

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Pierre-François Mottier au nom du groupe PLR - Lex Koller, Lex Weber,
quelles incidences sur la taxe d'incitation pour les parcelles maintenues en zone à bâtir
lors de la révision du plan d'affectation ? (25_INT_38)

Rappel de l'intervention parlementaire

Dans le cadre de la révision des plans d'affectation, l'article 52 de la Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC ; BLV 700.11) dispose que les communes peuvent prévoir une taxe d'incitation pour les parcelles qui n'auraient pas été construites après un certain délai.

En tant qu'élu du Pays-d'Enhaut, nos communes sont tant concernées par la révision de leur plan d'affectation que par les exigences des lois fédérales sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE ; RS 211.412.41) et sur les résidences secondaires (LRS ; RS 702).

Dans certains cas, ces deux lois peuvent éventuellement rendre impossible la réalisation de constructions sur une parcelle maintenue en zone à bâtir, soumise à une obligation de construire selon l'art. 52 LATC.

Ainsi en application de la Lex Koller ou de la Lex Weber, certains propriétaires étrangers ou qui souhaitent réaliser une résidence secondaire se voient interdits de construire sur leur terrain, bien que l'art. 52 LATC requiert que leur parcelle soit construite, à défaut ils seront soumis au paiement d'une taxe incitative.

Dans une telle situation, le propriétaire est forcé soit de payer cette taxe, soit de vendre sa parcelle pour qu'une construction respectant les exigences fédérales soit érigée.

Dans la mesure où cette problématique peut potentiellement s'appliquer à l'entier du Canton, j'ai donc l'honneur de poser au Conseil d'Etat les questions suivantes :

- *Quelles sont les incidences des lois fédérales telles que la LRS ou la LFAIE sur la taxe d'incitation prévue par l'art. 52 LATC ? ;*
- *Existe-t-il des exceptions à la perception de cette taxe en raison de ces incidences ?*

D'avance, je remercie le Conseil d'Etat pour ses réponses.

Réponse du Conseil d'Etat

L'interpellation se réfère à l'articulation entre, d'une part, deux lois fédérales distinctes, à savoir la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE ; RS 211.412.41) et la loi fédérale sur les résidences secondaires (LRS ; RS 702) et, d'autre part, la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC ; BLV 700.11).

Elle pointe une potentielle incohérence entre les exigences de ces lois fédérales et l'art. 52 LATC relatif à la disponibilité des terrains, en particulier l'al. 2 let. b et l'al. 4, lesquels prévoient le prélèvement d'une taxe d'incitation pour les parcelles qui n'auraient pas été construites après un certain délai.

Selon cette interpellation, il y aurait ainsi un problème d'articulation entre les lois fédérales et la loi cantonale, dans la mesure où, dans certains cas, ces deux lois fédérales pourraient rendre impossible la réalisation de constructions sur une parcelle maintenue en zone à bâtir, soumise à une obligation de construire selon l'art. 52 LATC.

1. Analyse relative à la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE).

La loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger a pour but de limiter l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger dans le but de prévenir l'emprise étrangère sur le sol suisse (art. 1 LFAIE). Son champ d'application est ainsi **l'acquisition**, dont le périmètre est défini à l'art. 4 LFAIE, soumise à un régime d'autorisation selon l'art. 2 LFAIE, et non la construction (autorisation de construire) d'un bien-fonds que veut assurer l'art. 52 LATC.

Selon l'art. 2 al. 2 LFAIE, l'autorisation n'est pas nécessaire si l'immeuble sert d'établissement stable pour faire le commerce, exploiter une fabrique ou exercer en la forme commerciale quelque autre industrie ainsi que pour exercer une activité artisanale ou une profession libérale (let. a), si l'immeuble sert de résidence principale à la personne physique qui l'acquiert, au lieu de son domicile légal et effectif (let. b), ou s'il existe une autre exception au sens de l'art. 7 (let. c).

L'art. 11 al. 2 let. b LFAIE prévoit que lorsqu'il s'agit d'un terrain à bâtir, l'autorisation doit être assortie de l'obligation d'entreprendre la construction dans un délai raisonnable et de requérir le consentement de l'autorité de première instance pour toute modification importante des plans.

En l'espèce, l'interpellation vise des **terrains vides de construction**.

Selon l'aide-mémoire du 1^{er} juillet 2009 (état au 7 janvier 2025) élaboré par l'Office fédéral de la justice, l'acquisition d'un terrain non construit en zone d'habitation, industrielle ou commerciale est en principe assujettie au régime de l'autorisation, sauf si l'édification de constructions non assujetties¹, comme par exemple une résidence principale ou un bâtiment d'établissement stable, est entreprise dans l'année ou si le terrain sert d'une autre manière d'établissement stable (p. ex. emplacement de stockage, de place de parc, de chemin d'accès), ou s'il peut être considéré comme une surface de réserve admissible.

Ainsi, la LFAIE elle-même encourage la construction afin de ne pas être assujetti au régime de l'autorisation au sens de son art. 2.

