

14.023

**Message
concernant la loi fédérale sur les résidences secondaires**

du 19 février 2014

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'une loi fédérale sur les résidences secondaires en vous proposant de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

19 février 2014

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Didier Burkhalter
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

Le présent projet de loi vise à concrétiser et à mettre en œuvre le nouvel article constitutionnel relatif à la limitation de la construction de résidences secondaires, qui a été accepté lors de la votation populaire du 11 mars 2012.

Le 11 mars 2012, l'initiative populaire «Pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires» lancée par la fondation Helvetia Nostra a été acceptée par 50,6 % des citoyens et treize cantons et demi. L'art. 75b, al. 1, Cst. plafonne le pourcentage de résidences secondaires à 20 % au maximum du parc de logements et de la surface brute au sol habitable de chaque commune. Selon les dispositions transitoires relatives à l'art. 75b, les dispositions d'exécution nécessaires doivent être édictées dans un délai de deux ans (art. 197, ch. 9, al. 1, Cst.).

Le présent projet de loi concrétise l'art. 75b Cst. en premier lieu en interdisant la réalisation de nouvelles résidences secondaires dans les communes qui comptent une proportion de résidences secondaires supérieure à 20 %. 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.

La loi prévoit que le mode d'habitation des logements créés selon l'ancien droit, c'est-à-dire des logements qui existaient légalement ou étaient au bénéfice d'une autorisation définitive le 11 mars 2012, est libre. Ces logements ne peuvent toutefois faire l'objet d'un agrandissement que s'ils sont déclarés en tant que résidences principales ou en tant que logements affectés à l'hébergement touristique.

Table des matières

Condensé	2210
1 Présentation du projet	2212
1.1 Contexte	2212
1.2 Nouvelle législation proposée	2213
1.3 Justification et appréciation de la solution retenue	2214
1.4 Droit comparé	2216
1.5 Mise en œuvre	2218
2 Commentaire des dispositions	2219
3 Conséquences	2239
3.1 Conséquences pour la Confédération	2239
3.2 Conséquences pour les cantons et les communes ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	2240
3.3 Conséquences économiques	2241
3.4 Conséquences sociales	2242
3.5 Conséquences environnementales	2242
4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies nationales du Conseil fédéral	2243
4.1 Relation avec le programme de la législature	2243
4.2 Relation avec les stratégies nationales du Conseil fédéral	2243
5 Aspects juridiques	2244
5.1 Constitutionnalité	2244
5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	2246
5.3 Délégation de compétences législatives	2246
Loi fédérale sur les résidences secondaires (Loi sur les résidences secondaires, LRS) (Projet)	2247

Message

1 Présentation du projet

1.1 Contexte

Le 11 mars 2012, 50,6 % des citoyens et treize cantons et demi ont accepté l'initiative populaire «Pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires» lancée par la fondation Helvetia Nostra¹. La nouvelle disposition constitutionnelle plafonne le pourcentage de résidences secondaires à 20 % au maximum du parc de logements et de la surface brute au sol habitable de chaque commune (art. 75*b*, al. 1, Cst.). L'art. 75*b*, al. 2, Cst. contient par ailleurs un mandat à l'adresse des communes qui sont tenues de publier chaque année leur «plan de quotas de résidences principales» et l'état détaillé de son exécution. Si la législation correspondante n'entre pas en vigueur deux ans après l'acceptation de l'art. 75*b* Cst., le Conseil fédéral édicte par voie d'ordonnance les dispositions d'exécution nécessaires sur la construction, la vente et l'enregistrement au registre foncier (art. 197, ch. 9, al. 1, Cst.).

S'appuyant sur la compétence de mise en application de la législation qui lui est attribuée par l'art. 182, al. 2, Cst., le Conseil fédéral a édicté le 22 août 2012 l'ordonnance sur les résidences secondaires² qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013. Cette ordonnance a en particulier pour but de clarifier dans un premier temps le champ d'application de l'art. 75*b* Cst. Selon l'art. 9, al. 2, cette ordonnance a effet jusqu'à l'entrée en vigueur de la législation d'exécution de l'art. 75*b* Cst. En automne 2012, un groupe de pilotage dirigé par l'Office fédéral du développement territorial a élaboré sur mandat du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication un projet de législation d'exécution de l'art. 75*b* Cst. Le groupe de pilotage a réuni des représentants de la Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement, de la Conférence gouvernementale des cantons alpins, de la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique, de la Conférence suisse des aménagistes cantonaux, des communes, du Groupement suisse pour les régions de montagne, du comité d'initiative, d'un expert du tourisme de l'université de Saint-Gall et de divers offices fédéraux (OFS, OFJ, OFL, SECO).

Se fondant sur les projets de loi fédérale et d'ordonnance sur les résidences secondaires rédigés par le groupe de pilotage, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication a élaboré les documents destinés à la procédure de consultation. Le 26 juin 2013, le Conseil fédéral a chargé le département d'ouvrir la procédure de consultation. Celle-ci s'est terminée le 20 octobre 2013.

¹ FF 2012 6149 6151

² RS 702

1.2

Nouvelle législation proposée

La loi concrétise l'art. 75b Cst. en prévoyant pour l'essentiel qu'aucune nouvelle résidence secondaire ne peut être autorisée dans les communes qui comptent une proportion de résidences secondaires supérieure à 20 %. Afin de déterminer les communes concernées, chaque commune est tenue d'établir une fois par année un «inventaire des logements». Celui-ci doit indiquer au minimum le nombre total de logements et le nombre de résidences principales. La commune peut en outre y faire figurer séparément des catégories de logements assimilés à des résidences principales qui peuvent par conséquent être imputées aux résidences principales. Il incombe à la Confédération de déterminer la proportion de résidences secondaires de chaque commune sur la base de l'inventaire des logements.

Les types de logement qui peuvent être autorisés dans les communes comptant une proportion de résidences secondaires de plus de 20 % sont décrits précisément dans la loi. Il s'agit des résidences principales, des logements assimilés à des résidences principales et des logements affectés à l'hébergement touristique. Ces derniers ne peuvent désormais être autorisés que s'ils sont assortis d'une restriction d'utilisation à mentionner au registre foncier à la charge du bien-fonds concerné. Les logements affectés à l'hébergement touristique désignent les logements créés dans le cadre d'une entreprise d'hébergement organisée, c'est-à-dire dans le cadre d'hôtels et de 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. La troisième catégorie de logements affectés à l'hébergement touristique est 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 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 être affectés à la résidence secondaire. Ces cas particuliers concernent les logements réalisés dans le cadre d'entreprises d'hébergement organisées, les logements situés dans des bâtiments protégés et 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.

Par ailleurs, la loi contient des dispositions sur le traitement des logements qui existaient légalement ou étaient au bénéfice d'une autorisation définitive le 11 mars 2012 («logements créés selon l'ancien droit»). Le mode d'habitation de ces logements est libre, mais ces logements ne peuvent faire l'objet d'un agrandissement que s'ils sont déclarés en tant que résidences principales ou en tant que logements affectés à l'hébergement touristique. Dans ce contexte, les cantons et les communes sont tenus de prendre des mesures pour empêcher des abus et des évolutions indésirables.

S'agissant de logements au bénéfice d'une autorisation assortie d'une restriction d'utilisation, des circonstances particulières telles qu'un décès ou un changement d'état civil peuvent nécessiter une suspension de la restriction d'utilisation. Les conditions y relatives sont précisées à l'art. 15.

Enfin, la loi contient des dispositions d'exécution parmi lesquelles figurent l'obligation d'annoncer pour le contrôle des habitants et pour l'office du registre foncier ainsi que des dispositions pénales et transitoires. Des modifications de la loi

fédérale du 9 octobre 1992 sur la statistique fédérale (LSF)³ et de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT)⁴ sont également nécessaires.

1.3 Justification et appréciation de la solution retenue

Appréciation globalement positive de la loi sur les résidences secondaires dans le cadre de la procédure de consultation

Tous les cantons, huit partis, les trois associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne, cinq associations faîtières de l'économie et 28 organisations consultées ont participé à la procédure de consultation qui s'est déroulée du 26 juin 2013 au 20 octobre 2013. De plus, 49 organisations et sociétés, 15 communes et 10 personnes non consultées ont donné leur avis sur le projet mis en consultation. Au total, 144 réponses ont été transmises⁵.

Les grandes lignes du projet ont été bien accueillies notamment par treize cantons et quatre partis (PBD, PDC, PLR et UDC), même si plusieurs ajustements ont été demandés. Le projet est rejeté par quatre autres partis (PSS, PEV, PVL et PES) et par les organisations de protection de l'environnement.

Décisions concernant les variantes relatives aux logements créés selon l'ancien droit et aux plans d'affectation spéciaux liés à un projet

Le projet de loi fédérale sur les résidences secondaires contenait des variantes dans les deux domaines importants du traitement des logements créés selon l'ancien droit, c'est-à-dire les logements qui existaient légalement ou étaient au bénéfice d'une autorisation définitive le 11 mars 2012 et les logements dont la réalisation était prévue dans un plan d'affectation spécial lié à un projet.

Pour les logements créés selon l'ancien droit, l'une des variantes proposait de laisser une grande liberté de choix quant au mode d'utilisation de ces logements et d'admettre des agrandissements mineurs tout en exigeant que les cantons prennent des mesures pour empêcher les abus. L'autre variante prévoyait que les logements créés selon l'ancien droit ne pouvaient subir de modifications que dans les limites des surfaces utiles principales préexistantes et que les changements d'affectation n'étaient autorisés que pour des motifs particuliers (décès ou changement de l'état civil). De plus, la modification d'une résidence principale en résidence secondaire nécessitait selon la législation fédérale une autorisation de construire. Lors de la consultation, quatorze cantons ainsi que les partis PDC et PLR se sont exprimés en faveur de la variante plus libérale. Un canton, les partis PSS, PEV, PVL et PES ainsi que les organisations de protection de l'environnement se sont exprimés en faveur de la variante plus restrictive. La solution proposée dans le projet de loi sur les résidences secondaires prévoit la liberté du mode d'utilisation des logements créés selon l'ancien droit, mais n'admet des agrandissements que pour les logements déclarés en tant que résidences principales ou en tant que logements affectés à l'hébergement touristique (art. 12, al. 3). Aucune des deux variantes présentées dans

³ RS 431.01

⁴ RS 700

⁵ Voir www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2013 > Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication

l'avant-projet n'est donc reprise intégralement. En revanche, la réglementation proposée pour les résidences créées selon l'ancien droit s'inspire de l'art. 3, al. 1, de l'ordonnance du 22 août 2012 sur les résidences secondaires⁶. Cette solution permet d'une part de prendre en considération le fait que les logements créés selon l'ancien droit ne doivent pas subir de dépréciation de leur valeur en raison de la législation sur les résidences secondaires. D'autre part, le fait d'exiger même pour un agrandissement mineur que le logement soit déclaré en tant que résidence principale ou logement affecté à l'hébergement touristique permet de tenir compte d'une préoccupation exprimée dans l'art. 75b Cst., à savoir la nécessité de limiter non seulement le nombre de résidences secondaires, mais également les surfaces d'habitation affectées à la résidence secondaire.

S'agissant des plans d'affectation liés à un projet, deux variantes ont été présentées en procédure de consultation. L'une fixait un délai limitant la possibilité d'accorder des dérogations pour la réalisation de logements sans restriction d'utilisation, tandis que l'autre ne fixait aucun délai. Les résultats de la consultation ont montré qu'une limitation pertinente des possibilités d'autorisation aurait nécessité un traitement différencié des zones construites et non construites dans le périmètre du plan considéré. Une telle différenciation semble toutefois difficilement praticable. La variante ne fixant aucun délai a donc été reprise dans la loi sur les résidences secondaires.

Taxe compensatrice en cas de suspension des conditions d'utilisation

La taxe compensatrice en cas de suspension des restrictions d'utilisation pour une durée indéterminée prévue dans l'avant-projet mis en consultation a suscité une large opposition. Les critiques ont fait valoir que la perception de cette taxe nécessiterait des ressources disproportionnées par rapport au but visé. Les communes structurellement faibles et souffrant de l'exode rural, notamment, seraient confrontées à des situations où des propriétaires dans l'impossibilité de respecter une restriction d'utilisation pour une durée indéterminée ne trouveraient aucune personne désireuse d'occuper leur logement à un prix conforme à l'usage local. Dans de telles régions, il n'est guère envisageable que la valeur de rendement d'un logement utilisé comme résidence secondaire soit supérieure à celle d'une résidence principale. Les conditions de perception de cette taxe compensatrice seraient ainsi rarement remplies. Pour les raisons évoquées ci-avant, la loi sur les résidences secondaires ne prévoit plus de perception d'une taxe compensatrice en cas de suspension des restrictions d'utilisation pour une durée indéterminée.

