



Préservation du parc locatif

Principes et application pratique

Département des institutions et de la sécurité (DIS)

Service des communes et du logements (SCL)

Division Logement (DL)

1^{er} janvier 2018

Préservation du parc locatif

1. Principes communs d'application p. 4
(notion de pénurie – immeubles assujettis)
2. Travaux et affectation – Opérations soumises p. 8
3. Travaux et affectation – Motifs d'autorisation p. 9
4. Travaux et affectation – Conditions – Sanctions p. 18
5. Rôle des communes p. 20
6. Vente - Opérations soumises p. 21
7. Vente - Motifs d'autorisation – Exemples p. 22
8. Vente – Conditions – Sanctions p. 23
9. Conclusions p. 24

Introduction

La présente présentation décrit les principes d'application de la politique de préservation du parc locatif vaudois qui s'appliquent en cas de travaux, de changement d'affectation de locaux d'habitation et d'aliénation d'appartements loués.

Les bases légales gérant ces principes d'application sont :

Loi du 10 mai 2016 sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL, RSV 840.15)

(plus particulièrement les articles 1 à 26 LPPPL)

Règlement d'application du 25 octobre 2017 de la loi sur la préservation et la promotion du parc locatif (RLPPPL, RSV 840.15.1)

(plus particulièrement les articles 1 à 24 RLPPPL)

1. Principes communs d'application (I)

1.1. But légal:

Lutter contre la pénurie de logements en conservant sur le marché locatif certains types de logements répondant aux besoins prépondérants de la population. (art. 1 LPPPL)

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

LPPPL: surveillance du parc locatif (les objets)

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

1.2. Moyen retenu:

Régime d'autorisation administrative (titre II LPPPL)

1.3. Conditions constitutionnelles:

Respect de la **garantie de la propriété**, plus particulièrement le principe de la **proportionnalité**

1. Principes communs d'application (II)

1.4 Application territoriale:

La LPPPL protège les logements « à pénurie », soit ceux qui répondent aux besoins prépondérants de la population.

Les dispositions visant la préservation du parc locatif s'appliquent uniquement lorsque le taux de logements vacants, à l'échelle du district, est durablement (moyenne sur les 3 dernières années) inférieur à **1.5%** (selon les chiffres de Statistiques Vaud).

Lorsque la pénurie est prononcée, soit lorsque le taux de vacance est inférieur à **1 %**, des dispositions particulières d'application sont prévues (durée de contrôle plus importante).

Le Conseil d'Etat dresse la liste des districts concernés par la pénurie, en principe en janvier de chaque année (art. 2 RLPPPL).

Si la commune apporte la preuve que sa situation est différente de celle prévalant dans son district, elle peut demander à être retirée ou ajoutée à la liste des communes à pénurie. Elle fournit les justificatifs utiles au Conseil d'Etat (taux de logements vacants, plans de quartiers récemment adoptés ou en cours d'élaboration, permis de construire récemment délivrés pour des logements en location).

1. Principes communs d'application (III)

1.5 La commune est consultée au premier chef pour apprécier cette notion de pénurie dans son préavis dûment motivé (art. 8 LPPPL ; art. 11 RLPPPL). Elle indique si les logements loués concernés correspondent quantitativement et qualitativement à un besoin de sa population.

Critère quantitatif : taux de vacance durable (moyenne sur 3 ans) par district et typologie de logement (1,5%). (art. 2 al. 1 LPPPL)

Critères qualitatifs : loyers, surfaces, nombre de pièces et standards constructifs (niveau d'équipement, matériaux, situation, prix au m³ ECA, par exemple). (art. 8 al.3 LPPPL)

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

1. Principes communs d'application (IV)

1.7 Les immeubles assujettis sont (art. 4 LPPPL) :

- les appartements jusqu'alors loués, occupés ou vacants

1.8 Les immeubles non assujettis sont (art. 3 LPPPL) :

- les immeubles d'habitation comprenant jusqu'à deux logements
- les immeubles d'habitation comprenant 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 leur propriétaire, un proche parent de celui-ci, un allié ou un partenaire enregistré
- Les immeubles ou 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 d'un logement dans une procédure d'exécution forcée
- L'aliénation «en bloc» à un même acheteur d'un immeuble d'habitation ou de la totalité des lots d'une PPE 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. L'acheteur doit attester de cette intention dans l'acte de vente.

