

Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national

Initiative parlementaire

Loi fédérale sur les résidences secondaires. Supprimer les restrictions inutiles et fâcheuses en matière de démolition et de reconstruction de logements créés selon l'ancien droit. Projet de la Commission concernant la procédure de consultation.

Rapport sur les résultats de la consultation du 17 avril 2023

Table des matières

I.	Partie générale	2
1.	Introduction	2
1.1.	Objet de la procédure de consultation	2
1.2.	Participants à la consultation	2
2.	Remarques générales des participants à la consultation	3
2.1.	Position générale sur le projet soumis à consultation	3
2.2.	Propositions de réglementations supplémentaires	5
II.	Partie spéciale	6
1.	Article 11, alinéa 2, 3 et 4	6
1.1.	Alinéa 2	6
1.2.	Alinéa 4	6
2.	Proposition de minorité (art. 11 al. 3 ^{bis})	7
III.	Liste des abréviations	8

I. Partie générale

1. Introduction

1.1. Objet de la procédure de consultation

Le droit en vigueur prévoit que des logements supplémentaires peuvent être créés, mais dans les limites des surfaces utiles principales préexistantes (art. 11 al. 2). Les agrandissements de 30 % au maximum des surfaces utiles principales ne sont admis que s'il n'en résulte aucun logement supplémentaire (al. 3). Selon l'initiant et la majorité de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national, les dispositions actuellement en vigueur limitent excessivement l'utilisation des logements anciens et entravent parfois des investissements nécessaires et urgents.

L'avant-projet de la commission du 11 octobre 2022 prévoit de modifier deux points de la loi actuelle : il s'agit d'abord de permettre, en cas de démolition et de reconstruction d'un logement créé selon l'ancien droit, d'augmenter la surface utile principale de 30 % au maximum, de créer des logements et des bâtiments supplémentaires et de reconstruire le logement ailleurs sur le bien-fonds. En outre, lors de l'agrandissement de logements existants, il serait possible de créer des logements supplémentaires pour autant que l'agrandissement n'excède pas 30 % de la surface utile principale préexistante.

La minorité de la commission propose de ne pas entrer en matière. Une autre minorité souhaite limiter la possibilité prévue à l'alinéa 2. La dernière partie de la disposition, selon laquelle des logements et des bâtiments supplémentaires peuvent être créés dans ce contexte, ne doit s'appliquer qu'aux communes que les cantons ont spécialement désignées, par exemple les communes dans lesquelles cela n'entraînera vraisemblablement pas d'éviction ou de renchérissement des résidences principales.

La procédure de consultation s'est déroulée du 3 novembre 2022 au 17 février 2023.

1.2. Participants à la consultation

Au total, 97 prises de position ont été reçues.

Tous les cantons ont participé. 6 ont expressément renoncé à prendre position (AG, GE, SH, SO, ZG, ZH).

2. Remarques générales des participants à la consultation

2.1. Position générale sur le projet soumis à consultation

Pour :

La majorité des participants à la consultation proposent d'approuver la révision et de rejeter les propositions de la minorité de la commission.

