

**Motion Valérie Schwaar et consorts demandant une modification de la loi sur  
l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 dans le but d'y  
instaurer une mesure de lutte contre la thésaurisation des terrains à bâtir**

*Développement*

**De nouveaux habitants à l'horizon 2020**

Le nouveau Plan directeur cantonal (PDCn) se fonde sur les perspectives démographiques réalisées par le SCRIS en 2003 en matière de croissance de la population. Selon ces prévisions, il devrait y avoir environ 100'000 habitants de plus dans le canton d'ici à 2020.

Pour pouvoir accueillir ces nouveaux habitants sur le territoire vaudois, le PDCn prévoit de densifier l'espace urbain actuel plutôt que de décentraliser l'habitat. L'objectif du PDCn est donc une utilisation plus rationnelle du territoire.

**Terrain disponible et thésaurisation**

D'après la documentation du PDCn, les réserves théoriques de terrain constructible sont suffisantes pour répondre au double, voire au triple, des besoins futurs en matière de logement. Or une récente étude de la BCV [1] met en évidence un risque de pénurie grave dans certaines régions malgré des zones légalisées en suffisance.

En effet, le canton de Vaud connaît un phénomène important de thésaurisation du sol ; en d'autres termes, une proportion beaucoup plus importante que calculée des parcelles constructibles n'est ni bâtie, ni mise en vente. Selon cette même étude, la thésaurisation du sol vaudois est sensiblement plus élevée que les hypothèses retenues à ce jour, soit un taux effectif de thésaurisation des terrains à bâtir vaudois encore vierges avoisinant les 80%, loin du taux de 20% fixé comme objectif par le canton.

Cette situation conduit à des effets négatifs sur plusieurs plans :

- Sur le taux de pénurie de logements, sur le prix des loyers et de l'immobilier en général, sur la santé du secteur de la construction enfin. Si ce phénomène est aigu dans des districts tel que Nyon ou Morges, il est aussi présent dans d'autres régions, telle que la Broye ou le Gros-de-Vaud. Cette raréfaction des terrains disponibles touche tout particulièrement l'habitat, qu'il soit individuel ou collectif.
- Elle a aussi pour effet d'accentuer la pression sur les terrains environnants et sur le territoire agricole notamment et contribue ainsi à l'extension des surfaces urbanisées en contradiction avec les objectifs affirmés du PDCn.

Enfin, la pénurie accroît encore le phénomène de thésaurisation, les perspectives de rendement du placement augmentant avec la valeur de la parcelle.

Des mesures doivent être prises pour infléchir ce taux de thésaurisation et inciter à l'utilisation des droits à bâtir des parcelles constructibles afin de disposer d'une offre suffisante en terrains, non seulement pour pouvoir répondre à la demande, mais également pour éviter une hausse trop importante des prix et garantir un développement du territoire selon les objectifs du PDCn (en priorité dans les centres cantonaux et leur agglomération, les centres régionaux et locaux) [2].

Au niveau fédéral, une obligation de construire est déjà prévue, par l'art. 9 de la loi fédérale du 4.10.1974 encourageant la construction et l'accèsion à la propriété de logements (LCAP ; RS 843), pour les parcelles qui ont fait l'objet d'un regroupement/remaniement en vue de la construction de logements.

C'est pourquoi je demande au Conseil d'Etat, par voie de motion et conformément à l'article 120 de la loi sur le Grand Conseil, une modification de la de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) du 4 décembre 1985 dans le but d'y instaurer :

- L'obligation pour les propriétaires de terrains, constructibles et équipés, d'exploiter leurs droits à bâtir dans un délai raisonnable (entre 5 et 10 ans), à compter de la date d'acquisition ou du classement du terrain en zone à bâtir. Cette obligation doit être imposée aux propriétaires de terrains dans les zones et centres où l'offre de terrains ne suffit pas à répondre aux besoins. Au cas où le propriétaire ne respecterait pas ce délai, hormis de justes motifs qu'il conviendrait de préciser, l'autorité compétente (communale ou cantonale) peut alors exercer un droit d'emption, étant entendu que, dans ce cas, elle doit elle-même vouer le terrain ainsi acquis à la construction, selon le principe similaire prévu par la LCAP précitée.
- Pour les terrains constructibles en dehors des zones des centres cantonaux et leur agglomération, des centres régionaux et locaux, la loi doit prévoir le déclassement des zones à bâtir surdimensionnées dont les terrains ne seraient ni équipés ni construits dans un délai raisonnable (entre 5 et 10 ans), à compter de la date du classement du terrain en zone à bâtir.

