

**RAPPORT DE MAJORITÉ DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Postulat Séverine Evéquo et consorts - Accompagner les communes dans la mise en oeuvre de la LRS
et renforcer ainsi les réseaux de tourisme durable**

1. PRÉAMBULE

La commission a siégé à distance par le biais du système de visioconférence, Webex Teams, mis à disposition des commissions parlementaires du Grand Conseil le lundi après-midi 26 avril 2021. Elle était composée de Mesdames les Députées Séverine Evéquo, Céline Misiego ainsi que de Messieurs les Députés Nicolas Croci Torti, Olivier Gfeller, Maurice Neyroud, Maurice Treboux. Monsieur le Député Nicolas Bolay a été nommé président de la commission en lieu et place de Maurice Treboux.

Ont également participé à cette séance : Madame la Conseillère d'État Christelle Luisier Brodard, cheffe du Département des institutions et du territoire (DIT), Monsieur Pierre Imhof, directeur général de la Direction générale du territoire et du logement (DGTL) et Monsieur Matthieu Carrel, chef du service juridique à la DGTL.

Monsieur Fabrice Lambelet, Secrétaire de commissions parlementaires au Secrétariat général du Grand Conseil (SGC), a rédigé les notes de séance et en est vivement remercié.

2. POSITION DE LA POSTULANTE

Elle a déposé, tout d'abord, une interpellation au mois d'octobre 2020¹ posant des questions au Conseil d'État sur l'application de la loi fédérale sur les résidences secondaires (LRS). La réponse à celle-ci² est d'ailleurs inscrite à l'ordre du jour du Grand Conseil du mardi 27 avril 2021. Suite à cela, elle a déposé un postulat demandant un rapport au Conseil d'État sur la mise en application de la LRS. Quelques éléments de contexte : en 2012, le peuple suisse a accepté l'initiative populaire « Pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires ». Quelques années plus tard, une loi d'application et une ordonnance sont entrées en vigueur. Dans la loi, il est exprimé la volonté de limiter à 20%, pour certaines communes, le taux de résidences secondaires, afin d'éviter le mitage du territoire. Dans l'Ordonnance sur les résidences secondaires (ORSec), il est mentionné la liste des communes concernées : il y en a vingt-deux pour le canton de Vaud. Dans son interpellation, elle demandait comment le canton mettait en œuvre la surveillance de la LRS et le canton a répondu qu'il effectue plutôt une haute surveillance en s'appuyant sur l'autonomie communale pour délivrer des permis de construire. C'est dans ce cadre qu'elles doivent faire une évaluation si le taux est dépassé ou s'il y a un éventuel abus. Il s'appuie également sur d'éventuelles dénonciations de particuliers.

Elle souhaite que le canton s'implique davantage dans l'application de cette LRS pour deux raisons :

- cela s'inscrit dans le cadre du Plan directeur cantonal (PDCn) avec une fiche d'action « D21 » qui précise les questions en lien avec la LRS ;
- cela pourrait être un accompagnement des communes s'inscrivant dans une démarche plus globale de la part du CE et de l'administration cantonale. Par exemple, certains objectifs du Programme de

¹ (20_INT_24) Interpellation Séverine Evéquo - Quelles interventions cantonales relatives à la loi fédérale sur les résidences secondaires ?

² (20_REP_74) Réponse du Conseil d'État au Grand Conseil à l'interpellation Séverine Evéquo - Quelles interventions cantonales relatives à la loi fédérale sur les résidences secondaires ?

législature 2017-2022 sont clairs à ce propos : préserver l'environnement, gérer durablement les ressources naturelles tout en veillant au paysage avec l'utilisation des outils égaux à disposition pour le faire, préserver le territoire pour y permettre un développement harmonieux des activités humaines, notamment en luttant contre le mitage du territoire.