Au vu des éléments qui précèdent, et en lien avec la disponibilité des terrains selon l'art. 52 LATC, soit la personne à l'étranger a d'ores et déjà acquis un bien-fonds lorsque la planification se modifie et, dans ce cas, l'art. 52 LATC s'applique sans distinction, que la personne soit domiciliée en Suisse ou à l'étranger, soit la personne à l'étranger acquiert la parcelle après la modification de la planification, auquel cas l'acquisition sera de toute manière assortie de la charge de construire dans un délai

¹ Un étranger avec domicile en Suisse peut acquérir librement un logement (maison unifamiliale ou appartement en propriété) au lieu de son domicile effectif (résidence principale, art. 2, al. 2, let. b, LFAIE et art. 5 et 18a, al. 2, OAIE). Parmi les exceptions figurant à l'art. 7, on relèvera en particulier que les ressortissants d'un État membre de la CE ou de l'AELE, qui travaille en tant que frontalier en Suisse (avec un permis frontalier G CE/AELE), peuvent acquérir sans autorisation une résidence secondaire dans la région de leur lieu de travail (art. 7, let. j, LFAIE, art. 18a al. 3 OAIE). Les immeubles destinés à l'exercice d'une activité économique (immeubles servant d'établissement stable, par exemple les immeubles servant de fabrique, de dépôt et d'entrepôt, de bureau, de centre commercial, de magasin de vente, d'hôtel, de restaurant, d'atelier d'artisanat, de cabinet médical) peuvent être acquis sans autorisation (art. 2, al. 2, let. a, LFAIE). Le fait que l'immeuble serve à l'entreprise de l'acquéreur, ou qu'il soit loué ou affermé à un tiers pour l'exercice d'une activité économique, n'a pas d'importance. Les logements objet d'une exploitation hôtelière constituent notamment des établissements stables et peuvent être acquis ou construits sans autorisation.

raisonnable selon l'art. 11 al. let. b OAIE ; l'application de l'art. 52 LATC ne sera alors pas une contrainte supplémentaire.

Par surabondance, il convient de relever qu'au moment de la révision d'un plan d'affectation communal, la publicité de la mesure de disponibilité des terrains est assurée par une pastille apposée sur la parcelle concernée. Lors d'une vente à une personne à l'étranger, celle-ci est ainsi informée de la mesure de disponibilité.

2. Analyse relative à la loi fédérale sur les résidences secondaires (LRS ; RS 702).

Cette loi prévoit une limitation des résidences secondaires dans les communes qui comptent une proportion de telles résidences supérieures à 20 %.

Selon l'interpellation, un propriétaire voulant, par hypothèse, construire une résidence secondaire dans une commune qui en compte une proportion supérieure à 20% risque d'en être empêché, mais sera soumis aux mesures de disponibilités des terrains prévues par l'art. 52 LATC, en particulier au paiement d'une taxe incitative (al. 2 let. b et al. 4).

Selon l'art. 7 LRS, « *[d]ans les communes qui comptent une proportion de résidences secondaires supérieure à 20 %, de nouveaux logements ne peuvent être autorisés qu'à la condition d'être utilisés (a) comme résidence principale ou comme logement assimilé à une résidence principale au sens de l'art. 2, al. 3, ou (b) comme logement affecté à l'hébergement touristique* ». La LRS ne prévoit, dès lors, pas d'interdiction de construire, mais limite uniquement la construction de résidences de type secondaires et à certaines conditions.

Concrètement, le propriétaire d'un terrain soumis à la LRS aura les possibilités suivantes de construire (message du Conseil fédéral relatif au projet de LRS ; FF 2014 2209) : « *Restent autorisées la construction de résidences principales, de logements assimilés à des résidences principales, par exemple les logements occupés pour les besoins d'une activité professionnelle ou d'une formation, ainsi que la construction de logements affectés à l'hébergement touristique. Des logements affectés à l'hébergement touristique peuvent être créés dans le cadre d'une entreprise d'hébergement organisée, notion désignant notamment les hôtels et les résidences hôtelières. Par ailleurs, lors de la construction d'une résidence principale pour une utilisation propre, la population locale peut créer une résidence secondaire dans le même bâtiment. En outre, le projet de loi prévoit une troisième catégorie de logements affectés à l'hébergement touristique, réservée à des logements qui doivent impérativement être mis en location sur une plate-forme de placement commerciale. Ces logements ne sont admissibles que dans les territoires qui ont été désignés à cet effet dans le plan directeur cantonal. Dans certaines circonstances particulières, de nouveaux logements peuvent être autorisés sans restriction d'utilisation, c'est-à-dire qu'ils peuvent aussi être affectés à la résidence secondaire. Sont concernés les logements réalisés en relation avec des entreprises d'hébergement organisées et dans des bâtiments protégés, ainsi que les logements qui peuvent être autorisés sur la base d'un plan d'affectation spécial destiné à la réalisation d'un projet de résidences secondaires* ».

L'art. 52 LATC prévoit, quant à lui, différentes mesures pour inciter à la construction de terrains affectés en zone à bâtir (usage effectif des terrains). Il concrétise, avec les art. 50 et 51, d'une part, l'art. 15a LAT relatif à la disponibilité des terrains, de façon à assurer que les terrains légalisés soient effectivement affectés à la construction et bâtis, mais aussi l'art. 15, al. 4, let. d LAT (nouvelles zones à bâtir). Par ailleurs, on relève que la vente du bien-fonds reste en tout temps possible afin d'échapper aux mesures prévues par l'art. 52 LATC.

Les buts de la LRS et de l'art. 52 LATC ne sont ainsi pas les mêmes ; ces lois sont complémentaires et non contradictoires.

3. Conclusion

En définitive, pour répondre aux deux questions posées dans l'interpellation, le Conseil d'Etat estime que les deux lois fédérales analysées n'ont pas d'incidence sur l'art. 52 LATC et qu'il n'y a pas lieu de prévoir des exceptions à la perception de la taxe incitative selon l'art. 52 al. 2 let. b et al. 4 LATC.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 24 septembre 2025.

La présidente :

C. Luisier Brodard

Le chancelier :

M. Staffoni