acquisitions par le locataire en place ainsi que les autres circonstances particulières prévues par l'article 20, al. 2 LPPPL demeurent plus marginales.



Les motifs d'autorisation pouvant se cumuler dans un même dossier, les catégories présentées ne sont pas exclusives les unes des autres.

- **Article 21 LPPPL – Conditions**

Art. 21 LPPPL

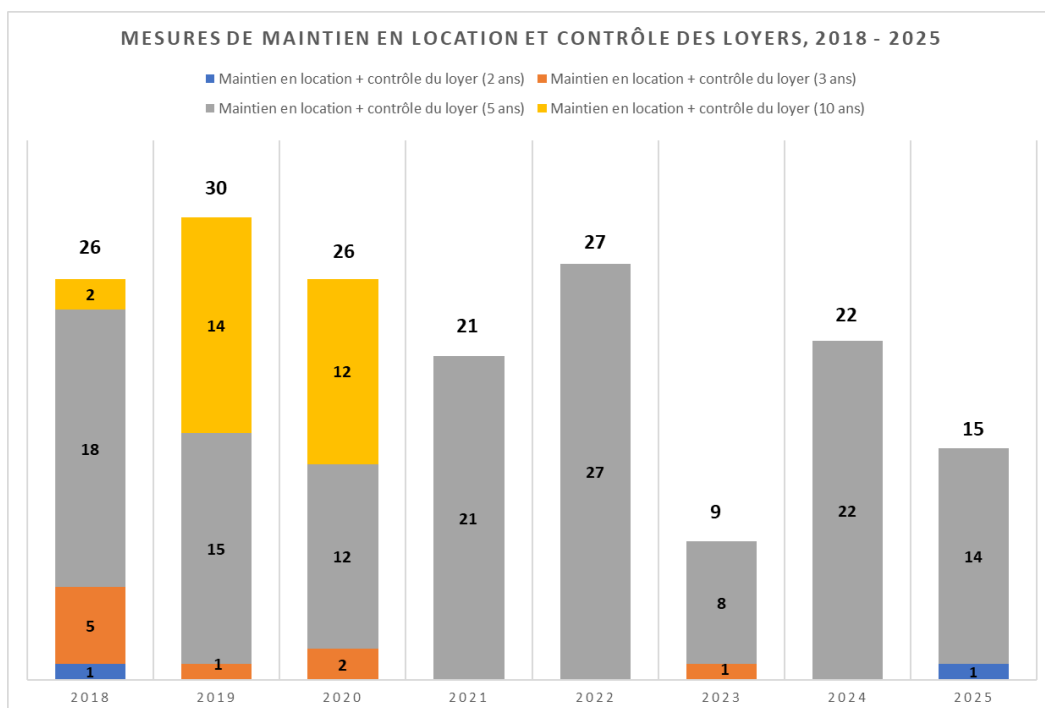
¹ L'autorisation peut être soumise à certaines conditions, notamment concernant le relogement du locataire.

² Elle peut être assortie d'un contrôle du prix de vente, du loyer ou de l'obligation de maintenir durablement le logement en location.

³ Ces conditions ont une durée de cinq ans dès l'inscription du transfert de propriété au registre foncier.

⁴ En cas de pénurie prononcée au sens de l'article 2, alinéa 4, la durée du contrôle peut porter sur une durée maximale de dix ans.

Les conditions prononcées en application de l'art. 21 LPPPL concernent presque exclusivement des obligations de maintien en location assorties d'un contrôle des loyers. Sur l'ensemble de la période observée, les mesures de contrôle d'une durée de 5 ans demeurent largement majoritaires, en particulier en 2021. Les contrôles d'une durée de 10 ans ont principalement été prononcés entre 2018 et 2020, avant de devenir quasi inexistants par la suite. Les contrôles de courte durée (2 ou 3 ans) restent quant à eux marginaux.



Par ailleurs, aucune condition de relogement du locataire ni aucun contrôle du prix de vente n'ont été prononcés par l'autorité durant la période analysée. Ces résultats montrent que l'usage de l'art. 21 LPPPL s'est essentiellement concentré sur des mesures visant à garantir le maintien durable des logements sur le marché locatif à des loyers contrôlés.

- **Article 22 LPPPL – Motifs de refus**

Art. 22 LPPPL

¹ Si aucun des motifs fixés à l'article 20 n'est réalisé, l'autorisation est refusée.

Durant toute la période observée entre 2018 et 2025, aucun refus n'a été prononcé en application de l'art. 22 LPPPL. L'ensemble des requêtes traitées a pu faire l'objet d'une autorisation, cas échéant assortie de conditions destinées à garantir la préservation du parc locatif et le maintien de loyers répondant aux besoins prépondérants de la population.

- **Article 23 LPPPL – Recours**

Art. 23 LPPPL

¹ La qualité pour recourir contre les décisions prises par le département en vertu du présent Chapitre appartient au propriétaire et au locataire.

² Lorsque le logement est vacant ou lorsque le locataire n'est pas en mesure d'agir, la qualité pour recourir appartient aux organisations de locataires d'importance cantonale régulièrement constituées dont le champ d'activité statutaire s'étend à l'objet concerné. La même qualité appartient aux organisations de propriétaires lorsque le propriétaire n'est pas en mesure d'agir.

³ Le recours s'exerce conformément à la loi sur la procédure administrative.

Le but du dispositif est d'éviter que des locataires ne voient leur bail résilié dans le seul objectif de permettre une augmentation ultérieure des loyers. À ce stade, les situations observées ne mettent pas en évidence une telle pratique de manière significative. Il conviendrait toutefois de vérifier dans quelle mesure le droit du bail offre, à lui seul, une protection suffisante aux locataires dans ces configurations, notamment en cas de résiliation suivie d'une relocation à un loyer plus élevé.

En pratique, peu de conditions sont assorties aux décisions. Celles-ci sont principalement imposées en cas de changement de statut d'un logement, afin d'éviter un glissement progressif du parc locatif vers la propriété par étage (PPE). Cette approche a par ailleurs été confirmée par la jurisprudence de la CDAP.

Le nombre de recours est très limité. On en recense en moyenne un à deux par année au maximum, ce qui peut être vérifié au niveau des cours compétentes. Il convient en outre de distinguer l'origine des recours, selon qu'ils émanent des propriétaires ou des locataires.

De manière générale, les décisions rendues apparaissent bien acceptées, comme en témoigne le faible taux de contestation.

Un recours introduit par une locataire contre une décision d'autorisation d'aliénation rendue sans conditions a par ailleurs donné lieu à un arrêt de la CDAP le 23 avril 2026. Dans cet arrêt, la Cour a confirmé que, même en présence d'un motif d'autorisation impératif au sens de l'art. 20 al. 1 let b LPPPL, l'autorité peut assortir l'autorisation de conditions visant au maintien du logement sur le marché locatif et au contrôle du loyer, conformément à l'art. 21 LPPPL. La CDAP a ainsi imposé un maintien en location du logement durant 5 ans ainsi qu'un contrôle administratif du loyer pendant

cette période. Aucun recours n'ayant été déposé au Tribunal fédéral, l'arrêt de la CDAP est désormais définitif et exécutoire. Il conduit dès lors à une évolution importante de la pratique de la DIL, avec une augmentation significative des conditions accompagnant les autorisations d'aliénation délivrées pour des logements en situation de pénurie.

2.3.2 OBJETS PARLEMENTAIRES LIÉS

Aucun objet parlementaire lié à ces questions n'a été déposé au Grand Conseil vaudois.

2.3.3 MODIFICATIONS ENTREPRISES DEPUIS L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA LPPPL

Aucune modification législative ou réglementaire concernant le chapitre relatif à l'aliénation n'a été entreprise depuis l'entrée en vigueur de la LPPPL.

2.4 SANCTIONS (ART. 25 ET 26 LPPPL)

2.4.1 CONSTATS ET ANALYSE DES DONNÉES

- **Art. 25 LPPPL – Sanctions administratives**

¹ Sans préjudice des sanctions prévues à l'article suivant, le département peut ordonner la suspension immédiate des travaux entrepris en contravention au présent Titre ou la réaffectation des locaux d'habitation dont l'affectation a été modifiée sans autorisation. Selon les circonstances, il peut exiger la remise en état des lieux et, en cas d'inexécution, faire réaliser les travaux aux frais du propriétaire. La même compétence appartient à la commune.

² La créance de l'Etat, respectivement de la commune, pour les frais d'exécution par substitution prévus aux articles 17 et 25, est garantie par une hypothèque légale, conformément au code de droit privé judiciaire vaudois.

³ L'autorisation d'aliéner un logement est révoquée d'office lorsque le propriétaire l'a obtenue en fournissant des indications fausses ou incomplètes. Elle peut l'être également lorsque l'une ou l'autre condition fixée lors de l'autorisation n'est pas respectée.

Aucune sanction administrative n'a été prononcée depuis l'entrée en vigueur de la LPPPL. Dans la pratique, la Direction en charge du logement ne dispose pas des ressources nécessaires pour mener des investigations de sa propre initiative et le dispositif repose en grande partie sur les signalements effectués par les communes. Or, à ce jour, peu de situations susceptibles de donner lieu à une procédure de sanction ont été portées à la connaissance de l'autorité cantonale.

S'agissant plus particulièrement des locations de courte durée via des plateformes de type Airbnb, le Conseil d'Etat a relevé, dans sa réponse à l'interpellation Muriel Thalmann « Mise en œuvre de la réglementation cadrant les locations par l'intermédiaire de plateformes d'hébergement en ligne : quel bilan ? » (24_INT_160), que la surveillance du dispositif repose principalement sur les communes et que les contrôles demeurent variables selon les régions. Le Conseil d'Etat mentionne

notamment que plusieurs communes n'ont pas encore mis en place de système de surveillance ou de registre des loueurs, souvent en raison d'un manque de ressources.

La réponse du Conseil d'Etat relève également que 55 cas ont été dénoncés en préfecture depuis l'entrée en vigueur du dispositif d'encadrement des activités de Airbnb en 2022, l'ensemble des dénonciations provenant de l'Association Sécurité Riviera. Ces dénonciations ont conduit à des sanctions dans 20 dossiers, avec des amendes comprises entre CHF 800.- et CHF 6'000.-.

- **Art. 26 LPPPL – Sanctions pénales**

¹ Est passible d'une amende jusqu'à CHF 60'000.- celui qui :

- a. contrevient aux dispositions du présent Titre ;
- b. par des indications volontairement fausses ou incomplètes obtient l'un ou l'autre des autorisations exigées par le présent Titre ;
- c. s'oppose à un contrôle ordonné par le département ou le rend impossible ;
- d. ne respecte pas les conditions assortissant l'autorisation.

² La poursuite a lieu conformément à la loi sur les contraventions.

Aucune sanction pénale n'a été portée à la connaissance de l'autorité cantonale depuis l'entrée en vigueur de la LPPPL. Le dispositif repose essentiellement sur des mécanismes de contrôle et de sanctions de nature administrative. L'absence de condamnation pénale connue tend à montrer qu'aucune violation grave nécessitant l'application des dispositions pénales de la loi n'a été constatée à ce jour.

2.4.2 OBJETS PARLEMENTAIRES LIÉS

(24_INT_160) - Interpellation Muriel Thalman et consorts - Mise en œuvre de la réglementation cadrant les locations par l'intermédiaire de plateformes d'hébergement en ligne : quel bilan ? Réponse du CE apportée en 2025.

2.4.3 MODIFICATIONS ENTREPRISES DEPUIS L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA LPPPL

Aucune modification législative ou réglementaire concernant le chapitre relatif aux sanctions n'a été entreprise depuis l'entrée en vigueur de la LPPPL.