Demandes concernant d'autres réglementations

Plusieurs réponses transmises lors de la procédure de consultation réclament des dispositions qui clarifient la situation des résidences secondaires autorisées en 2012 après le 11 mars ou autorisées antérieurement en première instance, mais dont l'autorisation est entrée en force après le 11 mars 2012.

S'ils étaient au bénéfice d'une autorisation qui est entre-temps entrée en vigueur, ces projets de construction ont pu être réalisés. Si les travaux n'ont pas encore commencé, il faut considérer – compte tenu également de la validité souvent limitée des autorisations de construire – que la construction sera prochainement entreprise et à tout le moins achevée avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Il n'y a donc pas

lieu de légiférer sur les rares autorisations de construire délivrées à cette époque, mais non encore réalisées.

1.4 Droit comparé

Pour répondre au mandat constitutionnel relatif à la maîtrise de la construction de résidences secondaires, la Suisse a opté aussi bien dans l'ordonnance du 22 août 2012 sur les résidences secondaires⁷ en vigueur que dans le présent projet de loi fédérale sur les résidences secondaires pour une solution centralisée relevant essentiellement de l'aménagement du territoire. Pour réguler la construction de résidences secondaires, l'Autriche, l'Allemagne, la France et l'Italie ne se sont pas dotées d'une réglementation centralisée relevant de l'aménagement du territoire. De telles dispositions, pour autant qu'elles existent, relèvent d'un niveau administratif inférieur, par exemple d'un Land dans des États fédéraux comme l'Autriche ou d'une commune concernée comme en Allemagne et en Italie.

Les pays voisins de la Suisse ont des approches très différentes concernant la maîtrise de la construction de résidences secondaires: l'Allemagne perçoit un impôt sur les résidences secondaires, l'Autriche tente de freiner la construction de résidences secondaires par des instruments d'aménagement du territoire, tandis que la France n'a pas prévu de mesure spécifique contre la construction de résidences secondaires, mais cherche, par un système d'incitations, à éviter l'inoccupation des résidences secondaires durant plusieurs mois. Les instruments mis en place sont donc difficilement comparables tant entre eux que par rapport à la solution choisie par la Suisse.

Autriche

En Autriche, l'aménagement du territoire relève de chaque Land. Il n'y a pas de loi nationale sur l'aménagement du territoire. Dans les Länder concernés par cette problématique, la construction d'appartements, de villages de vacances et de résidences de week-end est au centre des préoccupations et n'est autorisée que dans les zones prévues à cet effet. En complément, certains Länder ont édicté une loi les habilitant à introduire des contrôles administratifs sur la vente de biens immobiliers, notamment aux non-ressortissants.

Dans la loi sur l'organisation du territoire de Salzbourg, la notion de résidence secondaire est très large. Elle désigne tous les types de logements de vacances ou de résidences occupées durant le temps libre. Les résidences secondaires ne peuvent être construites que dans les zones prévues à cet effet; font exception les chambres d'hôtes et les résidences touristiques mises en location. Seules les communes dont la proportion de résidences secondaires ne dépasse pas 10 % peuvent délimiter de nouveaux territoires affectés à la construction de logements de vacances. Les entreprises d'approvisionnement et d'élimination des déchets, les prestataires de services postaux ou électroniques sont tenus de transmettre sur demande les renseignements et indications nécessaires à l'appréciation de l'utilisation du bien immobilier.

Dans le Land du Tyrol, les «Freizeitwohnsitze» désignent les résidences secondaires occupées pendant le temps libre et les vacances. Il s'agit de bâtiments, d'appartements ou de parties de bâtiments qui servent non pas à l'habitation à l'année en lien

⁷ RS 702

avec l'exercice d'activités quotidiennes, mais à des séjours de courte durée durant les congés, les vacances, le week-end ou pour d'autres loisirs. Selon la loi tyrolienne sur l'organisation du territoire, de telles résidences ne peuvent être construites que dans des zones désignées à cet effet dans le plan d'affectation des surfaces, comparable au plan d'affectation communal en Suisse mais définissant le nombre maximum de résidences secondaires admises sur chaque bien-fonds concerné. La proportion de résidences secondaires ne doit pas dépasser 8 % du parc de logements total. Les résidences secondaires occupées pour des raisons professionnelles et d'études en sont exclues. Dans des situations personnelles justifiées, par exemple en cas d'héritage, la commune compétente peut délivrer une autorisation exceptionnelle. Pour mettre en œuvre cette réglementation, les communes se basent sur un inventaire des logements qu'elles doivent tenir. Les propriétaires d'une résidence secondaire ont l'obligation de s'annoncer. S'ils ne remplissent pas cette obligation, ils commettent une «infraction administrative» (Verwaltungsübertretung) passible d'une amende pouvant aller jusqu'à 40 000 euros. La mise en œuvre et l'efficacité de ces réglementations sont controversées.

Dans le Land du Vorarlberg, la construction ou l'utilisation de résidences secondaires n'est possible que dans les zones prévues à cet effet et avec l'autorisation de la commune concernée. Font exception les régions qui ne sont pas confrontées à une demande considérable de logements de vacances. Sont réputés logements de vacances les logements ou les pièces qui ne servent pas à des besoins d'habitation à l'année, mais ne sont utilisés temporairement que pendant les congés, les vacances ou pour toute autre activité de loisir. Font exception également les logements ou les pièces utilisés pour l'hébergement touristique ou la location de chambres d'hôtes. Dans les bâtiments dans lesquels seuls des logements de vacances sont autorisés, aucune résidence permanente ne peut être créée ou maintenue. Les propriétaires qui ont enfreint cette disposition à plusieurs reprises peuvent être sommés de vendre le bien immobilier concerné dans un délai approprié. Les propriétaires qui ne se plient pas à cette injonction reçoivent d'abord un avertissement, puis un avis de mise en vente de leur bien aux enchères forcées.

Allemagne

En Allemagne, la problématique des résidences secondaires touche essentiellement les villes et non pas, comme en Suisse, les régions de montagne. L'impôt sur les résidences secondaires est la mesure phare de la politique allemande en la matière. Cet impôt vise à faire participer les propriétaires d'une résidence secondaire aux coûts des infrastructures locales ou aux recettes communales. Il est en principe calculé sur la base de la valeur locative annuelle. Le taux d'imposition oscille entre 5 % à Berlin et 23 % à Überlingen. Pour les quartiers en construction, les servitudes de circulation locales ou étrangères, comme on les appelle, sont inscrites au registre foncier lors de la création d'un droit de construction ou lors de la division de bâtiments en logements individuels. La servitude de circulation locale garantit que le bâtiment n'est utilisé que par des locaux. La servitude de circulation étrangère garantit que l'habitation n'est pas louée à une personne en particulier, en tant que résidence secondaire, mais bien à une clientèle diversifiée en tant que logement de vacances ou chambre d'hôtes.

En complément à l'impôt sur les résidences secondaires, le Land de Bavière a introduit dans son code des constructions une disposition qui garantit les zones grevées de servitudes de circulation étrangères. Cette disposition est née de la crainte de voir

la prolifération de résidences secondaires porter préjudice à la fonction touristique des lieux et des stations de villégiature. Compte tenu du fait que l'acquisition de la propriété est en pratique le premier pas vers l'utilisation d'un logement à titre de résidence secondaire, les communes disposent, afin de pérenniser leur fonction touristique, d'un droit de réserve en ce qui concerne l'octroi des autorisations de création ou de division de la propriété ou de la propriété par étage.

France

En France, il existe une ordonnance de portée nationale permettant en principe de contraindre les propriétaires de logements vides à mettre leur bien en location. Jusqu'à présent, il n'a pas été fait usage de ce texte. Cette possibilité vise surtout à créer des logements sociaux et ne concerne pas la location de logements à des vacanciers. La législation existante en matière d'aménagement du territoire ne permet pas directement de limiter ou de stopper la construction de résidences secondaires. Par ailleurs, les communes françaises n'ont pas le droit d'interdire les résidences secondaires sur leur territoire. Il reste, pour les communes désireuses de mettre un frein à la prolifération de résidences secondaires, la possibilité de suspendre l'attribution des autorisations de construire. De plus, l'étalement des constructions peut être limité au moyen de regroupements de parcelles.

Italie

En Italie, il n'existe pas non plus de législation centralisée visant à contrôler la construction de résidences secondaires. La problématique des résidences secondaires concerne essentiellement les Alpes occidentales, en particulier les provinces de Turin et Cuneo ainsi que le Val d'Aoste. Il est loisible aux communes d'introduire dans leurs plans d'aménagement des mesures de réglementation de la construction de résidences secondaires ou de réserver certaines zones à des logements de vacances. Dans le Tyrol du Sud, 60 % de la surface brute au sol des nouveaux bâtiments doivent être habités par des personnes domiciliées dans la province; l'usage du bâtiment est déterminant, c'est-à-dire que les propriétaires de l'objet ne doivent pas nécessairement être domiciliés dans la province. Le mode d'utilisation des 40 % restants est libre, si bien qu'ils peuvent être affectés à la résidence secondaire. Ce taux de 40 % inclut également tous les locaux commerciaux, de sorte que la proportion de surfaces affectées à la résidence secondaire est plus faible que ce que l'on peut penser à première vue.

1.5 Mise en œuvre

L'exécution de la loi fédérale sur les résidences secondaires incombe en premier lieu aux cantons et aux communes. Dans le cadre de la procédure d'autorisation de construire, les autorités compétentes examinent si les projets soumis sont conformes à cette loi et, le cas échéant, assortissent l'autorisation d'une restriction d'utilisation (cf. art. 7, al. 3). En outre, en vue de la détermination de la proportion de résidences secondaires sur leur territoire, les communes établissent une fois par année un inventaire des logements (art. 4, al. 1). Selon l'art. 5, la détermination de la proportion de résidences secondaires incombe cependant à la Confédération. Selon l'art. 16, les cantons sont chargés de désigner une autorité chargée de surveiller l'exécution de la loi fédérale.

usage que l'habitation, constituent un logement (pour autant que les autres conditions soient respectées) s'il n'est pas nécessaire de procéder à des travaux de transformation de ces locaux pour rétablir leur fonction d'habitation.

Let. c: Est considérée comme pièce ayant un accès depuis un espace commun à l'intérieur du bâtiment celle qui, par exemple, est accessible par une cage d'escalier.

Let. d: Cette disposition relative à une installation d'une cuisine permet d'exclure de la notion de logement les chambres individuelles des maisons de retraite pour personnes âgées, les mansardes, les hôtels, etc. Une installation de cuisine peut consister en une cuisine ou une kitchenette. Seules les installations fixes avec un évier qui servent à la préparation des repas sont considérées comme des installations de cuisine. L'existence d'installations techniques prévues pour l'agencement ultérieur d'une installation de cuisine remplit aussi le critère d'une installation de cuisine. Pour les constructions nouvelles à usage d'habitation, l'autorité compétente doit par conséquent examiner très minutieusement, dans le cadre de la procédure d'autorisation de construire, si la possibilité d'installer ultérieurement une cuisine est prévue dans les plans du projet.

Let. e: Par «biens meubles», on entend dans le présent contexte, par exemple, des habitations mobiles tels que des camping-cars et des caravanes, même si elles ne se déplacent pas. Les constructions installées sur une fondation ancrée dans le sol ne sont cependant pas des biens meubles.

Al. 2: Cette disposition se réfère à la notion de commune d'établissement au sens de la loi du 23 juin 2006 sur l'harmonisation des registres (LHR)⁸. Une commune d'établissement est une commune dans laquelle une personne réside avec l'intention d'y vivre durablement et d'y avoir le centre de ses intérêts personnels (domicile principal). Cette intention doit être perceptible pour des tiers. Une personne est réputée établie dans la commune où elle a déposé le document requis; elle ne peut avoir qu'une commune d'établissement.

Une personne ne peut avoir qu'une seule adresse de domicile dans une commune. Si elle possède plusieurs logements dans sa commune d'établissement, elle ne peut avoir qu'une seule résidence principale.

La notion de résidence principale au sens de l'al. 2 permet aux communes d'utiliser les données collectées en application de la LHR (attribution d'un logement du Registre fédéral des bâtiments et des logements au sens de l'art. 6, let. c, LHR à des personnes répertoriées dans le Registre des habitants) et allège considérablement la tâche des communes dans le cadre de l'établissement de l'inventaire des logements.

Al. 3: L'introduction de la catégorie des logements assimilés à des résidences principales tient compte du fait qu'il existe plusieurs sortes de logements que personne n'utilise comme résidence principale, mais qui sont durablement occupés (le cas échéant par des personnes qui changent à tout moment) ou qui, pour d'autres raisons, ne peuvent être considérés comme des résidences secondaires.

Let. a: Les logements occupés durablement pour les besoins d'une activité lucrative ou d'une formation sont notamment des logements occupés par des résidents à la semaine.

