

07.062

Message

concernant la modification de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (mesures d'accompagnement liées à l'abrogation de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger)

du 4 juillet 2007

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons par le présent message un projet de modification de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (mesures d'accompagnement liées à l'abrogation de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger), en vous proposant de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

4 juillet 2007

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Micheline Calmy-Rey
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

L'abrogation de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (Lex Koller) doit être assortie d'une modification de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Selon cette modification, les cantons sont tenus de désigner dans leur plan directeur les territoires présentant une concentration élevée de résidences secondaires et de mettre en place des mesures de régulation dans ces territoires.

Avec l'abrogation envisagée de la Lex Koller, il faut s'attendre à un accroissement de la demande de résidences secondaires et à une augmentation de la construction dans ce secteur. Une concentration trop élevée risque de porter atteinte à la qualité des paysages qui constituent le capital touristique des régions de montagne. Pour préserver l'attrait du paysage, il convient donc de réguler la construction de résidences secondaires. Le Conseil fédéral propose par conséquent de lier l'abrogation de la Lex Koller à la mise en place de mesures d'accompagnement.

Les cantons sont appelés à désigner dans leur plan directeur les territoires où des mesures particulières doivent être prises en vue de maintenir une proportion convenable de résidences principales et de résidences secondaires. Compte tenu du principe de subsidiarité, la Confédération se limite à élaborer des prescriptions cadres qui obligent les cantons à intégrer la problématique des résidences secondaires dans leur planification directrice. Pour autant que la nécessité d'une intervention soit réelle, le choix des mesures et leur mise en œuvre incombent aux cantons.

La solution de passer par la planification directrice cantonale garantit que les mesures estimées nécessaires tiennent compte de la situation spécifique de chaque canton et sont harmonisées avec les objectifs cantonaux de développement de l'urbanisation, de l'économie et du paysage. Comme cette solution fait appel à des instruments et procédures d'aménagement du territoire qui ont fait leurs preuves, la mise en œuvre nécessite seulement l'engagement de moyens modestes. Cette approche garantit le respect du principe constitutionnel d'une utilisation mesurée du sol. En outre, l'introduction de mesures de régulation de la construction de résidences secondaires selon une coordination régionale et supracantonale permet d'éviter des situations de concurrence malvenues et le simple déplacement des problèmes.

Message

1 Les grandes lignes du projet

1.1 Contexte

1.1.1 Effets de l'abrogation de la Lex Koller sur la demande de résidences secondaires

Selon le recensement fédéral de la population 2000, 11,8 % de tous les logements sont habités temporairement. Ce taux varie considérablement d'un canton à l'autre et dépasse dans les cantons touristiques des pourcentages de 30 % (cf. annexe, tableau 1), et même de 50 % dans plusieurs communes touristiques (cf. annexe, tableau 2). De 1980 à 2000, les logements habités temporairement ont augmenté de 75,3 % , un taux de croissance nettement supérieur à celui du parc total de logements qui n'a crû que de 32,2 %.

Suite à l'abrogation de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (appelée Lex Koller dans ce qui suit), il faut s'attendre à une augmentation sensible de la demande de résidences secondaires, en particulier dans les régions touristiques. On ne dispose pas de données précises sur la part des résidences secondaires en propriété étrangère. Il faut par conséquent se contenter des données sur l'épuisement des contingents autorisés en application de la Lex Koller pour l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger. Le taux d'épuisement des contingents s'est élevé dans les années nonante et oscille depuis 1996 entre 88 % et 99,5 %.¹

Dans les régions urbaines situées en dehors des régions touristiques traditionnelles, les taux de résidences secondaires restent à un niveau comparativement modeste. Ils ont toutefois considérablement augmenté entre 1980 et 2000 (cf. annexe, tableau 1). Les mutations structurelles dans le domaine de l'économie continueront d'entraîner pour un nombre toujours plus grand de personnes actives, un allongement des distances entre le lieu de travail et le domicile ou l'éloignement des lieux de travail des partenaires actifs d'un même ménage. Malgré l'aménagement d'infrastructures de transport et la réduction des temps de trajet, ces facteurs devraient contribuer à moyen terme à une augmentation de la demande de résidences secondaires dans les villes.

Il faut s'attendre à une augmentation de la demande dans les communes qui soumettent l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger à des restrictions plus strictes en application de l'art. 13 de la Lex Koller. Avec l'abrogation de la Lex Koller, ces réglementations deviendront caduques par défaut de base juridique. A l'heure actuelle, l'acquisition de logements de vacances par des personnes à l'étranger n'est pas autorisée dans les nombreuses communes qui ne sont pas considérées comme des stations touristiques au sens de la Lex Koller. Il est difficile d'estimer aujourd'hui les possibles développements de la demande de résidences secondaires dans ces communes après l'abrogation de la Lex Koller.