Aujourd'hui, il n'est pas si simple de mettre en œuvre cette LRS parce qu'il y a une notion, sujet à interprétation, de logements affectés à l'hébergement touristique. Grâce aux recours et aux jurisprudences, cette notion tend peu à peu à se préciser. Cette loi offre également la possibilité d'avoir des financements croisés. En schématisant, une commune pourrait construire un certain nombre de résidences secondaires permettant de financer un concept plus général d'hébergement touristique. Le canton devrait proposer des conseils et de bonnes pratiques aux communes en matière d'application fondée sur la jurisprudence en constante évolution et sur l'expérience pratique de certaines communes. Elle cite également le Plan directeur régional touristique des Alpes vaudoises (PDR Alpes vaudoises) qui définit les ambitions pour les infrastructures de tourisme, d'hôtellerie et de parahôtellerie. Il y a aussi des mesures à développer et des collaborations à renforcer avec les communes concernées et le travail conjoint avec l'Office fédéral du développement territorial (ARE) au niveau de la récolte et du traitement des informations et pourquoi pas dans l'accompagnement d'un tourisme durable. Une Motion Venizelos³, actuellement en traitement au Conseil d'État, contraint à penser le futur à travers d'autres activités que le ski. C'est l'occasion unique, au moment où il y a la révision de plans d'affectation des communes, de trouver des solutions pour définir des zones permettant à l'hébergement touristique d'être planifié et de fluidifier pour la suite les processus et procédures.

3. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

Ce postulat demande au Conseil d'État de rédiger un rapport sur la mise en application de la LRS dans le canton avec différentes pistes évoquées qui vont de la récolte de données à l'accompagnement d'un tourisme durable. Même si cette problématique est importante, les compétences sont d'abord communales. Le canton effectue une haute surveillance de l'application de la LRS et pas une surveillance systématique dans la délivrance de permis dans les communes où le taux de résidences secondaires est supérieur à 20%. Néanmoins, il instruit les cas lorsqu'il y a dénonciation par des privés, en particulier par les associations de protection du paysage et de la nature comme Helvetia Nostra. En aménagement du territoire, la question de l'autonomie communale est régulièrement sur le devant de la scène et le canton essaie de respecter ce partage des compétences. La LRS est bien appliquée dans le canton et il y a eu une jurisprudence sévère ces dernières années qui a contribué à clarifier des notions difficilement compréhensibles dans cette loi, notamment la distinction entre les résidences principales et les résidences secondaires avec les déclarations de la part des particuliers en la matière. Le canton pourrait rédiger des fiches d'application dans le cadre de ses services, mais ça serait plutôt un recueil de jurisprudence. À sa connaissance, aucune commune n'a jamais formulé une telle demande. Il a été évoqué dans la réponse à l'interpellation Evequoz que dans le cadre de l'installation prochaine des nouvelles autorités communales, il sera rédigé un courrier pour les communes concernées pour rappeler leurs obligations en la matière. Le gouvernement partage la volonté de la postulante de combattre les lits froids et de favoriser un tourisme durable. Cette volonté se concrétise d'ores et déjà dans le PDCn avec la fiche D21 où les compétences communales prévalent. Il y a aussi les plans directeurs régionaux et communaux qui dépassent l'application de la LRS. Il avait été rappelé pour les communes, dont le taux dépassait les 20%, de tenir obligatoirement compte de cela dans leurs conceptions touristiques. Par rapport aux Alpes vaudoises, il ne faut pas oublier que leurs planifications doivent être approuvées par le canton donc indépendamment du contrôle concret sur les permis de construire. Sur les dénonciations, les associations privées sont très vigilantes sur les cas posant problème. Enfin, par rapport à une planification communale dans un plan d'affectation communale, il est clair que si une commune est déjà surdimensionnée par rapport au taux de 20%, il n'existe pas de possibilité de planifier de nouvelles résidences secondaires. Le Conseil d'État n'a pas souci de principe sur le fond sur cet objet dont il partage le souci de respect de la loi, mais il est convaincu que le partage des compétences, comme il est prévu aujourd'hui, permet déjà d'atteindre les buts du postulat.

³ (18_MOT_060) Motion Vassilis Venizelos et consorts - Opération Vivaldi - changer de partition pour un tourisme 4 saisons !

4. DISCUSSION GÉNÉRALE

La postulante remercie le Conseil d'État de soutenir ce postulat sur le principe. Elle tient à préciser que, dans l'article 15 de la LRS, l'autorité de surveillance de l'exécution de la loi est l'autorité cantonale, mais il n'est pas dit comment organiser cette surveillance et à quelle fréquence ; son postulat est basé sur cela. Il est insuffisant de s'appuyer uniquement sur les recours de particuliers : cela pourrait être organisé même si cela serait perçu comme un travail fastidieux pur l'État.