3. PROMOTION DU PARC LOCATIF

3.1 LOGEMENTS D'UTILITÉ PUBLIQUE (ART. 27 LPPPL)

3.1.1 CONSTATS ET ANALYSE DES DONNÉES

Art. 27 LPPPL – Logements d'utilité publique

¹ Les logements d'utilité publique (ci-après : LUP) sont :

- a. les logements bénéficiant d'une aide à la pierre, au sens de la loi du 9 septembre 1975 sur le logement (ci-après : LL) ;
- b. les logements protégés destinés aux personnes âgées, au sens de l'article 32, alinéa 2 LL ;
- c. les logements pour étudiants dont l'Etat contribue à la création par un prêt ;
- d. les logements à loyer abordable reconnus d'utilité publique.

² Pour être reconnu d'utilité publique, le logement à loyer abordable doit remplir les conditions cumulatives suivantes :

- a. il fait partie d'un immeuble comprenant au moins quatre logements ;
- b. il est destiné à la location à long terme ;
- c. il respecte, par type d'appartement, les limites de loyers et de surfaces fixées par l'Etat.

³ Le conseil d'Etat précise les conditions de l'alinéa 2 sur la base de l'avis de la Commission cantonale consultative du logement, les modalités de contrôle, ainsi que les garanties permettant de s'assurer que la destination de ces logements et les obligations du propriétaire demeurent en cas d'aliénation de l'immeuble. Les mécanismes prévus aux alinéas 1 à 4 de l'article 2 LL sont applicables par analogie.

⁴ Le département est l'autorité compétente pour reconnaître le caractère d'utilité publique.

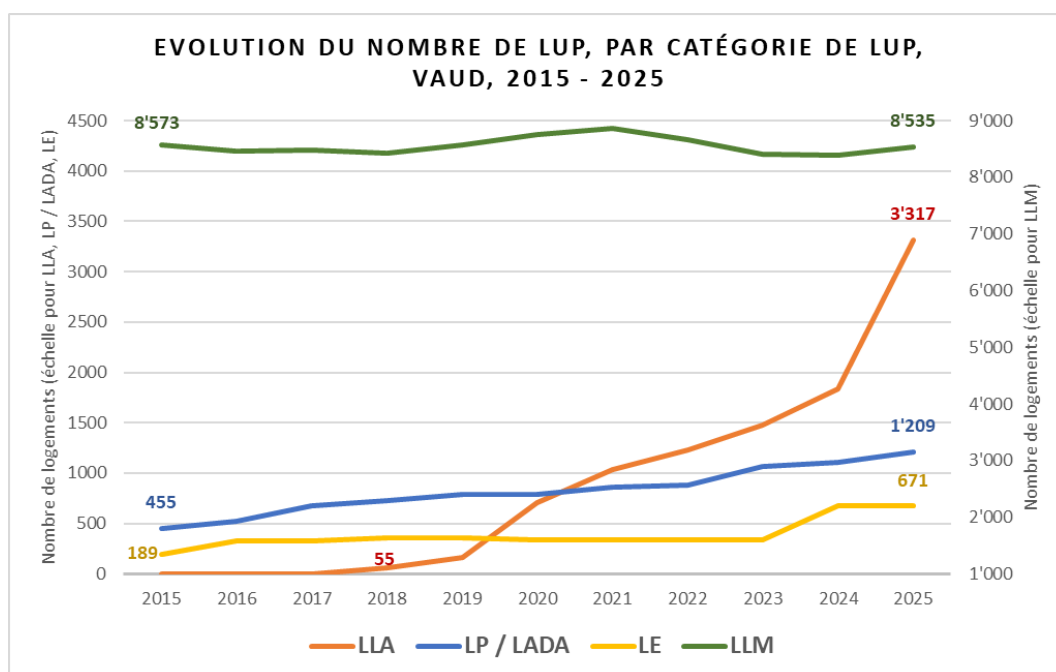
⁵ Les communes peuvent appliquer ces règles communales complémentaires dans les domaines qui ne font pas l'objet d'une réglementation cantonales, notamment en matière de conditions d'occupation. Elles sont soumises à l'approbation du département.

Depuis l'entrée en vigueur de la LPPPL, le terme de « logements protégés » (LP) a été officiellement remplacé par celui de « logements adaptés avec accompagnement » (LADA) dans le cadre d'une modification de la loi d'aide aux personnes recourant à l'action médico-sociale (LAPRAMS) et de l'évolution de la politique cantonale en faveur du maintien à domicile des personnes âgées ou en situation de handicap. Cette nouvelle terminologie permet de mieux refléter la vocation de ces logements, qui ne se limitent pas à une logique de protection, mais visent à offrir des logements adaptés aux besoins des occupants (accessibilité, architecture sans obstacles) assortis d'un accompagnement social structuré et reconnu, favorisant l'autonomie et l'intégration sociale. La terminologie actuellement utilisée dans la LPPPL n'a toutefois pas encore été adaptée à cette évolution du cadre légal.

S'agissant des différentes catégories de logements d'utilité publique, les logements à loyers abordables (LLA) constituent aujourd'hui la catégorie la plus sollicitée par les communes et maîtres d'ouvrages. Cette attractivité s'explique notamment par une plus grande souplesse réglementaire, cette catégorie ayant été conçue pour répondre de manière plus large aux besoins de la classe moyenne, tout en favorisant une certaine mixité socio-économique.

En parallèle, un nombre croissant de communes introduisent toutefois, dans leurs règlements, des conditions d'occupation spécifiques (priorité à la population locale, plafonds de revenus, critères liés à la composition des ménages, etc.). Si certains avis de droit admettent la possibilité de telles restrictions, cette évolution interroge néanmoins la cohérence avec la logique initiale des LLA, fondée sur une approche relativement ouverte et flexible de cette catégorie de logements ne bénéficiant d'aucune aide financière des autorités publiques.

Concernant les logements étudiants (LE), la formulation actuelle de la loi définit cette catégorie comme des logements bénéficiant d'un prêt de l'Etat. Or, dans la pratique, certaines opérations de logements subventionnés arrivant au terme de leur période de contrôle étatique présentent des caractéristiques particulièrement adaptées à une affectation en logements étudiants. L'exigence d'un prêt étatique constitue actuellement un obstacle à cette reconversion, alors même que l'objectif d'utilité publique demeure pleinement réalisé. De même, certains propriétaires, notamment les coopératives peuvent souhaiter développer des logements étudiants sans solliciter d'aide financière cantonale. Ces situations mettent en évidence certaines limites du cadre actuel au regard des besoins et des pratiques observées sur le terrain (cf. chapitre 5).



L'évolution du parc de LUP au cours des dernières années met en évidence une progression particulièrement marquée des logements à loyers abordables (LLA), qui constituent désormais la catégorie la plus dynamique. Cette évolution doit toutefois être mise en perspective avec le fait que le dispositif des LLM a été introduit avec la loi sur le logement de 1975, ce qui explique le nombre historiquement plus élevé de logements relevant de cette catégorie. Depuis l'entrée en vigueur de

la LPPPL en 2018 et l'introduction de la nouvelle catégorie des LLA, on observe néanmoins une accélération significative de la production de logements. A l'inverse, les LADA et LE connaissent une progression plus modérée.

- **Limites des surfaces (art. 27 RLPPPL) et limites de loyers (art. 28 RLPPPL)**

Art. 27 RLPPPL – Limites des surfaces

¹ Les LLA doivent respecter les limites de SUP suivantes, définies conformément à la norme SIA 416, édition 2003 :

	1 pièce	2 pièces	3 pièces	4 pièces	5 pièces
Min.	30 m ²	50 m ²	60 m ²	80 m ²	100 m ²
Max.	40 m ²	55 m ²	77 m ²	99 m ²	121 m ²

² Le département peut prévoir, par directive, des dérogations aux limites de surfaces fixées à l'alinéa 1 concernant les logements protégés ou pour étudiants.

³ Il peut prévoir, par directive, des dérogations aux limites de surfaces fixées à l'alinéa 1 :

- pour des motifs d'optimisation de l'espace en cas de construction de nouveaux logements ou
- lorsque des travaux de transformation de logements existants seraient disproportionnés.

⁴ Les dérogations prévues aux alinéas 2 et 3 sont accordées par logement.

⁵ Les dérogations prévues à l'alinéa 3 ne peuvent s'écarter de plus de 10% des limites de surfaces fixées à l'alinéa 1, la référence étant la limite basse en cas de dérogation à la baisse et la limite haute en cas de dérogation à la hausse.

⁶ Le service en charge des assurances sociales et de l'hébergement doit valider les plans des logements protégés répondant aux critères LLA.

Cette disposition ne soulève pas, de manière générale, de difficultés d'application particulières. Les principales questions identifiées apparaissent toutefois dans le cadre de l'exercice du droit de préemption, lorsque des bâtiments existants sont acquis alors que leurs surfaces ne correspondent pas aux limites prévues pour la reconnaissance en tant que logement d'utilité publique.

Art. 28 RLPPPL – Limites de loyers

¹ Les loyers des LLA ne sont pas soumis au contrôle de l'Etat. Cependant, le revenu locatif annuel des LLA de l'immeuble doit respecter les plafonds fixés à l'alinéa 2.

² Les loyers des LLA, quels que soient les critères employés pour leur fixation, tous frais accessoires compris à l'exception des frais de chauffage et d'eau chaude et des taxes d'épuration et d'évacuation des déchets, ne peuvent pas dépasser les limites définies par le tableau ci-dessous, en fonction de la taille et de la situation géographique du LLA (CHF m2/an) :

Zone géographique / Collocation de la commune

	VI	V	IV	III	II	I
Type	CHF m2/an	CHF m2/an	CHF m2/an	CHF m2/an	CHF m2/an	CHF m2/an
1 pièce	250	244	238	232	226	220
2 pièces	243	237	231	225	219	213
3 pièces	240	234	228	222	216	210
4 pièces	237	231	225	219	213	207
5 pièces	234	228	222	216	210	204

³ Les limites de l'alinéa 2 sont fondées sur les indices suivants :

- indice suisse des prix à la consommation (ISPC) mars 2017 = 100.7 (indice de base 100.0 = décembre 2015)
- indice zurichois (indice ZH) des coûts de la construction : avril 2016 = 99.2 (indice de base 100.0 = avril 2010)

⁴ Les zones géographiques sont celles établies par l'office fédéral en charge du logement dans le cadre de la fixation des limites de coûts et des montants des prêts en faveur des immeubles locatifs.

⁵ Le service peut, sur production d'une analyse spécifique, augmenter les valeurs plafond de l'alinéa 2 d'au maximum 5%, en fonction de performances énergétiques accrues.

⁶ Le service peut, sur production d'une analyse spécifique, augmenter les valeurs plafond de l'alinéa 2 d'au maximum 5 %, pour tenir compte des caractéristiques des logements protégés, des logements pour étudiants ou des logements d'une société coopérative reconnue d'utilité publique par la Confédération et ayant adhéré à la charte vaudoise pour la promotion des logements coopératifs innovants et participatifs.

⁷ Les valeurs plafond de l'alinéa 2 sont augmentées de 5% pour les LLA non soumis à quotas qui ne sont pas des logements protégés ni pour étudiants.

⁸ Les surfaces en m2 SUP SIA 416 édition 2003, des espaces communautaires exigées ou autorisées par le département pour les logements étudiants et protégés sont admises au coût correspondant aux 3 pièces.

Dans sa philosophie et ses mécanismes, la LPPPL visait principalement la création de logements abordables dans le cadre de nouvelles constructions, de rénovations lourdes ou d'agrandissements. L'objectif poursuivi était d'augmenter le parc de logements disponibles et de garantir que les nouveaux développements urbains contribuent à la mixité sociale.

