

## 14.023 – Message du Conseil fédéral sur les résidences secondaires

### **Message du Conseil fédéral du 19 février 2014 sur les résidences secondaires**

#### **I. But du message**

Dans son message, le Conseil fédéral propose un projet de loi fédérale sur les résidences secondaires visant à concrétiser et à mettre en œuvre l'article 75b de la Constitution fédérale relatif à la limitation de la construction de résidences secondaires qui a été accepté le 11 mars 2012.

#### **II. Enjeux et positions de la FRI et de l'USPI Suisse**

A titre liminaire, la FRI et l'USPI Suisse sont d'avis que, dans l'ensemble, ce projet de loi tient compte des revendications des initiants et des préoccupations des milieux immobiliers. Cependant, un certain nombre de points ci-dessous méritent encore d'être précisés ou modifiés.

##### **1. Définitions des résidences secondaires et principales**

###### **1.1 Enjeux**

L'article 2 alinéa 3 du projet de loi liste une série de logements assimilés à des résidences principales. Selon le message du Conseil fédéral (p. 12), l'assimilation de ces logements 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.

###### **1.2. Position de la FRI et de l'USPI Suisse**

La FRI et l'USPI Suisse estiment que c'est à juste titre qu'une série de logements est assimilée à des résidences principales dès lors qu'ils contribuent à lutter contre les lits froids et sont utiles à l'économie. Cependant, il y a lieu d'y inclure également les logements affectés à l'hébergement touristique qui contribuent également à lutter contre les lits froids, et qui sont également durablement occupés sans pour autant être utilisés comme résidence principale, ce d'autant plus que leur construction est autorisée dans les communes où le seuil de 20 % de résidences secondaires est atteint selon l'article 7 du projet de loi.

##### **2. Tâches et compétences des cantons**

###### **2.1. Enjeux**

L'article 3 alinéa 2 prévoit que les cantons veillent à ce que les communes qui comptent une proportion de résidences secondaires de 20 % au plus ne dépassent pas cette limite. Selon le message, il serait par exemple possible qu'un canton ou une commune puisse contingerer les autorisations afin de s'assurer que le seuil de 20 % n'est pas atteint.

###### **2.2. Position de la FRI et de l'USPI Suisse**

La FRI et l'USPI Suisse rejettent cette disposition dès lors qu'elle outrepasserait clairement le texte de l'article constitutionnel qui limite uniquement les résidences secondaires dans les communes ayant déjà atteint le seuil de 20 %. Autrement dit, tant que ce taux n'est pas atteint, les communes restent libres d'octroyer des permis de construire des résidences secondaires. En outre, cette disposition va au-delà du champ d'application de la loi qui prévoit à son article 1 qu'elle s'applique aux communes ayant atteint ce taux.

### **3. Détermination de la proportion de résidences secondaires**

#### **3.1. Enjeux**

Selon l'article 5 alinéa 2, si la commune ne remet pas l'inventaire des logements dans les délais prescrits, elle est réputée avoir une proportion de résidences secondaires supérieure à 20 %.

#### **3.2. Position de la FRI et de l'USPI Suisse**

Une telle présomption basée uniquement sur le non-respect d'un délai pour déterminer le taux de résidences secondaires nous paraît arbitraire et peu satisfaisant. Nous sommes d'avis que si la commune ne remet pas l'inventaire des logements dans le délai imparti, le taux de résidences secondaires devrait être déterminé sur la base du registre fédéral des bâtiments qui reste une base de données fiable et reconnue. En outre, si la commune devait contester la décision de l'autorité fédérale compétente, elle doit avoir la possibilité de recourir conformément à la loi fédérale sur la procédure administrative.