⁸ RS 431.02

Let. b: Cette situation correspond par exemple à celle d'une grande famille qui occupe deux ou plusieurs logements dans le même bâtiment.

Let. d: Seuls des logements vacants qui viennent d'être construits ou qui ont précédemment été utilisés à titre de résidence principale peuvent être considérés comme des logements inoccupés. Un logement habitable qui n'est pas proposé pour une location durable ou mis en vente, ou qui a été proposé pour une location durable ou mis en vente sans qu'il ait été possible de trouver de locataire ou d'acquéreur pendant un an ou plus, ne peut plus être assimilé à une résidence principale. Il s'agit alors d'une résidence secondaire au sens de l'al. 4. Les logements inoccupés destinés à la résidence secondaire ne sont pas concernés par la let. d, même s'ils sont proposés à la location durable ou mis en vente.

Let. e: Il s'agit notamment de logements utilisés pour les besoins de l'agriculture de montagne.

Let. f: Il s'agit notamment de logements servant à l'hébergement temporaire de personnel saisonnier ou d'aides auxiliaires dans l'agriculture. Il doit s'agir de l'utilisation principale de ces logements.

Let. h: Les logements affectés temporairement et licitement à une autre utilisation que l'habitation sont par exemple les logements transformés légalement en bureaux ou cabinets. Une autre utilisation que l'habitation est considérée comme temporaire si elle ne nécessite pas de travaux de construction pour rétablir l'usage originel d'habitation.

Al. 4: La notion de résidence secondaire est définie dans le présent projet par une tournure négative: les résidences secondaires comprennent tous les logements qui ne sont ni des résidences principales au sens de l'al. 2, ni des logements assimilés à des résidences principales au sens de l'al. 3. Les logements affectés à l'hébergement touristique au sens de l'art. 7, al. 1, let. b, en liaison avec l'al. 2, let. a à c, entrent donc dans le champ d'application de la notion de résidence secondaire. Compte tenu de la réserve explicite figurant à l'art. 6, al. 2, ils forment un sous-groupe spécifique et ne sont ainsi pas concernés par l'interdiction de construire de nouvelles résidences secondaires dans les communes comptant une proportion de résidences secondaires supérieure à 20 %.

Art. 3 Tâches et compétences des cantons

L'al. 1 reprend la teneur de l'art. 8, al. 3, de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT)⁹ qui est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2011. Cette disposition se fonde sur l'art. 75 Cst. qui règle les compétences en matière d'aménagement du territoire. Lorsque cela est nécessaire, des mesures doivent être prises dans le cadre de la planification directrice pour favoriser une occupation accrue des résidences secondaires ainsi que pour promouvoir l'hôtellerie et des résidences principales à des prix abordables. Dans les cantons où aucune commune ne compte de proportion de résidences secondaires supérieure à 20 %, il n'y a en principe pas de nécessité d'agir.

Al. 2: L'art. 75b Cst., qui plafonne à 20 % le pourcentage de résidences secondaires par rapport au parc de logements, définit désormais précisément la notion de proportion équilibrée entre résidences principales et résidences secondaires dans chaque

⁹ RS 700

commune. En conséquence, toute évolution conduisant une commune à dépasser cette limite des 20 % doit être considérée comme indésirable. Selon l'art. 3, al. 2, les cantons et les communes peuvent par exemple continger les autorisations afin de s'assurer que ce seuil de 20 % ne sera pas dépassé. En s'appuyant sur cette disposition, il est possible de refuser ponctuellement une autorisation de construire si l'octroi de cette autorisation devait conduire, dans une commune, au dépassement de cette limite des 20 %.

L'al. 3 prévoit que les cantons peuvent édicter des dispositions qui limitent davantage que la présente loi la construction et l'utilisation de logements. Ils peuvent par exemple définir des contingents d'autorisations de construire dans les communes comptant une proportion de résidences secondaires inférieure à 20 % ou des contingents d'autorisations de changement d'affectation de logements créés selon l'ancien droit dans des communes dépassant la limite de 20 %. Il est ainsi possible d'édicter des dispositions qui prévoient des instruments d'aménagement du territoire et qui sont plus restrictives que celles de la loi. Même si l'al. 3 ne mentionne que les compétences des cantons, les communes ne sont pas privées de toute possibilités en la matière. Les compétences leur incombant ne découlent toutefois pas directement du droit fédéral, mais de la législation cantonale.

Quant à la question de savoir si les cantons peuvent, dans le cadre de leur droit fiscal, prélever un impôt ou d'autres redevances sur les résidences secondaires, il convient de rappeler que l'art. 2, al. 1, de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID)¹⁰ décrit de façon exhaustive les impôts directs que les cantons doivent prélever. Les impôts non mentionnés dans cette disposition (par ex. les impôts fonciers sur l'immobilier) ne sont pas régis par la LHID et relèvent de la souveraineté cantonale. Selon l'art. 2, al. 1, let. a et d, LHID, les cantons prélèvent un impôt sur le revenu et un impôt sur la fortune des personnes physiques ainsi qu'un impôt sur les gains immobiliers. Les revenus de la location ou de l'affermage d'une résidence secondaire sont assujettis à l'impôt sur le revenu (cf. art. 7, al. 1, LHID). Selon l'art. 7, al. 1, LHID, la valeur locative de l'habitation occupée par le propriétaire lui-même est assujettie à l'impôt sur le revenu (cf. également ATF 132 I 157, consid. 3.3). En complément à l'impôt sur le revenu et à l'impôt sur la fortune, les cantons pourraient prévoir un impôt ou une taxe sur les résidences secondaires sous la forme d'un impôt d'affectation calculé selon les coûts ou d'une taxe incitative. Selon la doctrine prépondérante, les impôts d'affectation calculés selon les coûts dans le domaine des résidences secondaires n'appartiennent pas à la catégorie des impôts directs entrant dans le champ d'application de la LHID. Il en va de même des taxes incitatives sur les résidences secondaires. En conséquence, les cantons sont en principe libres de prélever ce type d'impôt ou de taxe. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, si la taxe – au sens d'un impôt d'affectation calculé selon les coûts – sert avant tout à financer des dépenses spécifiques (par ex. contribution au financement de certaines infrastructures communales), le groupe de contribuables assujettis à cet impôt doit avoir un lien plus étroit avec ces dépenses spécifiques de la collectivité publique que l'ensemble des contribuables (cf. notamment ATF 124 I 289, consid. 3b). De plus, une coordination avec d'autres taxes contribuant au financement du même domaine (par ex. taxes de séjour) doit être assurée. Si le but premier d'une telle taxe n'est pas fiscal, par exemple s'il s'agit d'inciter des particuliers à changer leur comportement, la taxe

¹⁰ RS 642.14

incitative est l'instrument approprié. La compétence de prélever de telles taxes est réglée par le droit cantonal.

Chapitre 2

Inventaire des logements et proportion de résidences secondaires

Art. 4 Inventaire des logements

Selon l'art. 75b, al. 2, Cst., toute commune de Suisse est tenue de publier chaque année son plan de quotas de résidences principales et l'état détaillé de son exécution, et ce indépendamment de la question de savoir si elle dépasse ou non la limite des 20 % de résidences secondaires. Dans le présent contexte, la notion de plan de quotas de résidences principales n'est pas utilisée, car ce terme désigne habituellement un plan d'affectation définissant les quotas minimums de résidences principales que doivent compter certaines zones. Or, il ne s'agit en l'occurrence pas d'une planification, mais du recensement du nombre effectif de résidences principales dans une commune. Il sera donc question ci-après d'un inventaire des logements (art. 4 et 5) et non plus d'un plan de quotas de résidences principales.

L'al. 2 fixe le contenu minimum de l'inventaire des logements: les communes sont tenues de recenser le nombre total de logements et le nombre total de résidences principales sur leur territoire. En vertu de la notion de résidence principale figurant à l'art. 2, al. 2, les communes peuvent, pour ce faire, se fonder sur le Registre fédéral des bâtiments et des logements couplé aux données harmonisées du Registre des habitants, de sorte que l'application de cette disposition sera considérablement simplifiée pour la grande majorité des communes. Si ces seules données permettent de constater qu'une commune ne dépasse pas le plafond de 20 % de résidences secondaires, il est superflu que ladite commune procède à des analyses plus approfondies.

Il a été renoncé au recensement de la surface brute au sol des résidences secondaires. D'une part, il n'existe pas de définition harmonisée de la surface brute au sol en Suisse. D'autre part, le coût du recensement de la surface brute au sol conformément à une définition harmonisée pour tous les bâtiments et logements serait disproportionné par rapport au but visé. Il est supposé que les résidences secondaires ont en règle générale une surface brute au sol inférieure à celle des résidences principales. Par conséquent, les communes comptant 20 % de surface brute au sol de résidences secondaires, mais une proportion de résidences secondaires inférieure à 20 % du parc de logements, ne devraient guère exister. Cette supposition est confirmée par les données réactualisées de la Statistique des bâtiments et des logements 2012 (StatBL2012) de l'Office fédéral de la statistique: selon la StatBL2012, la surface habitable moyenne est de 102 m² par rapport à tous les logements habités, tandis que la surface habitable moyenne n'est que de 83 m² par rapport à tous les logements non habités. L'objectif de limiter également la surface brute au sol occupée par les résidences secondaires, visé par l'art. 75b, al. 1, Cst., est pris en considération dans la présente loi par voie de la limitation des possibilités de transformer ou agrandir des logements créés selon l'ancien droit (voir art. 12). Par ailleurs, il sera nécessaire, dans le cadre du contrôle de l'effet des mesures (art. 20) à la lumière des données réactualisées chaque année de la Statistique des bâtiments et des logements, de

vérifier la supposition que les résidences secondaires occupent en général une surface plus petite que les résidences principales.

L'al. 3 offre aux communes la possibilité de faire figurer séparément la catégorie des logements assimilés à des résidences principales au sens de l'art. 2, al. 3, qui ne sont ensuite plus imputés à la catégorie des résidences secondaires. Cette catégorisation nécessite toutefois des travaux supplémentaires qui sont à la charge de la commune. Il n'est pas prévu de procéder à un recensement séparé des logements affectés à l'hébergement touristique lors du calcul de la proportion de résidences secondaires. Il peut en effet être présumé qu'en raison de l'exigence d'un concept d'exploitation, ces logements (lits chauds) sont utilisés de manière plus intensive que des résidences secondaires mal utilisées (lits froids). Par conséquent, la création de tels logements reste autorisée dans les communes comptant une proportion de résidences secondaires supérieure à 20 % (art. 7, al. 1, let. b). Malgré tout, même les logements affectés à l'hébergement touristique n'atteignent jamais l'intensité d'utilisation qui permettrait de justifier leur assimilation à une résidence principale. Lors de l'élaboration des dispositions d'exécution, il est prévu de rendre disponible des moyens permettant de saisir statistiquement les nouveaux logements affectés à l'hébergement touristique selon l'art. 7, al. 1, let. b, en relation avec l'al. 2, let. a, b ou c, ainsi que les nouveaux logements sans restriction d'utilisation selon les art. 9, 10 ou 24.

Art. 5 Détermination de la proportion de résidences secondaires

Selon toute probabilité, le Conseil fédéral confiera à l'Office fédéral du développement territorial l'exécution des tâches mentionnées à l'art. 5. La décision au sens de l'art. 5 est attaquant par voie de droit, conformément aux dispositions de la loi du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA)¹¹.

Chapitre 3 Interdiction de nouvelles résidences secondaires

Art. 6

Cette disposition met en œuvre l'article constitutionnel sur les résidences secondaires (art. 75b Cst.) qui interdit la construction de nouvelles résidences secondaires dans les communes comptant une proportion de résidences secondaires supérieure à 20 %. L'interdiction concerne aussi bien la réalisation d'un tel logement par une construction nouvelle que par la transformation d'une construction existante qui ne se prêtait jusqu'à présent pas à un usage d'habitation au sens de l'art. 2, al. 1 (par exemple transformation d'un bâtiment d'exploitation agricole ou d'un bâtiment commercial). Par conséquent, les communes comptant une proportion de résidences secondaires supérieure à 20 % peuvent uniquement autoriser de nouvelles constructions grevées d'une restriction d'utilisation spécifique pour garantir que ces logements ne seront pas utilisés en tant que résidences secondaires.

Cette interdiction ne s'applique ni aux résidences principales, ni aux logements assimilés à une résidence principale au sens de l'art. 2, al. 3. Ne sont également pas concernés par cette interdiction les logements affectés à l'hébergement touristique au sens de l'art. 7, al. 1, let. b, en liaison avec l'al. 2, let. a à c. Pour cette catégorie

¹¹ RS 172.021

de logements, une certaine intensité d'utilisation est garantie par les exigences d'exploitation requises. Par ailleurs, l'interdiction ne s'applique pas à la réalisation de nouveaux logements en relation avec des entreprises d'hébergement organisées (art. 9), dans des bâtiments protégés (art. 10) et à la réalisation de nouveaux logements autorisés sur la base d'un plan d'affectation spécial au sens de l'art. 24.