---

[1]Vers une pénurie structurelle de logements ? Le marché immobilier vaudois de l'habitation (Les cahiers de l'économie vaudoise. BCV, octobre 2007).

[2]PDCn - volet opérationnel p.9 & ss.

---

Lausanne, le 14 mai 2008.

(Signé) *Valérie Schwaar et 40 cosignataires*

**Mme Valérie Schwaar :** — Permettez-moi de présenter la troisième proposition socialiste pour une véritable politique du logement. Selon les prévisions du Service de recherche et information statistiques (SCRIS), le canton devrait accueillir environ 100'000 nouveaux habitants d'ici à 2020. Pour pouvoir les accueillir, sans pour autant miter le territoire, le nouveau Plan directeur cantonal (PDCn) prévoit, à juste titre, de densifier l'espace déjà construit plutôt que de décentraliser l'habitat. Or, une récente étude de la Banque cantonale vaudoise (BCV), dont M. Feller a parlé ici, met en évidence, dans certaines régions, une pénurie grave de terrains disponibles, malgré des zones légalisées en suffisance. Ce paradoxe est dû à un phénomène appelé la thésaurisation. C'est-à-dire qu'une proportion de parcelles constructibles ne sont ni bâties, ni mises en vente, mais gardées en l'état. Diverses raisons peuvent conduire un propriétaire à garder du terrain à bâtir vierge : se réserver une vue imprenable sur le lac, garder un bien pour ses enfants, attendre que le prix du mètre carré augmente, ou encore le cultiver, tout simplement. Le taux de thésaurisation atteint 80% des terrains constructibles de notre canton.

Cette situation a évidemment plusieurs effets négatifs. Le taux de pénurie de logements, tout d'abord, est en lien direct avec la pénurie de terrains. On connaît, dans notre région, un taux de logements vacants de 0,6%, alors que la barre fixant l'état de pénurie est à 1,5%. Ensuite, les prix des loyers et de l'immobilier en général est également en lien avec la rareté et le prix

du terrain. En 2007, les loyers ont progressé de 4,1% sur l'arc lémanique, soit plus du double de la progression enregistrée à Zurich, par exemple. Les prévisions pour 2008 ne sont pas plus encourageantes, avec 3,4% de hausse prévue pour notre canton. Cette situation a aussi pour effet d'accentuer la pression sur les terrains environnants et sur le territoire agricole, notamment, en contribuant ainsi à l'extension des surfaces urbanisées, en contradiction avec les objectifs affirmés par le PDCn. Enfin, cette pénurie accroît encore le phénomène de thésaurisation, les perspectives de rendement du placement augmentant avec la valeur de la parcelle.

Face à ce constat, il convient de mettre en place des mesures qui limitent la spéculation foncière et détendent le marché du logement, essentiellement dans les régions du canton soumises à une très forte pression et là où la pénurie de terrain constructible est la plus forte. On parle évidemment des districts de Morges et de Nyon, mais l'étude de la BCV relève aussi l'absence de parcelles disponibles pour de l'habitat individuel ou collectif à Echallens, à Lucens, à Cossonay, ou à Moudon, par exemple.

Ma motion vise à lutter contre le phénomène de thésaurisation et à limiter la spéculation foncière. Elle demande une modification de la loi sur l'aménagement du territoire et des constructions (LATC) dans le but d'y instaurer deux éléments nouveaux. Le premier est l'obligation pour les propriétaires de terrains constructibles et équipés d'exploiter leur droit à bâtir dans un délai raisonnable — entre cinq et dix ans, par exemple — à compter de la date d'acquisition ou du classement du terrain en zone à bâtir. Cette obligation doit être imposée aux propriétaires dans les zones et les centres où l'offre de terrains ne suffit pas à répondre aux besoins. Au cas où le propriétaire ne respecterait pas ce délai, hormis de justes motifs qu'il conviendra de préciser dans la loi, l'autorité compétente, communale ou cantonale, peut alors exercer un droit d'emption, étant entendu que, dans ce cas, elle doit elle-même vouer ce terrain acquis à la construction. Pour les autres parcelles, aujourd'hui constructibles mais qui contribueraient au mitage du territoire si des bâtiments y voyaient le jour, il s'agit d'appliquer la mesure A12 du PDCn, soit le déclassement des zones à bâtir surdimensionnées quand les terrains ne sont ni équipés ni construits dans un délai raisonnable — entre cinq à dix ans, par exemple — à compter de la date du classement du terrain en zone à bâtir. Cette mesure permettra de diminuer le trop grand nombre de zones à bâtir qui existent, aujourd'hui, en dehors des centres cantonaux et régionaux.

