

# VD\_OMNI AC.2024.0278 vom 20. Mai 2025

VD Tribunal cantonal, 2025-05-20, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2024.0278](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2024.0278)

FR: VD\_OMNI AC.2024.0278 du 20 mai 2025

IT: VD\_OMNI AC.2024.0278 del 20 maggio 2025

## Regeste

A. \_\_\_\_\_ /Direction générale du territoire et du logement | Prolongation de la durée de contrôle des loyers. La DGTL a rendu une première décision ordonnant, à la suite de travaux de rénovation de l'intérieur d'un appartement de deux pièces, le contrôle du loyer de celui-ci pendant cinq ans, à l'069 fr. au maximum, puis, à la suite de travaux généraux sur l'immeuble, la prolongation du contrôle du loyer de trois ans supplémentaires, à l'196 fr. au maximum. La constructrice conteste cette prolongation. Sur le principe, l'art. 14 LPPPL habilite le département en charge du logement à instaurer, dans les cas qu'il juge nécessaires, une mesure de contrôle des loyers après travaux à l'occasion de chaque opération de rénovation, que les travaux affectent le logement isolé ou l'immeuble dans son ensemble. En l'espèce, sur le principe, la DGTL n'a donc pas violé la loi en prolongeant la durée du contrôle du loyer (c. 4). La mesure n'est pas davantage contraire à la garantie de la propriété. Sous l'angle de la proportionnalité en particulier, la mesure de contrôle est limitée à huit ans et autorise une augmentation totale de plus de 30 % (de 910 fr. à l'196 fr.) (c. 5b). La recourante soutient en vain, sous l'angle de l'égalité de traitement, qu'une prolongation ne lui aurait pas été imposée si elle avait effectué l'ensemble des travaux simultanément (c. 5c). Recours rejeté.

## Erwägungen

### E. 1

Déposé dans le délai de trente jours fixé par l'art. 95 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36), le recours est intervenu en temps utile. Il respecte les conditions formelles énoncées notamment à l'art. 79 LPA-VD (applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Il y a donc lieu d'entrer en matière.

### E. 2

Par décision du 11 septembre 2023, l'autorité intimée a autorisé la rénovation intérieure de l'appartement litigieux de la recourante à condition que le loyer net, qui ne devrait pas excéder l'069 fr. par mois, soit contrôlé pour une durée de cinq ans dès la première mise en location après travaux (soit jusqu'au 31 mai 2028). Par une deuxième décision du 27 mai 2024, l'autorité intimée a autorisé des travaux généraux (rénovation énergétique et mise en conformité) sur l'entier de l'immeuble de la recourante moyennant le respect des conditions suivantes: un contrôle des loyers d'une durée de trois ans pour les 125 logements concernés uniquement par les travaux généraux, et un contrôle d'une durée supplémentaire de trois ans pour neuf des dix logements ayant déjà fait l'objet d'une mesure individuelle prononcée entre 2022 et 2024 à la suite de travaux de rénovation intérieure. S'agissant de l'appartement litigieux, le loyer ne devrait pas excéder l'205 fr.; la durée de contrôle devait toutefois être fixée de manière séparée, une fois que l'autorité aurait reçu le décompte final des travaux intérieurs et le bail à loyer de ce logement. Enfin, par décision complémentaire du 6 août

2024, l'autorité intimée a retenu que le loyer net du logement litigieux, qui ne devrait pas excéder 1'196 fr. par mois (au lieu des 1'205 fr. d'abord estimés), serait contrôlée pendant une durée supplémentaire de trois ans, à compter du 31 mai 2028, soit jusqu'au 31 mai 2031. Le recours est dirigé contre cette dernière décision.