Chapitre 4

Création de nouveaux logements dans les communes comptant une proportion de résidences secondaires supérieure à 20 %

Section 1

Nouveaux logements soumis à une restriction d'utilisation

Art. 7 Restriction d'utilisation

Dans les communes comptant une proportion de résidences secondaires de plus de 20 %, la possibilité de construire de nouveaux logements dans les catégories énumérées à l'art. 7 est maintenue. Ces autorisations de construire doivent toutefois être assorties d'une restriction d'utilisation (voir al. 3). Cette restriction vise à garantir l'affectation spécifique de ces nouveaux logements. Un nouveau logement peut être créé aussi bien par une construction nouvelle que par la transformation d'un bâtiment qui existait mais qui n'était pas un logement au sens de l'art. 2, al. 1. Par ailleurs, les dispositions de l'art. 7 sont applicables aux logements créés selon l'ancien droit qui peuvent être agrandis en application de l'art. 12, al. 3.

Al. 1, let. a: Pour les résidences principales, il s'agit de logements au sens de l'art. 2, al. 2. Quant aux logements assimilés à des résidences principales, ils sont décrits à l'art. 2, al. 3.

Al. 2: Pour les logements affectés à l'hébergement touristique, l'objectif est de garantir une certaine intensité d'utilisation. Ces logements doivent être mis sur le marché de manière durable aux conditions usuelles et conformes à l'usage local, c'est-à-dire en particulier durant la haute saison. Ils sont exclusivement réservés à l'hébergement d'hôtes pour des séjours de courte durée et ne peuvent servir à la location de longue durée. Cette disposition est le seul moyen de préserver l'attractivité de la mise en location et du maintien de ces logements dans le catalogue de locations d'un organisme commercial d'exploitation, d'une agence de location, d'un système de réservation d'une organisation touristique ou d'une autre organisation appropriée. De plus, les conditions fixées dans cette disposition sont le seul moyen de garantir la création de «lits chauds». Par offre aux conditions usuelles du marché et conformes à l'usage local, il faut entendre des logements attractifs tenant compte des prix locaux.

Let. a: Cette réglementation permet à la population locale de conserver la possibilité, lors de la construction d'une résidence principale pour une utilisation propre, de créer à des conditions strictes des résidences secondaires dans le même bâtiment (par ex. pour obtenir un revenu complémentaire) sans devoir remplir les conditions complémentaires énumérées aux let. b et c. La population locale doit pouvoir ainsi assumer de façon active son rôle d'accueil. Cette possibilité n'est envisageable que si le nombre de logements supplémentaires dans le bâtiment du propriétaire reste relativement faible; à partir de quatre logements et plus, la condition ne pourra plus guère être considérée comme remplie.

Les offres agritouristiques n'ont en règle générale aucune analogie avec des logements au sens de l'art. 2, al. 1. Les restrictions les concernant découlent ainsi non pas de la législation sur les résidences secondaires, mais de la législation sur l'aménagement du territoire.

Let. b: La notion d'entreprise d'hébergement organisée permet de tenir compte des limites toujours plus difficiles à définir entre hôtellerie et parahôtellerie, logements de vacances et résidences secondaires. Désormais en effet, les nouvelles formules d'hébergement sont souvent hybrides. Une entreprise d'hébergement organisée présuppose l'existence d'un concept d'exploitation de type hôtelier (incluant en général les infrastructures minimales correspondantes, par ex. une réception) formant un ensemble d'une taille minimale. Il s'agit par exemple de résidences hôtelières telles que les complexes hôteliers (hôtels avec chambres et appartements) et les résidences et villages de vacances qui proposent un hébergement pour de courts séjours de vacances et des prestations de type hôtelier. Ces installations ont en général pour caractéristique de former un ensemble construit (centre avec entrée principale et réception, place de stationnement centrale) composé d'installations communautaires telles que piscine, terrain de sport, restaurants et places de jeux accessibles à tous les hôtes. L'installation doit avoir une taille et une structure permettant une mise sur le marché qui soit professionnelle et lucrative, et être conçue de façon à rester compétitive à long terme.

Ces logements ayant pour but premier l'exercice d'une activité lucrative de location à des tiers, ils ne doivent pas être personnalisés. En d'autres termes, ces logements ne sont pas aménagés pour l'usage personnel des propriétaires ou pour répondre aux besoins particuliers de ceux-ci, mais leur qualité, leur aménagement et leur équipement sont uniformes ou obéissent à un concept d'ensemble. L'utilisation propre (gratuite ou payante, par le propriétaire, les membres de sa famille, ses amis et ses connaissances) reste possible, en partant toutefois du principe qu'elle n'est admise en règle générale que pour trois semaines en haute saison.

Let. c: Sachant que la commercialisation en dehors des entreprises d'hébergement organisées est difficile, il est indispensable de fixer des exigences élevées quant aux standards, à l'exploitation et à la mise sur le marché de ces hébergements touristiques. Ces exigences doivent garantir une occupation effective. Toute demande d'une autorisation de construire un tel logement doit être assorti de la preuve que ces exigences sont remplies. Les propriétaires doivent par exemple être en mesure de prouver qu'ils ont conclu un accord contractuel avec l'exploitant d'une plate-forme commerciale de placement. Le rayonnement de la plate-forme doit avoir une large portée et garantir un important potentiel de demande. Pour favoriser la location, ces logements ne doivent pas être équipés en fonction des besoins personnels du propriétaire et ils doivent être au bénéfice d'un certificat de qualité. Entre par exemple en ligne de compte une certification dans le cadre du système de classification de la Fédération Suisse du Tourisme. Pour ce type d'hébergement, l'utilisation propre n'est admise en règle générale que pendant trois semaines au maximum en haute saison. De plus, l'existence d'un système de réservation en ligne doit en général être garantie.

Selon l'art. 8, ce type de logement affecté à l'hébergement touristique n'est admissible que dans les territoires qui ont spécialement été désignés dans le plan directeur cantonal.

Al. 3 et 4: Les restrictions d'utilisation au sens de l'art. 7 doivent être définies individuellement pour chaque logement sous la forme d'une condition d'utilisation précise. La mention au registre foncier, que l'office du registre foncier doit effectuer sur ordre de l'autorité compétente, a pour but de faire connaître la décision à des tiers. La mention au registre foncier a un caractère uniquement déclaratif.

La mention de la restriction d'utilisation au registre foncier est effectuée suivant le principe dit d'annonce: l'autorité compétente ordonne à l'office du registre foncier de mentionner la restriction d'utilisation au registre foncier et transmet une copie de sa décision à celui-ci. L'office du registre foncier effectue la mention après l'entrée en force de la décision (cf. art. 80 de l'ordonnance du 23 septembre 2011 sur le registre foncier [ORF]¹²). La restriction d'utilisation a en principe une validité illimitée, mais peut être suspendue pour une durée déterminée ou indéterminée dans les cas décrits à l'art. 15. De plus, une mention peut être radiée lorsque la proportion de résidences secondaires de la commune descend à 20 % ou en-dessous; une telle radiation nécessite au préalable une décision de l'autorité compétente en matière d'autorisations de construire (cf. art. 26, al. 2).

En règle générale, l'autorisation de construire définit explicitement quelle restriction d'utilisation est imposée ou précise qu'il n'y a aucune restriction d'utilisation en application de l'art. 9, 10 ou 24. Dans ces deux cas de figure, la présomption au sens de la deuxième phrase de l'al. 3 n'entre pas en ligne de compte. En revanche, il est à présumer qu'une autorisation de construire qui ne contient aucune indication relative à une restriction d'utilisation concerne une résidence principale au sens de l'art. 7, al. 1, let. a. Cette présomption est réfutable. Il devrait être possible de la réfuter facilement. En règle générale, la lecture du contenu de l'autorisation de construire devrait permettre de savoir s'il s'agit d'une autorisation au sens de l'art. 7, al. 1, let. a ou b, ou de l'al. 2, let. a, b ou c. Une procédure ultérieure peut le cas échéant permettre de clarifier les imprécisions d'une autorisation de construire quant aux restrictions d'utilisation imposées. S'agissant de la détermination du moment où la présomption prend effet, il faut considérer que cette dernière prend effet dès l'entrée en vigueur de la loi pour les autorisations délivrées pour de nouveaux logements dans des communes comptant plus de 20 % de résidences secondaires. En outre, la présomption entre en ligne pour les autres communes dès qu'ils dépassent le seuil de 20 %.

Art. 8 Conditions d'autorisation particulières pour les logements affectés à l'hébergement touristique au sens de l'art. 7, al. 2, let. c

Les logements affectés à l'hébergement touristique selon l'art. 7, al. 2, let. c, sont des logements proposés à la location sur une plate-forme de placement exploitée commercialement.

Al. 2: Les territoires concernés par la loi sur les résidences secondaires ne se prêtent pas tous à l'accueil de nouvelles entreprises d'hébergement organisées. Dans les territoires qui présentent un potentiel plus faible, les logements affectés à l'hébergement touristique au sens de l'art. 7, al. 2, let. c, offrent la possibilité de compléter l'offre d'hébergement existante et de contribuer ainsi au développement touristique souhaité. Cette catégorie de logements n'est admissible que dans les territoires qui s'y prêtent, dans lesquels un tel besoin a été identifié et qui ont été désignés dans le

¹² RS 211.432.1

plan directeur cantonal. Peut être désigné comme tel un territoire qui remplit les conditions suivantes:

Let. a: Un concept cantonal de développement touristique doit mettre en évidence le rôle très important des logements affectés à l'hébergement touristique au sens de l'art. 7, al. 2, let. c, pour le développement touristique de ce territoire. Le besoin d'une telle catégorie de logements peut ainsi se traduire par la mise en place d'une mesure tournée vers l'avenir et coordonnée avec le développement touristique souhaité.

Let. b: L'offre d'hébergement existante ne couvre pas la demande. Tel peut être le cas lorsque l'offre existante ne couvre qu'un certain segment de l'hébergement touristique ou uniquement la demande de certains groupes d'hôtes et qu'il est plausible qu'une offre nouvelle puisse attirer de nouveaux touristes.

Let. c: Le territoire ne fait pas partie d'un territoire d'utilisation touristique intensive. Ces territoires disposent de conditions favorables à une dynamisation de l'offre d'hébergements organisés pour répondre à la demande.

Let. d: De plus, la création de logements affectés à l'hébergement touristique au sens de l'art. 7, al. 2, let. c, doit être conforme à la stratégie cantonale de développement territorial. La coordination du concept de développement touristique avec la stratégie de développement territorial est ainsi assurée.

Let. e: Enfin, le potentiel d'hébergement des résidences secondaires existantes doit avoir été analysé et des mesures visant à améliorer le taux d'occupation des résidences secondaires doivent, dans la mesure du possible, avoir été prises. Les possibilités d'améliorer l'offre existante doivent être envisagées comme alternative à la construction de nouvelles résidences secondaires. Pour créer des conditions-cadre favorables à une amélioration de l'occupation de résidences secondaires existantes, l'Office fédéral du développement territorial a publié en 2011 un guide pour la planification directrice cantonale¹³.

Al. 3: Les nouvelles constructions dans la catégorie des logements affectés à l'hébergement touristique au sens de l'art. 7, al. 2, let. c, ne sont admissibles que si le requérant apporte, dans le cadre de la demande d'autorisation de construire, la preuve que les résidences secondaires existantes ne peuvent pas être utilisées pour la création de la nouvelle offre d'hébergement. Il est possible que la commune donne dans le cadre de cette procédure des indications concernant des possibilités de transformation qui doivent être vérifiées. Chaque fois que cela est possible, il convient de créer une offre d'hébergement attractive en considérant d'abord les possibilités de transformation et de rénovation.

Section 2 Nouveaux logements sans restriction d'utilisation

Les logements faisant l'objet de ce chapitre correspondent aux cas exceptionnels mentionnés à l'art. 6, al. 2, dans lesquels de nouvelles constructions sans restriction d'utilisation au sens de l'art. 7, al. 1, peuvent être admises dans des communes comptant une proportion de résidences secondaires de plus de 20 %. Ces logements peuvent par conséquent être utilisés comme résidences secondaires. Il n'est pas

¹³ Office fédéral du développement territorial ARE: Résidences secondaires: guide pour la planification directrice cantonale – amélioration du taux d'occupation, 2011.

possible de dire de façon générale comment de tels logements sont comptabilisés dans la proportion de résidences secondaires d'une commune, car cela dépend de leur utilisation effective dans chaque situation spécifique.