¹ Pour des informations complémentaires, cf. Message du 4 juillet 2007 sur l'abrogation de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger, FF **2007** 5455.

1.1.2 Avantages et inconvénients des résidences secondaires

Selon l'Office fédéral de la statistique, les appartements de vacances représentent au niveau national environ un quart des nuitées.² La valeur ajoutée créée par le secteur des logements de vacances oscille entre 1,5 et 2 milliards de francs.³ Les appartements de vacances constituent par conséquent un volet important de l'offre touristique suisse.

Cependant, le taux d'occupation des logements de vacances est très faible et oscille entre 15 et 20 % selon les différentes sources de données⁴. Le taux d'occupation des logements qui ne sont pas loués à des tiers est particulièrement faible, ce qui est le cas de la majorité des logements de vacances en Suisse. On table sur une occupation d'environ 5 semaines par année. Selon le micro recensement 2005 sur le comportement de la population en matière de transports, l'utilisation de logements de vacances en propre est estimée à quelque 8 semaines par année, mais ce micro recensement tient seulement compte des appartements de vacances de la population suisse⁵, dont on peut supposer qu'elle occupe ses logements de vacances plus souvent que des personnes à l'étranger.

Le nombre croissant d'appartements de vacances est à mettre en regard avec la diminution des lits d'hôtel. Dans les régions touristiques renommées, les fermetures d'hôtels ou leur transformation en résidences de vacances sont en augmentation. A moyen terme, une offre hôtelière insuffisante devient source de problèmes pour une région touristique. Il en résulte un déficit d'infrastructures pour l'accueil de conférences ou les voyages de groupe qui contribuent, en particulier pendant la basse saison, à une meilleure occupation et à la renommée d'une destination. De plus, une destination sans offre hôtelière adéquate attirera difficilement l'attention de nouveaux hôtes ne faisant pas partie d'un cercle d'habités. En outre, des hôtes dans un appartement de vacances dépensent en général moins d'argent que des hôtes dans un hôtel et les retombées sur la création d'emplois dans la région sont moins importantes.

Les résidences secondaires ont des retombées positives sur l'économie régionale essentiellement durant leur construction. Elles génèrent un certain volume d'affaires dans le secteur de la construction et du second œuvre. Toutefois, cet avantage n'est que de courte durée et n'a pas forcément de portée régionale car les travaux ne sont pas tous confiés à des entreprises de la région.

Une forte demande de résidences secondaires conduit à une augmentation excessive des prix du marché immobilier et locatif. Les logements attrayants et accessibles se raréfient pour la population locale. De plus, les communes sont confrontées à un surcoût considérable des infrastructures communales qu'elles doivent adapter aux périodes d'occupation maximale des résidences secondaires qui, dans le meilleur des

² Office fédéral de la statistique, 2003, Hôtellerie et parahôtellerie en Suisse, offre et demande 2002, Neuchâtel.

³ Fédération suisse du tourisme, FST, 2004, Le tourisme suisse en chiffres, Berne.

⁴ Bieger, Thomas/Beritelli, Pietro/Weinert, Robert, 2005, HotBeds, Überwindung sozio-ökonomischer Barrieren bei der Vermietung von privatem Wohneigentum in Schweizer Tourismusregionen, Rapport scientifique, St.-Gall.

⁵ Office fédéral de la statistique, Office fédéral du développement territorial; Micro recensement 2005 en matière de transports, exploitation des données par l'Office fédéral du développement territorial.

cas, correspondent seulement à quelques semaines par année. Ces coûts sont à la charge des contribuables locaux.

Du point de vue de l'aménagement du territoire, les problèmes majeurs sont la consommation élevée de surface urbanisée et le mitage du paysage par des résidences secondaires. La consommation de surface urbanisée par lit devrait être plus élevée dans les résidences secondaires que dans l'hôtellerie, même si on inclut les installations telles que les parcs, les locaux de conférence et le logement du personnel. L'augmentation de la proportion de lits de résidences secondaires entraîne donc tendanciellement une consommation de surface urbanisée plus élevée par lit pour une diminution de la valeur ajoutée moyenne par lit.

La multiplication de résidences secondaires entraîne le mitage de paysages de valeur et ternit l'attrait des sites et de l'habitat dans les régions touristiques. Les paysages attractifs constituent le capital du tourisme suisse et, à moyen terme, l'accroissement du parc de résidences secondaires entame ce capital et porte atteinte à la compétitivité du tourisme suisse.