Des arguments justes pourront être opposés à ces mesures, tels que les droits de la propriété privée, les problèmes spécifiques liés à la problématique des domaines agricoles ou encore le droit des successions. Je suis consciente que ces réalités ne peuvent pas être occultées. On ne peut, en effet, pas appliquer l'obligation de construire et le droit d'emption de manière univoque ou aveugle, ce n'est pas l'esprit de cette proposition, c'est évident. La commission que je souhaite voir mise sur pied devra en discuter et des exceptions devront évidemment être définies.

Le souci principal est de rendre possibles les objectifs fixés dans le PDCn en matière d'accueil, dans de bonnes conditions et sans mettre en péril l'équilibre économique et géographique de notre canton, des 100'000 nouveaux habitants d'ici à 2020. Il s'agit de garantir le développement du canton sans péjorer la qualité du cadre de vie de ses habitants. Afin de débattre de tout cela, je demande le renvoi de ma motion en commission.

La discussion est ouverte.

**M. François Brélaz :** — Notre collègue affirme qu'une obligation de construire est déjà prévue à l'article 9 de la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements. Je précise que cet article figure dans le chapitre intitulé Regroupement de

terrains à bâtir et rectification de limites et qu'il contient le mot "peut" ; c'est-à-dire qu'il n'y a pas obligation. En conséquence, je demande également le renvoi de cette motion à une commission.

**M. Philippe Modoux :** — Cette motion pose une question pertinente et mérite d'être prise en considération. Je déclare mes intérêts : je suis syndic d'Oron-la-Ville, commune confrontée à cette problématique. Selon une étude récente, 30'000 m<sup>2</sup> sont thésaurisés et cela empêche tout développement de notre commune. Ces surfaces, situées au centre du village et à proximité des services, pourraient facilement être construites, mais elles appartiennent souvent à un patrimoine familial. Leurs propriétaires ne désirent pas les réaliser, préférant garder de grands espaces verts autour de leurs propriétés. On peut tout à fait le comprendre, mais cela pénalise grandement le développement de notre commune.

Il faudra trouver une solution, soit en gelant ces parcelles, soit en bloquant la surface à bâtir dans d'autres zones. Tout cela relève bien d'un travail de commission. Je soutiens donc le renvoi de la motion à une commission.

**M. Vassilis Venizelos :** — La thésaurisation et la sous-exploitation des terrains situés en zones à bâtir dans les centres urbains va clairement à contre-courant des objectifs du PDCn. Leurs effets sur le développement de l'urbanisation du canton de Vaud ont été parfaitement identifiés par la motionnaire ; leurs conséquences économiques, écologiques et sociales seront très lourdes pour l'ensemble des collectivités publiques.

L'introduction dans la LATC du principe de l'obligation de construire pour les propriétaires de terrains situés en zones constructibles, telle qu'elle existe dans la législation allemande par exemple, constitue à notre sens une opportunité de concrétiser les mesures contenues dans le PDCn. Il conviendra néanmoins d'évaluer si la proposition ne constitue pas une atteinte à la garantie de la propriété, auquel cas des mécanismes de compensation financière devront sans doute être mis en place. Il s'agira également d'analyser la possibilité de développer d'autres instruments, complémentaires à la proposition qui nous est soumise, permettant de lutter contre la thésaurisation. Je pense par exemple à la mise en place d'un système de taxation incitatif ou d'une véritable politique foncière des collectivités cantonale et communales visant à accroître la part de la propriété publique afin de garantir un développement urbain harmonieux dans notre canton.

Je remercie la motionnaire de lancer le débat sur une problématique pour laquelle une solution doit être trouvée rapidement, sous peine de voir les belles intentions énoncées dans le PDCn finir au vieux papier. Au nom du groupe des Verts, je vous invite à renvoyer avec enthousiasme cette motion à une commission.

**Mme Claudine Amstein :** — La motionnaire demande le renvoi de sa motion en commission et je salue cette manière de faire. La motionnaire oublie que, lors de l'élaboration du PDCn, la question de la thésaurisation a été largement débattue et qu'en adoptant ce plan, le Grand Conseil a choisi des options qui répondent à sa demande. Elle oublie aussi que les plans d'agglomération sont conçus pour quinze à vingt ans et imagine des obligations de construire en cinq ou dix ans ; elle ne prend pas en considération le fait que l'aménagement du territoire s'effectue sur le long terme. Cela signifierait qu'on devrait entièrement revoir les plans après cinq à dix ans, ce qui paraît complètement incohérent.