Art. 9 Logements en relation avec des entreprises d'hébergement organisées

Al. 1: L'importance du financement croisé de projets de construction d'établissements d'hébergement, notamment, par la vente de résidences secondaires s'est considérablement accrue ces dix dernières années; ce modèle de financement est devenu quasiment la norme et en même temps indispensable (voir à ce propos le rapport «Financement du tourisme sans résidences secondaires. Effets de l'initiative Weber sur le financement des établissements d'hébergement et des infrastructures touristiques»¹⁴, rapport final à l'attention du Secrétariat d'Etat à l'économie, 2013, p. 83). Le financement croisé par la création de résidences secondaires doit par conséquent rester possible même dans les communes comptant une proportion de résidences secondaires de plus de 20 %, pour autant qu'il soit assuré que la gestion d'un nouvel établissement d'hébergement ou la pérennisation d'un tel établissement existant est le but premier. Cette possibilité doit donc être limitée de telle sorte que les surfaces utiles principales de ces logements n'excèdent pas les 20 % de l'ensemble des surfaces utiles principales des chambres et des logements (définition de la surface utile principale selon la norme SIA 416). Par ailleurs, les bénéfices obtenus par ces logements doivent être investis dans l'exploitation et la consolidation de l'entreprise d'hébergement organisée et être indispensables à la rentabilité et à la pérennité de l'entreprise. La question de savoir si ces logements sont destinés à la vente ou à la location n'a aucune pertinence dans le présent contexte.

Ces logements doivent s'inscrire dans la même unité architecturale et fonctionnelle que l'entreprise d'hébergement organisée. Ils peuvent par exemple former un ensemble groupé de maisons disposant d'équipements communs, d'un parc de stationnement central et d'installations communautaires à la disposition également des copropriétaires. Il peut à titre exceptionnel être fait abstraction de l'intégration de ces logements à l'ensemble hôtelier pour des raisons de protection des sites ou du patrimoine architectural.

Al. 2: La possibilité de changer l'affectation d'entreprises d'hébergement organisées assure que des établissements qui ne sont plus rentables pourront être retirés du marché et qu'un changement structurel reste possible lorsqu'il est souhaitable et pertinent. Pour exclure la réaffectation abusive de telles entreprises d'hébergement, il est posé comme condition une durée minimale d'exploitation de 25 ans, correspondant ordinairement au cycle d'amortissement et de dépréciation d'un immeuble hôtelier. Cette durée d'exploitation minimale est considérée comme atteinte même si l'utilisation hôtelière a parfois été interrompue pour des raisons ordinaires durant ces 25 ans, par exemple si l'établissement hôtelier a dû être fermé temporairement en raison de travaux de transformation, d'un changement de propriétaire ou pour tout autre motif analogue.

¹⁴ www.seco.admin.ch > Thèmes > Analyse d'impact de la réglementation > autres exemples

Une telle réaffectation ne peut être autorisée que si l'établissement hôtelier ne peut plus être exploité de manière durable et rentable, et que ses propriétaires ou ses exploitants ne sont pas responsables de cette situation. Un comportement est considéré comme fautif lorsque des bénéficiaires qui auraient nécessairement dû être investis dans des travaux d'entretien et de remise en état ont été soustraits systématiquement de l'exploitation.

Les cantons et les communes peuvent, en application de l'art. 3, al. 3, prendre d'autres mesures pour empêcher les changements d'affectation indésirables d'établissements hôteliers. Il peut s'agir par exemple de moratoires sur les changements d'affectation, de contingents de changements d'affectation autorisés ou de prescriptions en matière de taxation des bénéficiaires réalisés en cas d'aliénation. De plus, les cantons et les communes peuvent empêcher ou restreindre le changement d'affectation d'immeubles hôteliers par des mesures relevant de l'aménagement du territoire ou du droit des constructions (par ex. en créant des zones hôtelières).

Al. 3: Une expertise indépendante est requise dans les cas d'application de l'al. 1 et de l'al. 2, par exemple l'expertise de la Société suisse de crédit hôtelier, pour apporter la preuve que les conditions sont remplies. Par contre, une organisation professionnelle ne peut pas être choisie pour effectuer une telle expertise. Le Conseil fédéral doit définir dans les dispositions d'exécution les thématiques à traiter dans l'expertise.

Art. 10 Nouveaux logements dans des bâtiments protégés

La conservation d'un bâtiment protégé ne peut souvent être assurée que par la transformation en une résidence secondaire. Cependant, cette possibilité ne doit être permise que subsidiairement par rapport à d'autres possibilités d'utilisation. Dans le cadre de la procédure d'autorisation de construire pour la transformation d'un bâtiment protégé jusqu'à présent non affecté à l'habitation en une résidence secondaire, il doit être prouvé que la conservation à long terme du bâtiment ne peut pas être assurée d'une autre manière. Il faut par exemple vérifier si une utilisation en tant que résidence principale ou en relation avec une résidence principale (surface secondaire) ou en tant que logement affecté à l'hébergement touristique peut être envisagée. Par ailleurs, la mesure ne doit pas porter atteinte à la valeur de protection du bâtiment. Il faut toutefois considérer que l'intérêt de protection de monuments culturels et de bâtiments protégés en tant qu'éléments caractéristiques d'un site ou d'un paysage résulte de situations très différentes, et donc que le poids de cet intérêt diffère considérablement. Tous les intérêts liés à la protection du bâtiment ne priment pas automatiquement l'intérêt à la limitation du nombre de résidences secondaires demandée par l'article constitutionnel. Une pesée des intérêts en présence est par conséquent indispensable dans chaque cas (art. 10, al. 1, let. c). Dans le cas, par exemple, d'une réaffectation à la résidence secondaire d'un ancien moulin bien conservé, les intérêts de la protection du patrimoine devraient souvent l'emporter alors que ces mêmes intérêts ne devraient pas être prépondérants dans les projets de réaffectation d'une ancienne étable indépendante.

Les bâtiments protégés au sens de l'art. 10 sont d'une part des monuments et des objets culturels jusqu'à présent non affectés à l'habitation qui ont été placés sous protection aux termes d'une décision de protection concrète. D'autre part cette disposition s'applique également aux constructions caractéristiques du site ou du paysage qui ont été placées sous protection dans le cadre d'un plan d'affectation.

Cela présuppose l'existence d'un site remarquable. Tel peut être par exemple le cas lorsque le site est répertorié dans l'inventaire des sites construits à protéger en Suisse. Une commune qui souhaite interdire totalement ou partiellement les possibilités de transformation au sens de l'al. 1 d'un site protégé répertorié dans son plan d'affectation peut le faire en application de l'art. 3, al. 3. Il faut toutefois que cette mesure soit expressément prévue dans le plan d'affectation.

La possibilité de changer l'affectation de bâtiments protégés situés hors de la zone à bâtir doit être examinée à la lumière de la législation sur l'aménagement du territoire. Il s'agit notamment des bâtiments protégés au sens de l'art. 24d, al. 2, LAT et des constructions protégées en tant qu'éléments caractéristiques du paysage qui sont mentionnées, en vertu de l'art. 24 LAT, à l'art. 39, al. 2 à 5, de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT)¹⁵.

Chapitre 5

Modification de logements dans les communes comptant une proportion de résidences secondaires supérieure à 20 %

Section 1 Logements créés selon l'ancien droit

Art. 11 Définition

Les logements créés selon l'ancien droit au sens de la présente loi sont des logements qui ont été créés de manière conforme au droit ou étaient au bénéfice d'une autorisation définitive au moment de l'acceptation de l'initiative populaire «Pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires», le 11 mars 2012. Dans la loi, ces logements sont considérés comme des logements créés selon l'ancien droit. Il est nécessaire de prévoir également dans cette loi des dispositions sur les modifications de la construction et de l'utilisation de tels logements, car l'art. 75b, al. 1, Cst. plafonne à 20 % non seulement le pourcentage de résidences secondaires mais aussi la surface brute au sol habitable affectée à la résidence secondaire de chaque commune. Laisser la possibilité d'agrandir à volonté les résidences secondaires existantes ou de réaffecter librement des logements existants à la résidence secondaire favoriserait une évolution qui serait contraire à l'objectif visé par l'article constitutionnel. De plus, essentiellement pour des raisons d'égalité de traitement, il faut garantir que les possibilités d'utilisation d'un logement qui existait le 11 mars 2012 ne sont pas fonction de l'utilisation effective de ce logement en tant que résidence principale ou résidence secondaire le jour de la votation, car cette utilisation peut résulter de circonstances fortuites. La date de référence choisie pour déterminer si un logement a été créé selon l'ancien droit découle de l'entrée en vigueur de l'art. 75b, Cst., le 11 mars 2012, le jour où le peuple et les cantons l'ont accepté, et des effets juridiques déployés par cet article dès cette date (cf. ATF 139 II 243, consid. 2 ss). Pour cette raison, des logements réalisés après le 11 mars 2012 ne peuvent pas être considérés comme logements créés selon l'ancien droit. Ainsi, pour les constructions réalisées après le 11 mars 2012 dans les communes où la proportion de résidences secondaires n'a dépassé les 20 % qu'après cette date, il est légitime de considérer que ces bâtiments sont préexistants au regard de la loi, mais pas à la lumière de l'art. 75b Cst. Par conséquent, la transformation ultérieure d'une

résidence principale en une résidence secondaire, par exemple, ne peut pas être librement autorisée puisqu'un tel bâtiment a été réalisé sachant que l'art. 75b Cst. était en vigueur depuis le 11 mars 2012. L'appréciation de tels cas nécessite une pesée des intérêts en présence dans chaque situation concrète et doit être laissée à la pratique. Les dispositions de l'art. 12 valent pour les logements créés selon l'ancien droit tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des zones à bâtir. L'art. 75b Cst. fait en effet uniquement référence aux surfaces de logements affectées à la résidence secondaire sur un territoire communal.

Art. 12 Modifications de la construction et de l'utilisation

Selon *l'al. 1*, les logements créés selon l'ancien droit peuvent en principe être utilisés sans restriction d'utilisation, c'est-à-dire librement comme résidences principales ou secondaires, sauf si le droit cantonal ou communal en dispose autrement. Cela signifie que les logements créés selon l'ancien droit peuvent continuer à être librement mis en vente ou en location, même pour la résidence secondaire. Demeurent réservées les mesures prises en application de l'art. 13 pour empêcher des abus et des évolutions indésirables.

Etant donné que l'agrandissement d'un logement créé selon l'ancien droit et utilisé comme résidence secondaire augmente la surface dédiée aux résidences secondaires et, de ce fait, est contraire à l'objectif visé par l'article constitutionnel selon lequel la surface au sol habitable utilisée comme résidence secondaire doit également être plafonnée à 20 %, les logements créés selon l'ancien droit ne peuvent être agrandis que si les conditions énumérées aux *al. 2 et 3* sont remplies. Ils peuvent toutefois être rénovés, transformés et reconstruits (le cas échéant avec un léger déplacement du lieu d'implantation) dans les limites des surfaces utiles principales préexistantes. Sont également admissibles dans ce cadre le ou les logements supplémentaires qui résulteraient d'une nouvelle distribution des pièces. Les surfaces utiles principales désignent les surfaces sur un niveau de plancher qui correspondent à l'affectation et à l'utilisation principale (au sens strict) du bâtiment (par exemple les pièces habitables, la cuisine, la salle de bains et les WC). Ces surfaces constituent, avec les surfaces utiles secondaires, les surfaces de dégagement, la surface des installations et les surfaces de construction, la «surface de plancher» (voir à ce propos la norme SIA 416). Les murs extérieurs sont des parties de la construction comptabilisées dans les surfaces de construction. La pose d'une isolation extérieure est autorisée sur des logements créés selon l'ancien droit, car ces travaux entraînent uniquement un agrandissement de la section du mur extérieur et non pas de la surface utile principale.

Selon *l'al. 3*, la surface utile principale d'un logement créé selon l'ancien droit ne peut être agrandie que si le logement est déclaré en tant que résidence principale au sens de l'art. 7, al. 1, let. a, ou en tant que logement affecté à l'hébergement touristique au sens de l'art. 7, al. 1, let. b, en liaison avec l'al. 2, let. a, b ou c, et si les conditions requises sont remplies. Dans ces cas, l'autorité compétente pour les autorisations de construire doit assortir son autorisation d'une restriction d'utilisation qui, comme pour les nouveaux logements, sera mentionnée au registre foncier après l'entrée en force de l'autorisation de construire (voir ci-dessus art. 7, al. 3). Les possibilités d'agrandissement sont déterminées sur la base de la planification d'affectation concernée ou, pour les constructions hors zone à bâtir, selon les prescriptions de la législation sur l'aménagement du territoire.