Les investissements sont favorisés et les obstacles à la rénovation des bâtiments relevant de l'ancien droit sont supprimés. La révision contribue à la densification vers l'intérieur, à l'assainissement énergétique et à la modernisation des bâtiments existants. C'est bien que les reconstructions soient assimilées aux constructions soumises à l'ancien droit en ce qui concerne l'extension de la surface utile principale et la construction de nouveaux logements (AI, BE, BL, GL, GR, NE, NW, OW, SG, SZ, TG, UR, VD, VS, Le Centre, PLR, UDC, SAB, usam, economiesuisse, SSE, constructionsuisse, BVU, BVUW, CP, Développement Suisse, GastroSuisse, HEV, HotellerieSuisse, metal suisse, CGCA, RAKUL, USPI, region surselva, USP, SGH, FST, Gemeinde Obersaxen Mundaun, Le Centre GR, DWGR, commune de Disentis/Mustér, commune de Vals, suissetec, commune de Hasliberg, FRI, CFF, commune de Guggisberg, GBV, commune d'Ilanz/Glion, commune d'Innertkirchen, commune de Breil / Brigels, commune de Sumvitg, IG ländlicher Raum, AIS, WOHNEN SCHWEIZ). La décision du Tribunal fédéral empêchant cette pratique a conduit à des situations absurdes (CGCA, region surselva, commune de Breil / Brigels, commune d'Obersaxen Mundaun, commune de Disentis/Mustér, commune de Vals, commune de Hasliberg, commune de Guggisberg, commune d'Ilanz/Glion, commune d'Innertkirchen, commune de Lumnezia, commune de Sumvitg, IG ländlicher Raum, WOHNEN SCHWEIZ). La possibilité de créer non seulement des surfaces, mais aussi des logements supplémentaires, permet une meilleure utilisation des terrains (UDC). Une utilisation plus efficace des immeubles existants permettrait de générer des nuitées supplémentaires, ce qui augmenterait la valeur ajoutée générale dans les régions concernées. Enfin, l'adaptation prévue de la loi permettrait de densifier les constructions, de créer des logements supplémentaires et de lutter ainsi contre la pénurie de logements (usam, WOHNEN SCHWEIZ). D'un point de vue touristique, tant le manque d'entretien des biens immobiliers dans les centres, que l'effet donut en montagne, péjorent l'attractivité des destinations, avec toutes les implications économiques que cela comporte (HotellerieSuisse). L'abandon des projets de construction de résidences secondaires, qui représentaient une grande partie des commandes des entreprises de construction dans les régions concernées, peut entraîner des difficultés économiques pour de nombreux employeurs. Cette baisse des commandes menace les emplois et les places de formation dans les régions de montagne. La présente modification de la loi permettrait d'atténuer quelque peu ces effets (suissetec). Des précisions sont nécessaires concernant le déplacement des sites en cas de démolition et de reconstruction (GR). Pour une utilisation optimale d'une parcelle, il est souvent important qu'une reconstruction puisse être déplacée (VS, commune de Lumnezia). La prise en compte des demandes de la minorité de la commission est proposée (BL).

Contre :

Les participants à la consultation mentionnés ci-dessous estiment que la modification proposée de la loi est contraire à la constitution fédérale : BS, JU, CDAT, EspaceSuisse, FFW, FP, FSU, Pro Natura, SHS, ZVH, Alliance Patrimoine, HS SG/AI, BPK, DAH, Patrimoine Bernois, UFS, PUSCH, BHS.

La pression pour la transformation en résidences secondaires serait alimentée. D'un point de vue énergétique et de la protection du climat, la démolition et la reconstruction d'un bâtiment ne seraient pas une bonne option, comparées à la rénovation et à la transformation (BS, PVL, PES, PS, Pro Natura, PUSCH, CFMH). La modification aurait un effet défavorable sur le marché des résidences principales dans les régions très touristiques (JU, EspaceSuisse, FFW, FP, FSU, ProNatura, Patrimoine suisse, SIA, ZVH, Alliance Patrimoine, Società Anna Florin, HS SG/AI, BPK, DAH, Patrimoine Bernois, UFS, PUSCH, CFMH). L'entretien des bâtiments n'est pas non plus menacé par la réglementation actuelle (FSU, ZVH, BPK, DAH, Patrimoine Bernois, UFS, SHB, commune de Sils). Il est à craindre que des monuments historiques disparaissent (CFNP, SHS, ZVH, Alliance Patrimoine, HS SG/AI, DAH, Patrimoine Bernois, BHS, CFMH) ou que l'image du site en souffre (FP, HS SG/AI, DAH, Patrimoine Bernois, BHS, CFMH). La loi en vigueur est déjà assez complexe à mettre en œuvre ; chaque nouvelle modification entraîne à nouveau un surcroît de travail (UFS). Les dispositions contenant des pourcentages donnent toujours lieu à de grandes discussions ; si de plus en plus d'actes législatifs devaient introduire des pourcentages pour les possibilités d'extension, l'incertitude augmenterait et les certitudes diminueraient (UFS). En cas de modification de l'implantation de la construction, la cohérence entre la LAT et la LRS n'est pas assurée ; de tels doublons législatifs sont totalement inutiles (UFS). En cas d'entrée en matière, l'alinéa 3^{bis} proposé par la minorité de la commission permettrait d'adopter des réglementations adaptées aux régions touchées par l'émigration (FFW). Une proposition est faite pour compléter la réglementation existante comme suit : "Lors de la reconstruction, des modifications du lieu d'implantation de la construction sont autorisées dans la mesure où elles contribuent à améliorer la situation générale et en particulier l'aspect du site". (SIA, ZVH, Alliance Patrimoine, Patrimoine Bernois, PUSCH, BHS). La réglementation actuelle affaiblirait déjà fortement la limite constitutionnelle de 20 % de résidences secondaires au maximum (PVL, PES, PS). Un assouplissement supplémentaire pour l'assainissement du parc immobilier ne serait envisageable qu'à la condition que les résidences principales soient simultanément protégées par une obligation de 50 % de résidences principales par commune au niveau fédéral. Sans une telle obligation, il faudrait lancer un référendum (PS). La population locale serait évincée et le nombre de lits froids augmenterait (PVL, PES, PS). Les loyers élevés privent les ménages locaux de leur pouvoir d'achat, ce qui affaiblit l'économie intérieure (PS). La proposition de minorité pourrait être une solution (PVL).