1.1.3 Les raisons d'une nouvelle réglementation

Aujourd'hui, la Lex Koller constitue le seul moyen pour la Confédération d'avoir une influence directe dans le domaine de la construction de résidences secondaires. Certes, cette loi n'a pas été édictée au premier chef pour réguler la construction de résidences secondaires, mais elle a contribué, en particulier dans les régions touristiques renommées, à freiner le boom de la construction. La Lex Koller n'apporte pas de solution satisfaisante au problème de la régulation des résidences secondaires. Elle est insuffisante et discriminatoire du fait qu'elle ne porte que sur la demande étrangère. Cette loi n'est plus adaptée à notre époque et doit être abrogée.⁶ Dans les régions touristiques, il faut s'attendre, par conséquent, à une augmentation de la demande de résidences secondaires et à un accroissement de la construction dans ce secteur.

Selon une étude de l'Office fédéral du développement territorial, les communes touristiques présentent un taux supérieur à la moyenne de zones à bâtir non construites par habitant.⁷ Si aucune mesure n'est prise, les zones urbanisées ne tarderont pas à atteindre une extension considérable dans ces communes. Compte tenu de la consommation élevée de surface urbanisée qu'elle induit, de la dégradation du paysage qui en découle et du faible taux d'occupation des résidences secondaires (cf. ch. 1.1.2), cette évolution est incompatible avec le principe constitutionnel d'une utilisation mesurée du sol.

L'attrait touristique d'une destination ne dépend pas seulement des atouts d'une commune particulière, mais d'une région entière. Cet élément est pris en compte également dans l'approche suivie par Suisse tourisme en matière de marketing touristique. Ainsi, une commune ne profite que de manière limitée de mesures de régulation prises individuellement et auxquelles les communes voisines renoncent. De plus, les problèmes sont simplement déplacés lorsque chaque commune ou

⁶ Message du 4 juillet 2007 sur l'abrogation de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger, FF 2007 5455.

⁷ Office fédéral du développement territorial ARE, 2005, Rapport 2005 sur le développement territorial, Berne.

canton fait cavalier seul. Ces dernières années, quelques communes ont reconnu la nécessité d'agir et introduit des mesures de régulation de la construction de résidences secondaires ou préparent des mesures allant dans ce sens. Il s'agit toutefois de solutions de portée locale. La Confédération doit encourager les cantons à prendre des mesures au niveau régional et supracantonal qui puissent assurer un développement territorial équilibré et coordonné.

En tant que secteur essentiel de l'économie et des exportations au niveau national et régional, le tourisme joue un rôle primordial, raison pour laquelle il bénéficie de mesures d'encouragement de la Confédération (crédits en faveur de l'hôtellerie, Innotour, réduction du taux de TVA pour les prestations de l'hôtellerie). Pour conduire une politique touristique conséquente, la Confédération ne peut pas admettre une dégradation du capital du tourisme suisse – à savoir l'attrait des paysages alpins – par la multiplication de résidences secondaires. Il est par conséquent nécessaire d'inciter les cantons à réguler la construction de résidences secondaires dans le cadre de leur plan directeur.

1.1.4 Historique

Depuis le refus de l'entrée de la Suisse dans l'espace économique européen (EEE) en 1992, des voix qui demandent l'abrogation, ou du moins l'assouplissement, de la LFAIE se sont fait entendre de diverses parts; une commission d'experts a dès lors été instituée⁸. Dans son rapport⁹, cette dernière arrive à la conclusion que les cantons et les communes doivent prendre, en cas d'abrogation de la LFAIE, des mesures d'accompagnement en matière d'aménagement du territoire et, au besoin, également en droit fiscal, afin de parer aux développements non désirés dans le domaine de la construction des résidences de vacances et secondaires. La Confédération devrait donc édicter des prescriptions cadres qui garantissent que les cantons et les communes prendront les mesures nécessaires.

Parallèlement aux travaux conduits par cette commission d'experts, le Conseil fédéral a alors proposé d'assouplir cette loi sans toutefois remettre en cause son noyau dur (notamment le contingentement des logements de vacances pour les personnes à l'étranger). Ce projet a été rejeté lors de la votation populaire du 25 juin 1995 par 53,6 % de non. Compte tenu de ce résultat, l'étude des mesures préconisées dans le rapport de la commission d'experts n'a pas été poursuivie.

En 2002, le groupe radical-démocratique PRD a déposé une motion, classée en 2004, qui charge le Conseil fédéral de préparer un projet d'abrogation de la Lex Koller. Dans le message du 28 mai 2003 concernant une modification de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger, le Conseil fédéral a souligné qu'il était nécessaire, parallèlement à l'abrogation de cette loi, d'étudier des mesures de remplacement, en particulier dans le droit de l'aménagement du territoire, et a chargé le DETEC de faire le tour des solutions envisageables. Un projet de mesures d'accompagnement relevant de la loi fédérale sur

⁸ Message du 4 juillet 2007 sur l'abrogation de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger, FF **2007** 5455, ch. 1.4.