Art. 13 Abus et évolutions indésirables

Des abus et des évolutions indésirables peuvent par exemple résulter du fait que des personnes domiciliées dans la commune vendent leur résidence principale bénéficiant d'une situation attrayante au centre de la localité à des personnes de l'extérieur qui entendent utiliser ce logement à titre de résidence secondaire. Si ces personnes déménagent en parallèle dans une autre résidence principale, peut-être même nouvelle, dans la même commune, cela peut entraîner un dépeuplement des centres de localités, mais aussi un accroissement du mitage du paysage. Par ailleurs, la liberté de changer l'affectation d'une résidence principale en une résidence secondaire dans les communes touristiques peut avoir pour conséquence de chasser la population résidante des centres des villages où les résidences principales se raréfient et deviennent inabordables. Les cantons et les communes sont tenus de prendre les mesures d'aménagement nécessaires pour empêcher de telles évolutions. Ils peuvent par exemple délimiter, dans un plan d'affectation, un périmètre à l'intérieur duquel les changements d'affectation de résidences principales en résidences secondaires ne sont autorisés que lorsque des raisons particulières l'exigent, notamment un décès ou un changement d'état civil, ou si un contingent de changements d'affectation a été défini à l'avance. Les mesures préventives de ce type exigent au préalable que de tels changements d'affectation aient été soumis à autorisation de construire. Lorsque tel n'est pas le cas, les cantons ou, selon les dispositions du droit cantonal, les communes, peuvent soumettre à autorisation de construire ces réaffectations conformément à l'al. 2, 2^e phrase.

Section 2 Modification et suspension des restrictions d'utilisation

Art. 14 Modification

Les restrictions d'utilisation au sens de l'art. 7 doivent en principe être respectées à long terme. Il y a lieu toutefois de s'attendre à ce que la nécessité de modifier une condition d'utilisation s'impose ou que les restrictions d'utilisation ne puissent plus être respectées dans certaines situations. Ainsi, la réaffectation d'une résidence principale au sens de l'art. 7, al. 1, let. a, en un logement affecté à l'hébergement touristique requiert une autorisation de construire (art. 14), tandis que les logements affectés à l'hébergement touristique peuvent être également utilisés à titre de résidence principale sans qu'une autorisation ne soit nécessaire. Une réaffectation peut également concerner un logement faisant partie de la catégorie des logements affectés à l'hébergement touristique, par exemple lorsque l'utilisation change d'une catégorie à l'autre des logements affectés à l'hébergement touristique. Les conditions diffèrent pour chaque catégorie. Il faut par conséquent garantir leur respect, raison pour laquelle ces changements d'affectation sont soumis à une autorisation de construire.

Art. 15 Suspension

Lorsqu'une restriction d'utilisation ne peut pas être respectée, l'art. 15 prévoit la possibilité de suspendre celle-ci. L'al. 1, let. a, règle les cas dans lesquels la restriction d'utilisation ne peut pas, pour des raisons objectives, être temporairement et inévitablement respectée, par exemple peu après le décès de son ancien occupant ou lorsqu'un déménagement devient nécessaire à la suite d'un changement de travail ou

d'état civil. Dans de tels cas, la restriction d'utilisation doit pouvoir être suspendue pendant une durée déterminée. Il se peut également que la demande de logements grevés d'une restriction d'utilisation au sens de l'art. 7 soit inexistante et qu'il ne se trouve personne pour faire un usage légal du logement aux conditions usuelles du marché local. Pour les logements affectés à l'hébergement touristique, cela signifie également que les recherches pour trouver des personnes disposées à utiliser légalement le logement comme résidence principale ont été vaines. Dans de tels cas, l'autorité compétente doit pouvoir être en mesure de suspendre pour une durée déterminée également la restriction d'utilisation sur la base des preuves fournies, et cette suspension doit pouvoir être prolongée si des preuves réactualisées sont fournies (al. 1, let. b).

En parallèle à la suspension au sens de l'al. 1, let. b, ou à sa prolongation, l'al. 3 prévoit que la valeur officielle du logement concerné doit faire l'objet d'une nouvelle estimation. Les changements de la valeur officielle résultant de la suspension doivent être pris en compte notamment sur le plan fiscal. Les propriétaires d'un logement bénéficiant d'une suspension ne doivent être ni mieux ni moins bien lotis que les propriétaires de logements qui peuvent respecter les conditions d'utilisation. Pour le cas où les cantons et les communes ne disposeraient pas encore d'une telle réglementation, cet alinéa prévoit expressément que le requérant prend en charge les frais d'estimation. Une telle disposition se justifie du fait que le requérant est à l'origine des coûts d'estimation et parce que le bénéfice éventuel de la suspension lui revient.

Chapitre 6 Dispositions d'exécution

Le droit des constructions des cantons et des communes contient essentiellement des dispositions portant sur la construction, et moins sur l'utilisation des constructions ou le contrôle de leur mode d'utilisation. L'application de la réglementation sur les résidences secondaires porte principalement sur l'utilisation concrète des logements. Dans l'intérêt de la lisibilité du texte, le projet de loi ne régleme pas tous les détails. Pour que la réglementation sur les résidences secondaires déploie des effets, l'aspect de la mise en œuvre ne doit cependant pas être négligé. Afin de parvenir à un standard minimum commun, le projet décrit le contenu minimum des obligations incombant aux autorités cantonales et communales compétentes. Parmi les instruments complémentaires envisageables, il convient de citer l'obligation de présenter les contrats de location pour qu'il soit possible de vérifier, le cas échéant, si l'utilisation est conforme au droit, ou encore l'obligation, pour la personne qui déménage, d'annoncer l'utilisation actuelle et future du logement. Les cantons et les communes sont libres d'édicter des prescriptions d'application plus restrictives si cela est nécessaire.

Art. 16 Autorité de surveillance

La loi ne doit pas obligatoirement être appliquée par les cantons eux-mêmes. Ceux-ci sont libres de définir les tâches qu'ils délèguent aux communes. La responsabilité des cantons vis-à-vis de la Confédération demeure. Les cantons doivent donc surveiller la façon dont la loi est concrètement appliquée. L'autorité de surveillance cantonale ne doit pas nécessairement être la même pour tout le canton. On peut

imaginer par exemple que les grands cantons mettent en place plusieurs autorités régionales de surveillance.

Art. 17 Obligation d'annoncer pour le contrôle des habitants et pour l'office du registre foncier

Al. 1: Les changements d'utilisation non conformes à la condition d'utilisation sont illicites. Pour les changements d'utilisation non conformes liés à des changements de logement, l'obligation d'annoncer est une mesure administrative modeste qui permet de limiter les risques de ne pas en avoir connaissance. Selon l'art. 17, al. 1, les autorités chargées du contrôle des habitants annoncent à l'autorité compétente pour les autorisations de construire les personnes qui changent de logement à l'intérieur de la commune (let. a), les personnes qui quittent la commune (let. b) ou les personnes qui s'établissent dans une autre commune (let. c). Le dernier cas de figure est surtout important si une personne élit son domicile principal dans sa commune d'établissement et garde le logement qu'elle avait jusqu'ici utilisé comme résidence principale. Dans ce contexte, il faudra examiner comment ce dernier logement sera qualifié. L'assimilation aux résidences principales n'est possible que si ladite personne utilise indéniablement le logement en question pour les besoins d'une activité lucrative ou d'une formation selon l'art. 2, al. 3, let. a.

Al. 2: Les changements d'utilisation non conformes aux conditions fixées peuvent être liés à un transfert de propriété. L'obligation d'annoncer de l'office du registre foncier peut également limiter les risques d'utilisations illicites grâce à la mise en place d'une modeste mesure administrative. L'obligation d'annoncer de l'office du registre foncier n'implique aucune restriction concernant les transferts (aliénation, revente) de bien-fonds. Cette disposition correspond à la notion de condition d'utilisation développée dans le présent projet de loi: il s'agit d'une simple limitation de l'utilisation et non pas d'une restriction de l'usage du bien. En cas d'utilisation non conforme à la loi par l'acquéreur, le rétablissement de l'état conforme au droit ne peut être demandé qu'a posteriori.

Al. 3: Pour décharger les communes de tâches administratives disproportionnées, les informations collectées en application de la loi sur l'harmonisation des registres (attribution d'un logement du Registre fédéral des bâtiments et des logements à des personnes répertoriées dans le Registre des habitants) doivent être mises à disposition du Registre fédéral des bâtiments et des logements. De plus, il importe de prévoir que les communes puissent mentionner les logements grevés d'une restriction d'utilisation au sens de l'art. 7 dans la banque de données du RegBL afin d'être en mesure d'exercer un contrôle des restrictions d'utilisation au sens de la présente loi. Aujourd'hui, les dispositions relatives à la protection des données mises en place dans les cantons sont si hétérogènes qu'il est nécessaire d'introduire dans la loi sur les résidences secondaires une disposition légale harmonisée au niveau national. Une telle disposition permet de garantir que toutes les communes de Suisse disposeront des mêmes moyens et procédures pour la mise en œuvre de la loi. Les «informations» mentionnées à l'art. 17, al. 3, concernent des caractéristiques techniques qui complètent les «caractères enregistrés» au sens de l'art. 5 de l'ordonnance du 31 mai 2000 sur le Registre fédéral des bâtiments et des logements¹⁶. Ces données ne comportent aucune caractéristique personnelle.

Art. 18 s. Mesures administratives en cas d'utilisation illicite;
exécution des mesures

L'art. 18 prévoit des mesures en cas d'utilisation illicite, c'est-à-dire en cas d'utilisation non conforme à la condition d'utilisation fixée comme résidence principale ou comme logement affecté à l'hébergement touristique, sans que les conditions d'une suspension ou d'une modification de la condition d'utilisation soient remplies. La première mesure prévue est d'octroyer au propriétaire un délai, voire un délai supplémentaire, pour rétablir un usage conforme au droit. Si le propriétaire ne s'exécute pas dans les délais, le logement est placé sous scellés. La commune doit ensuite mettre en location le logement dans le respect de la restriction d'utilisation. Elle peut le faire elle-même ou confier cette tâche à un tiers, par exemple à une gérance ou une régie immobilière privée (*art. 19, al. 2*).

Le projet ne prévoit pas d'instruments de contrôle particuliers pour vérifier si les conditions d'utilisation sont respectées. Il est par conséquent important que les autorités responsables des constructions, plus exactement: leur personnel, ne tolèrent aucune infraction dont ils auraient connaissance. Le devoir de dénonciation permet d'éviter que le personnel ne «ferme les yeux». L'instauration d'une obligation de dénoncer décharge de la décision de dénoncer les personnes qui ont connaissance d'actes illicites dans le cadre de leur travail. Elle soulage ces personnes et les aide à se protéger contre les tentatives de pression. Cette conception est aujourd'hui largement reconnue. Des réglementations comparables ont été introduites dans de nombreuses lois fédérales, et le sont toujours davantage (cf. à propos de l'art. 22a de la loi fédérale sur le personnel: FF 2008 7423). Le non-respect de l'obligation de dénoncer peut avoir des conséquences pénales, par exemple lorsqu'il constitue une entrave à l'action pénale au sens de l'art. 305 CP.

Art. 20 Analyse des effets

Le rapport mettra notamment en évidence les conséquences territoriales et économiques de la loi. Il contiendra si nécessaire des propositions concernant des mesures à prendre et des modifications à effectuer dans la législation sur les résidences secondaires.

Art. 21 Compétence, procédure et voies de droit

Il s'agit en l'occurrence d'une prescription subsidiaire réglant la compétence, la procédure et la protection juridique sous réserve d'une réglementation spéciale prévue par la loi, comme par exemple à l'art. 5, relatif à la détermination de la proportion de résidences secondaires.

Les dispositions d'exécution de la présente loi, que le Conseil fédéral doit édicter, définiront les autorisations de création ou de modification de logements dans les communes comptant une proportion de résidences secondaires de plus de 20 % qui doivent être communiquées à la Confédération. Le Conseil fédéral dispose de cette compétence en vertu de l'art. 112, al. 4, de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF)¹⁷.

¹⁷ RS 173.110

Chapitre 7 Dispositions pénales

Art. 22: Afin d'éviter tout encouragement d'utilisations non conformes, le projet prévoit des sanctions pénales. L'élément constitutif d'une infraction que constitue l'inobservation d'une restriction d'utilisation (art. 22) est traité de la même manière qu'un délit sanctionné principalement par une peine pécuniaire. Le degré d'illicéité de l'infraction à sanctionner joue un rôle important. Un modèle analogue a été adopté par le législateur pour des infractions traitées comme des délits selon l'art. 30 de la loi fédérale du 16 décembre 1983 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE)¹⁸. Par rapport à une simple amende, le délit montre que l'utilisation non conforme n'est pas une simple peccadille que des propriétaires aisés pourraient sans autre se permettre. La qualification en tant que délit est également nécessaire pour permettre qu'une entreprise soit punissable au sens de l'art. 102, al. 1, CP, selon lequel un délit est imputé à l'entreprise s'il ne peut être imputé à aucune personne physique déterminée en raison du manque d'organisation de l'entreprise. Enfin, la qualification en tant que délit a pour effet que ce sont les ministères publics cantonaux, et non les communes (comme c'est le cas dans certains cantons pour les amendes, par exemple dans les Grisons) qui sont chargés de poursuivre les délits.