Certains commissaires voient cet objet comme un manque de confiance envers les communes puisqu'il est formulé des suspicions quant au manque de sérieux dans le suivi des dossiers.

Le canton a délégué son pouvoir de surveillance aux communes et tant que celles-ci font bien leur travail, il n'y a pas besoin d'en faire plus.

Dans l'intérêt des communes, il faut des constructions où les gens viennent et restent dans les communes pour consommer et payer des impôts, donc pas de construire à outrance des résidences secondaires.

Il n'est pas demandé à des associations privées d'effectuer la surveillance à la place des communes, car celles-ci sont outillées pour le faire ; elles sont sur le terrain avec une maîtrise du développement de leur territoire et de leurs constructions.

La postulante précise que le lien entre la LRS et la LAT d'après l'article 3, alinéa 1 de la LRS : « *Les cantons définissent au besoin, dans leur plan directeur, des mesures visant à favoriser une meilleure occupation des résidences secondaires ainsi que celles visant à promouvoir l'hôtellerie et des résidences principales à un prix avantageux* ». Cela a été défini lors de la révision du PDCn avec une adaptation de la fiche D21, mais elle s'interroge sur une volonté d'application. C'est là qu'il y a une difficulté, car il est souvent évoqué des constructions nouvelles avec une facilité lors d'une demande de permis de construire. Cependant, quand il y a une réaffectation d'un logement secondaire en logement principal ou l'inverse, l'ancien régime datant avant 2012 s'applique. Il y a même l'article 12, renforçant l'article 15, qui stipule à ses alinéas 1 et 2 que : « *Au besoin, les cantons et les communes prennent les mesures nécessaires pour empêcher des abus et des évolutions indésirables qui pourraient résulter d'une utilisation sans limites de logements créés selon l'ancien droit en tant que résidences secondaires* » et « *À cette fin, les cantons peuvent limiter davantage que la présente loi la réaffectation en résidence secondaire d'un logement utilisé jusqu'ici comme résidence principale et les modifications prévues à l'art. 11, al. 2 à 4. Pour autant que les modifications de la construction et de l'utilisation ne soient pas soumises à autorisation de construire, les cantons peuvent les y soumettre* ».

D'autres commissaires voient ce postulat comme un support aux communes pour exécuter les contrôles et redonner la responsabilité au canton. Entre la loi fédérale et l'application communale, ils ont le sentiment qu'il manque un maillon à cette échelle qui pourrait être le canton.

Les constructions représentent des rentrées d'argent pour les communes, même si ce sont des résidences secondaires. C'est dérangentant par rapport à l'hôtellerie qui est une activité économique rapportant en permanence alors que les constructions de résidences secondaires impliquent une rentrée d'argent en une fois. Il y a donc des lobbys qui font pression pour remettre en cause les chiffres, notamment celui du taux de 20%, afin de pouvoir construire de nouvelles résidences secondaires.

La Conseillère d'État rappelle que cette thématique concerne tout le monde sans exception. La question est de savoir si par rapport aux outils existants, il y a un manque. Pour le département, cela est sous contrôle et le partage des compétences donne satisfaction. S'agissant de la surveillance des permis, il y a actuellement moins d'une dizaine de dénonciations par année grâce à la vigilance des associations privées. Par rapport à la surveillance, elle rend attentive au fait que l'un des problèmes principaux de la loi, c'est de savoir s'il s'agit d'une résidence principale ou une résidence secondaire ; les communes sont les mieux placées pour le déterminer. Si le canton devait effectuer une surveillance systématique, il ne s'agirait plus de haute surveillance, mais d'une cogestion.

Le tourisme quatre saisons fait partie des priorités du Conseil d'État avec d'autres outils. Enfin, concernant les guides et les outils mis à disposition des communes pour une bonne application de la LRS, il en existe beaucoup produits par la Confédération à disposition des communes.

5. VOTE DE LA COMMISSION

Prise en considération du postulat

La commission recommande au Grand Conseil de ne pas prendre en considération ce postulat par 4 voix pour et 3 voix contre, et de le renvoyer au Conseil d'État.

Genolier, le 18 mai 2021.

Le rapporteur de majorité :
(Signé) Nicolas Bolay