Dans cette logique, les plafonds prévus par cet article ont principalement été conçus comme des limites applicables à des bâtiments neufs ou lourdement rénovés. Or, l'expérience démontre que la plupart des droits de préemption exercés concernent des biens-fonds sur lesquels est déjà érigé une construction ancienne. Ils sont le plus souvent remis en droit de superficie (DDP) à des coopératives, qui doivent alors procéder aux rénovations nécessaires. Compte tenu de l'ancienneté et de l'état constructif de ces immeubles existants, le plafond de loyer réglementaire peut être atteint rapidement, ce qui limite la marge de manœuvre financière disponible pour couvrir le coût des travaux.

Cette configuration mérite une attention particulière à deux égards. D'une part, elle peut fragiliser l'équilibre financier des projets de rénovation portés par les coopératives, notamment dans un contexte de hausse du taux hypothécaire de référence. D'autre part, elle pourrait, à terme, réduire l'attractivité de ce type d'acquisition pour les coopératives candidates à un DDP, ce qui questionnerait la capacité des communes à valoriser durablement les biens préemptés. Cette configuration mérite un examen particulier (cf. chapitre 5).

Par ailleurs, dans le prolongement des réflexions relatives à l'évolution du cadre applicable aux logements adaptés avec accompagnement (LADA), la question de la prise en compte des espaces communautaires et des prestations d'accompagnement social dans les logements à loyers abordables (LLA) mérite également d'être examinée. En pratique, lorsqu'une coopérative conclut une convention avec la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) afin que certains logements soient reconnus comme LADA au sens de la LAPRAMS, cette convention peut être dénoncée par l'une ou l'autre des parties moyennant le respect d'un préavis. En cas de dénonciation, les logements perdent leur statut de LADA et sont alors considérés comme des LLA. Dans ce cas de figure, les plafonds applicables aux LLA s'appliquent pleinement, sans possibilité de prendre en compte, en sus du loyer, les coûts liés à l'espace communautaire ou aux prestations d'accompagnement social. Cette situation met en évidence certaines limites du cadre actuel pour des projets reposant sur des modèles hybrides, à mi-chemin entre logements adaptés avec accompagnement et logements à loyers abordables (cf. chapitre 5).

Une adaptation réglementaire est en cours afin de corriger cette lacune. Le but serait de pouvoir tenir compte malgré tout de l'espace communautaire pour autant que les logements en question restent destinés au même type de public. Deux éléments ne peuvent être réglés dans le cadre de la RLPPPL : la prise en charge des frais d'accompagnement et la compatibilité avec le système des prestations complémentaires. Ces éléments devront alors faire l'objet d'une demande séparée auprès de la DGCS.

3.1.2 OBJETS PARLEMENTAIRES LIÉS

(25_MOT_33) - *Motion Joëlle Minacci et consorts au nom d'Ensemble à gauche et POP - Introduire l'hébergement d'urgence comme nouvelle catégorie de logements d'utilité publique (LUP).*⁷ L'objet est en attente du traitement par le Grand Conseil, après examen par la commission parlementaire.

3.1.3 MODIFICATIONS ENTREPRISES DEPUIS L'ENTREE EN VIGUEUR DE LA LPPPL

L'adoption du règlement du 9 octobre 2019 sur les prêts et les cautionnements pour les logements (RPCLO) a permis d'harmoniser les plafonds de loyers et de surfaces applicables aux différentes catégories de LUP, indépendamment du fait qu'ils bénéficient ou non d'une aide financière de l'Etat. Cette évolution visait notamment à renforcer la cohérence et la lisibilité du dispositif applicable aux LUP.

En outre, l'accès aux logements pour étudiants sera élargi aux apprentis. Cette modification réglementaire, en cours, visera à mettre sur un pied d'égalité tous les jeunes en formation, qu'ils suivent des études universitaires, une formation dans une haute école ou un apprentissage en école professionnelle.

3.2 MESURES EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE POLICE DES CONSTRUCTIONS

3.2.1 FIXATION DE QUOTAS DANS LES PLANS ET RÈGLEMENTS D'AFFECTATION COMMUNAUX

- **Art. 28 LPPPL – Plans et règlements d'affectation communaux**

¹ Les communes peuvent prévoir, dans leurs plans et règlements d'affectation, pour autant que ces mesures soient adaptées au contexte local et à leurs besoins, des dispositions relatives :

- À des bonus de surface brute de plancher habitable pour la réalisation de LUP ;
- À la fixation de quotas de LUP dont la destination est garantie à long terme.

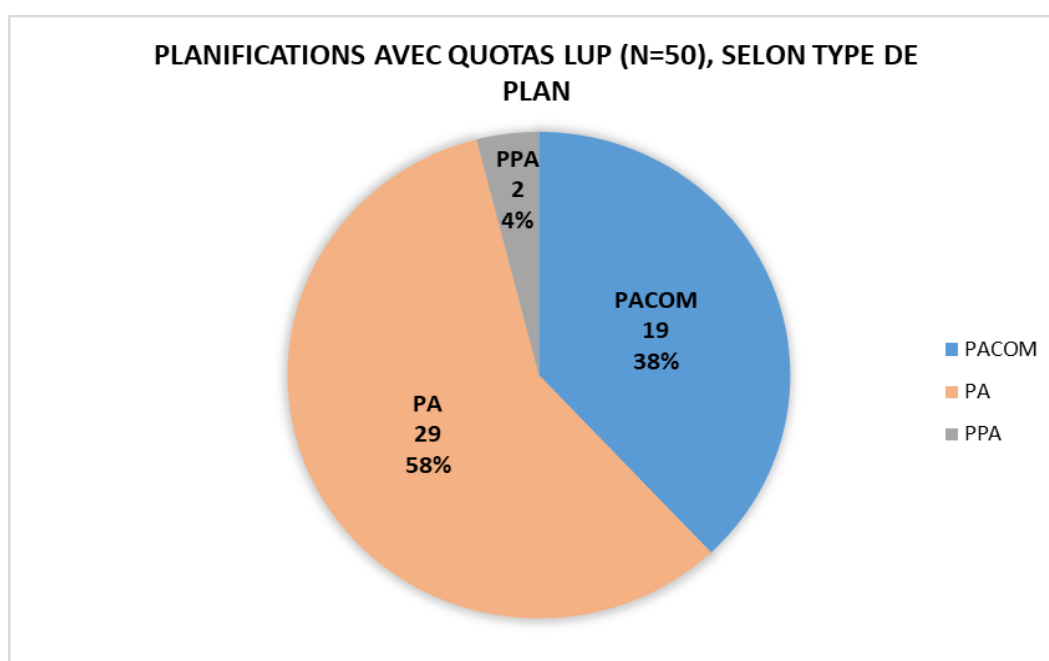
² Les communes peuvent faire mentionner au registre foncier les restrictions de droit public à la propriété découlant des mesures mentionnées à l'alinéa 1.

Les quotas de logements d'utilité publique (LUP) constituent probablement l'outil prévu par la LPPPL présentant le plus fort potentiel en matière de création de LUP. En permettant d'intégrer directement des exigences de production de LUP dans les plans et règlements d'affectation, ce mécanisme agit de manière structurelle sur le développement urbain et garantit, sur le long terme, la

⁷ L'objet propose d'introduire l'hébergement d'urgence comme nouvelle catégorie de LUP afin de faciliter leur développement, notamment par le recours au droit de préemption. La problématique relève principalement de la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), les hébergements d'urgence constituant une prestation sociale au sens de la LASV.

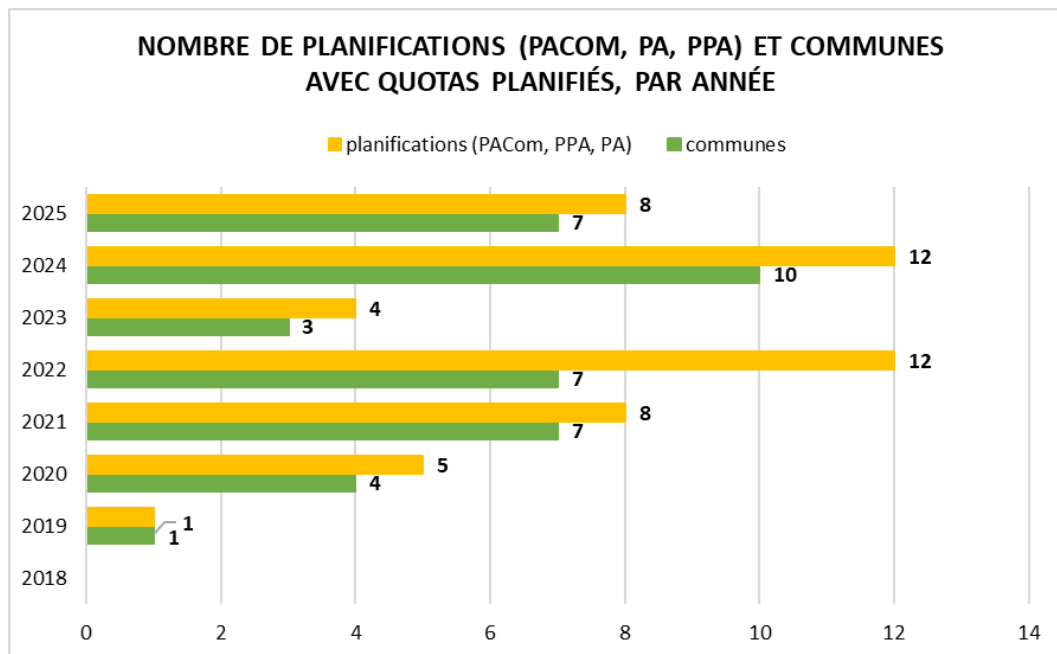
création d'une offre de logements répondant à des objectifs de mixité sociale et d'accessibilité financière.

Depuis l'entrée en vigueur de la LPPPL, 26 communes, représentant près de la moitié de la population vaudoise, ont prévu ou envisagent de prévoir des quotas de LUP dans leurs plans d'affectation, leurs plans de quartier ou leurs plans partiels d'affectation. Parmi ces 26 communes, 6 communes disposent de planifications avec quotas d'ores et déjà en vigueur. Cette dynamique demeure significative, même si la mise en place de tels mécanismes reste relativement longue et complexe. L'introduction de quotas implique en effet un important travail de planification territoriale, d'évaluation des besoins locaux et de concertation politique, dans un contexte où les questions liées au logement peuvent susciter des débats sensibles au niveau communal.



Le graphique ci-dessus montre que les quotas de LUP sont actuellement introduits principalement dans le cadre de plans d'affectation (PA), qui représentent près de 60% des planifications recensées. Les plans d'affectation communaux (PACom) constituent également un levier important. Cette répartition illustre le fait que les communes privilégient souvent une approche ciblée, à l'échelle de secteurs stratégiques en développement, plutôt qu'une généralisation immédiate à l'ensemble du territoire communal.

Les modalités retenues varient par ailleurs fortement d'une commune à l'autre. Certaines communes prévoient des quotas relativement modérés, tandis que d'autres imposent des exigences plus importantes ou abaissent les seuils à partir desquels les quotas deviennent applicables. Ces paramètres ont une influence déterminante sur le nombre effectif de LUP pouvant être réalisés. A titre d'exemple, certaines communes prévoient l'application des quotas uniquement pour des projets de grande ampleur, alors que d'autres les déclenchent déjà à partir de projets plus modestes.