2. Travaux et changement d'affectation

Opérations soumises à autorisation

Procédures

2.1. La démolition

2.2. La rénovation et la transformation

2.3. La dispense d'autorisation (travaux inférieurs aux 20% de la valeur ECA)

2.4. La rénovation de logements isolés (jusqu'à deux logements loués par immeuble)

2.5. Le changement d'affectation

2.6. Préavis communal (Municipalité ou Office communal du logement)

2.7. CAMAC

2.8. Mesures techniques (inspection locale, expertise Mérip)

2.9 Décision DL

2.10 Recours

3. Travaux et changement d'affectation

Motifs d'autorisation (I)

(art. 13 LPPPL / art. 17 RLPPPL)

3.1. Autorisation pour catégorie de logements hors pénurie

L'autorisation est accordée si les logements concernés n'entrent pas dans une catégorie à pénurie (logement de luxe, atypiques, etc.)

3.2. Motif de sécurité ou de salubrité

Ce motif dépend de l'analyse technique du dossier par la DL. A cet effet, la DL applique la méthode Mérip (art. 13 RLPPPL). En substance, cette méthode se fonde sur le constat visuel de dégradation des éléments techniques d'un bâtiment. 50 éléments (aménagements, façades, électricité, cuisines, sanitaires, etc.) sont analysés et codés de «a» (élément en bon état, sans intervention) à «d» (élément à remplacer). Un modèle informatique intégrant les données de base du bâtiment (nombre d'étages et de logements, style de toiture, etc.) permet de déterminer le coût théorique estimatif de réhabilitation du bâtiment.

3.3. Motif d'intérêt général

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

3. Travaux et changement d'affectation

Motifs d'autorisation (II)

3.4 Economies d'énergie et énergies renouvelables

L'autorisation est octroyée en cas de rénovation ou transformation permettant de favoriser les économies d'énergie ou l'utilisation d'énergies renouvelables. Les travaux doivent être proportionnés par rapport aux avantages attendus et ne doivent pas avoir pour objectif de changer les logements de catégorie. Pour faire valoir ce motif, le propriétaire doit produire le bilan thermique de l'immeuble ou produire une copie du certificat énergétique du bâtiment.

3.5 Défaut d'entretien intentionnel ou négligence grave (art. 17 LPPPL)

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

3. Travaux et changement d'affectation

3.6 Taux de rendement LPPPL

Conformément à l'art. 14 al. 2 de l'ordonnance sur le bail à loyer (OBLF, RS 221.213.11), qui permet de renter à 100 % les travaux énergétiques, la DL distingue dans son analyse les travaux d'entretien, généralement rentés entre x % et 100 % selon la méthode de la valeur objective (voir ci-dessous), et les travaux à plus-value énergétique (panneaux solaires, isolation périphérique, pompes à chaleur, etc.), rentés à 100%. Le taux de rendement LPPPL est de 3.5 % sur la base du taux hypothécaire de référence de l'OFL de 1.5 % (au 1^{er} décembre 2017).

La schéma de financement est le suivant :

Fonds propres (taux OFL + 1%)	20 % x 2.50 %	= 0,500%
1er rang (= taux OFL)	65 % x 1.50 %	= 0,975%
2ème rang (= taux OFL + 0,5%)	15 % x 2.00 %	= 0,300%
Charges (normes loi sur le logement)		= 1,70%

Rendement global admissible :

3,475 %
arrondi 3.5 %

3. Travaux et changement d'affectation

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

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

- la valeur à neuf ECA (indice 125 valeur mars 2017, indice 100=1990)
- le terrain (exprimé en %, en principe entre 15% à 25%)
- les aménagements extérieurs et divers (exprimés en %, entre 8% à 12%).

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

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

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

La DL rentabilise la valeur objective à 3.5% pour obtenir l'état locatif objectif de l'immeuble.

L'état locatif objectif permet d'assurer l'entretien de l'objet à concurrence de 30% du loyer (réserve théorique d'entretien). La part de l'état locatif réel qui excède le 70% de l'état locatif objectif est considérée comme une réserve d'entretien et est déduite du 100 % du rendement.

3. Travaux et changement d'affectation

3.8. Exemple théorique fictif illustrant ce mécanisme (I):

Explication théorique 1

Si l'état locatif réel représente 117% de l'état locatif objectif, il y a une réserve théorique de 47%, soit la part qui excède le 70% de l'état locatif objectif. Les travaux d'entretien seront rentés à 53% (100% - la réserve de 20%).

Explication théorique 2

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

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

Un propriétaire envisage de réaliser pour CHF 2'900'00.- de travaux dans un immeuble. Il prévoit CHF 2'100'000.- de travaux d'entretien ordinaires, CHF 200'000.- pour l'installation d'un ascenseur et CHF 600'000.- de travaux à plus-value énergétique ou de développement durable, comme une isolation et la pose de capteurs solaires.