### **4. Conditions d'autorisation particulières pour les logements affectés à l'hébergement touristique au sens de l'article 7 alinéa 2 lettre c**

#### **4.1. Enjeux**

L'article 8 définit les conditions permettant aux cantons de désigner des territoires dans lesquels des logements affectés à l'hébergement touristique au sens de l'article 7 alinéa 2 lettre c sont autorisés. L'article 8 alinéa 2 énumère aux lettres a à e une liste de conditions cumulatives. L'alinéa 3 impose au requérant, dans le cadre de la demande de permis de construire, de démontrer que les résidences secondaires existantes dans la commune concernée ne peuvent pas être utilisées pour la création de nouvelle offre d'hébergement.

#### **4.2. Position de la FRI et de l'USPI Suisse**

Nous sommes d'avis que les cantons doivent pouvoir, sur la base de leur propre stratégie de développement territorial et de leur propre concept de développement du tourisme, désigner, dans leur plan directeur, les territoires dans lesquels des logements affectés à l'hébergement touristique au sens de l'article 7 alinéa 2 lettre c sont autorisés. Ainsi, les conditions prévues à l'article 8 alinéa 2 doivent être purement et simplement supprimées, ce d'autant plus que certaines conditions, par exemple celle impliquant que le territoire ne fait pas partie d'un territoire d'utilisation touristique intensive (lettre c), aboutiront au mitage du territoire et favoriseront la construction de logements dans des territoires encore épargnés par la prolifération urbaine, ce qui serait contraire à la volonté des initiants. D'autres conditions impliquent la mise en œuvre d'un lourd appareil bureaucratique, comme par exemple la lettre e qui prévoit que la commune devra démontrer que le potentiel d'hébergement des résidences secondaires a été analysé et que des mesures visant à améliorer leur taux d'occupation ont été prises.

C'est le lieu de rappeler que l'aménagement du territoire est de la compétence cantonale, la Confédération devant se limiter à édicter des principes. Ainsi, le plan directeur cantonal reste l'instrument primordial de pilotage. Dans le cadre de la nouvelle LAT révisée, les cantons doivent élaborer un concept de développement du tourisme et une stratégie de développement territorial afin de déterminer les espaces dans lesquels s'inscrivent leur centre de gravité ainsi que les structures d'hébergement (hôtels, lits exploités commercialement, etc.). Partant, les cantons sont les plus à même de définir les territoires dans lesquels des logements affectés à l'hébergement touristiques au sens de l'article 7 alinéa 2 lettre c sont admissibles en fonction de leur connaissance de leur région, du potentiel de développement, de la politique du logement, politique fiscale, etc.

Enfin, nous nous opposons à l'article 8 alinéa 3 qui sera très difficile d'application et qui exige, de manière arbitraire et disproportionnée, de la part du particulier qui souhaite construire un logement affecté à l'hébergement touristique qu'il démontre préalablement l'inutilisation des résidences secondaires existantes pour la création d'une nouvelle offre d'hébergement.

## **5. Logements en relation avec des entreprises d'hébergement organisés**

### **5.1. Enjeux**

Selon l'article 9 alinéa 3, une expertise indépendante doit apporter la preuve que les conditions prévues aux alinéas 1 et 2 s'agissant d'une entreprise d'hébergement organisé sont remplies et le Conseil fédéral doit régler les détails. Dans son message, le Conseil fédéral relève que cette expertise pourrait être confiée à la Société suisse de crédit hôtelier et non pas à une organisation professionnelle.

### **5.2. Position de la FRI et de l'USPI Suisse**

Nous nous opposons à la création d'un monopole en faveur de la Société suisse de crédit hôtelier s'agissant de la réalisation de l'expertise démontrant l'existence d'une entreprise d'hébergement organisé. En effet, des organisations professionnelles sont tout à fait à même de réaliser de telles expertises et il n'y a pas de raison de les écarter de ce marché. Aussi, les membres des organisations professionnelles telles que la Chambre suisse des experts en estimations immobilières (CEI) ou la Schweizer Immobilienschätzer Verband (SIV) doivent pouvoir procéder à ces expertises.

## **6. Définition des logements créés selon l'ancien droit**

### **6.1. Enjeux**

Il est prévu à l'article 11 qu'un logement qui a été créé selon l'ancien droit au sens de la loi est un logement qui a été créé de manière conforme au droit avant le 11 mars 2012 ou était au bénéfice d'une autorisation définitive à cette date.

