



REPONSE DU CONSEIL D'ETAT
à l'interpellation Hadrien Buclin et consorts - N'y a-t-il pas un problème persistant de
thésaurisation des terrains constructibles ? (24_INT_110)

Rappel de l'intervention parlementaire

Alors que la pénurie de logements pèse sur les locataires, il paraît opportun de s'interroger sur le phénomène de la thésaurisation de terrains constructibles. L'article 52 de la Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) prévoit certes des mesures pour limiter ce phénomène en cas de pénurie (taxe d'incitation ou déclassement du terrain). Mais on peut s'interroger, près de six ans après la révision de la LATC, pour savoir si ces mesures sont bien appliquées par les communes et si elles sont suffisantes pour dissuader la thésaurisation privée de terrains constructibles. Selon différents acteurs de la politique du logement avec lesquels le soussigné a pu s'entretenir, ce phénomène persisterait et les mesures prévues par l'art. 52 de la LATC seraient à la fois peu appliquées et peu dissuasives.

Il ne s'agit pas à travers cette interpellation de laisser entendre que la pénurie de logements découlerait uniquement de ce phénomène. En effet, les causes sont multiples. On peut par exemple évoquer la grande difficulté pour les locataires dont les enfants ont quitté le domicile de déménager dans un logement plus petit vu les hausses exorbitantes de loyer sur le marché locatif. De plus, les refus en votations populaires de projets de construction pour des motifs environnementaux, comme à Montreux, ou parce que les projets sont trop axés sur le rendement immobilier aux dépens des logements à loyer abordable sont parfaitement justifiés. Il ne saurait donc en aucun cas être question d'appeler à des projets à marche forcée sur tous les terrains constructibles. Néanmoins, la thésaurisation privée pouvant être un obstacle sérieux à la densification en zone urbaine, nous avons l'honneur d'adresser les questions suivantes au Conseil d'État :

1. Le Conseil d'État estime-t-il, sur la base des informations à sa disposition notamment en provenance des communes, qu'un phénomène de thésaurisation des terrains constructibles persiste dans le canton ?
2. Le Conseil d'État incite-t-il ou s'assure-t-il que les communes touchées par une pénurie de logements à mettre en œuvre les mesures prévues à l'article 52 de la LATC (délai de construction de 7 à 12 ans et en cas d'inexécution, déclassement du terrain ou taxe d'incitation) ?
3. Le Conseil d'État peut-il donner une estimation du nombre de terrains ayant fait l'objet de mesures prévues à l'art. 52 LATC ces dernières années dans le canton ?
4. Le Conseil d'État peut-il donner son appréciation de l'efficacité des mesures prises sur la base de l'art. 52 LATC ?
5. Comment le Conseil d'État évalue-t-il l'opportunité de renforcer les mesures à disposition des communes pour garantir, dans les régions frappées par une forte pénurie, que des projets de construction soient menés sur les parcelles constructibles, par exemple en augmentant la taxe d'incitation ou en introduisant un droit d'emption communal avec cession de ce droit au canton si la commune n'en fait pas usage ?

Réponse du Conseil d'Etat

1. Le Conseil d'État estime-t-il, sur la base des informations à sa disposition notamment en provenance des communes, qu'un phénomène de thésaurisation des terrains constructibles persiste dans le canton ?

Le Conseil d'Etat constate, tout comme les instances fédérales, qu'il existe depuis toujours un phénomène de thésaurisation des terrains constructibles au niveau suisse et au niveau vaudois.

C'est pourquoi, la lutte contre la thésaurisation des terrains a été renforcée par la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) entrée en vigueur en 2014. En effet, celle-ci exige que la disponibilité des terrains soit garantie (art 15 al. 4 lit.d et art. 15a LAT).

A l'échelon cantonal, cette exigence fédérale a été concrétisée dans la révision de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) de 2018. En effet, l'article 52 LATC prévoit un arsenal de mesures visant à assurer la disponibilité des terrains, avec notamment l'obligation, en période de pénurie, d'introduire dans les règlements communaux une obligation de bâtir (avec un délai de construction de 7 à 12 ans) assortie d'une sanction en cas d'inexécution. Cet article législatif a été complété par une fiche d'application émise par la Direction générale du territoire et du logement qui précise les modalités de mise en œuvre et qui est disponible sur le site internet de la DGTL.