⁹ Rapport de la Commission d'experts chargée d'examiner les conséquences d'une abrogation de la loi sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger. Remis au DFJP en avril 1995.

l'aménagement du territoire a été mis en consultation du 10 novembre 2005 au 28 février 2006. Le 22 novembre 2006, au vu des résultats de la procédure de consultation¹⁰, le Conseil fédéral a chargé le DETEC d'élaborer un projet allant dans le sens de ce premier projet et de préparer le présent message.

1.2 Solutions étudiées

Parmi les mesures d'accompagnement envisageables simultanément à l'abrogation de la Lex Koller, trois variantes ont été examinées: un contingentement des résidences secondaires au niveau national, des mesures fiscales et une réglementation passant par les plans directeurs cantonaux.

La Confédération ne dispose pas de la compétence nécessaire à l'introduction d'un contingentement de la construction et de la vente de résidences secondaires. De plus, une telle réglementation aurait pour effet de restreindre considérablement la marge de manœuvre des cantons et des communes et rendrait difficile la recherche de solutions régionales adaptées. Du fait de la mise en place de nouvelles procédures, cette mesure nécessiterait un surcroît considérable de bureaucratie. Cependant, le contingentement peut constituer une solution appropriée au niveau cantonal ou communal. Il est loisible aux cantons et aux communes de le prévoir. Le droit fédéral ne s'y oppose pas.

Plusieurs expertises¹¹ effectuées dans le cadre de l'élaboration du paquet fiscal rejeté par le peuple le 16 mai 2004 sont arrivées à la conclusion que le prélèvement par la Confédération d'un impôt sur les résidences secondaires ne serait pas conforme à la Constitution. L'introduction d'une imposition des résidences secondaires au niveau cantonal est néanmoins envisageable sous réserve de l'interdiction constitutionnelle d'une double imposition par les cantons (art. 127, al. 3 Cst). Il faut par ailleurs se demander si une imposition des résidences secondaires est une mesure d'accompagnement adéquate. En particulier dans les sites touristiques prestigieux où on s'attend à une pression exacerbée de la demande, la clientèle intéressée dispose d'une très forte capacité financière. Un tel impôt parviendrait difficilement à la dissuader d'acheter une résidence secondaire.

Du fait que le plan directeur cantonal est un instrument qui a fait ses preuves pour assurer la coordination du développement territorial, il semble naturel de l'utiliser pour maîtriser le problème des résidences secondaires (cf. ch. 1.3). Cette approche permet de garantir une vision d'ensemble et coordonnée au niveau national de la politique des résidences secondaires. De plus, elle laisse aux cantons une grande latitude pour trouver des solutions adaptées aux conditions locales. Parmi les trois

¹⁰ Rapport sur les résultats de la consultation sur la modification de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (mesures d'accompagnement liées à l'abrogation de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger), mai 2006, http://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/documents/1202/Ergebnisbericht_f.pdf

¹¹ Cagianut, Francis/Cavelti, Ulrich, 2003, Gutachten über die Verfassungsmässigkeit der vom eidgenössischen Parlament beschlossenen Vorschriften im Bundesgesetz über die Änderung von Erlassen im Bereich der Ehe- und Familienbesteuerung, der Wohneigentumsbesteuerung und der Stempelabgaben, 20 juin 2003; Office fédéral de la justice, 2000, Gutachten zum Systemwechsel bei der Besteuerung des selbstgenutzten Wohneigentums, 14 janvier 2000; Athanas, Peter/Bürgy, Dominik, 2004, Gutachten zur Zweitwohnungsbesteuerung gemäss Steuerpaket 2001, avril 2004.

variantes étudiées, cette solution est la plus appropriée et peut être mise en œuvre sans nécessiter de bureaucratie excessive. Elle fait donc l'objet du présent message.

1.3 La nouvelle réglementation proposée

Une modification de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire est proposée pour obliger les cantons à désigner dans leur plan directeur cantonal les territoires où des mesures particulières doivent être prises en vue de maintenir une proportion convenable de résidences principales et de résidences secondaires. Les cantons définiront en collaboration avec les communes concernées les objectifs et les mesures à mettre en œuvre dans ces sites. Fondé sur la répartition des compétences en matière d'aménagement du territoire prévue par l'art. 75 Cst., le rôle de la Confédération est limité à l'élaboration d'une prescription cadre. Il appartient aux cantons de définir les mesures qu'ils prennent et celles dont ils entendent déléguer la mise en œuvre aux communes. Cela leur laisse le choix de mesures différenciées et adaptées aux données locales. Il peut s'agir par exemple de la fixation de quotas ou de contingents, de la délimitation de zones affectées principalement aux résidences principales ou secondaires dans les plans d'affectation, de coefficients minimums d'utilisation du sol, de taxes compensatoires ou encore de mesures fiscales ou de politique foncière.