L'art. 23 fait référence à l'art. 29 LFAIE. S'il peut à première vue paraître extrêmement sévère de prévoir une peine privative de liberté pour ce type d'infraction, les expériences faites dans le domaine de l'application de la loi sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger montrent que des sanctions plus clémentes ne sont pas prises au sérieux.

Chapitre 8 Dispositions transitoires et finales

Art. 24 Plans d'affectation spéciaux liés à un projet

Selon les conditions énumérées à l'al. 1, les plans d'affectation spéciaux liés à un projet et destinés à la réalisation de résidences secondaires, qui sont en règle générale le fruit d'une planification minutieuse, devront avoir été approuvés avant l'acceptation de l'article constitutionnel. La question de savoir si un plan d'affectation spécial correspond aux critères spécifiques exigés doit être examinée notamment sur la base du descriptif du projet, des objectifs de la planification et des affectations prévues. Les plans d'affectation spéciaux présentant des schémas très généraux sans lien concret avec un projet de construction n'entrent pas dans le champ d'application de l'art. 24.

Le champ d'application de l'art. 24 se limite aux plans d'affectation spéciaux liés à un projet concret et qui sont au bénéfice d'une approbation définitive avant le 11 mars 2012 et qui, par analogie avec les autorisations de construire délivrées et entrées en force le 11 mars 2012, constituent un état de fait découlant de l'ancien droit. Sur le fond, il s'agit de plans fixant précisément les détails de la réalisation architecturale et présentant par conséquent toutes les caractéristiques d'une décision préalable relevant du droit des constructions. L'art. 24 vise à clarifier le fait que des autorisations de construire peuvent être délivrées sur la base de tels plans, même

¹⁸ RS 211.412.41

après l'entrée en vigueur de la loi. L'art. 24 ne donne aucune indication concernant les autorisations de construire délivrées après l'entrée en vigueur de cette loi sur la base de plans d'affectation spéciaux liés à un projet, à un simple stade d'esquisse, au bénéfice le 11 mars 2012 d'une simple décision d'approbation n'ayant pris effet qu'à une date ultérieure. L'examen de tels cas de figure doit être laissé à l'appréciation de la pratique dans chaque situation concrète (de la même manière que pour les autorisations de construire délivrées en première instance le 11 mars 2012, mais qui n'avaient pas encore pris effet). Ces cas doivent être appréciés à la lumière des circonstances prévalant dans chaque situation concrète, c'est-à-dire qu'il importe notamment d'examiner si la confiance en la stabilité de tels plans entrés en force seulement après le 11 mars 2012 mérite protection. Les plans qui ont subi d'importantes modifications en procédure de recours après le 11 mars 2012 ne peuvent pas bénéficier d'une telle protection. Par ailleurs, il importe de procéder à une appréciation de chaque cas concret essentiellement parce que le poids accordé à la confiance dans la stabilité d'un tel plan se relativise au fur et à mesure de l'allongement du temps écoulé depuis l'entrée en vigueur de celui-ci.

Les plans d'affectation spéciaux au sens de l'art. 24 doivent pouvoir être adaptés au gré des circonstances, en particulier lorsqu'il s'agit d'apporter des améliorations à un projet. Cependant, ces modifications ne doivent entraîner aucun accroissement de la proportion des résidences secondaires ni de la proportion des surfaces utiles principales dédiées à l'habitation et affectées à la résidence secondaire (al. 2).

Art. 25 Dispositions d'exécution

L'art. 25 précise que le Conseil fédéral peut édicter les dispositions d'exécution, pour autant que la loi ne prévoient pas la compétence des cantons.

Art. 26 Dispositions transitoires

L'al. 1 de cette disposition correspond aux principes à appliquer jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi, principes que le Tribunal fédéral a rappelés dans ses arrêts du 22 mai 2012 (ATF 139 II 263, consid. 6 s.), et selon lesquels le nouveau droit des résidences secondaires s'applique aux demandes d'autorisation de construire non encore délivrées.

Al. 2: Lorsqu'une commune descend en-dessous de la limite des 20 % de résidences secondaires, le fondement des restrictions d'utilisation au sens de l'art. 7, al. 1, de la loi disparaît. Il n'est toutefois pas prévu que la radiation de la mention au registre foncier soit faite d'office. Celle-ci doit être demandée par l'ayant droit à l'autorité compétente.

Art. 27 Modification d'autres lois

Loi sur la statistique fédérale, art. 10

Dans sa version actuelle, l'art. 10, al. 3^{bis}, de la loi fédérale du 9 octobre 1992 sur la statistique fédérale (LSF)¹⁹ empêche, sur deux aspects, l'utilisation efficace et judicieuse des données du Registre fédéral des bâtiments et des logements (RegBL) pour l'exécution des dispositions sur les résidences secondaires. Selon cet article, la

¹⁹ RS 431.01

Confédération n'a pas accès, pour des raisons historiques, aux données du RegBL pour l'exécution de tâches assignées par la loi. A l'heure actuelle, cette situation est gênante, en particulier pour l'Office fédéral du développement territorial, qui doit pouvoir accéder aux données du RegBL pour appliquer les nouvelles dispositions constitutionnelles sur les résidences secondaires. Par ailleurs, dans la mesure où elles se rapportent à des objets et sont sans rapport avec des informations sur des personnes, les données du RegBL devraient pouvoir être échangées librement entre les autorités et les particuliers (propriétaires immobiliers, gérances immobilières) afin de simplifier les tâches d'exécution incombant aux communes dans le cadre de l'établissement des inventaires des logements.

Loi fédérale sur l'aménagement du territoire

Les al. 2 et 3 de l'art. 8 LAT²⁰ ont été édictés pour maintenir une proportion équilibrée de résidences principales et de résidences secondaires. Cette disposition doit donc être adaptée au nouvel art. 75b Cst. fixant un pourcentage maximum de 20 % de résidences secondaires. En raison de leur connexité matérielle avec la thématique des résidences secondaires, les objectifs visés à l'art. 8, al. 2 et 3, LAT (promouvoir l'hôtellerie et les résidences principales à des prix abordables; améliorer le taux d'occupation des résidences secondaires) ont été intégrés à la présente loi (art. 3).

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

En vertu de l'art. 5, la Confédération détermine la proportion de résidences secondaires par rapport au parc des logements d'une commune. Elle se base sur l'inventaire des logements établi par la commune, tout en l'examinant attentivement. En principe, chaque commune de Suisse doit établir un inventaire des logements qui doit être examiné par la Confédération. Des charges de contrôle supplémentaires en découlent si les communes y font figurer séparément la catégorie des logements et locaux assimilés à des résidences principales conformément à l'art. 4, al. 3. En collaboration avec le Secrétariat d'Etat à l'économie et conformément à l'art. 20, l'Office fédéral du développement territorial analyse régulièrement les effets territoriaux et économiques de la présente loi et présente périodiquement un rapport au Conseil fédéral. Dans le cadre des dispositions d'exécution à édicter par la Confédération, le Conseil fédéral devra déterminer, sur la base de l'art. 112, al. 4, de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral²¹, quelles autorisations soumises à la loi sur les résidences secondaires doivent être notifiées à la Confédération. Les tâches d'examen qui en découlent causent à la Confédération des dépenses supplémentaires, surtout parce que le projet de loi prévoit différentes catégories de résidences secondaires autorisables avec des conditions différentes pour chacune. Il ne sera pas possible de compenser complètement ces charges supplémentaires pour l'Office fédéral du développement territorial par des priorisations et la concentration de ressources. La consultation des offices et la coordination entre offices au niveau communal, cantonal et fédéral causera également des charges supplémentaires notables à l'Office fédéral de la statistique. Un poste supplémentaire garanti que les

²⁰ RS 700

²¹ RS 173.110

communes peuvent utiliser de manière correcte le Registre fédéral des bâtiments et des logements en tant qu'instrument d'exécution qui allège leur travail. Les expériences faites jusqu'à ce jour dans le contexte de la mise en œuvre de l'ordonnance du 22 août 2012 sur les résidences secondaires²² montrent que les ressources actuelles ne suffisent pas pour remplir de manière appropriée les charges de consultation et d'exécution. Afin que la Confédération puisse, d'une part, remplir efficacement et à brève échéance les tâches qui lui sont confiés dans le domaine des résidences secondaires et, d'autre part, remplir correctement ses fonctions de surveillance, trois postes supplémentaires sont vraisemblablement nécessaires, deux à l'Office fédéral du développement territorial et un à l'Office fédéral de la statistique. L'accroissement effectif des ressources en personnel sera évalué plus précisément et soumis au Conseil fédéral en même temps que les dispositions d'exécution.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

Nous estimons que les centres urbains et les agglomérations ne seront touchés que très marginalement par la législation sur les résidences secondaires. Certes, il se pourrait que certaines villes franchissent la limite des 20 %; globalement toutefois, l'évaluation de la durabilité a confirmé que les régions de montagne sont les premières concernées par la législation sur les résidences secondaires.

Sur le plan institutionnel, les cantons et les communes des régions de montagne sont par conséquent concernés au premier chef. Ils devront supporter les conséquences fiscales qui en découlent, mais pourront également diminuer les dépenses consacrées à l'aménagement d'infrastructures locales pour faire face aux pics de fréquentation. Selon l'art. 13, les communes et les cantons sont chargés d'empêcher les abus et les évolutions indésirables et devront assumer cette responsabilité ainsi, d'ailleurs, que la majeure partie des tâches de mise en œuvre. Leur rôle sera essentiel pour accompagner le changement structurel, accéléré par la mise en œuvre de l'art. 75b Cst., dans les régions alpines et en atténuer l'impact. Il leur incombe de mettre en place des projets appropriés et de mettre à disposition les fonds nécessaires pour assurer le succès du programme d'impulsion 2016–2019, lancé par la Confédération.

En même temps, leur population est directement concernée par les conséquences de la législation sur les résidences secondaires: les communes et les cantons des régions de montagne connaîtront un recul des prestations économiques, mais bénéficieront le plus des retombées positives sur la préservation de leurs valeurs paysagères. L'ampleur des incidences sur les communes des régions de montagne dépend de multiples facteurs, par exemple de leur structure économique, de leur position dans le secteur du tourisme et de leur situation. Les régions de montagne sont ainsi les premières concernées par la législation sur les résidences secondaires. Sur le plan institutionnel, les communes et les cantons des régions de montagne seront essentiellement concernés par les effets fiscaux et les charges de mise en œuvre.

²² RS 702

3.3

Conséquences économiques

Selon l'évaluation de la durabilité du projet de loi²³ effectuée sur mandat de l'Office fédéral du développement territorial, la loi peut contribuer à encourager l'innovation et partant, les changements structurels, ainsi qu'à améliorer le positionnement du secteur touristique. Sur la base des analyses d'impact²⁴ du Département de l'économie, de la formation et de la recherche, l'étude conclut néanmoins qu'en raison des effets négatifs sur l'emploi, les revenus et les recettes fiscales, l'évaluation des conséquences économiques est globalement négative. Il convient également de souligner que les dispositions de la législation d'exécution, l'environnement économique (notamment l'évolution des taux d'intérêts et la conjoncture économique) et les décisions que prendront les investisseurs auront une influence déterminante sur les conséquences économiques. La multiplicité de ces facteurs empêche de prévoir plus précisément les effets de l'art. 75b Cst. sur les indicateurs économiques que sont l'emploi, le produit intérieur brut et les recettes fiscales.

Pour ces indicateurs économiques, on estime que les chiffres d'affaires dans le tourisme et la construction dans les régions de montagne devraient être, en 2025, de 440 à 790 millions de francs inférieurs par rapport au scénario de référence, c'est-à-dire par rapport aux prévisions de développement touristique sans article constitutionnel et sans législation sur les résidences secondaires. Cela représente 0,2 à 0,4 % du produit intérieur brut selon le scénario de référence. En 2025, la diminution du nombre de postes de travail devrait osciller entre 2700 et 4800 emplois. Cela représente 0,2 à 0,5 % des actifs selon le scénario de référence. Ce recul des emplois sera en partie «exporté» car, par exemple, de nombreux salariés du secteur de la construction ont été recrutés à l'étranger.

Du fait de l'application de la législation sur les résidences secondaires, les collectivités publiques doivent s'attendre en 2025 à une diminution de recettes fiscales (impôt sur le revenu et taxe sur la valeur ajoutée) de l'ordre de 40 à 70 millions de francs par année. Il importe néanmoins de relever que ces chiffres ne tiennent pas compte de l'impact sur les impôts directs (valeur locative, impôt foncier, droits de mutation, impôt sur les gains immobiliers).