### **6.2. Position de la FRI et de l'USPI Suisse**

La FRI et l'USPI Suisse estiment que les logements qui seraient construits dans une commune où le taux de résidence secondaire est inférieur à 20 % et qui atteindrait ensuite ce seuil doivent être au bénéfice de la même protection que ceux qui sont créés ou autorisés selon l'ancien droit. Contrairement à ce qu'indique le Conseil fédéral dans son message, une transformation ultérieure d'une résidence principale construite après le 11 mars 2012, dans une commune où le seuil de 20 % n'est pas atteint, en une résidence secondaire doit être permise dès lors qu'à l'époque de sa construction, cette résidence n'était soumise à aucune restriction d'utilisation. La garantie de la propriété doit être respectée.

C'est le lieu de rappeler que la garantie de la propriété ancrée à l'article 26 de la Constitution fédérale protège les droits patrimoniaux concrets du propriétaire, à savoir celui de garder la propriété, d'en jouir et de l'aliéner (Andreas Auer, Giorgio Malinverni, Michel Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. II, Les droits fondamentaux, Berne 2000). Aussi, ces principes doivent être respectés. En outre, ne pas prévoir une telle garantie va bien au-delà des exigences de l'article 75b Cst. féd. qui n'a que pour but de ne pas augmenter le nombre de résidences secondaires dans les communes où le taux de celles-ci est supérieur à 20 % et non de créer de l'insécurité juridique pour toutes transactions immobilières qui pourraient se voir appliquer les restrictions du projet de loi si la commune devait atteindre ce seuil de 20 % de résidences secondaires.

## **7. Modifications de la construction et de l'utilisation des logements créés selon l'ancien droit**

### **7.1. Enjeux**

Selon l'article 12 alinéa 2, les logements créés selon l'ancien droit peuvent, dans les limites des surfaces utiles principales préexistantes, être rénovés, transformés ou reconstruits. L'alinéa 3 exclut l'agrandissement des résidences secondaires existantes ou autorisées avant le 11 mars 2012.

### **7.2. Position de la FRI et de l'USPI Suisse**

Nous estimons que le terme de « surface utile principale » à l'alinéa 1 devrait être remplacé par celui de « surface de plancher », de manière à permettre toute modification à l'intérieur des murs et ainsi respecter la garantie de la propriété et protéger les droits acquis. En outre, la référence à la notion de surface utile principale est trop restrictive et va au-delà des exigences de l'article 75b Cst. féd.

Concernant l'article 12 alinéa 3 du projet de loi, le fait d'empêcher un propriétaire d'agrandir sa résidence secondaire existante ou autorisée avant le 11 mars 2012 constitue une grave atteinte à la garantie de la propriété et doit être rejetée. Ce projet de loi s'écarte encore une fois des exigences de l'article 75b Cst. féd. Tout agrandissement du bâti existant ou autorisé devrait être autorisé, dans les limites des dispositions cantonales et communales en vigueur. Afin d'empêcher tout abus, il y aurait lieu de prévoir que si l'agrandissement crée un nouveau logement, celui-ci serait soumis aux restrictions de la loi et ne pourrait donc être qu'une résidence principale.

## **8. Modification et suspension des restrictions d'utilisation**

### **8.1. Enjeux**

L'article 15 alinéa 3 prévoit que l'autorité compétente en matière d'autorisations de construire ordonne, en même temps que la suspension de la restriction d'utilisation et lors de chaque prolongation, une réestimation de la valeur officielle du logement aux frais du propriétaire.

### **8.2. Position de la FRI et de l'USPI Suisse**

Nous sommes d'avis qu'il y a lieu de prévoir que la réestimation de la valeur officielle doit être confiée à un professionnel de l'immobilier, membre d'une association professionnelle immobilière reconnue. En effet, ces associations imposent à leurs membres des exigences qui améliorent la crédibilité et le sérieux de la profession. Aussi, il est opportun que l'autorité compétente en matière d'autorisation de construire dispose d'une réestimation émanant d'un membre d'une association professionnelle immobilière reconnue.