### **E. 3**

Dans un grief formel, la recourante reproche à l'autorité intimée de ne pas avoir exposé pour quel motif il s'imposerait de prolonger la durée de contrôle des loyers de trois ans supplémentaires. Elle se plaint d'une motivation insuffisante de la décision attaquée. a) La garantie du droit d'être entendu, ancrée à l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) ainsi qu'à l'art. 27 al. 2 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst-VD; BLV 101.01), confère notamment à toute personne le droit d'exiger, en principe, qu'une décision défavorable à sa cause soit motivée. Cette garantie tend à éviter que l'autorité ne se laisse guider par des considérations subjectives ou dépourvues de pertinence; elle contribue ainsi à prévenir une décision arbitraire. L'objet et la précision des indications à fournir dépendent de la nature de l'affaire et des circonstances particulières du cas; en règle générale, il suffit que l'autorité mentionne au moins brièvement les motifs qui l'ont guidée. L'autorité peut se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige; il suffit que le justiciable puisse apprécier correctement la portée de la décision et l'attaquer à bon escient, et que l'autorité de recours puisse exercer son contrôle (ATF 145 IV 99 consid. 3.1 et les références). b) La lecture combinée des décisions du 27 mai 2024 et du 6 août 2024 permet de comprendre les motifs ayant conduit l'autorité intimée à étendre la durée du contrôle des loyers de l'appartement litigieux jusqu'au 31 mai 2031, à savoir la succession des travaux intérieurs et extérieurs. On ne voit ainsi pas, sous l'angle de la motivation, les raisons pour lesquelles le droit d'être entendu de la recourante aurait été violé. Quoiqu'il en soit, cette dernière a pu contester l'appréciation de l'autorité intimée de manière circonstanciée dans la présente procédure de recours. Ce grief doit donc être écarté.

### **E. 4**

a) La LPPPL a notamment pour but de lutter contre la pénurie de logements en conservant sur le marché des logements loués qui correspondent aux besoins de la population (préservation du parc locatif) (art. 1 let. a). Pour répondre à cet objectif, l'art. 5 al. 1 LPPPL soumet à autorisation du département en charge du logement, entre autres, les travaux de démolition, de rénovation d'importance et de transformation portant sur des logements loués (let. a). Les art. 13 et 14 LPPPL se lisent comme suit en lien avec le régime de l'autorisation prévu à l'art. 5 LPPPL: " Art. 13 Motifs d'autorisation 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. Art. 14 Conditions 1 Hormis les travaux d'assainissement énergétique, le département peut limiter la répercussion des coûts des travaux de démolitions, de transformation ou de rénovation sur le revenu locatif. 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 compensent 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. [...] b) En l'espèce, il n'est pas contesté que la commune de Renens se situe dans un district où sévit la pénurie de logements, que les travaux de rénovation effectués dans le logement litigieux sont en conséquence soumis à autorisation et qu'il convient d'instaurer un contrôle des loyers subséquents. La recourante se plaint en revanche de la durée du contrôle, qui a été étendue de cinq à huit ans. Une telle durée serait excessive. c) Il découle de l'art. 14 LPPPL que les mesures de contrôle du loyer sont limitées à une durée de cinq ans dès la mise en location de logements rénovés (al. 2) et que le contrôle peut s'étendre sur une durée maximale de dix ans en cas de pénurie prononcée (al. 3). aa) Selon la jurisprudence, la loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en la dégagant de tous les éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires (interprétation historique), du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique) ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (interprétation systématique). Le Tribunal fédéral ne privilégie aucune méthode d'interprétation, mais s'inspire d'un pluralisme pragmatique pour rechercher le sens véritable de la norme; il ne se fonde sur la compréhension littérale du texte que s'il en découle sans ambiguïté une solution matériellement juste (ATF 150 V 12 consid. 4.1; 148 II 299 consid. 7.1 et les arrêts cités). bb) En l'espèce, l'analyse littérale de l'art. 14 LPPPL ne permet pas de dégager une solution univoque. Cette disposition pose uniquement le principe d'une durée maximale de contrôle des loyers, sans préciser si la mesure ne peut s'appliquer qu'à l'occasion d'une seule opération de rénovation pour chaque logement ou si plusieurs mesures peuvent se cumuler dans le temps en fonction de travaux successifs sur un même objet. D'un point de vue systématique, l'art. 14 LPPPL est prévu dans le chapitre III ("Travaux et changements d'affectation de logements loués") du titre II ("Préservation du parc locatif") de la loi. Les autres dispositions de ce chapitre, respectivement de ce titre ne précisent pas davantage si un bien ne peut être soumis à des conditions qu'à l'occasion d'une seule opération ou si l'autorité peut poser des conditions lors de chaque rénovation (cf. dans ce sens CDAP FO.2017.0017 consid. 4a/bb). Au plan historique, l'ancienne loi du 4 mars 1985 concernant la démolition, la transformation et la rénovation de maisons d'habitation, ainsi que l'utilisation de logements à d'autres fins que l'habitation (LDTR) prévoyait déjà un contrôle des loyers sur dix ans en cas de travaux de rénovation (cf. art. 4 al. 3). La LDTR a été remplacée, le 1<sup>er</sup> janvier 2018, par la LPPPL, qui a maintenu la faculté d'instaurer une mesure de contrôle des loyers après travaux. Dorénavant, la durée maximale du contrôle est limitée à cinq ans dans les districts qui connaissent une pénurie moins prononcée, avec un taux de logements vacants compris entre 1 et 1,5 % (cf. art. 14 al. 2 LPPPL). Cette durée répond à la volonté exprimée par le Conseil d'Etat de se rapprocher notamment d'autres dispositifs cantonaux poursuivant un but d'intérêt public équivalent (loi genevoise par exemple), tout en respectant les objectifs de préservation du parc locatif assigné par le droit public et la garantie de la propriété (cf. Exposé des motifs complémentaire et projet de loi sur la préservation du parc locatif vaudois [LPPL] de juillet 2014 [ci-après: l'EMPL], n° 168, ch. 4.4, pp. 438-439). Le régime de la LDTR prévoyant un contrôle durable des loyers sur dix ans a en revanche été maintenu dans les régions les plus touchées par la pénurie de