Les données disponibles montrent une montée en puissance progressive des planifications communales intégrant des quotas de LUP. Depuis 2019, 50 planifications ont prévu ce type de mécanisme, avec une progression particulièrement marquée en 2021, 2022 et 2024. En 2024, 12 planifications étaient concernées, dans 10 communes, ce qui constitue le niveau le plus élevé observé sur la période. L'année 2025 confirme le maintien de cette dynamique avec 8 planifications dans 7 communes, malgré des données encore récentes.

Les expériences communales menées à ce jour tendent néanmoins à démontrer l'efficacité du dispositif lorsque celui-ci est intégré suffisamment tôt dans la planification territoriale. Les quotas apparaissent ainsi comme un levier particulièrement prometteur, dont les effets ne se sont pas encore pleinement déployés compte tenu du temps nécessaire à la révision des planifications communales et à la concrétisation des projets immobiliers.

La mise en œuvre de ces mécanismes soulève toutefois régulièrement des interrogations de la part des communes, notamment s'agissant du taux de quota à fixer, des catégories de logements à privilégier ou encore des seuils d'application à retenir. Ces questionnements reflètent la difficulté, pour les autorités communales, d'évaluer précisément les besoins en logements abordables sur leur territoire et de définir des paramètres adaptés aux réalités locales.

Une campagne de sensibilisation auprès des communes qui n'ont pas encore prévu de quotas de LUP dans leur PACOM est mise en œuvre par la DGTL et plus particulièrement par la DIL par différents biais.

En effet, des courriers ont été envoyés à certaines communes pour leur expliquer le mécanisme et l'importance de cet outil qui est à sa disposition. Dans les échanges réguliers avec les communes, elle ne manque pas non plus d'en faire état et surtout apporte son soutien pour la rédaction de la

règlementation, ceci en amont de l'examen préalable. Il y a également les séances « Au Top pour ma Commune » à destination des représentants communaux qui sont toujours une bonne occasion pour mettre en avant cet outil. Enfin, des vidéos explicatives ont été élaborées pour vulgariser et expliquer notamment, tant aux communes qu'aux différents partenaires du logement, en quoi consistent les logements d'utilité publique et les différents outils qui sont mis à disposition dans la LPPPL.

Tout est donc mis en œuvre pour que les communes mettent sur pied une politique du logement en toute connaissance de cause et avec le soutien nécessaire.

3.2.2 BONUS LIÉS À LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS D'UTILITÉ PUBLIQUE

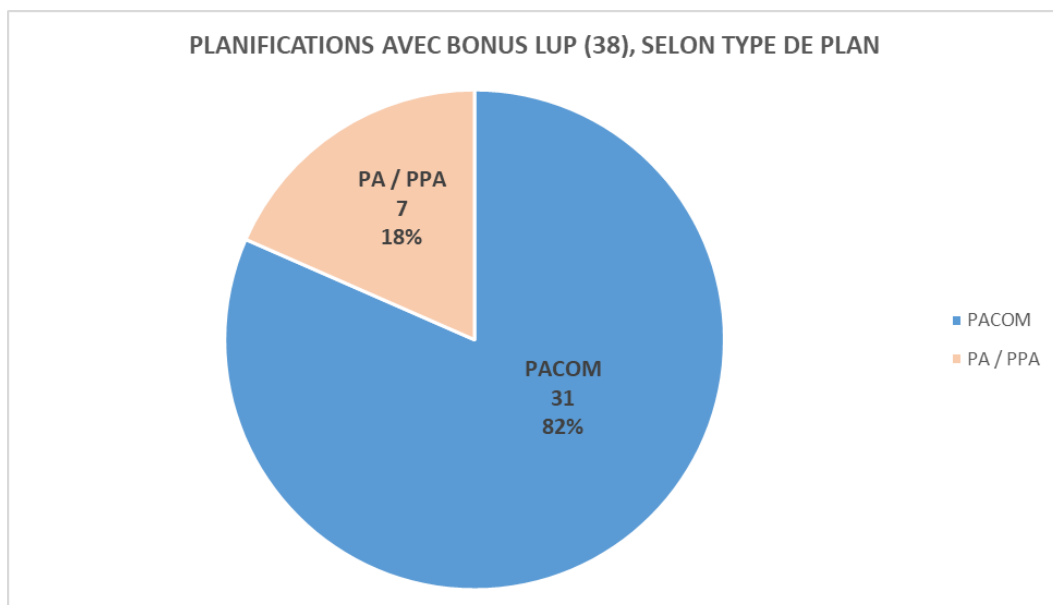
Art. 29 LPPPL – Bonus lié à la construction de LUP

¹ Dans les zones à bâtir déjà légalisées avant l'entrée en vigueur du présent article, les bâtiments bénéficient d'un bonus de 10% de la surface brute de plancher habitable si au moins 15% de la surface totale brute de plancher habitable est destinée à des LUP.

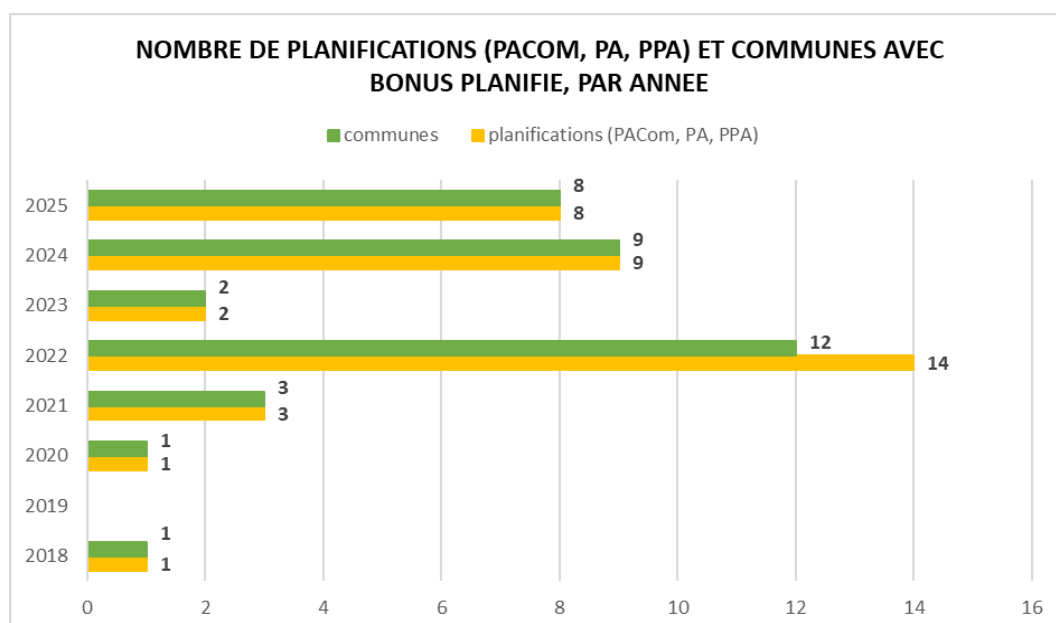
² Si le bonus prévu par la réglementation communale pour les prestations d'intérêt public au sens de l'article 47, alinéa 2, chiffre 10 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (ci-après : LATC) a été utilisé, le bonus prévu à l'alinéa 1 est diminué d'autant.

³ Même si le bonus énergétique prévu à l'article 97, alinéa 4 LATC a été utilisé, le bonus prévu à l'alinéa 1 n'est pas diminué.

Le mécanisme des bonus constitue un outil incitatif de plus en plus mobilisé par les communes afin de favoriser la réalisation de logements d'utilité publique (LUP). A ce jour, 31 communes prévoient de tels dispositifs dans leurs règlements d'affectation. Ces mécanismes permettent généralement d'accorder des droits à bâtir supplémentaires – notamment sous la forme d'un bonus de densité – en contrepartie de la réalisation de logements répondant aux critères LUP. Ils apparaissent ainsi comme un levier intéressant pour encourager simultanément la création de logements abordables et la densification vers l'intérieur du tissu bâti.



La grande majorité des bonus recensés sont intégrés dans les plans d'affectation communaux (PACom), qui représentent 82% des planifications concernées.



Les données disponibles montrent une progression marquée du recours à cet outil au cours des dernières années. Après quelques cas isolés entre 2018 et 2020, le nombre de planifications intégrant un bonus LUP a fortement augmenté à partir de 2021, avec un pic observé en 2022 (14 planifications dans 12 communes). La dynamique demeure soutenue en 2024 et 2025, avec respectivement 9 et 8 planifications concernées.

Ce mécanisme soulève toutefois certaines questions d'application dans la pratique. Dans plusieurs cas, des communes introduisent simultanément des quotas LUP et des bonus dans leurs règlements. Dans ce contexte, certains maîtres d'ouvrage anticipent déjà la réalisation de LUP avant même l'entrée en vigueur définitive des nouvelles dispositions. Se pose alors la question de savoir si ces logements doivent être considérés comme résultant de l'application d'un quota réglementaire ou comme des LUP réalisés volontairement dans le cadre d'un bonus.

En pratique, cette qualification relève principalement de l'appréciation communale. Le rôle de la DIL consiste avant tout à disposer d'une information claire via les formulaires transmis par les communes afin d'identifier le mécanisme effectivement appliqué.

Enfin, il peut être relevé que cet outil demeure encore relativement peu présent dans les débats parlementaires cantonaux, même si l'intérêt politique pour cette thématique tend à se renforcer. A cet égard, une initiative parlementaire déposée par le député Pierre Zwahlen propose d'imposer aux communes de plus de 3'000 habitants l'introduction de quotas de LUP dans leurs plans d'affectation. Par ailleurs, les mécanismes de quotas et de bonus sont régulièrement mentionnés dans les réponses apportées par la DIL aux interventions portant sur la politique du logement. Cela tend à montrer que ces instruments restent encore insuffisamment connus et gagneraient à être davantage valorisés dans les discussions relatives aux politiques de production de logements abordables.

3.2.3 OBJETS PARLEMENTAIRES LIÉS

(26_INI_3) – *Initiative Pierre Zwahlen et consorts au nom de Guy Gaudard, Graziella Schaller et Sébastien Pedroli – Pour des logements d'utilité publique dans les plans d'affectation.* L'objet est en attente du traitement par le Grand Conseil, après examen par la commission parlementaire.

3.2.4 MODIFICATIONS ENTREPRISES DEPUIS L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA LPPPL

Depuis l'entrée en vigueur de la LPPPL, les mécanismes de quotas et de bonus ont suscité relativement peu de débats politiques ou d'interventions parlementaires. Une initiative déposée en 2026 témoigne toutefois d'un intérêt croissant pour ces instruments, qui demeurent encore relativement peu thématiques au regard de leur potentiel en matière de production de logements d'utilité publique. Aucune modification réglementaire relative à ces mécanismes n'a dès lors été entreprise depuis l'entrée en vigueur de la loi.

3.3 DROIT D'EMPTION (ART. 30 LPPPL)

3.3.1 CONSTATS ET ANALYSE DE DONNÉES

Art. 30 LPPPL

¹ Lors de l'élaboration ou de la modification d'un plan d'affectation, la commune peut conclure avec les propriétaires des terrains qu'elle entend mettre en zone à bâtir des contrats de droit administratif lui octroyant un droit d'emption afin de créer des LUP sur les terrains qui ne sont pas construits à l'échéance d'un certain délai.

² Le bien-fonds ainsi acquis par l'autorité est voué sans retard à la construction. La commune le met à disposition notamment par l'octroi d'un droit de superficie ou réalise la construction elle-même.

³ L'obligation de construire et le droit d'emption sont mentionnés au registre foncier comme restrictions de droit public à la propriété.

Les données actuellement disponibles ne permettent pas d'assurer un suivi précis de l'application de l'art. 30 LPPPL relatif au droit d'emption. En effet, les communes ne sont actuellement pas tenues d'annoncer au Canton ni l'inscription d'un droit d'emption fondé sur cette disposition, ni son éventuel exercice effectif. Cette absence de remontée d'informations limite la capacité d'évaluer concrètement l'utilisation du dispositif et son impact dans la pratique.