La modification de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire proposée nécessite une adaptation du plan directeur cantonal dans les cantons concernés. Le cas échéant, une adaptation du plan d'affectation communal sera également nécessaire selon l'approche préconisée par chaque canton. Les cantons et les communes doivent par conséquent disposer d'un délai de trois ans à compter de l'entrée en vigueur de la révision de la loi. Pour éviter une période de vide législatif qui pourrait entraîner un boom de la construction de résidences secondaires, l'abrogation de la Lex Koller ne doit intervenir qu'après expiration de ce délai, soit trois ans après l'entrée en vigueur de la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire.¹² Dans les dispositions transitoires, il est également prévu que les communes n'ayant pas encore arrêté de mesures à l'expiration de ce délai de trois ans ne pourront autoriser aucune nouvelle résidence secondaire aussi longtemps que les mesures nécessaires n'auront pas été prises.

Pour soutenir les cantons et les communes dans leur mise en œuvre, l'administration fédérale prévoit de constituer un groupe de travail composé de représentants des offices fédéraux compétents et des cantons les plus concernés. Ce groupe sera chargé d'élaborer des recommandations pour la mise en œuvre des mesures d'accompagnement relatives à l'aménagement du territoire et d'assurer la coordination. A titre de recommandations, une aide à la mise en œuvre proposera notamment des critères et des valeurs-limites utiles pour la désignation des secteurs qui nécessitent une réglementation spéciale des résidences secondaires. Elle devra également indiquer quelles mesures cantonales et communales sont efficaces et dans quelles circonstances celles-ci le sont. Ces éléments pourraient être précisés par voie d'ordonnance dans le cas où de telles recommandations s'avéreraient insuffisantes.

¹² Message du 4 juillet 2007 sur l'abrogation de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger, FF 2007 5455.

L'objectif de la nouvelle réglementation proposée consiste à obliger les régions concernées à maîtriser la construction de résidences secondaires au moyen du plan directeur cantonal. Cela permettra d'atténuer les conséquences non désirées de l'abrogation de la Lex Koller sur le marché des résidences secondaires sans toutefois restreindre la compétence des cantons en matière d'aménagement du territoire.

1.4 Justification et appréciation de la solution proposée

1.4.1 Arguments en faveur de la solution proposée

La solution préconisée présente l'avantage décisif d'instaurer l'égalité de traitement entre demande intérieure et étrangère; elle permet de mettre fin à la discrimination des étrangers qui découle de la Lex Koller. De plus, cette approche s'intègre aux instruments et procédures d'aménagement du territoire existants, qui ont fait leurs preuves, et permet une mise en œuvre avec des moyens relativement simples qui ne nécessitent pas de bureaucratie supplémentaire.

L'intégration des mesures à la planification directrice cantonale en tant qu'instrument de maîtrise du développement territorial garantit que la problématique des résidences secondaires sera intégrée à une vision d'ensemble des possibilités et des perspectives de développement touristique des cantons, puis harmonisée avec les objectifs cantonaux de développement de l'urbanisation, de l'économie et du paysage. Cela garantit une approche coordonnée du développement des régions touristiques qui permet d'éviter des situations non souhaitées de report des problèmes ou de concurrence. Par ailleurs, le plan directeur cantonal crée les conditions favorables à une réglementation coordonnée au niveau supracantonal car la collaboration entre cantons est obligatoire pour l'établissement ou l'adaptation des plans directeurs cantonaux.

La solution proposée n'oblige à agir par le biais de l'aménagement du territoire que lorsque cela est effectivement nécessaire. Comme le réexamen périodique des plans directeurs est l'occasion d'examiner s'il est nécessaire d'intervenir dans le domaine des résidences secondaires, le projet garantit que chaque canton identifiera en temps utile une situation problématique et pourra prendre les mesures nécessaires. Il se pourrait en effet que la demande de résidences secondaires se déplace et touche des territoires dans lesquels une intervention ne se justifie pas à l'heure actuelle. Cette possibilité ne peut pas être exclue dans les zones urbaines où les taux de résidences secondaires sont en augmentation.

La solution proposée laisse aux cantons une grande latitude pour trouver des solutions adaptées aux conditions locales. Par le biais de l'approbation des plans directeurs et du rapport sur l'état des travaux relatifs au plan directeur au sens de l'art. 9, al. 1, de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT; RS 700.1), la Confédération dispose de suffisamment de possibilités de coordonner l'application de ces mesures dans les cantons et d'assurer la cohérence avec les objectifs et les principes de la politique d'organisation du territoire de la Confédération.