logements, notamment les régions urbaines (taux de logements vacants inférieur à 1 % ; cf. art. 14 al. 3 LPPPL en relation avec l'art. 2 al. 4 LPPPL). A cet égard, les travaux parlementaires ne font que mettre en évidence une application différenciée de la législation tenant compte des spécificités locales, avec l'adoption d'une politique souple dans les districts touchés par une pénurie moins prononcée et le maintien de mesures administratives fortes dans les régions où la situation du logement est plus critique (cf. EMPL, ch. 1.3, pp. 413-414). Ils ne permettent pas de déduire quoi que ce soit s'agissant de la manière dont il conviendrait d'appréhender des rénovations successives en termes de contrôle des loyers. Ainsi, l'analyse historique n'apporte aucune réponse à la question de savoir si le législateur a envisagé que plusieurs mesures de contrôle pourraient se cumuler dans le temps, en fonction de travaux successifs d'un même objet, ou s'il a considéré qu'elles ne devraient s'appliquer qu'à l'occasion d'une seule rénovation pour chaque bien. Sous l'angle téléologique, la LPPPL a notamment pour but de lutter contre la pénurie de logements en conservant sur le marché des logements loués qui correspondent aux besoins de la population (préservation du parc locatif). Elle poursuit le même objectif que la LDTR (cf. art. 1 al. 1 LDTR et art. 1 LPPPL; TF 1C\_686/2020 du 12 mai 2021 consid. 2.2.2). Comme celle-ci, elle vise à limiter la répercussion des coûts de rénovation sur les loyers pour éviter qu'il en résulte un rétrécissement du marché locatif des logements qui, par le prix, le nombre de pièces et, de manière générale, les caractéristiques, sont accessibles à la plus grande partie de la population. Il ne s'agit pas de protéger directement un locataire individuel, mais de sauvegarder une substance locative répondant, de manière générale, aux besoins de la population (cf. EMPL, ch. 2.2, p. 414). Dans un arrêt AC.2015.0244 du 19 janvier 2017 (confirmé par le Tribunal fédéral dans un arrêt 1C\_110/2017 du 29 mai 2018), rendu sous l'empire de la LDTR, la cour de céans a relevé que lorsque des appartements isolés sont rénovés, les loyers sont généralement adaptés en conséquence de manière individuelle. Il importe ainsi que chaque rénovation d'appartement isolé fasse l'objet d'un examen dès le moment où les travaux sont d'une certaine importance, afin d'éviter des hausses de loyer susceptibles de faire sortir le logement du parc locatif répondant aux besoins prépondérants de la population (cf. consid. 2d/bb). Ces considérations sont toujours valables depuis l'entrée en vigueur de la LPPPL. Or, l'interprétation de la recourante, qui tend à restreindre le champ des travaux devant être assortis d'une mesure de contrôle en limitant la surveillance administrative à la première opération de rénovation, impliquerait un risque que les loyers soient revus à la hausse après la première mise en location, au point de faire sortir les appartements des catégories touchées par la pénurie. Ainsi, le parc locatif se réduirait à l'occasion de chaque rénovation. Un tel mécanisme automatique irait à l'encontre du but visé par la loi, qui impose qu'en cas de pénurie, l'autorité puisse exercer un contrôle sur les loyers des logements rénovés, afin de préserver le parc locatif. Cet objectif ne peut être atteint que si l'autorité garde la possibilité d'imposer des conditions à chaque opération de rénovation (cf. dans ce sens CDAP FO.2017.0017, qui examine la question du cumul des conditions limitant le droit d'aliéner un bien immobilier). cc) Il ressort ainsi de l'interprétation de l'art. 14 LPPPL que cette disposition confère au département en charge du logement la compétence d'instaurer, dans les cas qu'il juge nécessaires, une mesure de contrôle des loyers après travaux à l'occasion de chaque opération de rénovation, que les travaux affectent le logement isolé ou l'immeuble dans son ensemble. d) Dès lors, sur le principe, l'autorité intimée n'a pas violé la loi en retenant qu'il convenait de prolonger la mesure individuelle prononcée à la suite de travaux intérieurs (contrôle des loyers pendant cinq ans dès la première mise en location), d'une durée supplémentaire de trois ans - soit