3.3.2 OBJETS PARLEMENTAIRES LIÉS

Aucun objet parlementaire spécifique relatif à cette disposition n'a été déposé depuis l'entrée en vigueur de la LPPPL.

3.3.3 MODIFICATIONS ENTREPRISES DEPUIS L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA LPPPL

Aucune modification réglementaire relative à cette disposition n'a été entreprise depuis l'entrée en vigueur de la LPPPL.

3.4 DROIT DE PRÉEMPTION (ART. 31 À 38 LPPPL)

3.4.1 CONSTATS ET ANALYSE DE DONNÉES

- **Art. 31 LPPPL - Principes**

¹ Les communes bénéficient d'un droit de préemption pour leur permettre d'acquérir en priorité un bien-fonds mis en vente et affecté en zone à bâtir légalisée.

² Le droit de préemption ne peut s'exercer qu'aux conditions cumulatives suivantes :

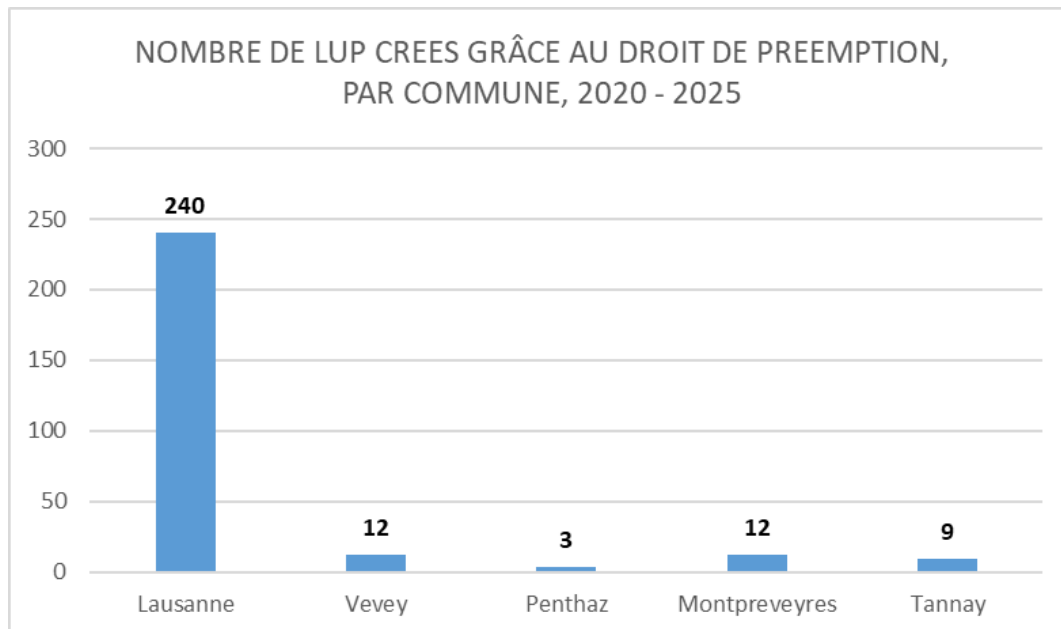
- il doit viser la création de LUP ;
- il doit répondre à une pénurie au sens de l'article 2 dans le district concerné ;
- la surface de la parcelle visée doit être d'au moins 1500 m², sauf si elle se trouve dans un périmètre compact d'agglomération ou dans un centre cantonal reconnu par le plan directeur cantonal, ou si elle est attenante à un terrain en propriété de la commune.

³ Le droit de préemption ne peut s'exercer en cas de vente à ses descendants, à ses pères et mères, à ses frères et sœurs, à ses demi-frères et demi-sœurs, à son conjoint, à son partenaire enregistré ou à son concubin.

A ce jour, seules certaines communes transmettent à la DIL les informations relatives à l'exercice du droit de préemption prévu par la LPPPL, à l'instar de la ville de Lausanne. Cette pratique demeure toutefois hétérogène à l'échelle cantonale. Cela met en évidence un besoin de clarification et sensibilisation des communes quant aux informations susceptibles d'être communiquées au Canton dans le cadre de l'application du dispositif.

Plus largement, le dispositif LPPPL souffre d'un manque de données consolidées et directement exploitables, tant en matière de préservation que de promotion du parc locatif. Le suivi de certains mécanismes, notamment du droit de préemption, demeure ainsi partiel et repose sur des informations transmises par certaines communes ou sur des constats ponctuels issus de cas rendus publics. A ce jour, la DIL n'a donc pas connaissance du nombre exact de communes ayant exercé leurs droits de préemption, ces dernières disposant d'un délai de trois ans pour en faire reconnaître le caractère d'utilité publique (art. 34 RLPPPL). Le suivi de ce dispositif pourrait être renforcé (cf. chapitre 5).

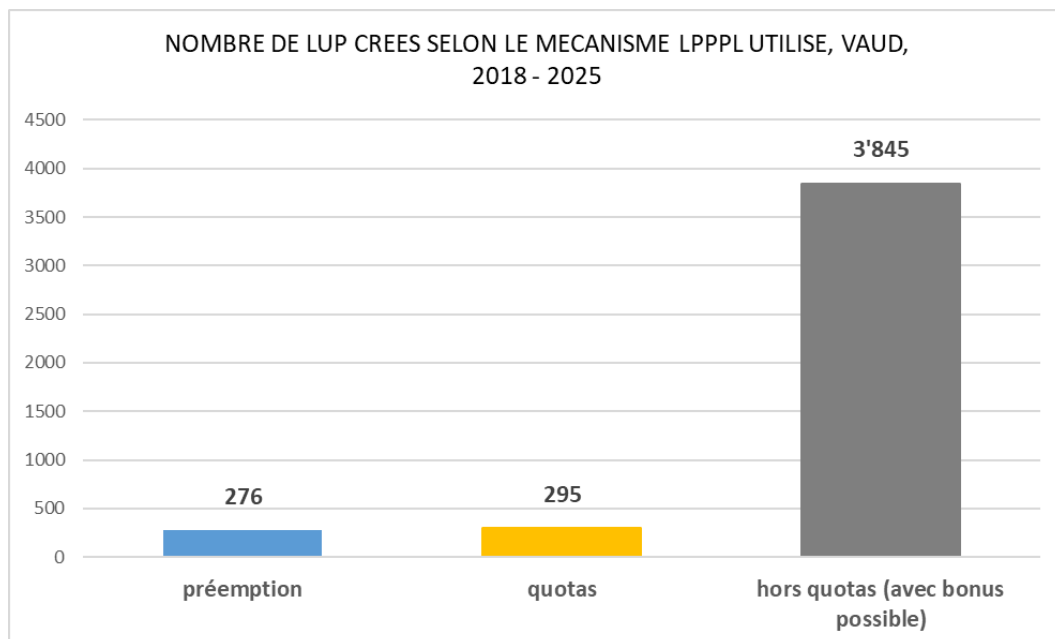
Depuis l'entrée en vigueur du droit de préemption prévu par la LPPPL en 2020, la DIL a rendu des décisions de reconnaissance d'utilité publique de logements issus de l'exercice d'un droit de préemption dans le cadre de 21 dossiers. Ces situations concernent principalement la commune de Lausanne, mais également plusieurs autres communes vaudoises, comme Vevey, Penthaz, Montpreveyres et Tannay.



Les opérations recensées ont permis la réalisation ou le maintien de 276 logements d'utilité publique (LUP), dont 240 à Lausanne.

Il peut par ailleurs être relevé que, sur les 21 dossiers recensés, seuls deux concernent la préemption de terrains non construits destinés à accueillir de nouveaux logements. La très grande majorité des cas porte ainsi sur des biens-fonds déjà construits, sans création supplémentaire de logements. Ce constat met en évidence que, dans la pratique, le droit de préemption est principalement utilisé comme un outil de maîtrise ou de préservation du parc existant plutôt que comme un instrument de production de nouveaux logements, au contraire des instruments des quotas et des bonus.

De manière générale, il est d'ailleurs constaté que la loi semble avoir été rédigée en partant principalement de l'hypothèse de biens-fonds non construits, comme en témoigne le vocabulaire utilisé dans certaines dispositions. Or, la jurisprudence récente a confirmé que le droit de préemption pouvait également s'exercer sur des parcelles construites. Le vocabulaire actuellement retenu dans la loi apparaît dès lors partiellement inadapté et susceptible de générer certaines difficultés de compréhension et d'application pratique du dispositif.



Sur les 4'416 LUP créés depuis l'entrée en vigueur de la LPPPL, 295 résultent de mécanismes de quotas et 276 de l'exercice du droit de préemption. La majorité des logements sont ainsi réalisés hors mécanismes contraignants, même si les outils introduits par la LPPPL commencent progressivement à produire des effets mesurables. Ces chiffres doivent toutefois être interprétés avec prudence, dans la mesure où les mécanismes de quotas et de bonus nécessitent des délais de planification et de réalisation importants avant de produire pleinement leurs effets sur le parc de logements.

- **Art. 32 LPPPL – Avis**

¹ Le propriétaire qui aliène **un bien-fonds** soumis au droit de préemption selon l'article 31 est tenu d'aviser immédiatement la commune territoriale, mais au plus tard lors du dépôt de l'acte de vente au registre foncier.

² Le propriétaire doit également procéder à cet avis en cas de promesse de vente.

³ Lorsque la commune envisage d'exercer son droit de préemption, elle entend préalablement le propriétaire et le tiers acquéreur.

Outre la notion de « bien-fonds », qui peut laisser entendre que la disposition vise principalement des terrains non construits, l'alinéa 3 soulève également certaines interrogations au regard du délai déjà particulièrement court prévu pour l'exercice du droit de préemption. La disposition ne précise notamment pas dans quelle mesure une simple proposition de date d'audition permet de garantir effectivement le droit d'être entendu. Cette absence de précision pourrait s'avérer problématique dans certaines situations, notamment lorsque la procédure intervient durant des périodes de vacances ou de jours fériés, telles que les fêtes de fin d'année.

- **Art. 33 LPPPL – Décision**

¹ La commune doit notifier aux parties à l'acte de vente sa décision d'acquérir le bien-fonds, aux prix et conditions fixés par cet acte, dans un délai de quarante jours à compter de la notification de l'avis prévu par l'article 32.

Les expériences recensées mettent en évidence une limite économique du droit de préemption. Lorsque la commune exerce son droit de préemption, elle est tenue d'acquérir le bien aux conditions convenues dans la promesse de vente initiale, notamment au prix arrêté par les parties. Or, ce prix, déterminé par le marché, est fréquemment élevé, au point de compromettre la réalisation de LUP à des conditions économiquement viables. Le surcoût doit alors être absorbé par la commune ou, le cas échéant, par le maître d'ouvrage auquel le bien-fonds aura été cédé, par exemple via un droit de superficie distinct et permanent (DDP).

- **Art. 34 Cession du droit de préemption**

¹ La commune peut céder son droit de préemption à l'Etat.

² Dans ce cas, elle doit annoncer la cession aux parties à l'acte et au département en charge des opérations foncières dans le délai prévu par l'article 33.

³ L'Etat doit alors exercer son droit dans les vingt jours suivant la notification de l'annonce de la cession.

⁴ Pour le surplus, les articles 31, 32, 33 et 35 sont applicables par analogie à l'exercice par l'Etat du droit de préemption cédé.