J'ajoute que la motionnaire part de l'idée que les propriétaires thésaurisent en toutes circonstances alors que le marché a aussi son importance. Dans de nombreux cas, des terrains ne se construisent pas en raison des procédures extrêmement longues ou simplement parce que le marché n'est pas propre à permettre des constructions. Il est vrai que nous venons de vivre une période de forte pénurie de logements, mais nous en avons connu d'autres,

notamment au début des années 1990, qui pourraient très bien se reproduire. Il ne faudrait pas l'oublier lorsqu'on élabore une législation.

Pour terminer, les déclarations que j'ai entendues de la part de la motionnaire vont au-delà du texte et montrent bien que sa proposition va dans le sens d'une atteinte à la propriété et pratiquement d'une étatisation du sol. Je me réjouis que ce sujet soit porté devant une commission pour que tous les arguments qui ont été largement débattus au sein de la commission qui a examiné PDCn, et par la suite devant le Grand Conseil, puissent être repris.

**M. Patrick de Preux :** — Je rappelle à la motionnaire qu'on n'a jamais autant construit dans ce canton que ces cinq dernières années. Les conséquences d'une surconstruction sont aussi à craindre. Je m'amuse quand je vois les députés Verts se réjouir de cette motion. Si elle était acceptée, elle aurait pour énorme désavantage de créer une surchauffe dans la construction et très certainement un emballement, ce qui n'est jamais bon pour la planification à long terme, ni surtout pour l'état des paysages de notre canton. Je ne crois pas que tous ceux qui thésaurisent leurs terrains le font pour garder la vue sur le lac, ils ont aussi d'autres raisons. Dès lors, il serait utile qu'on en discute en commission. Je m'étonne cependant qu'un groupe comme celui des Verts puisse, à ce point, attiser le bétonnage de notre canton et je remercie, au passage, M. Feller, directeur de la Chambre vaudoise immobilière, d'avoir si intelligemment amené le débat devant notre parlement avec son postulat.

**M. Jacques Haldy :** — Je constate que Proudhon est largement dépassé. Si l'on oblige les propriétaires à construire ou à vendre, la garantie de la propriété n'a plus de sens et il me paraît que cette motion doit être considérée comme tout à fait contraire à la garantie constitutionnelle et fédérale de la propriété. Je vous laisse imaginer les fonds publics nécessaires s'il fallait indemniser tous les propriétaires qui ne construisent pas en leur rachetant leurs terrains. Il y a grand intérêt à ce que ces questions juridiques soient débattues en commission.

**M. Olivier Feller :** — Cette motion présente un intérêt dans la mesure où elle vise à donner une suite concrète aux conclusions d'une étude fouillée de la BCV, selon laquelle il manquera, à l'horizon de l'année 2010, des terrains constructibles disponibles dans la moitié des districts vaudois, compte tenu de la croissance démographique annoncée. Si nous n'arrivons pas à absorber cette croissance, les conséquences seront néfastes sur le plan économique et sur le plan du développement durable.

Cependant, le dépôt de cette motion me paraît un peu hâtif. Il est juste de tenir compte d'une étude publiée par la BCV, mais il s'agit, dans un premier temps, d'être au clair sur les données factuelles de cette étude, de s'interroger sur les faits et de demander au Conseil d'Etat de prendre position sur ses conclusions. Cette étude ne se limite d'ailleurs pas à aborder la question de la thésaurisation du sol, elle met également en avant d'autres problématiques comme l'absence d'un inventaire exhaustif des coefficients d'utilisation du sol (CUS) des terrains constructibles. Comment voulez-vous mettre en œuvre une politique de densification de l'habitat si vous n'avez pas une vision d'ensemble des CUS des terrains constructibles ? Il s'agit de clarifier les questions avant d'envisager des solutions politiques, le cas échéant extrêmes et contraires au principe constitutionnel de la garantie de la propriété. Des pistes fiscales devraient également être explorées, comme l'allègement de l'imposition des gains immobiliers ou le réaménagement de l'impôt foncier. Pour avoir un débat général, un examen préalable en commission me semble nécessaire.