Partagé :

AR explique qu'il soutient l'initiative en ce qui concerne l'autorisation d'agrandir les logements dans la limite de 30 % de la surface utile principale existante en cas de démolition et de reconstruction, mais qu'elle la rejette en ce qui concerne la possibilité de construire des logements supplémentaires. FR propose d'effectuer un suivi des conséquences et d'intégrer la proposition de minorité (al. 3^{bis}), selon laquelle les cantons

peuvent désigner les communes. LU propose de compléter l'alinéa 2 comme suit : "Lors de la reconstruction, des modifications du lieu d'implantation de la construction sont autorisées dans la mesure où elles contribuent à améliorer la situation générale et notamment l'aspect du site". TI soutient le projet, mais demande de vérifier soigneusement sa constitutionnalité, afin de ne pas mettre en péril les investissements des particuliers souhaitant bénéficier de cette nouvelle possibilité de construction. La CFNP demande que le projet soit adapté de manière à ce que, dans les sites construits ou les paysages d'importance nationale (ISOS et IFP), les espaces libres importants pour l'image du lieu soient conservés sur la base d'un concept d'espace libre et que, en cas d'interventions architecturales, des exigences d'aménagement plus élevées soient appliquées dans le sens des objectifs de protection respectifs. Le PS GR est d'avis que la modification aurait des répercussions défavorables sur le marché des résidences principales dans les régions fortement touristiques. Il n'est favorable à un assouplissement de l'ancien droit que si la loi sur les résidences secondaires fixe une obligation de 50 % de résidences principales, obligation qui doit être remplie par chaque commune.

Renonciation :

Certains cantons renoncent à prendre position, car il n'y a pas de commune dans leur canton avec un taux de résidences secondaires de plus de 20 % et que le canton ne serait donc pas concerné (GE, SH, ZG, ZH) ou seulement de manière marginale (SO). La Conférence des délégués à la protection de la nature et du paysage renonce à une prise de position, dès lors que le cœur de son activité n'est pas concerné.

2.2. Propositions de réglementations supplémentaires

JU, LU, Pro Natura, Alliance Patrimoine, Patrimoine Bernois, PUSCH, SIA, et ZVH proposent un complément à l'al. 2, selon lequel des modifications du lieu d'implantation de la construction sont autorisées lors de la reconstruction, pour autant qu'elles contribuent à améliorer la situation générale et en particulier l'aspect du site. En outre, des adaptations de précision sont demandées à l'alinéa 4, selon lesquelles les extensions hors des zones à bâtir doivent également être évaluées selon les dispositions de la LAT. AI, ACS, CGCA, RAKUL et Le Centre GR demandent le complément suivant : « En dehors des zones à bâtir, l'admissibilité des modifications de la construction et de l'affectation ainsi que des agrandissements est déterminée par les dispositions de la législation sur l'aménagement du territoire ». BE propose que les changements d'affectation soient également évalués selon les dispositions de la LAT. La révision devrait en outre indiquer ce qu'il adviendrait après son adoption des demandes rejetées jusqu'ici (BE). Selon VS il existerait plusieurs autres points qui devraient également être corrigés dans la législation sur les résidences secondaires afin de garantir une mise en œuvre raisonnable de la loi. Actuellement, selon l'article 8 LRS, les changements d'affectation des hôtels ne peuvent se faire qu'à hauteur de 50 % au maximum. Cet article, qui serait issu des débats parlementaires, ne serait pas applicable dans la pratique. En outre, la définition des logements exploités à des fins touristiques dans le cadre d'un « établissements d'hébergement organisés » devrait être à la fois plus claire et plus souple, pour tenir compte des formes d'hébergement courantes aujourd'hui et de l'évolution dans le domaine. Par ailleurs, en ce qui concerne les constructions de

