

**PAR COURRIER A ET COURRIEL**

**OFFICE FEDERAL DU DEVELOPPEMENT  
TERRITORIAL (ARE)**

**3003 BERNE**

Paudex, le 7 octobre 2013  
FD/ir

**Loi d'exécution et ordonnance sur les résidences secondaires : procédure de  
consultation fédérale**

---

Madame, Monsieur,

Nous vous remercions de nous avoir consultés dans le cadre du projet mentionné sous rubrique et, après avoir étudié les documents mis à disposition, nous sommes en mesure de vous transmettre, dans le délai imparti, notre prise de position.

A titre de rappel, l'Union suisse des professionnels de l'immobilier (USPI Suisse) est l'organisation faîtière romande des professionnels de l'immobilier. Elle a été fondée en 1943 et se compose des associations cantonales de l'économie immobilière implantées dans les six cantons romands, soit les USPI Fribourg, Genève, Jura, Neuchâtel, Valais et Vaud. Elle est le porte-parole de plusieurs milliers de professionnels de l'immobilier qui sont actifs notamment dans les domaines du courtage, de la gérance, de l'expertise immobilière et de la promotion.

**1. Remarques générales**

Le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) met en consultation des projets de loi et d'ordonnance sur les résidences secondaires. Le projet de loi a pour objet de définir les conditions auxquelles sont soumises la création de nouveaux logements et la transformation de logements existants dans les communes qui comptent une proportion de résidences secondaires supérieure à 20%.

C'est le lieu de rappeler que l'initiative « Pour en finir avec les constructions envahissantes des résidences secondaires » a été acceptée de justesse par le peuple. Aussi, il y a lieu de prendre particulièrement en compte les déclarations des initiants durant la campagne et ne pas interpréter de manière extensive le texte de l'initiative. Les initiants ont voulu enrayer la construction de nouvelles résidences secondaires, non empêcher l'affectation du bâti existant à un tel but, ni à en empêcher la rénovation, la transformation, voire certains agrandissements. En outre, les initiants ont toujours soutenu durant la campagne que les résidences secondaires qui seraient mises en location par un professionnel reconnu ne seraient pas assujetties à l'initiative (V. Weber, « Les logis de vacances mis en location ne sont donc pas des résidences secondaires » in journal Le Temps du 8 mars 2012).

Cette initiative a de très lourdes conséquences pour bon nombre de régions. La législation d'exécution doit donc ne pas aller au-delà de la volonté des initiants et être aussi souple que possible afin de ne pas porter d'atteintes irréparables à l'économie des régions concernées. En outre, l'adoption de cette initiative a semé un vent de panique parmi les investisseurs qui ne savent pas si leur permis de construire délivré leur permettra effectivement de construire le logement souhaité et s'ils pourront disposer librement de celui-ci. C'est le lieu de rappeler que la Suisse n'a pas toujours été prospère et qu'elle le doit en partie à sa sécurité juridique. Aussi, celle-ci doit être sauvegardée et le projet de loi doit protéger la validité des autorisations de construire des résidences secondaires définitives délivrées entre le 11 mars et le 31 décembre 2012, ainsi que celles délivrées sur la base de l'ordonnance sur les résidences secondaires du 22 août 2012. Le régime juridique prévu pour le bâti existant au 11 mars 2012 (dans sa variante 1 sous réserve de nos remarques) doit s'appliquer également à ces constructions définitivement autorisées.

Ces projets de loi et d'ordonnance vont dans la bonne direction. Nous sommes particulièrement satisfaits d'un certain nombre d'éléments suivants qui sont importants pour nos milieux. C'est à juste titre que ces projets assimilent à des résidences principales une série de logements qui contribuent à lutter contre les lits froids et sont utiles à l'économie. Dans une variante relative au bâti existant au 11 mars 2012, ils confirment le fait qu'il pourra changer librement d'affectation, sous réserve de cas d'abus. De nouveaux logements (et pas uniquement des résidences principales) pourront être construits même dans les communes ayant atteint le seuil de 20 % de résidences secondaires. Les bâtiments traditionnels à caractère agricole, artisanal ou industriel pourront être réaffectés. La construction de résidences secondaires exploitées commercialement est prévue et ces projets prévoient la possibilité de créer des résidences secondaires dans le cadre d'un financement d'un projet hôtelier ainsi que de réaffectation des hôtels non-rentables. Ce pragmatisme est à saluer.

Cependant, il nous apparaît qu'un certain nombre de points doit encore être précisé ou modifié.