jusqu'au 31 mai 2031 - compte tenu des travaux généraux réalisés par la suite sur l'entier du bâtiment. e) Il reste à examiner si la mesure litigieuse est conforme à la garantie de la propriété.

## **E. 5**

a) aa) La garantie de la propriété est ancrée à l'art. 26 al. 1 Cst. Dans sa fonction individuelle, elle protège les droits patrimoniaux concrets du propriétaire, tel que celui de conserver sa propriété, d'en jouir et de l'aliéner. La garantie de la propriété n'est toutefois pas absolue. Comme tout droit fondamental, elle peut être restreinte aux conditions fixées à l'art. 36 Cst. La restriction doit ainsi reposer sur une base légale, être justifiée par un intérêt public et respecter le principe de la proportionnalité (ATF 150 I 106 consid. 5.1). bb) La jurisprudence retient que le but poursuivi par les législations cantonales tendant à préserver l'habitat et les conditions de vie existants procède d'un intérêt public important. En outre, ce type de réglementation n'est en soi pas contraire au droit fédéral et à la garantie de la propriété, y compris dans la mesure où elle prévoit un contrôle des loyers après rénovations, pourvu que l'autorité administrative effectue une pesée des intérêts en présence (ATF 128 I 206 consid. 5.2.4; 113 Ia 126 consid. 7a; TF 1C\_195/2021 du 28 octobre 2021 consid. 5.1.3; 1C\_428/2017 du 1<sup>er</sup> mars 2018 consid. 2.1; 1C\_16/2015 du 3 septembre 2015 consid. 5.2; 1C\_68/2015 du 5 août 2015 consid. 2.3). cc) Le principe de la proportionnalité ( art. 36 al. 3 Cst. ) exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité); il doit en outre y avoir un rapport raisonnable entre le but visé et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts; ATF 150 I 106 consid. 5.1; 149 I 49 consid. 5.1; 146 I 157 consid. 5.4). S'agissant plus particulièrement du montant des loyers fixés après travaux sous l'empire de la LDTR, la jurisprudence a précisé selon diverses formulations qu'il devait permettre économiquement au propriétaire de supporter le coût des travaux ( arrêts TF 1P.705/2000 du 24 septembre 2001 consid. 2d, in RDAF 2002 I p. 49 ; 1C\_110/2017 du 29 mai 2018 consid. 3.1), respectivement que la fixation des loyers après travaux sur la base d'un état locatif objectif corrigé ne vidait en principe pas la garantie de la propriété privée de sa substance, pour autant qu'elle assure au propriétaire un rendement suffisant des fonds propres investis dans l'acquisition et la rénovation des immeubles (arrêts précités TF 1P.705/2000 consid. 3b; 1C\_110/2017 consid. 3.1; v. aussi CDAP AC.2020.0138 du 4 juillet 2022 consid. 4b; AC.2019.0085 précité consid. 6c/aa). b) En l'espèce, la recourante soutient que la mesure contestée contrevient au critère de la nécessité dès lors qu'elle irait au-delà de ce qui est nécessaire pour maintenir des loyers conformes aux besoins de la population. Elle estime que le droit du bail offrirait une protection suffisante des locataires à l'issue d'une période de contrôle de cinq ans. Le Tribunal fédéral a cependant déjà jugé que les règles du droit fédéral sur l'interdiction du rendement excessif (art. 269 CO) ne contribuent pas à la réalisation de l'intérêt public au maintien d'un parc locatif répondant aux besoins de la population, compte tenu de la marge de manœuvre à disposition du bailleur dans la fixation du loyer. Pour atteindre cet objectif, la mesure de contrôle des loyers se révèle nécessaire, en sus des règles existantes en droit du bail (TF 1C\_110/2017 pr.ité consid. 4.3.2). On a vu pour le surplus que l'objectif de maintien des appartements dans le parc locatif ne peut être garanti que si l'autorité est en mesure d'imposer des conditions à chaque opération de rénovation (cf. supra consid. 4), comme c'est le cas en l'espèce. S'agissant du principe de la proportionnalité au sens étroit, on relève que la mesure de contrôle est limitée à huit ans, ce qui concourt de manière satisfaisante aux