1.4.2 Avis et réponses donnés lors de la consultation précédant les débats parlementaires

Tous les cantons, 10 partis politiques, 43 organisations, 4 particuliers et 2 communes ont rendu une réponse sur l'objet mis en consultation. La modification proposée de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire a été saluée par une majorité de participants à la consultation et a été bien accueillie par les deux tiers des cantons. Le PS et les Verts, ainsi que plusieurs organisations réclament des mesures plus énergiques. Certaines réponses expriment même un refus de l'abrogation de la Lex Koller tant que des mesures d'accompagnement plus énergiques ne sont pas prévues. Certains participants proposent un contingentement des résidences secondaires au niveau national. A ces réponses positives s'oppose une forte minorité, qui plaide pour une abrogation de la Lex Koller sans mesures d'accompagnement. Partagent cet avis: 9 cantons, notamment les Grisons et le Valais, le PRD, le PDC, l'UDC et le PLS ainsi que diverses organisations, actives en particulier dans l'économie et l'immobilier.

1.5 Coordination des tâches et des finances

Du fait que la solution proposée est intégrée aux instruments et procédures existants tant au niveau fédéral que pour la mise en œuvre dans les cantons et les communes, seule une très légère augmentation des dépenses est attendue. Aucun coût supplémentaire n'est à attendre pour la Confédération.

1.6 Droit comparé et rapport avec le droit européen

1.6.1 Droit comparé

Les résultats d'une enquête sélective montrent que plusieurs pays voisins ont pris des mesures en vue de maîtriser la construction de résidences secondaires.

Dans le Bade-Wurtemberg, de nombreuses communes touristiques font usage du droit qui leur a été conféré de prélever un impôt sur les résidences secondaires au titre d'impôt local sur le luxe. Cet impôt local se rapporte aux dépenses dépassant le cadre de la satisfaction des besoins vitaux généraux et concerne, par conséquent, les résidences secondaires. En outre, les communes touristiques prélèvent souvent des taxes de séjour, en général sous la forme d'un forfait annuel.

En Bavière, les communes à vocation essentiellement touristique peuvent soumettre à autorisation la constitution ou la division de la propriété de logements afin d'empêcher la prolifération de résidences secondaires. De plus, les communes peuvent conclure des contrats d'urbanisation permettant de garantir la couverture des besoins de logements de la population locale.

En Italie, il n'existe pas de base légale au niveau national ou régional. Il est loisible aux communes de prévoir des mesures de réglementation de la construction de résidences secondaires dans leurs plans d'aménagement ou de réserver certaines zones à des logements de vacances.

La Conférence autrichienne pour l'organisation du territoire (ÖROK) recommande aux communes essentiellement tributaires d'activités touristiques de n'autoriser les logements de vacances que dans les zones prévues à cet effet. Les Länder sont en outre invités à élaborer une réglementation plus restrictive dans les secteurs qui posent problème. La décision de prévoir de telles mesures incombe toutefois aux Länder et aux communes.

Dans le Land du Vorarlberg, la construction ou l'utilisation de résidences secondaires n'est possible que dans les zones prévues à cet effet et avec l'autorisation de la commune concernée. Font exception les régions qui ne sont pas confrontées à une demande considérable de logements de vacances. Font exception également les logements utilisés par le propriétaire comme résidence principale pendant plus de cinq ans. Ces résidences peuvent être utilisées comme logements de vacances par le propriétaire, les membres de sa famille et ses héritiers. Dans la pratique, les communes usent de façon très restrictive de cette réglementation en place depuis 1973, si bien que le nombre de logements de vacances reste limité.

Le Land du Tyrol a adopté une réglementation qui instaure des quotas. Selon ces prescriptions, des résidences de loisirs ne peuvent être construites que dans les zones prévues à cet effet par la commune et dans les limites du contingent fixé par la commune pour la zone concernée. Cette réglementation tyrolienne s'avère être très efficace.

Ces exemples mettent en évidence la pluralité des approches de la problématique des résidences secondaires. L'élément le plus frappant est certainement la sévérité des réglementations instaurées avec succès en Autriche.

1.6.2 Rapport avec le droit européen

Les mesures visant à mieux maîtriser le développement des résidences secondaires sur tout ou partie du territoire national correspondent aux objectifs généraux de la politique suivie par les Etats européens en matière de développement durable du territoire.

1.7 Mise en œuvre

L'élaboration et l'adaptation des plans directeurs cantonaux sont de compétence cantonale, raison pour laquelle l'adaptation des plans directeurs cantonaux prévue par la modification proposée est elle aussi l'affaire des cantons. Le Conseil fédéral examine dans le cadre de la procédure d'approbation des plans directeurs cantonaux si les cantons appliquent convenablement cette disposition et si la coordination entre les cantons est effective. Comme le plan directeur est un instrument existant, qui a fait ses preuves, aucun problème particulier de mise en œuvre n'est à craindre.