résidences principales, il faudrait également renoncer à une preuve de la demande pour de telles résidences : dans les zones à bâtir, les résidences principales devraient également pouvoir être autorisées dans les communes de résidences secondaires, sans que des critères supplémentaires (preuve de la demande) ne doivent être remplis. Ces questions devraient être abordées dans le cadre d'une révision générale de la loi sur les résidences secondaires, qui s'imposerait de toute urgence. Sur un plan strictement rédactionnel, il semble manquer un « ne » dans la version française de la première phrase de l'art. 11 al. 2 LRS (« De tels logements peuvent être rénovés, transformés, démolis et reconstruits sans que des restrictions d'utilisation selon l'art. 7, al. 1, ne doivent être imposées. ») (VS). Contrairement au rapport d'impact du Conseil fédéral, ce ne sont pas seulement des adaptations ponctuelles de la LRS qui sont nécessaires (SAB). Une différenciation géographique de l'application de la loi sur les résidences secondaires pourrait être judicieuse en cas de changement d'affectation d'établissements hôteliers non rentables et de suspension de l'obligation d'utiliser des résidences principales soumises au nouveau droit (SAB). HotellerieSuisse est d'avis que la Loi sur les résidences secondaires aurait besoin d'une révision complète ; cela serait nécessaire pour assurer un développement durable des régions de montagne (HotellerieSuisse). L'association Anna Florin est d'avis qu'il faut supprimer la possibilité d'agrandir des logements régis par l'ancien droit à des fins de résidence secondaire. La surface nouvellement créée devrait être inscrite au registre foncier en tant que résidence principale et ne doit pas pouvoir être utilisée pour agrandir des résidences secondaires existantes, ni même être divisée pour créer de nouvelles résidences secondaires. Seuls 40% du volume des bâtiments autorisés doivent être disponibles pour une utilisation en tant que résidence secondaire.

II. Partie spéciale

1. Article 11, alinéa 2, 3 et 4

1.1. Alinéa 2

JU, LU, Pro Natura, Alliance Patrimoine, Patrimoine Bernois, PUSCH, SIA, et ZVH proposent de compléter la réglementation comme suit : « Lors de la reconstruction, des modifications du lieu d'implantation de la construction sont autorisées pour autant qu'ils contribuent à améliorer la situation générale et notamment l'aspect du site ». FR propose d'effectuer un monitoring sur les conséquences et d'intégrer la proposition de minorité (al. 3^{bis}), selon laquelle les cantons peuvent désigner les communes.

1.2. Alinéa 4

Des précisions sont demandées à l'alinéa 4, conformément à la requête de la CGCA, selon lesquelles les extensions en dehors des zones à bâtir ou les changements d'affectation (BE) doivent également être évalués selon les dispositions de la LAT. AI, l'ACS, la CGCA, RAKUL et Le Centre GR demandent le complément suivant : « En dehors des zones à bâtir, l'admissibilité des modifications de la construction et de l'affectation ainsi que des agrandissements est déterminée par les dispositions de la législation sur l'aménagement du territoire ».

