

Réf. : MFP/15014661

Lausanne, le 22 octobre 2013

Consultation fédérale relative à la loi d'exécution et à l'ordonnance sur les résidences secondaires

Madame la Directrice,

Pour donner suite à l'invitation faite par la Cheffe du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, le Conseil d'Etat du Canton de Vaud a l'honneur de vous adresser sa prise de position relative au projet cité en référence.

1. Appréciation générale

La problématique des résidences secondaires est depuis des années très controversée. D'une part, les résidences secondaires représentent un fort potentiel de développement touristique encore insuffisamment mis en valeur et méritant de ce fait d'être davantage intégré dans le développement territorial durable des régions touristiques. D'autre part, la forte demande de résidences secondaires a engendré le problème des «lits froids». Les régions touristiques sont caractérisées par un espace naturel ou construit sensible et restreint qui pose des défis particuliers à l'aménagement du territoire.

Le nouvel article 75b, alinéa 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. Or, force est de constater que la seconde condition n'est pas reprise dans le cadre du projet (art. 1, 3 al. 2, 4, 5, 6 al. 1 et 7 al. 1). La législation fédérale d'application doit respecter l'article constitutionnel accepté par le peuple. Le projet doit donc être revu et comprendre une définition de la surface brute au sol habitable qui est n'est pas connue. Lorsque cette définition sera donnée, un délai de mise en œuvre suffisant devrait être octroyé aux communes pour s'exécuter (par exemple 5 ans, vu que le travail pourrait être considérable).

L'article 75b, alinéa 2, Cst. contient par ailleurs un mandat législatif explicite.

L'acceptation des nouvelles dispositions constitutionnelles sur les résidences secondaires change le cadre du développement économique et touristique des régions concernées. Il convient toutefois de souligner qu'il demeure principalement de la responsabilité des communes concernées, tant en raison de la thématique traitée que de la répartition des compétences, de prendre les mesures d'accompagnement qui s'imposent dans le contexte de la mise en œuvre du nouvel article constitutionnel. Le canton suivra l'évolution des résidences secondaires dans le cadre de ses

compétences habituelles. La compétence de l'ODT dans ce domaine est partiellement contestée. Les décisions qui concernent les résidences secondaires n'ont pas systématiquement à lui être notifiées comme l'exige l'article 11 du projet d'Ordonnance.

La question des compétences doit être réexaminée. Nous y reviendrons dans le cadre des remarques article par article.

2. Remarques et propositions article par article sur le projet de loi

Ad article 2 Définitions

La notion de résidence secondaire dans l'Ordonnance du 22 août 2012 était trop « ouverte » et n'a pas été reprise.

Pour répondre à la demande des cantons, la notion de résidence principale a été complétée.

L'alinéa 3 dresse la liste des logements assimilés à des résidences principales. La lettre f n'est pas claire. Il conviendrait de parler de d' "hébergement en lien avec les activités touristiques".

La notion de durabilité apparaît à plusieurs reprises dans cet alinéa et mérite d'être précisée.

A la lettre d, le délai d'un an paraît trop court.

Le projet ne prend pas en compte les logements particuliers de type « prisons, établissements médico-sociaux, centre de soins (sanatorium, lieux de cure,...). Ce type de logements devrait être intégré dans les logements assimilés à des résidences principales.

Ad article 3 Tâches et compétences des cantons

A l'alinéa 1, nous attirons votre attention sur le fait qu'il existe une incohérence avec les textes allemand et italien qui eux font référence à « une meilleure occupation », contrairement au texte français qui se réfère à « une occupation accrue ».

La promotion de l'hôtellerie et des résidences principales de prix avantageux est certes louable mais n'a pas sa place dans une législation sur les résidences secondaires et pourrait rencontrer des difficultés d'application réelles. Cet alinéa doit donc être supprimé.

A l'alinéa 2, la formulation laisse penser qu'il faut freiner et stopper la construction de résidences secondaires qui n'ont pas atteint le seuil de 20%, ce qui ne répond pas au mandat constitutionnel. Cet alinéa n'apporte rien et doit être supprimé.

Compte tenu des contraintes découlant déjà de l'article 75b, alinéa 1, Cst et de la législation fédérale d'application, l'alinéa 3 peut également être supprimé.