Dès lors que le droit fédéral s'en tient à des dispositions cadres et qu'il recourt à l'instrument bien connu du plan directeur cantonal, il ne devrait en principe pas être nécessaire de le préciser par voie d'ordonnance. La notion de «proportion convenable» de l'art. 8, al. 2 est certes un concept juridique indéterminé; mais il devrait suffire d'en préciser les contours dans le cadre du guide d'application prévu (cf. ch. 1.3 ci-dessus). Quant à la disposition transitoire, elle ne saurait faire l'objet de

dispositions d'exécution dès lors que son application est limitée dans le temps; au demeurant, elle est suffisamment claire et précise par elle-même.

La mise en œuvre par les cantons nécessite une base de données statistique fiable. Pour l'année 2000, il a été possible de faire référence aux chiffres relatifs aux logements habités temporairement, fournis par le recensement fédéral de la population. Dans le futur, la saisie de ces données ne sera pas poursuivie sur la base du recensement fédéral, mais sur celle d'un registre. Le projet de liaison entre le Registre fédéral des bâtiments et logements et le registre de la population ainsi que le recensement révisé des logements vides permettra de disposer de données fréquemment relevées et couvrant l'ensemble du territoire sur les logements habités en permanence, temporairement occupés ou vides. Ces données ne seront toutefois disponibles que lorsque l'harmonisation des registres sera totalement achevée et que le recensement des logements vides aura été restructuré sur la base du Registre fédéral des bâtiments et logements. Au niveau communal, les communes disposent d'autres sources de données, notamment les décomptes de taxes de séjour ou le registre fiscal.

2 Commentaire des dispositions

2.1 Modification de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire; art. 8, al. 2 (*nouveau*)

Le droit fédéral doit faire obligation aux cantons de désigner, dans leur plan directeur, les territoires dans lesquels le nombre de résidences secondaires est susceptible de compromettre un développement équilibré du territoire. Dans le respect du caractère de loi-cadre de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire ainsi que de l'autonomie des cantons, la disposition proposée se borne à fixer une règle générale, mais néanmoins impérative, qui oblige les cantons à rechercher des solutions de régulation de la construction de résidences secondaires au niveau de la planification directrice. Elle laisse aux cantons, voire aux communes, le choix des mesures les plus appropriées en fonction des circonstances régionales et locales. Quant à la Confédération, il lui incombera de s'assurer, dans le cadre de la procédure d'approbation des plans directeurs (cf. art. 11 LAT), que les cantons confrontés à de tels problèmes ont effectivement arrêté les mesures nécessaires.

2.2 Dispositions transitoires de la modification de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire

Les cantons et les communes concernés disposeront, pour procéder aux adaptations des plans directeurs cantonaux là où elles s'imposent, ainsi que pour mettre en vigueur d'autres mesures éventuelles, que ce soit au niveau cantonal ou communal, d'un délai de trois ans à compter de l'entrée en vigueur de l'adaptation du droit de l'aménagement du territoire. Laisser une période de vide législatif pourrait favoriser une multiplication malvenue des résidences secondaires, en particulier dans les régions touristiques prestigieuses. Pour éviter cela, il faut s'assurer que les mesures d'accompagnement relevant de l'aménagement du territoire puissent déployer leurs effets dès l'entrée en vigueur de l'abrogation de la Lex Koller. Cette abrogation ne doit donc intervenir que trois ans après l'entrée en vigueur de la présente modifi-

cation de la loi. De cette façon, on assure la coordination dans le temps entre l'abrogation de la Lex Koller et la présente modification de la LAT.

Afin que ce délai soit effectivement respecté et à défaut d'autre sanction possible envers les cantons et communes qui n'auraient pas arrêté les mesures d'aménagement du territoire nécessaires en temps voulu, il faut prévoir que la construction de résidences secondaires et la transformation de résidences principales ou d'hôtels en résidences secondaires ne pourront plus être autorisées lorsque les mesures qu'appelle le droit fédéral n'auront pas été arrêtées à l'échéance du délai prescrit. A partir de cette date, les autorisations de nouvelles résidences secondaires seraient bloquées dans les cantons et les communes faisant preuve de négligence, jusqu'à ce que les dispositions nécessaires soient prises.

Aux yeux du Conseil fédéral, cette disposition est à la fois nécessaire et adéquate; il y a donc lieu de la maintenir en dépit des objections soulevées dans le cadre de la consultation. Si l'on veut éviter que l'abrogation de la Lex Koller débouche sur un vide législatif, il est impératif que les mesures d'accompagnement relevant de l'aménagement du territoire déploient leurs effets dès l'entrée en vigueur de cette abrogation. Et imposer un délai n'a de sens que si son non respect est assorti d'une sanction. Quant à l'atteinte qu'une telle réglementation porte à la garantie de la propriété, voire à la liberté économique, elle n'a rien d'exorbitant par rapport à d'autres contraintes justifiées par les nécessités de l'aménagement du territoire et sa conformité à la Constitution n'est pas douteuse (cf. ch. 5.1 ci-après).