3.8. Exemple théorique fictif illustrant ce mécanisme (II)

EXEMPLE : IMMEUBLE DE 15 LOGEMENTS (3 de chaque type de 1 à 5 pièces)

Année de construction de l'immeuble selon police ECA							1967
Date de la demande							2017
Valeur ECA indexée à l'indice du jour	5550 m3	CHF	730	CHF m3	CHF		4'051'500
Montant des travaux					CHF		2'900'000
Vétusté (admis env. : 0,8 % par année)							40%
Pourcentage des travaux en fonction de la valeur ECA							71.58%
M2 des 5 logements							1'176

TAUX TECHNIQUE (LPPPL) POUR LA PRESERVATION DU PARC (TH ref. + env. 2%)

3.50%

VALEUR OBJECTIVE

Valeur ECA					68% CHF		4'051'500
Terrain					22% CHF		1'310'779
Aménagement extérieurs et frais secondaires					10% CHF		595'809
					100% CHF		5'958'088
Vétusté.					40% CHF		-1'620'600
Valeur objective					CHF		4'337'488

REVENU LOCATIF OBJECTIF

Valeur objective	CHF	4'337'488	3.50%	151'812	Revenu annuel	CHF	129	CHF m2/an
------------------	-----	-----------	-------	----------------	---------------	-----	-----	-----------

REVENU LOCATIF EFFECTIF

15			1'176	177'480	Revenu annuel			151
-----------	--	--	--------------	----------------	---------------	--	--	------------

TRAVAUX / NATURE ET COUTS

Travaux ordinaires					CHF		2'100'000
Installation d'un ascenseur					CHF		200'000
Travaux d'amélioration énergétique					CHF		600'000
Total des travaux					CHF		2'900'000

3.8. Exemple théorique fictif illustrant ce mécanisme (III)

POURCENTAGE DE BASE DES TRAVAUX ADMIS A PLUS-VALUE

Revenu locatif effectif	a	CHF	177'480				
Revenu locatif objectif	b	CHF	151'812				
c = a) / b)	c		117%	d	Part d'entretien 70%	e (c-d)	47%
Part maximum						f	100%
Pourcentage de répercussion des travaux "d'entretien"						g (f-e)	53%

AUGMENTATION DU REVENU LOCATIF

Revenu locatif avant travaux						CHF	177'480.00
Travaux ordinaires	CHF	2'100'000	53%	CHF	1'114'939	3.50%	CHF 39'023
Installation d'un ascenseur	CHF	200'000	100%	CHF	200'000	3.50%	CHF 7'000
Travaux d'amélioration énergétique	CHF	600'000	100%	CHF	600'000	3.50%	CHF 21'000
Total	CHF	2'900'000	66%	CHF	1'914'939		CHF 67'023
Nouveau revenu locatif admissible (plafonnement)						38%	244'503

		m2	Avant travaux	Progression en %		Progression au m2/an "linéaire"	
3	1 pièce	40	600	138% CHF	827	208 CHF	693
3	2 pièces	55	770	138% CHF	1'061	208 CHF	953
3	3 pièces	77	880	138% CHF	1'212	208 CHF	1'334
3	4 pièces	99	1'280	138% CHF	1'763	208 CHF	1'715
3	5 pièces	121	1'400	138% CHF	1'929	208 CHF	2'096
15		1'176	177'480	138% CHF	244'503	208 CHF	244'503

Seul le revenu locatif global après travaux est contrôlé. CHF 244'503

3. Travaux et changement d'affectation

Le rendement dépend du ratio loyer objectif / loyer réel

Exceptions et cas particuliers :

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

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

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

3. Travaux et changement d'affectation

3.9. Conclusions techniques

La DL analyse les travaux nécessaires au cas par cas.

L'analyse financière d'un dossier peut amener la DL à fixer certaines limites concernant la répercussion des coûts de l'opération sur les loyers. Ce sera le cas, notamment, lorsqu'un immeuble aura été acquis à un prix manifestement surfait (art. 18 al.3 RLPPPL).

4. Travaux et changement d'affectation Conditions (I) (art. 14 LPPPL)

4.1. Contrôle des loyers:

La DL 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 (rendement insuffisant, par exemple).

4.2. Compensation:

La DL peut exiger que, dans le nouvel immeuble, une substance au moins équivalente à celle avant travaux soit mise en location à un prix contrôlé analogue à celui qui découlerait de la rénovation théorique de l'immeuble, afin de compenser les logements transformés ou démolis. La jurisprudence n'admet pas que la DL contrôle plus de substance locative que celle avant travaux.

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

4. Travaux et changement d'affectation Conditions (II) (art. 21 RLPPPL)

4.3. Soumission à autorisation pour la vente de l'immeuble:

L'autorisation est assortie d'une mention faisant obligation à l'acheteur de reprendre les conditions fixées en cas de vente en cours de travaux ou durant la période de contrôle instaurée par la DL. Cela doit figurer dans l'acte de vente.