## **2. Remarques particulières**

Comme nous l'avons vu, le but des initiants est de lutter contre les lits froids. L'acceptation de cette initiative entraîne un brusque arrêt de la construction des résidences secondaires, ce qui implique une restructuration de l'économie touristique. Il est notoire que le financement de projets hôteliers est difficile et que les investissements sont importants. Aussi, afin de permettre à l'offre hôtelière de s'étoffer, ce qui contribue à lutter contre les lits froids, il est fondamental d'encourager les investisseurs.

### **a) Objet**

Alors que l'article 75b alinéa 1<sup>er</sup> de la Cst. féd. prévoit que les résidences secondaires constituent au maximum 20 % du parc de logements et de la surface brute au sol habitable de chaque commune, l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi occulte le critère de la surface brute au sol habitable, ce qui est hautement discutable.

### **b) Définition de la résidence secondaire**

S'agissant de la définition de la résidence secondaire prévue à l'article 2 du projet de loi, l'USPI Suisse aurait préféré une définition positive de la résidence secondaire, soit un logement qui n'est pas exploité économiquement (un logement occupé partiellement par les propriétaires qui n'est pas mis en location), plutôt qu'une définition négative prévoyant que les résidences secondaires sont tous les logements qui ne sont pas des résidences principales ou des logements assimilés à celles-ci. Cela étant dit, nous nous rallions au principe de la définition négative prévue dans le projet de loi. Cependant, il y a lieu de créer une catégorie supplémentaire de logements assimilés aux résidences principales, à savoir

les logements affectés à l'hébergement touristique car il s'agit de lits chauds. Ils ne doivent donc pas être comptés comme résidences secondaires. Enfin, la notion d'occupation durable utilisée à l'article 2 alinéa 3 lettres a, b, c est peu précise, il y aurait lieu de mentionner qu'il s'agit de logements occupés durablement ou régulièrement.

#### c) Tâches et compétences des cantons

L'article 3 alinéa 1<sup>er</sup> devrait préciser que « les cantons et les communes prennent les mesures propres [...] » car les communes ont aussi des compétences en la matière.

L'article 3 alinéa 2 du projet de loi oblige les cantons à prendre des mesures visant à empêcher les communes de dépasser la limite de 20 %. Cette disposition à laquelle nous ne saurions souscrire tend à imposer des restrictions à des communes qui échappent au champ d'application de la loi, ce qui excède le texte de l'initiative et porte une atteinte au fédéralisme. En effet, l'article 75b Cst. féd. précise uniquement que le taux de résidences secondaires ne doit pas excéder 20 %. Autrement dit, tant que ce seuil n'est pas atteint, la commune demeure libre d'octroyer des permis de construire des résidences secondaires. La loi fédérale ne saurait aller au-delà de ce que prévoit la Constitution fédérale.

Enfin l'article 3 alinéa 3 doit être supprimé dès lors que l'article 13 prévoit déjà que les communes et les cantons prennent les mesures nécessaires pour empêcher les abus.

#### d) Restrictions d'utilisation

L'article 7 du projet de loi se limite à autoriser, dans les communes ayant atteint le seuil de 20 %, la construction de résidences principales ainsi que les logements affectés à l'hébergement touristique, soit notamment ceux mis à disposition sur le marché dans le cadre d'une entreprise d'hébergement organisée ou au moyen de plateformes destinées au marché international. L'article 8 alinéa 3 du projet de loi prévoit que de nouvelles constructions ne peuvent être autorisées en qualité de logements affectés à l'hébergement touristique que s'il est prouvé qu'il n'existe plus de réserves pouvant être réaffectées dans des logements inoccupés et des résidences secondaires existants en zone à bâtir. Cette précision est rappelée à l'article 6 du projet d'ordonnance, ce qui n'est pas nécessaire.

S'agissant de la restriction relative aux logements affectés à l'hébergement touristique, c'est à bon droit que la construction de résidences secondaires dans le cadre d'un projet hôtelier est autorisée. Cependant, les hôtels ne sont pas les seuls acteurs du marché à lutter contre les lits froids. Les agences de location contribuent aussi à la création de lits chauds. Par conséquent, dans la mesure où un propriétaire met en location son logement, par l'intermédiaire d'une agence de location, aux prix du marché, celui-ci ne doit pas être considéré comme une résidence secondaire. Aussi, le projet de loi devrait prévoir que la notion d'entreprise d'hébergement organisé dépend de critères axés sur la performance qualitative (enregistrement sur une plateforme informatique/web reconnue, certification d'entreprise selon le label de qualité professionnel et appartenance à un système de classification des objets) et non pas se limiter à une liste d'infrastructures minimales qui présuppose l'existence d'un concept d'exploitation hôtelier. L'article 5 lettre b du projet de l'ordonnance devrait être supprimé car il exclut les agences de location professionnelles du marché de l'hébergement touristique. Par ce biais, en incluant à la fois les hôteliers et les agences de location, la lutte contre les lits froids gagnerait en efficacité, tout en assurant une certaine transparence sur le marché des locations.