Afin de permettre l'exercice effectif du droit de préemption par l'Etat lorsque celui-ci lui est cédé par une commune en application de l'art. 34 LPPPL, le Grand Conseil a adopté, le 20 août 2024, un décret instituant un fonds dédié d'un montant de 20 millions de francs. Ce fonds vise à doter l'Etat des moyens financiers nécessaires pour acquérir temporairement des biens-fonds présentant un intérêt pour la politique du logement, avant leur éventuelle revente. Le décret encadre également les modalités d'examen des dossiers, notamment par la mise en place d'une commission d'évaluation ainsi que les mécanismes de gouvernance et de contrôle financier.

Entre le 20 août 2024 et le présent bilan, le droit de préemption communal a été cédé à quatre reprises à l'Etat. Chacune de ces cessions a été examinée par la commission d'évaluation instituée par le décret du 20 août 2024, laquelle a émis un préavis défavorable dans chacun des cas. Les principaux motifs de refus concernaient l'absence de viabilité économique des projets soumis.

- **Art. 35 LPPPL - Mise en œuvre de la décision**

¹ *Le bien-fonds acquis est voué sans retard à la construction.*

² *Si le préempteur ne réalise pas lui-même la construction, il le met à disposition, par voie d'adjudication publique, en principe par l'octroi d'un droit de superficie ne permettant que la réalisation de LUP.*

³ *Lorsque les circonstances le justifient, l'acquéreur évincé a droit à une juste indemnité couvrant les frais engagés dans le cadre de la conception du projet immobilier rendu caduc par l'exercice du droit de préemption.*

⁴ *En cas d'acquisition du bien-fonds, les droits d'enregistrement de l'acte, les émoluments du registre foncier, les honoraires de notaire relatifs à l'acte et les intérêts courus qui ont été payés par l'acquéreur évincé, sont remboursés par le préempteur.*

⁵ *Les intérêts courus sont calculés pour la période comprise entre le versement des fonds par l'acquéreur évincé et le paiement effectif du prix de vente par le préempteur, au taux usuel d'une hypothèque en premier rang.*

Cet article illustre les difficultés d'interprétation pouvant découler du vocabulaire utilisé dans la loi, lequel semble avoir été conçu principalement en référence à des biens-fonds non construits.

La jurisprudence a déjà mis en évidence certaines ambiguïtés liées notamment aux notions de « construction » et de « réalisation », en relevant que celles-ci pouvaient également être comprises comme visant la reconnaissance de logements d'utilité publique (LUP).

S'agissant plus particulièrement de l'alinéa 2, un doute subsiste quant à la portée exacte de l'obligation imposée au superficiaire, notamment quant à la question de savoir si l'ensemble des logements concernés doit obligatoirement être reconnu en tant que LUP. Une lecture stricte du raisonnement développé par la CDAP pourrait conduire à cette interprétation. Toutefois, une analyse de la volonté initiale du législateur semble plutôt indiquer que la disposition visait principalement l'octroi d'un droit de superficie sur des biens-fonds non construits destinés à accueillir un ou plusieurs bâtiments entièrement affectés à des LUP. La loi ne traite en revanche pas explicitement de l'hypothèse d'un droit de superficie portant sur des bâtiments déjà existants.

- **Art. 37 LPPPL - Droit de réméré**

¹ *Le propriétaire contre qui un droit de préemption aura été exercé par l'Etat ou la commune dispose d'un droit de réméré si l'autorité compétente n'a pas mis à disposition d'un tiers le bien-fonds ou n'a pas déposé une demande de permis de construire dans un délai de trois ans, ou n'a pas déposé de projet à l'examen préalable dans les cinq ans si la demande nécessite une adaptation du plan d'affectation.*

² *Le droit de réméré s'exerce au prix de vente payé par l'Etat ou la commune.*

³ *Le droit de réméré est mentionné au registre foncier.*

Ici aussi, le vocabulaire utilisé dans la disposition semble principalement avoir été conçu pour des biens-fonds non construits, ce qui soulève également des interrogations quant au délai imparti pour initier les démarches de reconnaissance des LUP.

Le dispositif actuel ne précise en effet pas les conséquences d'une issue défavorable intervenant ultérieurement dans le cadre des procédures nécessaires à la reconnaissance des LUP. La question se pose notamment lorsque les démarches ont été engagées dans le délai imparti — par exemple par le dépôt d'une demande de permis de construire ou d'une demande de changement d'affectation — mais qu'elles aboutissent, plusieurs années plus tard, à un refus.

Dans une telle situation, des incertitudes subsistent quant au sort du bien préempté et aux solutions à disposition du propriétaire préempteur lorsque la réalisation de LUP s'avère finalement impossible, notamment en raison de contraintes liées à l'affectation de la zone ou au cadre réglementaire applicable.

- **Art. 38 LPPPL - Droit d'emption de l'acquéreur évincé**

¹ L'acquéreur évincé dispose d'un droit d'emption si l'autorité compétente n'a pas mis à disposition d'un tiers le bien-fonds ou n'a pas déposé une demande de permis de construire dans un délai de trois ans, ou n'a pas déposé de projet à l'examen préalable dans les cinq ans si la demande nécessite une adaptation du plan d'affectation.

² Le droit d'emption s'exerce au prix de vente payé par l'Etat ou la commune.

³ Le droit de réméré du vendeur l'emporte sur le droit d'emption de l'acquéreur évincé à moins qu'ils en aient convenu autrement dans le contrat de vente initial.

⁴ Ce droit d'emption est mentionné au registre foncier.

S'agissant des art. 38 ss LPPPL, la loi et son règlement d'application soulèvent également certaines interrogations lorsque l'Etat ou une commune décide de conserver un bien-fonds préempté déjà construit. Dans une telle hypothèse, la question se pose notamment de savoir si les logements existants doivent impérativement être reconnus en tant que logements d'utilité publique (LUP) dans le délai de trois ans prévu par le dispositif. Cette interprétation semble pouvoir être déduite du règlement d'application, sans toutefois ressortir clairement du texte légal lui-même. Cette situation génère ainsi une certaine insécurité juridique quant aux obligations concrètes incombant au propriétaire préempteur dans le cas de biens-fonds déjà construits.

3.4.2 OBJETS PARLEMENTAIRES LIÉS

(22_INT_123) - Interpellation Philippe Miauton et consorts - Respect de l'esprit ou de la lettre de la LPPPL ? Réponse du CE apportée en 2023.

(23_INT_60) - Interpellation Philippe Miauton et consorts - Droit de préemption : l'heure du bilan. Réponse du CE apportée en 2023.

(23_INT_177) - Interpellation Thanh-My Tran-Nhu et consorts au nom Groupe socialiste - Le Conseil d'Etat affaiblit-il les logements d'utilité publique au profit des spéculateurs ? Réponse du CE apportée en 2025.

(23_INT_178) - *Interpellation Pierre Zwahlen et consorts au nom du groupe des Vert-e-s - Pourquoi le Conseil d'Etat fragilise-t-il à son tour les locataires ?* Réponse du CE apportée en 2025.

(23_MOT_11) - *Motion Fabrice Moscheni et consorts - Pour que le droit de préemption soit utilisé pour créer des LUP, modifions l'art. 35 LPPPL.* Réponse du CE apportée en 2026.

3.4.3 MODIFICATIONS ENTREPRISES DEPUIS L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA LPPPL

Une modification du RLPPPL a été adoptée par le Conseil d'Etat le 1er novembre 2023, après plus de trois années d'application du droit de préemption introduit par la LPPPL. Cette révision visait principalement à préciser et sécuriser certaines modalités d'exercice du droit de préemption à la suite des nombreuses questions soulevées par les communes, les notaires, le registre foncier ainsi que par plusieurs interventions parlementaires.

Les principales modifications entreprises concernaient notamment :

- La précision du délai applicable à la reconnaissance du caractère d'utilité publique des logements préemptés existants ;
- La définition des documents minimaux devant être transmis à la commune avec l'avis de vente (police ECA, état locatif, rapport OIBT, CECB) ;
- La clarification du point de départ des délais liés au droit de réméré et au droit d'emption ;
- L'introduction d'une obligation d'information du département lors de l'exercice du droit de préemption à des fins statistiques ;
- La précision des modalités d'adjudication publique lorsque le préempteur ne réalise pas lui-même les LUP ;
- La clarification de l'application du droit de préemption en cas de vente de lots PPE, de copropriété ou de plusieurs immeubles ;
- Ainsi que la confirmation de l'application du droit de préemption aux droits distincts et permanents de superficie (DDP).

4. ENJEUX PERSISTANTS ET PERSPECTIVES

La mise en œuvre de la LPPPL continue de soulever plusieurs enjeux opérationnels et stratégiques, tant pour le Canton que pour les communes.

En matière de préservation du parc locatif, la charge administrative liée au traitement des dossiers constitue l'enjeu opérationnel principal identifié par le présent bilan. L'entrée en vigueur de la LPPPL a fait passer le nombre de requêtes de 460 en 2017 à 1'076 en 2018, soit une hausse de 134 %, à dotation constante. Un facteur devrait l'accentuer à court terme, la nouvelle loi sur l'énergie, dont les obligations d'assainissement généreront des projets de rénovation soumis à la LPPPL.

La réponse à cet enjeu ne peut reposer sur la seule question des effectifs. Le Département entend privilégier une approche par la simplification et la numérisation des procédures : dépôt et suivi des demandes par voie électronique, automatisation de certaines vérifications, génération de documents et différenciation du traitement selon la nature et de la complexité des interventions. Ces

pistes seront examinées dans le cadre de l'axe 1 de la Vision logement, consacré à la simplification des procédures.

S'agissant des mécanismes de quotas et de bonus, les retours des communes mettent en évidence un besoin important d'accompagnement et d'expertise. De nombreuses communes rencontrent des difficultés pour définir des paramètres adaptés à leur contexte local, notamment en ce qui concerne le taux de quotas à fixer ou les catégories de logements à privilégier. Dans ce contexte, le rôle d'appui et de conseil du Canton est appelé à se renforcer, notamment à travers le développement d'outils d'aide à la décision et de monitoring permettant d'évaluer plus objectivement les besoins en logements abordables et les effets des différents dispositifs.

Dans cette perspective, la Société vaudoise pour le logement (SVL), dont le Canton détient 50% du capital-actions, constitue un partenaire privilégié pour accompagner les communes dans la mise en œuvre de leur politique du logement. Elle peut notamment les appuyer dans l'évaluation de la viabilité économique de projets de LUP, par exemple dans le cadre de l'exercice du droit de préemption. La SVL peut aussi conseiller les maîtres d'ouvrage dans le développement de projets de LUP, voire porter les projets en lieu et place des maîtres d'ouvrage pour les céder à nouveau une fois le permis de construire obtenu.

Par ailleurs, le Canton subventionne jusqu'à 50% des coûts liés à l'élaboration d'un « Objectif logement », un document permettant d'établir un diagnostic de la situation locale du logement, de définir des objectifs de production de logements et d'identifier les mesures nécessaires à la mise en œuvre d'une politique communale du logement. La SVL peut alors venir en soutien aux communes pour la réalisation de leur « Objectif logement ».

Plus largement, les constats tirés du bilan montrent que les outils introduits par la LPPPL doivent être maintenus et consolidés dans le cadre de la mise en œuvre de la Vision logement. Des adaptations ou clarifications ponctuelles pourraient être envisagées à cette occasion afin d'améliorer la sécurité juridique, le suivi statistique ainsi que l'efficacité opérationnelle des mécanismes existants. Le bilan met également en évidence un enjeu important de communication et d'accompagnement des communes, afin de favoriser une meilleure connaissance et une mobilisation plus large de ces outils à l'échelle du territoire vaudois.

D'ailleurs, une campagne de communication a d'ores et déjà été initiée, comme cela a été soulevé au chapitre 3.2.1 du présent bilan.