Ad article 5 Détermination de la proportion de résidences secondaires

La compétence de déterminer la proportion de résidences secondaires doit revenir à la commune. Elle est chargée d'établir l'inventaire des résidences principales selon l'article 4 du projet. Ce n'est que si la commune n'effectue pas cette tâche ou ne l'effectue pas correctement que la Confédération doit pouvoir intervenir après avoir entendu le canton et la commune.

Ad article 6

A l'alinéa 2, il convient de se référer aussi aux articles 12 et suivants, c'est-à-dire également aux nouvelles résidences secondaires créées dans des bâtiments existants.

Ad article 7 Restriction d'utilisation

Le projet ne dit pas si le logement affecté à l'hébergement touristique est assimilé à une résidence principale au sens de l'article 2, alinéa 3.

S'agissant de l'alinéa 2, lettre a, le rapport précise que cette possibilité n'est envisageable que si le nombre de logements supplémentaires dans le bâtiment du propriétaire reste faible. A partir de quatre logements et plus, le rapport prévoit que la condition ne pourra plus être considérée comme remplie. Il est justifié de limiter expressément le nombre de logements dans la loi afin d'éviter les abus. Il conviendrait toutefois d'expliquer la raison de cette limite qui correspond probablement à la notion d'habitation individuelle.

Le Conseil d'Etat émet des doutes sur l'alinéa 2, lettre c, en se demandant si elle est réellement compatible avec l'article constitutionnel. Il sollicite un examen approfondi sur ce point. Dans tous les cas, une telle disposition ou une disposition poursuivant un but similaire ne serait acceptable que pour autant que l'on puisse réellement assurer qu'elle ne permette pas de contourner l'interdiction constitutionnelle de créer des lits froids supplémentaires.

En conséquence, l'article 8 qui se réfère à l'article 7, alinéa 2 lettre c, doit lui aussi être adapté.

Ad article 9 Logements nécessaires au financement d'entreprises d'hébergement organisées

Le titre n'est pas clair. Parle-t-on d'hébergement touristique, d'hébergement organisé ou d'hébergement touristique organisé ?

L'alinéa 1 doit se référer plus précisément à l'article 7, alinéa 1, lettre b.

A l'alinéa 3, le projet ne définit pas qui vérifie l'indépendance de l'expert et qui le paie ? Les explications dans le rapport ne sont pas satisfaisantes. Il convient de renoncer à cette exigence et de supprimer cet alinéa. En effet, comme il en est de la pratique constante dans le domaine de l'aménagement du territoire et des constructions, c'est

au requérant d'apporter la preuve qu'il respecte les conditions prévues aux alinéas 1 et 2.

Ad article 10 Nouveaux logements dans les bâtiments protégés

Les notions ne sont pas claires. Les monuments culturels font partie des bâtiments protégés.

A l'alinéa 1, il convient de faire une distinction entre :

- a) les bâtiments protégés notamment pour des raisons historiques ou culturelles:
 - Hors zone à bâtir (art. 24d, alinéa 2, LAT)
 - En zone à bâtir (art. 17 LAT) et
- b) les bâtiments caractéristiques d'un site protégé :
 - Hors zone à bâtir (art. 39, al. 2 et 3 OAT). On se demande pourquoi il est fait référence à l'ISOS dans ce contexte
 - En zone à bâtir (art. 17 LAT).

Ad article 11 Plans d'affectation spéciaux liés à un projet

La situation visée s'apparente en effet à celle où un permis de construire a été octroyé avant le 11 mars 2012. Tel n'est formellement pas le cas ici, mais la création de résidences secondaires a néanmoins été prévue par un plan d'affectation spécial (plan partiel d'affectation ou plan de quartier) contenant déjà les éléments essentiels du permis de construire, de sorte que celui-ci ne serait devenu qu'une formalité. Dans cette situation très particulière, on peut justifier une exception du point de vue du principe de la bonne foi, voire des droits acquis. Encore faudrait-il limiter cette exception aux plans adoptés peu de temps avant la votation populaire (p. ex., dans les 5 ans). En effet, cette exception ne doit pas servir à exhumer d'anciens projets abandonnés depuis plusieurs années pour pouvoir construire des résidences secondaires sans restrictions. Dans le même sens, la variante limitant le temps durant lequel des permis de construire peuvent être octroyés paraît bienvenue.