La restriction prévoyant de limiter la construction de résidences secondaires en exigeant que celles-ci soient proposées au moyen de plateformes destinées au marché international rate sa cible dès lors qu'une très grande partie de la demande touristique enregistrée en Valais ou dans les alpes vaudoises provient de la Suisse. Il faudrait plutôt prévoir que les biens doivent être proposés sur une plateforme reconnue au niveau professionnel. Par ailleurs, le

rapport explicatif (p. 7) fait état que le propriétaire peut occuper son logement en règle générale trois semaines par année en haute saison. Cette restriction ne figure nulle part dans la loi et est arbitraire. Le propriétaire d'un logement qui souhaite le mettre en location doit pouvoir jouir de son bien durant toutes les vacances scolaires sans que celui-ci tombe sous le coup des restrictions appliquées aux résidences secondaires.

Ces restrictions à l'utilisation peuvent être suspendues pendant une durée déterminée lorsque la restriction d'utilisation ne peut provisoirement pas être respectée en raison de motifs particuliers tels que décès, changement de domicile ou d'état civil (art. 15 du projet de loi). Le propriétaire devra prouver qu'il a vainement recherché des personnes disposées à utiliser légalement le logement à un prix raisonnable. Les restrictions d'utilisation peuvent aussi être suspendues pour une durée illimitée, moyennant la perception d'une taxe compensatoire (art. 16 du projet de loi). L'article 10 du projet d'ordonnance prévoit la perception d'une taxe compensatoire qui pourrait s'élever jusqu'à 50 % de l'avantage perçu suite à la suspension illimitée de la restriction d'utilisation de l'habitation. Une telle taxe n'encouragera pas le propriétaire à investir dans les régions touristiques s'il sait qu'il pourrait devoir une taxe si par exemple, suite à un changement de domicile, il devait louer sa résidence principale à quelques touristes. En outre, elle rate sa cible dès lors que le propriétaire pourrait être tenté de ne rien entreprendre afin d'éviter cette taxe. Le propriétaire est aussi pénalisé injustement dès lors qu'il ne peut obtenir la suspension de la restriction que suite à un cas de rigueur où il ne peut pas utiliser le logement selon l'affectation prévue en raison d'un décès, d'un changement d'état civil ou de domicile. Enfin, cette taxe n'est pas exigée par le texte de l'initiative et exigerait un travail administratif disproportionné. Cette taxe doit donc être supprimée.

#### e) Plans d'affectation spéciaux liés à un projet

L'article 11 du projet de loi permet, comme l'actuelle ordonnance du 22 août 2012, la construction de résidences secondaires fondées sur des plans d'affectation spéciaux liés à un projet. Une variante complémentaire est proposée afin de limiter l'autorisation de telles constructions pendant les cinq ans qui suivent l'entrée en vigueur de la loi avec une possibilité de prolongation de cinq années supplémentaires. La réalisation des projets fondés sur des plans d'affectation nécessitent un certain laps de temps. La sécurité des investissements doit être garantie. Aussi, une limitation temporelle prévue dans la variante complémentaire n'est pas justifiée et risque de décourager les investisseurs potentiels. Elle doit donc être supprimée.

#### f) Bâti existant au 11 mars 2012

La garantie de la propriété ancrée à l'article 26 de la Constitution fédérale (Cst. féd.) 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). Ces principes doivent être respectés.

Le projet de loi prévoit deux variantes à l'article 12 concernant le bâti existant au 11 mars 2012. Nous soutenons la première variante qui prévoit que le changement d'affectation est libre et qui permet de légers agrandissements. L'article 7 du projet d'ordonnance limite l'agrandissement de logement existant au 11 mars 2012 à 30 % au maximum des surfaces utiles principales, mais 30 m<sup>2</sup> au plus. En outre, en dehors des zones à bâtir, les agrandissements ne sont possibles qu'à l'intérieur du volume bâti existant. De telles restrictions sont arbitraires et portent une grave atteinte au principe de la garantie de la propriété. Il serait préférable d'interdire tout agrandissement qui crée une nouvelle unité de logement. En outre, l'article 12 alinéa 5 prévoit que si des logements créés selon l'ancien droit sont modifiés de façon telle qu'il en résulte des logements supplémentaires, ceux-ci (et non celles-ci) sont soumises aux restrictions d'utilisation. Or, il y aurait lieu de remplacer le terme « modifiés » par « agrandis » dès lors que si la surface du logement ne change pas,

les volumes restant les mêmes, les restrictions ne se justifient pas. Par ailleurs, comme relevé en page 2 sous chiffre 1, cette disposition ne doit pas se limiter au bâti existant au 11 mars 2012, mais doit s'appliquer à toutes constructions et/ou autorisations de construire des résidences secondaires définitives au 31 décembre 2012. L'alinéa 1 doit donc être modifié en conséquence.