objectifs poursuivis par la LPPPL. Durant cette période, l'autorité intimée a admis des augmentations de loyer de respectivement 17.47 %  $([1'069 \text{ fr.} - 910 \text{ fr.}] * 100 / 910 \text{ fr.})$  du 16 mai 2013 au 31 mai 2028, puis de 11.88 %  $([1'196 \text{ fr.} - 1'069 \text{ fr.}] * 100 / 1'069 \text{ fr.})$  du 1<sup>er</sup> juin 2028 au 31 mai 2031, pour un total de 31,4 %  $([1'196 \text{ fr.} - 910 \text{ fr.}] * 100 / 910 \text{ fr.})$ . De telles hausses sont loin d'être négligeables. Elles permettront à la recourante de répercuter une partie du coût des travaux de rénovation sur les revenus locatifs et de réaliser ainsi un rendement satisfaisant des fonds investis dans l'opération, tout en maintenant l'appartement concerné dans la catégorie de ceux répondant aux besoins de la majorité de la population. On rappelle au demeurant que la réglementation instaurant un contrôle de loyer en vue de la préservation de l'état locatif constitue un intérêt public important (TF 1C\_195/2021 précité consid. 5.1.3; 1C\_428/2017 précité consid. 2.1). c) Sous l'angle de l'égalité de traitement (art. 8 Cst.), il est effectivement possible que l'autorité intimée aurait ordonné un contrôle des loyers pendant cinq ans seulement si la recourante avait réalisé l'ensemble des travaux intérieurs et extérieurs en même temps. Cela n'a cependant pas été le cas. L'appartement de deux pièces a été reloué le 16 mai 2023, ce qui signifie que les travaux intérieurs étaient achevés à cette date. Par ailleurs, la synthèse CAMAC relative aux travaux extérieurs a été établie le 27 mai 2024 et le permis de construire a été délivré le 19 août 2024. Les travaux extérieurs, respectivement l'investissement des sommes les concernant sont ainsi intervenus largement plus d'un an après les travaux intérieurs. Il se justifie donc de traiter différemment cette situation de celle où l'ensemble des travaux et investissements auraient été menés simultanément. Le tribunal relève au demeurant que le plafond maximum de 1'069 fr. pendant les cinq premières années n'est pas resté aussi strict par la suite, mais a été élargi à 1'196 fr. d) En définitive, il convient de constater que l'autorité intimée a appliqué l'art. 14 LPPPL dans le respect de la garantie de la propriété et du principe de l'égalité de traitement.

## **E. 6**

Au vu des considérants qui précèdent, le recours doit être rejeté et la décision attaquée confirmée. Succombant, la recourante supportera les frais de justice (art. 49 al. 1 LPA-VD). Il n'y a pas lieu d'allouer des dépens (art. 55 LPA-VD).

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