Même si certaines communes et régions pourraient être fortement touchées par les incidences économiques décrites ci-dessus, les conséquences à long terme semblent supportables sur l'ensemble de ces territoires. En effet, les mesures incitatives encourageant les changements structurels devenus nécessaires devraient à long terme améliorer le positionnement du secteur du tourisme.

²³ Ecoplan (2014): Evaluation de la durabilité (EDD) de la loi sur les résidences secondaires.

²⁴ BAK Basel Economics (2013): Conséquences de l'initiative sur les résidences secondaires sur le développement touristique et l'économie régionale.
BHP Hanser und Partner AG (2013): Financement du tourisme sans résidences secondaires.

Ces deux rapports sont téléchargeables sous: www.seco.admin.ch > Thèmes > Analyse d'impact de la réglementation > Autres exemples

3.4 Conséquences sociales

Sur le plan social, divers aspects sectoriels sont touchés: dans les communes touristiques, la population locale aura de meilleures chances de trouver un logement accessible, mais les effets économiques pourraient, selon les circonstances, aussi renforcer le dépeuplement. Quant aux générations futures, elles auront un peu plus de marge pour dessiner les contours du développement territorial.

L'égalité de traitement est garantie par la législation sur les résidences secondaires et la sécurité juridique est renforcée par rapport au statu quo. Le mode d'habitation des logements créés selon l'ancien droit étant libre, la valeur de ceux-ci par rapport au statu quo augmentera avec l'entrée en vigueur de la législation sur les résidences secondaires du fait de l'offre limitée de nouvelles résidences secondaires. Les propriétaires tireront un bénéfice de la vente de ces biens. Cet effet est cependant quelque peu atténué par la disposition qui n'autorise les agrandissements de logements créés selon l'ancien droit que s'ils portent sur des résidences principales ou des logements affectés à l'hébergement touristique.

3.5 Conséquences environnementales

Les conséquences environnementales de la loi sont dans l'ensemble positives. Le phénomène de mitage et de morcellement du paysage par les constructions et les infrastructures de transport a pris une ampleur considérable ces dernières décennies. Il menace les habitats naturels des animaux et des plantes et a par ailleurs des effets négatifs sur la perception du paysage. Si la législation sur les résidences secondaires entraîne un recul de la construction de résidences secondaires, le phénomène de mitage et de morcellement du paysage s'en trouvera atténué. Des sites et des paysages de valeur seront ainsi préservés durablement pour les générations actuelles et futures. La limitation de l'activité de construction diminue par ailleurs la consommation de sol. Il est difficile de faire une estimation: en supposant qu'il se construit chaque année 2500 résidences secondaires de moins que d'après le scénario de référence, la surface sauvée sera d'environ 50 ha par année. En 10 ans, plus de 500 ha de nature et de surfaces agricoles pourraient ainsi être préservés. Au niveau local, ces effets sont importants; en comparaison avec les pertes annuelles de terres cultivables en Suisse, cela représente 2 % environ. La diminution du morcellement et du mitage du paysage ainsi que de la consommation de sol a également des conséquences positives sur la biodiversité. Il est cependant difficile de dire si la nouvelle législation aura des répercussions négatives à l'étranger, où pourront se construire davantage de résidences secondaires. De même, on ne connaît pas les conséquences des projets et des initiatives touristiques qui seront mis en œuvre dans le cadre des mesures d'accompagnement de la législation sur les résidences secondaires.

4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies nationales du Conseil fédéral

4.1 Relation avec le programme de la législature

Le projet n'a été annoncé ni dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015²⁵, ni dans l'arrêté fédéral du 15 juin 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015²⁶. Il est cependant indiqué d'édicter cette loi, afin de respecter dans la mesure du possible le délai de deux ans fixé dans l'article constitutionnel sur les résidences secondaires pour l'entrée en vigueur des dispositions d'exécution (art. 197, ch. 9, al. 1, Cst.).

4.2 Relation avec les stratégies nationales du Conseil fédéral

Relation avec la politique du tourisme du Conseil fédéral

L'acceptation de l'initiative sur les résidences secondaires change considérablement les conditions-cadre du développement touristique des régions concernées. Sur la base des analyses effectuées par le Secrétariat d'état à l'économie, le Conseil fédéral a présenté le 26 juin 2013, à l'occasion de l'approbation du rapport sur la situation structurelle du tourisme suisse et sur la stratégie du Conseil fédéral pour l'avenir, un train de mesures visant à développer la politique touristique suisse. Ce train de mesures s'appuie sur la Stratégie de croissance pour la place touristique suisse adoptée par le Conseil fédéral en 2010. L'optimisation de l'encouragement du secteur de l'hébergement doit permettre en premier lieu des gains d'efficacité et, par ailleurs, des ajustements seront proposés en vue d'une adaptation aux conséquences du nouvel article sur les résidences secondaires; à cet égard, l'élargissement de la marge de manœuvre financière de la Société suisse de crédit hôtelier aura une grande importance.

Un programme d'encouragement 2016–2019, développé à partir des instruments de promotion existants que sont la Nouvelle politique régionale et le programme Innoutour, permettra de renforcer le soutien accordé au secteur du tourisme pendant la phase de transition ainsi que d'accompagner et d'atténuer les changements structurels, accélérés par l'initiative sur les résidences secondaires. En parallèle, il s'agira de tirer le meilleur parti des perspectives offertes pour explorer de nouveaux modèles de croissance dans le secteur touristique.

Le Département de l'économie, de la formation et de la recherche s'est attelé à la mise en œuvre du train de mesures relatif à la politique touristique, notamment à l'optimisation de l'encouragement du secteur de l'hébergement. Le Département de l'économie, de la formation et de la recherche met également au point un concept détaillé du programme d'impulsion 2016–2019 qui pourra être présenté au Parlement en 2015, dans le message sur la promotion économique 2016–2019. La mise en œuvre du train de mesures relatif à la politique touristique se fait en collaboration avec les cantons dans le cadre d'une coopération régulière avec la Conférence des

²⁵ FF 2012 349

²⁶ FF 2012 6667

chefs des départements cantonaux de l'économie publique et en coordination avec le processus d'élaboration de la loi fédérale sur les résidences secondaires.

Relation avec le Projet de territoire Suisse

La loi sur les résidences secondaires concorde avec les objectifs stratégiques définis dans le Projet de territoire Suisse. Elle renforce notamment le soutien accordé à la préservation des espaces naturels et des précieuses ressources que recèlent les régions de montagne. De plus, elle tient compte de manière adéquate de l'importance du maintien de la vitalité du secteur du tourisme dans les régions alpines et laisse une marge de manœuvre suffisante pour élaborer des conceptions touristiques novatrices et respectueuses des ressources, comme le propose le Projet de territoire Suisse pour les «territoires d'action» touristiques. En revanche, la perte d'emplois annoncée dans le secteur de la construction est un problème sérieux. Elle touchera fortement les grands centres touristiques, mais aussi les régions périphériques et les vallées latérales, confrontées aujourd'hui déjà au dépeuplement et à une diminution des services de base, et peut entraver la concrétisation des objectifs de maintien du dynamisme et de développement durable de ces régions.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

Chaque norme constitutionnelle occupe le même rang dans l'ensemble des règles de droit qui forment la Constitution (CSt.)²⁷. Le législateur est tenu de légiférer non pas uniquement sur la base et à la lumière d'une seule norme constitutionnelle, mais doit intégrer dans ses réflexions toutes les autres dispositions constitutionnelles touchées par la matière traitée et rechercher, en effectuant une pesée complète des intérêts, la plus grande efficacité normative qui puisse être. En particulier lorsqu'il est confronté à des normes constitutionnelles opposées, le législateur doit procéder à une pesée d'intérêts basée sur une vision d'ensemble de la Constitution afin de préserver la plus grande cohérence constitutionnelle possible. Pour l'élaboration de la loi sur les résidences secondaires, la Confédération a ainsi tenu compte de la disposition constitutionnelle sur les résidences secondaires (art. 75b Cst.), mais elle a également considéré cette disposition par rapport aux autres articles constitutionnels concernés.

L'art. 75b, al. 1, Cst. plafonne à 20 % la proportion de résidences secondaires par rapport au parc de logements de chaque commune, mais aussi la surface brute au sol habitable de chaque commune. Cela signifie que l'établissement de l'inventaire des logements au sens de l'art. 4 s. exigerait un recensement national des surfaces habitables. Le coût qui en résulterait serait toutefois disproportionné par rapport à l'effet recherché, d'autant que l'on présume que l'application de ce critère supplémentaire entraînera tout au plus l'assujettissement d'un très faible nombre de communes supplémentaires à l'interdiction de construire de nouvelles résidences secondaires. Compte tenu du principe selon lequel l'activité de l'Etat doit être proportionnée au but visé (art. 5, al. 2, Cst.) et qu'en outre, selon l'art. 170 Cst., l'efficacité des mesures prises par la Confédération doit être prise en considération, la loi sur les résidences secondaires ne prévoit pas de recensement national des surfaces brutes au sol affectées à l'habitation. L'objectif de limiter également la surface brute au sol

²⁷ RS 101

occupée par les résidences secondaires, visé par les dispositions constitutionnelles sur les résidences secondaires, est pris en considération à l'art. 12, al. 3, qui autorise seulement l'agrandissement des logements créés selon l'ancien droit, déclarés en tant que résidences principales, en tant que logements assimilés à des résidences principales ou en tant que logements affectés à l'hébergement touristique. Dans les communes comptant une proportion de résidences secondaires supérieure à 20 %, l'agrandissement d'une résidence secondaire existante est exclu.

La loi sur les résidences secondaires interdit seulement la construction de résidences secondaires faiblement utilisées dans les communes comptant une proportion de résidences secondaires de plus de 20 %. Par contre, la création de logements affectés à l'hébergement touristique reste possible (art. 7, al. 1, let. b). Cette disposition est compatible avec l'art. 75b Cst. qui vise principalement les résidences secondaires sous-occupées (lits froids) et non pas les logements qui, certes, ne sont pas habités en permanence, mais dont une certaine intensité d'utilisation est garantie sur la base d'un concept d'exploitation (lits chauds).

L'art. 10 du présent projet de loi part de l'idée qu'une interdiction absolue de créer des logements sans restriction d'utilisation pourrait, dans de nombreux cas, entrer en conflit avec la préservation d'un bâtiment protégé, car il serait alors difficile de trouver une personne disposée à procéder aux investissements nécessaires s'il n'est pas possible d'affecter le logement à la résidence secondaire. Selon l'art. 78, al. 2, Cst., cependant, la Confédération est tenue de prendre en considération les objectifs de la protection de la nature et du patrimoine, de ménager les paysages, la physiologie des localités, les sites historiques et les monuments naturels et culturels et de les conserver dans leur intégralité si l'intérêt public l'exige. De plus, le but de l'initiative à l'origine des dispositions constitutionnelles sur les résidences secondaires était précisément de protéger la nature, le paysage et le patrimoine.

Les plans d'affectation spéciaux liés à un projet présentant un degré de concrétisation élevé exigent en général une planification minutieusement étudiée. S'ils ont atteint un degré de précision tel que l'octroi des autorisations de construire qui leur font suite ne fait pratiquement aucun doute, l'approbation de ces plans crée un rapport de confiance. S'agissant des plans d'affectation spéciaux liés à un projet et destinés à la réalisation de résidences secondaires, l'intérêt lié à la réalisation de ces plans est diamétralement opposé à la disposition constitutionnelle sur les résidences secondaires du fait qu'une application stricte de celle-ci entraînerait la caducité de ces plans. Conformément à l'art. 9 Cst., selon lequel toute personne a le droit d'être traitée par les organes de l'Etat sans arbitraire et conformément aux règles de la bonne foi, l'art. 24 prévoit l'application du principe de la stabilité des plans aux plans d'affectation liés à un projet et destinés pour une part importante au moins à la réalisation de résidences secondaires, si ces plans règlent les éléments essentiels de l'autorisation de construire et qu'ils ont été approuvés avant le 11 mars 2012.

En interdisant la construction de nouvelles résidences secondaires dans les communes comptant une proportion de résidences secondaires supérieure à 20 %, la loi sur les résidences secondaires restreint considérablement la garantie de la propriété au sens de l'art. 26 Cst. Cette restriction repose toutefois sur une norme constitutionnelle, claire et spécifique: l'art. 75b Cst., d'où sa compatibilité avec l'art. 26 Cst. La loi sur les résidences secondaires tient compte de la garantie des droits acquis qui va de pair avec la garantie de la propriété, car elle prévoit le maintien de l'utilisation des résidences secondaires créées selon l'ancien droit dans les communes comptant une proportion de résidences secondaires de plus de 20 %. Elle va même plus loin