2. Proposition de minorité (art. 11 al. 3^{bis})

L'alinéa 3^{bis} proposé par la minorité de la commission, qui prévoit d'édicter des règles adaptées aux régions d'émigration, est accueilli favorablement (FFW). NE estime que la variante soutenue par la minorité offre une marge de manœuvre complémentaire aux cantons, ce qui en soi ne soit pas inintéressant. Toutefois, la conformité de cette disposition à la Constitution étant mise en question dans le rapport, il apparaît qu'une modification de celle-ci serait nécessaire. C'est pourquoi la variante de base serait privilégiée. VS refuse la proposition de la minorité, laquelle viserait à ce que les cantons doivent à nouveau légiférer pour remédier à la situation actuelle. Elle résulterait uniquement d'une décision extrêmement restrictive et incompréhensible du Tribunal fédéral. Cette proposition de minorité est inutile et bureaucratique et une différenciation spatiale n'aurait pas de sens dans ce contexte. HotellerieSuisse refuse la proposition de minorité. L'effet d'éviction serait minime, puisque les nouvelles résidences secondaires créées ne le seront qu'en très petit nombre. En ce sens, la densification du bâti et la préservation du paysage devraient avoir le pas sur les préoccupations de la minorité. Enfin, des obligations particulières faites aux communes comme des aides pour promouvoir des résidences principales financièrement accessibles sortiraient du champ de la LRS et la surchargerait inutilement. Les communes de Breil/Brigels, Ilanz/Glion et Obersaxen Mundaun ainsi que le HGV expliquent que la proposition de minorité relative à l'art. 11, al. 3^{bis} est trop restrictive et matériellement inutile. Il est difficile de comprendre pourquoi l'application de l'initiative parlementaire Candinas doit être limitée aux communes structurellement faibles.

III. Liste des abréviations

ACS	Association des Communes Suisses
AG	Canton d'Argovie
AI	Canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures
AIS	Association Immobilier Suisse
Alliance Patrimoine	Alliance Patrimoine
AR	Canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures
Archéologie	Archéologie Suisse
BE	Canton de Berne
BHS	Bündner Heimatschutz
BL	Canton de Bâle-Campagne
BS	Canton de Bâle-Ville
CDAT	Cercle de droit de l'aménagement du territoire
CFMH	Commission fédérale des monuments historiques
CFNP	Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage
CGCA	Conférence gouvernementale des cantons alpins
constructionsuisse	constructionsuisse – L'organisation nationale de la construction
CP	Centre Patronal
DAH	Domus Antiqua Helvetica – Association Suisse des Propriétaires de Demeures Historiques
DWGR	Dachorganisationen Wirtschaft Graubünden
economiesuisse	economiesuisse – Fédération des entreprises suisses
FFW	Fondation Franz Weber
FP	Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage
FR	Canton de Fribourg
FRI	Fédération romande immobilière (FRI)
FST	Fédération suisse du tourisme
FSU	Fédération Suisse des urbanistes
GBV	Graubündnerischer Baumeisterverband
GE	Canton de Genève

GL	Canton de Glaris
GR	Canton des Grisons
HEV	Association Suisse des Propriétaires Fonciers
HotellerieSuisse	HotellerieSuisse - Société suisse des hôteliers
HS SG/AI	Heimatschutz St. Gallen / Appenzell I. Rh.
IG ländlicher Raum	Interessengemeinschaft Ländlicher Raum
JU	Canton du Jura
Le Centre	Le Centre
Le Centre GR	Le Centre Grisons
LU	Canton de Lucerne
NE	Canton de Neuchâtel
NW	Canton de Nidwald
OW	Canton d'Obwald
Patrimoine Bernois	Patrimoine Bernois
PES	Parti écologiste suisse
PLR	Les Libéraux-Radicaux
pro natura	Pro Natura
PS	Patrimoine suisse
PSS	Parti socialiste suisse
PUSCH	Fondation suisse pour la pratique environnementale
PVL	Parti vert'libéral
RAKUL	Association pour l'aménagement du territoire, la culture et le paysage
RMS	Remontées Mécaniques Suisses
SAB	Groupement suisse pour les régions de montagne
SG	Canton de Saint-Gall
SH	Canton de Schaffhouse
SHS	Patrimoine Suisse
SIA	Société suisse des ingénieurs et des architectes
SO	Canton de Soleure
SP GR	Sozialdemokratische Partei Graubünden
SSE	Société Suisse des Entrepreneurs

SZ	Canton de Schwyz
TF	Tribunal fédéral suisse
TG	Canton de Thurgovie
TI	Canton du Tessin
UDC	Union Démocratique du Centre
UFS	Umweltfreisinnige St.Gallen
UR	Canton d'Uri
UPS	Union patronale suisse
usam	Union suisse des arts et métiers
USP	Union Suisse des paysans
USPI	Union suisse des professionnels de l'immobilier (USPI Suisse)
VD	Canton de Vaud
VS	Canton du Valais
ZG	Canton de Zoug
ZH	Canton de Zurich
ZVH	Patrimoine Suisse Zürich