Enfin, les compétences des cantons et des communes ne doivent pas être restreintes dans un domaine où précisément les spécificités locales sont à prendre en considération. Seuls ceux-ci sont les plus à même d'adopter les mesures appropriées. Par conséquent, le projet de loi ne devrait pas imposer aux cantons et aux communes de prendre des mesures nécessaires pour empêcher les abus, ceux-ci doivent rester libres de prendre les mesures qu'ils estiment nécessaires (art. 13 du projet de loi).

La deuxième variante limite le changement d'affectation du bâti existant au 11 mars 2012 aux cas de transferts de domicile pour certains motifs (décès, changement de domicile ou d'état civil approuvé avant le 11 mars 2012) et lorsqu'il s'agit d'un bâtiment d'habitation protégé en tant que monument culturel. En outre, cette deuxième variante n'autorise pas les agrandissements du bâti existant. De telles limitations sont disproportionnées, vont au-delà de la volonté des initiants et portent une atteinte très grave à la garantie de la propriété et aux droits acquis. En outre, l'attractivité des régions structurellement faibles risquent d'être durablement compromise dès lors qu'aucun acquéreur ne placera son épargne dans un logement qui sera très difficile à revendre en raison d'une faible demande. Par conséquent, nous ne soutenons pas cette deuxième variante.

#### g) Mesures administratives et peines privatives de liberté

Des mesures administratives pourront être prises à l'encontre du propriétaire qui n'utiliserait pas le logement conformément aux restrictions d'utilisation (art. 19 du projet de loi). Par exemple, l'autorité pourrait impartir un délai au propriétaire afin qu'il utilise son logement conformément à son affectation. S'il ne devait pas obtempérer, l'autorité lui interdirait son utilisation et mettrait le logement sous scellés. L'autorité pourrait louer, de son propre chef et en respectant la restriction d'utilisation, un logement non utilisé conformément à son affectation. Un tel dispositif est clairement disproportionné, constitue une grave atteinte au droit de la propriété privée et implique un trop lourd appareil administratif. En effet, le propriétaire de son 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 19 alinéa 4 doit être supprimée dès lors que les employés des autorités compétentes ne sauraient être des auxiliaires des procureurs.

Aux articles 23ss du projet de loi, des peines privatives de liberté pouvant aller jusqu'à trois ans d'emprisonnement sont prévues pour les propriétaires qui enfreindraient les restrictions d'utilisation de leur habitation. L'autorité fédérale justifie une telle peine 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. Au surplus, le sursis étant la règle dans le code pénal, le propriétaire ne sera pas emprisonné, ce qui ne le dissuadera pas. Aussi, une peine pécuniaire est plus appropriée.

#### h) Dispositions transitoires et finales

L'article 25 alinéa 2 prévoit que lorsque la proportion de résidences secondaires descend à 20 % ou en-dessous, les restrictions d'utilisation subsistent. Or, dans la mesure où le seuil des 20 % n'est plus atteint, les restrictions doivent être radiées d'office.

En outre, il y a lieu de garantir les droits acquis de celui qui est au bénéfice d'une autorisation de construire une résidence secondaire et de celui qui a construit un logement dans une commune n'ayant pas atteint le seuil de 20 % de résidences secondaires et qui serait ultérieurement soumise aux restrictions dès lors qu'elle aurait dépassé ce taux. En effet, le propriétaire d'un tel logement ou le détenteur d'une telle autorisation dans une commune n'ayant pas atteint le seuil de 20 % doit avoir la garantie qu'il pourra disposer librement de son bien ou de sa parcelle, même si la commune devait ultérieurement atteindre le seuil de 20 %, au même titre que le propriétaire d'un logement bâti avant le 11 mars 2012 ou détenteur d'un permis de construire d'une résidence secondaire définitif au 31 décembre 2012 (selon la variante 1 de l'article 12 que nous soutenons, sous réserve de nos remarques).

### 3. Conclusions

Dans l'ensemble, nous trouvons les projets de loi et d'ordonnance satisfaisants, ils tiennent compte des revendications des initiants et des préoccupations des milieux immobiliers, sous réserve des remarques qui précèdent.



En vous remerciant de l'attention que vous porterez à notre position, nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de notre considération distinguée.

**UNION SUISSE DES PROFESSIONNELS  
DE L'IMMOBILIER**

Le secrétaire

  
Frédéric Dovat