Ad article 11a Charges imposées par une autorité

Nous vous prions d'intégrer une nouvelle disposition qui tienne compte de la législation relative à l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger et des autres législations semblables.

Son libellé est le suivant:

Les communes qui comptent une proportion de résidences secondaires supérieure à 20 % peuvent autoriser sans restriction d'utilisation au sens de l'art. 7, al. 1, des logements dont la construction résulte d'une obligation imposée par une autorité fédérale ou cantonale dans une décision rendue avant le 11 mars 2012.

Il convient d'ajouter dans le titre du *chapitre 5* « existants » au terme "logements".

Ad article 12 Modifications de la construction et de l'utilisation

La disposition de base pose une question de principe fondamental, soit sa compatibilité avec le texte même de l'initiative. Le Conseil d'Etat ayant des doutes à ce sujet, il demande que cette question soit dûment clarifiée; si cette disposition de base est considérée comme compatible après examen, elle doit être alors complétée de manière à permettre une prévention réellement efficace des abus.

En ce qui concerne la « variante », il faut constater que si elle ne remet pas en cause le droit de propriété, elle paraît tout de même quelque peu restrictive. Le Conseil d'Etat souhaite d'une part que l'on examine si d'autres cas de réaffectations que ceux très limitativement mentionnés dans le projet pourraient entrer en ligne de compte - ceci dans le plein respect de l'esprit et de la lettre du texte constitutionnel. D'autre part, le Conseil d'Etat demande que des règles raisonnables concernant les rénovations, les transformations, les reconstructions ou les agrandissements de ces résidences préexistantes soient édictées - ceci toujours dans le plein respect de l'esprit et de la lettre du texte constitutionnel.

En relation avec cette disposition, il y a lieu de relever que la possibilité d'agrandissement proposée à l'article 7, alinéas 1 et 2, du projet d'Ordonnance est plus restrictive en zone à bâtir qu'en dehors de celle-ci. En effet, en dehors de la zone à bâtir, la possibilité d'agrandir à l'intérieur du volume est de 60%, alors que cette possibilité n'est que de 30% en zone à bâtir. Il faut éviter des inégalités de traitement qui ne seraient pas objectivement justifiées.

Par ailleurs, dans l'article 12, alinéa 3, lettre b de la « variante », il faut parler de bâtiment protégé et supprimer « en tant que monument culturel ». La notion de bâtiment protégé comprend déjà, comme dit précédemment, celle de monument culturel.

Ad article 16 Taxe compensatrice

Le texte n'est pas assez clair. Le principe d'un prélèvement partiel du montant en relation avec le rendement supplémentaire devrait être inscrit dans la loi et non pas dans l'ordonnance (art 10 du projet d'ordonnance).

Ad article 19 Mesures administratives en cas d'utilisation illicite

A l'article 17, le canton est déclaré compétent pour surveiller l'application de la loi, dès lors il n'y a pas lieu de donner une compétence de surveillance à l'ODT à l'alinéa 4 de l'art 19 de la loi et à l'article 11 de l'ordonnance..

En règle générale, les mesures prévues semblent d'une telle rigueur qu'elles seront difficilement applicables. On voit par exemple mal l'autorité compétente (une commune) mettre un bien sous scellé et mettre ce bien en location en substitution du propriétaire (alinéa 2 et 3), même si les recettes provenant de cette mise en location sont restituées au propriétaire (art. 20 al. 3).

Ad article 20 Exécution des mesures administratives en cas d'utilisation illicite

L'alinéa 3 fait un renvoi à l'article 18, alinéa 3 alors qu'il s'agit de l'article 19, alinéa 3.

A propos du chapitre 7, les sanctions proposées sont totalement disproportionnées.

3. Projet d'ordonnance

Le projet d'ordonnance devra être adapté aux modifications importantes demandées pour la loi.

Considérant ce qui précède, le Conseil d'Etat du Canton de Vaud demande que les projets soient retravaillés afin de satisfaire aux exigences de la Constitution fédérale et pour définir des règles claires et proportionnées.

Veillez croire, Madame la Directrice, à l'expression de notre considération distinguée.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LE PRESIDENT



Pierre-Yves Maillard

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean

Copies

- OAE
- SG-DINT