4.4. Limitation aux besoins propres du bénéficiaire en cas de changement d'affectation de logement en local commercial ou autre, comme un cabinet médical, par exemple (art. 20 al. 1 RLPPPL). Le loyer du logement peut être contrôlé lors de sa remise sur le marché.

4.5. Sanctions:

Les sanctions prévues sont l'amende jusqu'à CHF 60'000.-- (art. 26 LPPPL) et la remise en état (art. 25 LPPPL). Le préfet peut prononcer une créance compensatrice en sus de l'amende.

5. Rôle des communes

5.1. Préavis (art. 8 LPPPL)

La commune est autorité de préavis (art. 8 LPPPL). Elle donne toute précision notamment sur le caractère d'intérêt général d'un projet.

5.2. Rôle de surveillance (art. 17 LPPPL – art. 25 LPPPL ; art. 24 RLPPPL)

La commune peut ordonner au propriétaire qui laisse intentionnellement ou par négligence grave se dégrader l'immeuble au point que son utilisation devienne impossible, de faire exécuter les travaux indispensables (art. 17 al. 1 LPPPL).

La commune (comme le département), peut ordonner la suspension immédiate des travaux entrepris en contravention à la loi ou la réaffectation des locaux dont l'affectation a été modifiée sans autorisation. Elle peut exiger la remise en état des lieux et, en cas d'inexécution, faire réaliser les travaux aux frais du propriétaire (art. 25 al. 1 LPPPL).

Dans ces deux cas, la commune dispose d'une hypothèque légale.

La commune signale sans délai au département les interventions entreprises sans autorisation et contrôle l'exécution des travaux ayant fait l'objet d'une autorisation.

6. Vente – Opérations soumises

6.1. Les opérations assujetties (art. 19 LPPPL)

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

Les donations ou échanges sans soulte sont exclus de la LPPPL.

6.2. Cas de la vente « en bloc » (art. 3 al. 1 litt. f LPPPL)

La vente en bloc d'un immeuble est assujettie à autorisation lorsqu'elle a principalement pour conséquence de « soustraire les logements au parc locatif », par une occupation en propriété par les acheteurs sitôt après l'achat.

L'acquisition « en bloc » d'un immeuble dans un but d'investissement avec le maintien durable en location de la majorité de la substance louée existante n'est pas soumise à la LPPPL. Ce maintien durable en location doit figurer dans l'acte de vente

7. Vente – Motifs d'autorisation – Exemples (art. 20 LPPPL)

7.1. Motifs ordinaires d'autorisation (art. 20 al. 1 LPPPL)

L'autorisation est accordée lorsque le logement :

- n'entre pas dans une catégorie à pénurie
- est en PPE dès construction ou avant le 7 octobre 1989
- est acquis sans contrainte par son locataire en place, un proche parent de celui-ci, un allié ou un partenaire enregistré.

7.2. Motifs exceptionnels d'autorisation (art. 20 al. 2 LPPPL)

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

7.3. Refus (art. 22 LPPPL)

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

8. Vente – Conditions – Sanctions

(art. 21 LPPPL)

8.1. Relogement:

La jurisprudence ne l'admet que dans des cas très particuliers (très longue durée du bail et loyer avantageux du logement).

8.2. Exigence du maintien durable du logement en location:

La DL peut exiger que le logement vendu soit maintenu durablement (jusqu'à dix ans) en location (art. 21 al.2 LPPPL).

8.3 Contrôle du loyer:

Lorsque la DL exige le maintien en location d'un logement, elle peut fixer un niveau de loyer net et instaurer un contrôle d'une durée de 5 ans, respectivement de 10 ans lorsque la pénurie de logement est prononcée (taux de logements vacants inférieur à 1%) (art. 21 al.2 LPPPL et 23 RLPPPL). Le loyer peut être fixé sur la base de la valeur objective du bien estimé par la DL.

8.4. Contrôle du prix de vente:

La DL peut fixer un prix de vente maximum sur la base de son appréciation de la valeur objective du logement. (art. 21 al.2 LPPPL et 23 RLPPPL)

8.5. Sanctions:

Les sanctions prévues sont la révocation d'office si l'autorisation a été obtenue de manière frauduleuse et l'amende jusqu'à CHF 60'000.--

9. Conclusions

La LPPPL doit s'appliquer en tenant compte des circonstances du cas d'espèce.

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

Pour les changements d'affectation, il s'agit de tenir compte des intérêts privés du requérant et du caractère d'intérêt général de l'activité envisagée. Il s'agit de pouvoir conditionner l'autorisation aux besoins propres du bénéficiaire et de contrôler le loyer du logement s'il devait être remis en location.

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