Permettez-moi encore de répondre à M. de Preux. L'étude de la BCV a fait l'objet d'une conférence de presse et de plusieurs présentations à divers milieux. Le groupe socialiste n'a pas eu besoin de recourir à mes services pour obtenir une copie de cette étude. Cette étude

met en avant des problèmes importants puisqu'ils touchent à l'essor économique du canton et à l'emploi, auxquels il me semble que M. de Preux est sensible, aux problèmes du logement et du développement durable au sens large. Lorsqu'une telle étude est publiée, deux attitudes sont possibles. Celle qui semble préconisée par M. de Preux dans ce débat, c'est la politique de l'autruche. On esquive le problème par peur des solutions et du changement. Cette approche, apparemment adoptée par M. de Preux, n'est pas très responsable ; elle n'est en tout cas pas de nature à anticiper les problèmes politiques futurs, ce qui est la tâche première d'un parlement. La seconde attitude, que je préconise de même que Valérie Schwaar, même si nos solutions sont divergentes, c'est d'empoigner le problème et d'anticiper ses conséquences néfastes sur le plan économique et sur celui du développement durable ; c'est de ne pas esquiver les conclusions d'une étude scientifique mais d'en prendre note, d'y réfléchir, de les décortiquer afin d'améliorer à terme la qualité de vie dans notre canton, de favoriser la construction de logements et donc de contribuer à l'essor économique. Je vous invite, au-delà des clivages partisans, à choisir cette seconde option qui me paraît bien plus constructive que la politique de l'autruche préconisée par certains.

**Mme Christiane Jaquet-Berger :** — Mme Amstein a dit que nous avons connu une période de pénurie. C'est vrai, nous en avons connu plusieurs et nous en vivons une actuellement. Certes, la BCV n'a pas jugé utile de nous informer ou de nous faire participer à l'information qu'elle a donnée. Mais il n'était pas nécessaire pour nous d'avoir cette information pour penser qu'effectivement, il ne faut pas bétonner, comme le craint M. de Preux, mais qu'il faut avoir une vision d'ensemble, comme le dit M. Feller. Il est assez piquant de penser que nous puissions être d'accord sur ce point ! La Commission de gestion s'est elle-même posé des questions, comme vous l'avez vu si vous avez lu son rapport, dans l'une de ses observations concernant le logement. En effet, le Conseil d'Etat nous annonce 100'000 nouveaux Vaudois dans les années à venir, il faudra bien les loger et la question du logement est tout à fait essentielle. C'est pourquoi nous appuyons la proposition faite par Mme la députée Schwaar.

**M. Alexis Bally :** — Sur le principe, j'approuve la motion. J'y mets tout de même un ou deux bémols. Le mot "thésaurisation" a généralement une consonance négative. Pourtant, comme l'a rappelé la motionnaire, il y a d'autres raisons de vouloir conserver un terrain non construit que la pure spéculation. Cela permet, par exemple, de ménager des espaces verts à l'intérieur des agglomérations, espaces verts qui, pour les communes, seraient trop coûteux à entretenir et même à acheter.

Si l'on acceptait cette motion, il faudrait l'assortir de conditions très strictes pour l'ouverture de nouvelles zones constructibles et aussi appliquer de manière très conséquente le déclassement des zones constructibles décentrées.

**M. Vassilis Venizelos :** — Je me permets de répondre à M. de Preux qu'il ne s'agit pas du tout d'attiser le bétonnage, pour reprendre son expression. Il s'agit simplement de mettre en œuvre une des mesures du PDCn. C'est ce qui nous est proposé. Que dit le PDCn ? Rassurez-vous, je ne vais pas le résumer ici. Il s'agit simplement de développer la bonne activité au bon endroit, c'est-à-dire développer l'urbanisation à proximité des centres urbains, de quartiers bien desservis par les transports publics. Les Verts adhèrent totalement à cette ligne de conduite et à cette politique. Je me ferai un plaisir de débattre avec vous, monsieur de Preux, autour d'un café ou au sein de la commission, de cette question d'aménagement du territoire. Pour l'instant, je vous invite à renvoyer cette motion, avec enthousiasme encore une fois, à une commission.

**M. Patrick de Preux :** — Pour répondre à M. Feller, je ne mets pas la tête dans le sable comme une autruche. Il existe une politique de la construction dans ce canton, elle est résumée par le PDCn qui vient d'être révisé et qui est bien fait. Je ne crois pas que les

solutions préconisées par M. Feller puissent forcément résoudre les problèmes actuels.

Je tiens à préciser que s'il est vrai que nous manquons de logements, nous avons aussi de gros problèmes dans la réalisation de projets en raison des nombreuses difficultés administratives imposées aux constructeurs. Alors, commençons peut-être par résoudre ces problèmes-là avant de vouloir forcer ceux qui ne veulent pas construire à construire n'importe quoi sur leur terrain !

La discussion est close.

**La motion, cosignée par au moins 20 députés, est renvoyée à l'examen d'une commission.**