Dans un contexte de pénurie persistante de logements, les enjeux ne concernent pas uniquement la production quantitative de logements, mais également la création de logements répondant aux objectifs de qualité, d'accessibilité et de mixité sociale poursuivis par la politique cantonale du logement. Les logements d'utilité publique jouent à cet égard un rôle central pour contribuer à limiter les effets de la hausse des loyers et garantir une offre adaptée aux besoins de la population. Ces enjeux impliquent également de renforcer l'articulation entre politique du logement et aménagement du territoire, notamment dans le cadre des planifications communales et de la densification vers l'intérieur.

Enfin, s'agissant du droit de préemption, en vigueur depuis 2020, plusieurs questions mériteraient de faire l'objet d'analyses complémentaires à partir des expériences concrètes des communes ayant exercé ce droit. En effet, les premières reconnaissances des logements d'utilité publics n'ont été initiées que très récemment, vu les délais qui sont à disposition des communes pour le faire (entre 3 et 5 ans). Dès lors, les réflexions qui suivent ne pourront avoir lieu que dans un second

temps. Une réflexion pourrait notamment être menée sur la viabilité des biens-fonds préemptés, les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des projets, les éventuels obstacles réglementaires ou financiers, ainsi que sur les situations dans lesquelles la reconnaissance des logements d'utilité publique n'aurait pas pu être obtenue dans les délais impartis par la législation.

5. PISTES D'ADAPTATION ET SUITE DES TRAVAUX

Le présent bilan ne conclut pas à la nécessité d'une révision générale de la LPPPL. Les huit premières années de mise en œuvre confirment la pertinence des instruments introduits par la loi et la robustesse de son architecture d'ensemble : le régime d'autorisation contient effectivement les hausses de loyer après travaux, les quotas et les bonus s'installent progressivement dans les planifications communales et le droit de préemption a permis la réalisation ou le maintien de plusieurs centaines de logements d'utilité publique.

Les constats dressés au fil des chapitres précédents mettent en revanche en évidence un certain nombre d'ajustements susceptibles de renforcer l'efficacité opérationnelle du dispositif. Ils sont de trois ordres : des corrections rédactionnelles rendues nécessaires par l'évolution du cadre légal ou par la jurisprudence, des clarifications destinées à renforcer la sécurité juridique et des ajustements de paramètres dont l'évolution du marché a modifié la portée pratique.

Les ajustements de paramètres

Deux dispositions appellent un réexamen de fond. **Le seuil de la valeur ECA (art. 3, al. 1, let. c LPPPL)**. Fixé pour exclure les logements de luxe du champ de la préservation, ce seuil a vu sa portée modifiée par la progression des valeurs ECA sous l'effet notamment de l'intégration des normes sismiques et d'un renchérissement des coûts de construction supérieur à celui de l'indice des prix à la consommation. L'analyse d'un échantillon de dossiers récents montre qu'une part significative des projets de logements d'utilité publique dépasse aujourd'hui ce seuil et sort ainsi du champ d'application du volet préservation, y compris dans des secteurs correspondant pleinement au parc visé par la loi. Une réflexion sera ouverte sur l'adaptation de ce seuil, associant les acteurs du logement afin d'aboutir à une solution équilibrée.

Les conditions de reconnaissance des logements pour étudiants (art. 27 LPPPL)

La loi subordonne cette reconnaissance à l'octroi d'un prêt de l'État. Or certaines opérations arrivant au terme de leur période de contrôle, comme certains projets portés par des coopératives sans aide financière cantonale, présentent des caractéristiques adaptées à cette affectation sans satisfaire à cette condition. L'objectif d'utilité publique étant pleinement réalisé, un examen de ces conditions apparaît justifié.

Les clarifications juridiques

Le droit de préemption, en vigueur depuis 2020, a fait l'objet d'un travail continu de précision, tant par la révision réglementaire du 1er novembre 2023 que par la jurisprudence de la Cour de droit

administratif et public et de la Cour constitutionnelle. Plusieurs points demeurent néanmoins susceptibles de clarification.

Le vocabulaire de la loi paraît avoir été conçu en référence principale à des biens-fonds non construits, alors que la pratique et la jurisprudence ont confirmé que le droit de préemption s'exerce également sur des parcelles bâties, hypothèse qui représente aujourd'hui la très grande majorité des cas. Cette inadéquation terminologique génère des difficultés d'interprétation aux articles 35, 37 et 38 LPPPL, notamment quant à l'étendue des obligations du propriétaire préempteur lorsqu'il conserve un bien-fonds déjà construit.

Les modalités du droit d'être entendu prévues à l'art. 32, al. 3 LPPPL méritent par ailleurs un examen au regard de la brièveté des délais d'exercice du droit de préemption et des difficultés que peut soulever la fixation d'une audition durant les périodes de vacances ou de fêtes.

Enfin, la terminologie de la loi n'a pas été mise à jour depuis le remplacement de la notion de « logements protégés » par celle de « logements adaptés avec accompagnement » dans la législation médico-sociale. Cette correction rédactionnelle pourra accompagner les autres travaux d'adaptation.

Le suivi et la qualité des données

Le bilan met en évidence un besoin de consolidation des données relatives à la mise en œuvre de la loi. La révision du RLPPPL de novembre 2023 a introduit une obligation d'information du département lors de l'exercice du droit de préemption, mais sa mise en œuvre demeure inégale selon les communes. Un rappel sera adressé aux communes, afin de disposer d'une vision consolidée de l'usage de cet instrument.

S'agissant du droit d'emption (art. 30 LPPPL), aucune obligation d'annonce n'existe à ce jour, ni pour l'inscription du droit ni pour son exercice. En l'état, l'application de cette disposition ne peut faire l'objet d'aucun suivi. L'introduction d'un mécanisme d'annonce analogue à celui prévu pour le droit de préemption sera examinée.

Méthode et calendrier

Les pistes identifiées dans le présent chapitre ne constituent pas des décisions. Elles seront examinées avec les partenaires du logement (communes, milieux immobiliers, associations de locataires, maîtres d'ouvrage d'utilité publique) dans le cadre de la mise en œuvre de la Vision logement, dont le bilan LPPPL illustre l'axe 3 consacré à l'accessibilité et à la diversité de l'offre.

Les corrections rédactionnelles et les clarifications ne soulevant pas d'enjeu d'arbitrage pourront être engagées à court terme. Les ajustements de paramètres, qui appellent une pesée d'intérêts et une concertation préalable, feront l'objet de travaux dont les modalités et le calendrier seront arrêtés à l'issue de cette concertation.

Enfin, le présent bilan rappelle que la politique du logement ne saurait reposer sur la seule LPPPL. Les tensions observées sur le marché appellent une action coordonnée avec la loi sur le logement, les instruments d'aménagement du territoire et les autres axes de la Vision logement, en particulier ceux relatifs à la simplification des procédures et à la mobilisation du foncier.

6. CONCLUSION

Le présent bilan met en évidence une dynamique globalement positive dans la mise en œuvre de la LPPPL, tout en soulignant la nécessité de consolider certains acquis, de clarifier plusieurs mécanismes et de poursuivre les efforts engagés. Depuis son entrée en vigueur, la loi a permis de développer de nouveaux outils en faveur de la préservation et de la promotion du parc locatif, ainsi que de renforcer progressivement la prise en compte des enjeux liés au logement dans les planifications communales.

En matière de pénurie de logements, la LPPPL constitue l'un des outils contribuant à la mise en œuvre d'une stratégie globale, aux côtés des politiques d'aménagement du territoire et des autres leviers cantonaux. En effet, elle agit sur la préservation et sur la qualité de l'offre nouvelle, non sur les déterminants macroéconomiques de la production de logements. Le taux de vacance demeure particulièrement faible et la pression sur le marché du logement continue de s'accroître, notamment sous l'effet de l'évolution démographique. Dans ce contexte, il peut néanmoins être relevé que les outils introduits par la loi ont vraisemblablement contribué à freiner certaines évolutions défavorables et à renforcer la production de logements répondant à des objectifs d'intérêt public.

Le bilan met également en évidence que les différents mécanismes prévus par la LPPPL ne produisent pas tous les mêmes effets. Les expériences recensées tendent notamment à montrer que les outils de quotas et de bonus présentent un potentiel particulièrement important en matière de production de logements d'utilité publique, tout en exerçant une influence structurelle sur les dynamiques foncières et les projets de développement. À l'inverse, le droit de préemption apparaît davantage comme un outil ponctuel de maîtrise foncière et de préservation du parc existant que comme un levier massif de création de nouveaux logements.

S'agissant des catégories de logements produits, les données montrent une progression importante des logements à loyers abordables (LLA), alors que la production de logements à loyers modérés (LLM) tend à diminuer. Ce constat met en évidence la nécessité de poursuivre les efforts en faveur des LLM, tout en maintenant la dynamique observée pour les LLA. L'évolution démographique attendue souligne également l'importance de soutenir la production de logements protégés ou adaptés avec accompagnement (LADA).

Le bilan confirme par ailleurs que la LPPPL, son règlement d'application ainsi que les directives internes ont connu une évolution constante au fil de la pratique et de la jurisprudence. Plusieurs dispositions ont dû être précisées, adaptées ou complétées afin de répondre aux difficultés rencontrées dans l'application quotidienne du dispositif, notamment en matière de droit de préemption. Cette évolution témoigne à la fois du caractère novateur de certains mécanismes introduits par la loi et de la nécessité de poursuivre le travail d'adaptation et de clarification. Le chapitre 5 rassemble les pistes d'adaptation identifiées au fil du présent bilan et précise la méthode selon laquelle elles seront examinées.

Plus largement, les constats issus du présent bilan montrent que la politique du logement ne peut reposer uniquement sur la LPPPL. Les enjeux liés à la pénurie de logements nécessitent une approche plus globale, articulée notamment avec la loi sur le logement (LL), la Vision logement ainsi qu'avec les politiques d'aménagement du territoire. La production de logements doit répondre non seulement à des objectifs quantitatifs, mais également à des exigences de qualité, d'accessibilité et de mixité sociale.

Enfin, le présent bilan constitue une base utile pour nourrir les réflexions futures relatives à l'évolution des outils de politique du logement et à leur mise en œuvre. Plusieurs pistes de clarification, d'amélioration du monitoring et de renforcement des mécanismes existants pourraient ainsi être examinées dans le cadre de la mise en œuvre de la Vision logement et des futures réflexions stratégiques du Canton en matière de logement.

Benchmark intercantonal des politiques du logement en Suisse

Le canton de Vaud, l'un des dispositifs les plus élaborés et les plus complets de Suisse, septembre 2026

Sur les 26 cantons suisses, seuls dix disposent d'un programme cantonal de logement actif selon le recensement de l'Office fédéral du logement (OFL) ; les seize autres ne disposent d'aucun dispositif propre. Parmi les cantons actifs, ce document met en évidence que le canton de Vaud figure parmi ceux dont l'arsenal juridique est le plus étoffé, en le comparant à Genève, Zurich et Bâle-Ville. Les montants, seuils et dates indiqués sont ceux publiés par les administrations cantonales et fédérale au moment de la rédaction.