Le délai de construction proposé à l'article 52 LATC combiné à l'entrée en vigueur de la LATC conduisent à ce que les effets de cette disposition n'ont pas encore pu se faire sentir. En effet, ce n'est pas avant 2025 et pour autant qu'une commune ait introduit une disposition de ce type en 2018 avec un délai de construction de 7 ans que les premières échéances tomberaient. Par ailleurs, toutes les communes n'ont pas révisé leur plan d'affectation. Les communes avec un périmètre de centre (périmètre compact d'agglomération ou périmètres de centre régionaux ou locaux) n'y étaient pas astreintes. Quant à celles qui l'étaient, toutes n'ont pas abouti à ce jour.

Il convient également de souligner que ces dernières années, une hausse des référendums et des initiatives remettant en cause des planifications qui auraient permis la mise à disposition de terrains pour la création de nouveaux logements, a été observée. Ce phénomène peut ainsi constituer un facteur supplémentaire de complexité dans la gestion de cette problématique.

2. Le Conseil d'État incite-t-il ou s'assure-t-il que les communes touchées par une pénurie de logements à mettre en œuvre les mesures prévues à l'article 52 de la LATC (délai de construction de 7 à 12 ans et en cas d'inexécution, déclassement du terrain ou taxe d'incitation) ?

Le respect de l'article 52 LATC est assuré pour chacune des planifications par la DGTL au stade de l'examen préalable puis confirmée par le Département des institutions, du territoire et du sport (DITS) lors de l'approbation de celles-ci. Le non-respect de cette exigence légale peut être sanctionné par une non-approbation de cette planification.

Le traitement entre communes est ainsi le même, peu importe le taux de pénurie. A ce sujet, la pénurie de logement est communément admise lorsque le taux de logements vacants est inférieur à 1.5%. Les districts les plus touchés sont le Gros-de-Vaud, Lausanne, Lavaux-Oron, Morges, l'Ouest lausannois avec un taux de mois de 1.0% et Jura Nord vaudois, Nyon, Riviera-Pays-d'Enhaut avec des taux situés entre 1.0% et 1.5%. En 2023, les villes les plus touchées sont Lausanne 0.52%, Yverdon 0.61%, Nyon 0.31%, Renens 0.68%, Vevey 0.37%, Pully 0.43%, Morges, 0.44%, Gland 0.51%, la Tour-de-Peilz, 0.23%.

3. Le Conseil d'État peut-il donner une estimation du nombre de terrains ayant fait l'objet de mesures prévues à l'art. 52 LATC ces dernières années dans le canton ?

La mise en œuvre des dispositions introduites dans les règlements communaux, relevant d'une tâche communale, n'est pas suivie statistiquement par la DGTL.

Depuis 2018, toutes les planifications approuvées créant ou confirmant l'affectation en zone à bâtir d'une parcelle vide contiennent une disposition réglementaire prévue par l'art. 52 LATC. Par ailleurs, le produit de la taxe est communal. C'est la raison pour laquelle, l'Etat ne tient pas de statistique sur ce sujet.

4. Le Conseil d'État peut-il donner son appréciation de l'efficacité des mesures prises sur la base de l'art. 52 LATC ?

Voir ci-dessous.

5. Comment le Conseil d'État évalue-t-il l'opportunité de renforcer les mesures à disposition des communes pour garantir, dans les régions frappées par une forte pénurie, que des projets de construction soient menés sur les parcelles constructibles, par exemple en augmentant la taxe d'incitation ou en introduisant un droit d'emption communal avec cession de ce droit au canton si la commune n'en fait pas usage ?

Compte tenu de caractère relativement récent de l'introduction de ces dispositions et des délais de construction proposés, il n'est à ce stade pas possible de faire un bilan de l'efficacité de ces mesures. Partant, le Conseil d'Etat estime que d'envisager un renforcement des mesures de lutte contre la thésaurisation des terrains sans avoir eu le temps d'analyser la pertinence du dispositif actuellement en vigueur ne semble, à ce stade, pas opportun.

Néanmoins, le Conseil d'Etat privilégie d'autres mesures. Il n'est notamment pas favorable au droit d'emption pour lutter contre la pénurie de logements. En revanche, une vision logement est développée par le DITS, définissant une stratégie et des priorités d'actions à entreprendre pour répondre à la problématique. Cette stratégie s'appuie sur la base de réformes législatives et sur la responsabilité de l'ensemble des parties touchées par la politique du logement, notamment à travers les travaux issus des tables rondes qui ont eu lieu aux niveaux fédéral et cantonal. Cette vision sera présentée avant l'été.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 9 avril 2025.

La présidente :

C. Luisier Brodard

Le chancelier :

M. Staffoni