## **9. Mesures administratives en cas d'utilisation illicite**

### **9.1. Enjeux**

L'article 18 prévoit des mesures administratives à l'encontre du propriétaire qui n'utiliserait pas le logement conformément aux restrictions d'utilisation. Il est prévu, par exemple, que l'autorité pourrait impartir un délai au propriétaire afin qu'il utilise son logement conformément à son affectation (al. 1). S'il ne devait pas obtempérer, l'autorité lui interdirait son utilisation et mettrait le logement sous scellés (al. 2). L'autorité pourrait louer, de son propre chef et en respectant la restriction d'utilisation, un logement non utilisé conformément à son affectation (al. 3). Enfin, les membres ou employés des administrations sont tenus de dénoncer toute infraction dont ils auraient connaissance dans leur fonction (al. 4).

Les 19 à 21 règlent la mise en œuvre de ces mesures.

## **9.2. Position de la FRI et de l'USPI Suisse**

Nous rejetons ces mesures administratives prévues à l'encontre du propriétaire qui n'utiliserait pas le logement conformément aux restrictions d'utilisation car elles sont clairement disproportionnées, constituent une grave atteinte au droit de la propriété privée et impliquent un trop lourd appareil administratif. Nous rejetons donc aussi les articles 19 à 21. En effet, le propriétaire d'un bien immobilier se voit priver d'en disposer librement, l'autorité se substituant à celui-ci, alors que d'autres moyens ménageant ce droit fondamental pourraient être prévus. Des peines pécuniaires suffisamment importantes sont de nature à dissuader le propriétaire d'utiliser son bien contrairement à son affectation tout en préservant le droit fondamental de garantie de la propriété privée. Enfin, l'obligation de dénoncer prévue à l'article 18 alinéa 4 doit être supprimée dès lors que les employés des autorités compétentes ne sauraient être des auxiliaires des procureurs, ce d'autant plus qu'ils sont déjà soumis à des devoirs de loyauté et de fidélité.

## **10. Dispositions pénales**

### **10.1. Enjeux**

Selon les articles 22 et 23, celui qui, intentionnellement, ne respecterait pas une restriction d'utilisation ou qui donnerait des informations inexacts ou incomplètes, serait puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire. S'il agit par négligence, il serait puni d'une peine pécuniaire de 180 jours-amendes au plus.

### **10.2. Position de la FRI et de l'USPI Suisse**

Nous rejetons de telles peines qui sont disproportionnées. Le Conseil fédéral les justifie par le fait qu'une simple amende ne serait pas dissuasive. Or, rien n'empêche les autorités de prévoir un montant élevé de l'amende qui pourrait être infligé par exemple en cas de récidive. Le projet de loi veut ériger en délit le fait de ne pas respecter une restriction d'utilisation d'une habitation, ce qui est disproportionné car cela revient à l'assimiler à une infraction contre l'intégrité physique ou le patrimoine, sans tenir compte de l'importance du bien juridiquement protégé. Aussi, une peine pécuniaire est plus appropriée.

## **11. Modification de la loi fédérale sur la statistique fédérale**

### **11.1 Enjeux**

Selon l'article 10 alinéa 3bis nouveau de la loi fédérale sur la statistique fédérale, il est prévu que dans la mesure où il ne s'agit pas de données relatives à des personnes le Conseil fédéral peut rendre les données du registre fédéral des bâtiments et des logements accessibles au public.

### **11.2. Position de la FRI et de l'USPI Suisse**

A l'instar des données accessibles au registre foncier, les professionnels de l'immobilier et les propriétaires doivent avoir un accès facilité aux données du registre fédéral des bâtiments et des logements. Aussi, nous nous opposons à toute limitation à l'accès de ce registre. Ces informations peuvent être très utiles aux professionnels de l'immobilier dans l'exercice de leur profession et les propriétaires doivent pouvoir consulter les données les concernant.