1. Cadre juridique, préservation, promotion et typologie des LUP

Canton	Loi applicable	En vigueur depuis	Type de politique	Préservation du parc locatif	Promotion du parc locatif	Types de LUP
Vaud	LPPPL du 10 mai 2016 (+ RLPPPL), LL de 1975	2018 (LPPPL) 1975 (LL)	Régime cantonal complet à deux volets - préservation et promotion – mis en œuvre par les communes	Autorisation obligatoire pour travaux de rénovation/transformation/démolition ; contrôle des loyers durant la période fixée (art. 14 LPPPL) ; Autorisation obligatoire pour les changements d'affectation ; Autorisation obligatoire pour la vente de bien immobilier loué	Le canton n'impose aucun quota de LUP aux communes ; il habilite en revanche les communes à rendre un quota contraignant sur leur territoire, une fois inscrit dans leur plan d'affectation (PACom) ; bonus de construction de 10% si ≥15% de LUP ; droit de préemption communal en cas de pénurie (dès 2020) ; aide à la pierre, cautionnement, prêts sans intérêts	4 catégories : logements à loyer modéré/subventionnés (LLM), logements protégés aînés/handicap (LP/LADA), logements pour étudiants (LE), logements à loyer abordable non subventionnés ouverts à la classe moyenne (LLA)
Genève	LGL du 4 décembre 1977 + LDTR + LGZD + loi sur les LUP	1er janvier 1978 (LGL) ; LDTR renforcée dans les années 1980 ; régime LUP depuis 2007	Régime historique et interventionniste, fondé sur la maîtrise foncière publique et un contrôle durable des loyers	LDTR : dossier de calcul des loyers et plafonnement de l'état locatif lors de travaux (contrôle de 3, 5 ou 10 ans) ; Autorisation obligatoire pour la vente de bien immobilier loué	LGZD : quota d'au moins 1/3 de LUP imposé directement par le canton dans toute zone de développement (art. 4A LGZD, révisé en 2021), sans décision communale requise ; fonds logement affecté à ≥70% à l'acquisition/réalisation de LUP ; terrains en DDP (min. 70% aux acteurs publics/coopératifs) ; objectif légal (2007) de 20% du parc locatif cantonal en LUP ; pas de droit de préemption cantonal général identifié	3 catégories de logements subventionnés (HBM, HLM, HM) ; le statut LUP est un régime de contrôle (min. 50 ans si propriétaire privé) qui se superpose à ces catégories
Zurich (canton + ville)	Wohnbauförderungsgesetz cantonal + réglementation communale (BZO, §49b PBG) ; pas de loi cantonale de protection du parc existant	Soutien municipal depuis 1907 (Ville de Zurich) ; objectif du « tiers » ancré en 2011 ; en juin 2026, le corps électoral cantonal a rejeté une initiative de	Modèle indirect et incitatif centré sur le soutien financier aux coopératives et fondations, sans contrôle réglementaire général des loyers	Aucun régime cantonal systématique de type LDTR/LPPPL/WRSchV ; protection résiduelle via le droit fédéral du bail et des mesures communales ponctuelles	Prêts sans intérêt paritaires canton/ville (jusqu'à 30% des coûts chacun) ; le canton n'impose aucun quota général, mais habilite les communes à en exiger un, au cas par cas, comme condition d'un déclassement ou d'une surélévation (§49b PBG ; jusqu'à 75% en ville de Zurich)	2 catégories peu différenciées : logements subventionnés (barèmes revenu/fortune) et logements coopératifs « gemeinnützig » à loyer coûtant (~25% sous le marché), sans subvention

Canton	Loi applicable	En vigueur depuis	Type de politique	Préservation du parc locatif	Promotion du parc locatif	Types de LUP
		protection du logement au profit d'un contre-projet plus souple				
Bâle-Ville	WRFG du 5 juin 2013 + WRSchV (règlement d'application)	Loi de base : 2013 ; régime de protection renforcé (autorisation + contrôle des loyers) depuis le 28 mai 2022 - Bâle-Ville devient alors le premier canton alémanique à introduire un tel dispositif, déjà connu de longue date à Genève et Vaud	Régime de protection récent et réactif, activé tant que le taux de vacance cantonal reste $\leq 1,5\%$	Autorisation obligatoire pour démolition/transformation/rénovation/changement d'affectation ; contrôle des loyers pendant 5 ans après travaux ; droit de retour des locataires	Subventions à la construction, coopératives soutenues ; aucun quota général imposé par le canton, mais un quota conditionnel peut être exigé au cas par cas lors d'une dérogation de zone (20 à 50% selon le projet ; Bâle-Ville étant une ville-canton, l'échelon « communal » se confond ici avec l'autorité cantonale)	Typologie peu différenciée : logements subventionnés (Wohnbauförderung) et logements coopératifs à loyer coûtant, sans équivalent des catégories vaudoises ou genevoises
Neuchâtel	Loi sur l'aide au logement (LAL2) ; Loi limitant la mise en vente d'appartements loués (LVAL)	2008 (LAL2) 1989 (LVAL)	Favoriser l'offre de logements d'utilité publique et de logements à loyer abordable	Néant	Aides financières (cautionnement, prêts, prise en charge d'intérêts) en vue de réduire le coût des opérations de construction et de rénovation pour garantir des loyers abordables ; bonus d'utilisation du sol	Logements à loyer abordable
Bâle-Campagne	WBFG du	2024	Promouvoir le logement pour les ménages à revenus modestes et moyens	Néant	Prime à l'épargne-logement pour le premier achat ou la construction d'un logement pour usage personnel ; octroi de prêts à taux préférentiel pour le développement de projets, soutien aux coopératives.	Logements sociaux
Fribourg	Loi encourageant la construction de logements à caractère social	1985	Encouragement à la création de logements sociaux	Néant	Aides / subventions (type aide à la pierre) pour la création de logements sociaux en complément de l'aide fédérale	Logements sociaux
Valais	Loi sur le logement (LLog) et son règlement	1990	Promouvoir la construction de logements et favoriser l'assainissement de constructions existantes ; favoriser l'accès à la propriété ; maintenir sur le	Néant	Octroi d'aides (subventions, cautionnement, prêts) pour favoriser la création de logements à loyers modérés (en complément de l'aide fédérale), encourager	Logements à loyers modérés

Canton	Loi applicable	En vigueur depuis	Type de politique	Préservation du parc locatif	Promotion du parc locatif	Types de LUP
			marché des logements à loyer modéré ; favoriser une répartition judicieuse de la population sur l'ensemble des communes, spécialement dans les zones de montagne.		l'accession à la propriété et réaliser des rénovations.	
Zoug	Loi sur la promotion de logements à prix avantageux (WFG ZG)	2003	Promouvoir le logement à des conditions financières supportables. Vise principalement le logement pour les familles, les ménages à faible revenu, les personnes en situation de handicap et les personnes seniors dans le besoin, ainsi que l'accession à la propriété pour les personnes à revenu moyen.	Néant	Octroi d'aides (à fonds perdu ou prêts sans intérêts) pour l'abaissement des loyers et pour l'accession à la propriété.	Logements sociaux
Tessin	Legge sull'abitazione (LA)	1985	Assurer une offre de logements adéquate et réduire les coûts, en promouvant la construction, la rénovation, l'accès à la propriété et l'acquisition de terrains par les communes	Néant	Octroi d'aides (subventions) pour l'acquisition et la rénovation ; soutien aux communes pour l'acquisition de réserves foncières	Logements sociaux
Confédération (cadre commun)	LOG du 21 mars 2003, succède à la LCAP (1974) ; art. 108 Cst.	2003 (LOG) ; mandat constitutionnel depuis 1973	Rôle de soutien aux cantons ainsi qu'un rôle complémentaire en matière d'aide aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique	Aucun instrument fédéral de contrôle des loyers après travaux	Aide indirecte aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique (fonds de roulement, cautionnement hypothécaire, centrale d'émission pour la construction de logements CCL)	Pas de typologie fédérale propre, mais définition du statut de maître d'ouvrage d'utilité publique (MOUP)
Autres cantons (16 sur 26)	—	—	Aucun programme cantonal dédié recensé par l'Office fédéral du logement (OFL)	Aucun mécanisme cantonal identifié ; protection résiduelle via le seul droit fédéral du bail	Aucun instrument cantonal identifié	Sans objet

2. Grille de complétude des instruments

Instrument de politique du logement	VD	GE	ZH	BS	NE	FR	VS	TI	ZG	BL
Loi cantonale dédiée en vigueur	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Autorisation + contrôle des loyers systématique après travaux (parc existant)	✓	✓	–	✓	–	–	–	–	–	–
Typologie différenciée de LUP (3 catégories ou plus)	✓	✓	–	–	–	–	–	–	–	–
Segment « loyer abordable » ouvert à la classe moyenne, sans subvention	✓	✓	–	–	✓	–	–	–	–	–
Droit de préemption cantonal/communal en cas de pénurie	✓	✓	–	–	–	–	–	–	–	–
Quota de LUP imposé directement par la loi cantonale (applicable sans décision communale)	–	✓	–	–	–	–	–	–	–	–
Communes/autorité locale habilitées par le droit cantonal à rendre un quota LUP contraignant sur leur territoire	✓	–	✓	✓	✓	–	–	–	–	–
Bonus de construction incitatif pour la réalisation de LUP	✓	–	–	–	✓	–	–	–	–	–
Réglementation des locations de courte durée (Airbnb) intégrée à la politique du logement	✓	✓	–	–	–	–	–	–	–	–
Objectif chiffré légal ou réglementaire de part de LUP	–	✓	✓	–	–	–	–	–	–	–
Fonds ou mécanisme de financement cantonal dédié	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Total des instruments confirmés	9	9	4	4	5	2	2	2	2	2

3. Points clé

- Sur les 26 cantons suisses, l'Office fédéral du logement (OFL) ne recense qu'une dizaine de programmes cantonaux actifs (BL, BS, FR, GE, NE, TI, VD, VS, ZG, ZH) : les seize autres cantons ne disposent d'aucune loi ni d'aucun dispositif de soutien propre et s'en remettent exclusivement au cadre fédéral (LOG).
- Au sein même de cette minorité de cantons actifs, seuls trois combinent aujourd'hui un volet de préservation (autorisation + contrôle des loyers après travaux) et un volet de promotion (quotas, bonus, préemption) : Vaud, Genève et, depuis 2022 seulement, Bâle-Ville, qui a introduit ce type de régime en s'inspirant explicitement de ce qui existait « depuis longtemps » en Suisse romande.
- Zurich, malgré une tradition ancienne de soutien financier aux coopératives (dès 1907), ne s'est jamais doté d'un mécanisme cantonal de contrôle des loyers après rénovation : un choix réaffirmé par les urnes en juin 2026, lorsque le corps électoral cantonal a rejeté une initiative de protection du logement au profit d'un contre-projet plus souple.
- Une distinction importante mérite d'être soulignée : dans aucun des quatre cantons, à l'exception de Genève, le canton n'impose lui-même un quota de LUP aux communes. À Genève, le quota (1/3) découle directement de la loi cantonale (LGZD) et s'applique sans décision communale. Dans les cantons de Vaud, Zurich et Bâle-Ville, c'est l'échelon communal qui est habilité, mais non contraint, à

rendre un quota contraignant : les communes vaudoises via leur plan d'affectation (PACom et PA), les communes zurichoises et l'autorité bâloise uniquement en contrepartie d'une dérogation ou d'un déclassement.

- Le canton de Vaud reste le seul à disposer simultanément d'une typologie de LUP à quatre catégories incluant un segment ouvert à la classe moyenne sans subvention publique (LLA), d'un bonus de construction incitatif, d'un droit de préemption communal et d'une réglementation intégrée des locations de courte durée, autant d'instruments absents ou plus limités dans les neuf autres cantons documentés.
- Ce constat porte sur la complétude de la boîte à outils juridique et non sur les résultats obtenus : la part effective de LUP dans le parc locatif reste, à ce jour, plus élevée à Genève (contrôle plus ancien et plus long, jusqu'à 50 ans) que sur le canton de Vaud; l'ampleur des instruments vaudois traduit une politique volontariste dont la pleine portée dépend encore de leur appropriation par les communes.