Une solution plus sévère pourrait être de bloquer les autorisations de nouvelles résidences secondaires dès l'entrée en vigueur de la modification de la LAT; sans doute la plus sûre et la plus efficace, cette solution serait toutefois excessivement rigoureuse. Lors de la consultation, le délai de trois ans a souvent été jugé trop court, bien que certains l'ont aussi estimé convenable voire trop long. Face à la nécessité d'agir sans retard et d'éviter un report excessif de l'entrée en vigueur de l'abrogation de la Lex Koller, le délai proposé apparaît comme le plus approprié. Il contraint certes les autorités concernées à agir rapidement; mais l'objectif est tout à fait réalisable dès lors qu'il s'agit d'apporter une modification circonscrite à l'instrument bien maîtrisé qu'est le plan directeur cantonal et selon des procédures éprouvées; quant aux mesures à prendre au niveau communal, elles peuvent être élaborées dans le même délai. Au demeurant, la problématique des résidences secondaires est bien connue dans les cantons et communes les plus concernés et diverses réglementations sont déjà en vigueur. En outre, les grandes lignes du présent projet de loi ont été annoncées depuis un certain temps déjà. Pour ces raisons, la contrainte prévue par la disposition transitoire doit être considérée comme appropriée et raisonnablement proportionnée.

3 Conséquences

3.1 Conséquences au niveau fédéral

Du fait que la nouvelle réglementation est intégrée aux instruments et procédures existants et éprouvés, la Confédération n'a pas lieu d'en attendre des conséquences notoires sur l'état du personnel ou sur le plan financier.

3.2

Conséquences aux niveaux cantonal et communal

La nouvelle réglementation va obliger les cantons à adapter leur plan directeur cantonal. Ces travaux pourront être intégrés au réexamen périodique des plans directeurs, de sorte que les coûts supplémentaires seront limités. Par ailleurs, les charges cantonales en rapport avec l'application de la Lex Koller disparaîtront.

Les cantons devront examiner périodiquement dans quelle mesure les démarches prévues dans le plan directeur cantonal sont mises en œuvre dans les régions et communes concernées. Comme les mesures communales seront en principe intégrées dans les plans d'affectation communaux, eux-mêmes soumis à l'approbation du canton, cet examen pourra être effectué dans le cadre des procédures existantes et n'entraînera pas conséquent qu'un surcroît négligeable de dépenses.

Suivant l'approche choisie par le canton, l'adaptation des plans directeurs cantonaux entraînera celle des plans d'affectation. Cela n'implique toutefois qu'un surcroît limité et temporaire de travail et de coûts pour les communes du fait que l'abrogation de la Lex Koller entraînera dans de nombreuses communes des dépenses, avec ou sans la mise en vigueur de la solution proposée. Les communes qui avaient adopté une réglementation plus stricte en application de l'art. 13 LFAIE (cf. ch. 1.1.1) devront de toutes façons rechercher des solutions de rechange. De même, les communes confrontées à une pression accrue se verront dans la nécessité d'agir et de trouver individuellement des remèdes. Or, l'introduction au niveau communal de solutions coordonnées et soutenues par le canton devrait être plus efficace et surtout plus efficace que si chaque commune prend individuellement des mesures.

L'application concrète des mesures au niveau local est l'affaire des communes. Une enquête a été menée en 2004 auprès des communes qui appliquent, aujourd'hui déjà, des mesures permettant de canaliser la construction de résidences secondaires, telles notamment la planification de zones réservées principalement aux résidences principales, des coefficients minimums d'utilisation du sol, des systèmes de bonus ou de malus, des taxes compensatoires, des contingentements ou des mesures de politique foncière. L'enquête a montré que leur mise en œuvre ne pose pas de problème majeur lorsque les communes prennent certaines mesures d'accompagnement, comme la tenue d'un cadastre des résidences principales ou la mise en place de contrôles périodiques par échantillonnage.

3.3

Conséquences économiques

Une réglementation des résidences secondaires par la loi fédérale sur l'aménagement du territoire constituera une contribution à une politique de croissance durable. Elle encouragera en particulier le maintien de la compétitivité du tourisme suisse en préservant l'attrait des paysages et des sites et en améliorant la capacité concurrentielle de l'hôtellerie vis-à-vis des résidences secondaires.

3.4 Autres conséquences

3.4.1 Effets sur la politique étrangère

Le projet devrait avoir des retombées positives sur la politique étrangère du fait qu'il supprime la discrimination actuelle entre la demande intérieure et étrangère.

3.4.2 Effets sur l'environnement et le paysage

Il y a lieu de s'attendre à des effets positifs sur l'environnement et le paysage car le projet permettra d'empêcher une extension indésirable des surfaces construites et préservera des paysages précieux et attractifs.

3.4.3 Effets sur l'aménagement du territoire

Le projet présente une approche convergente avec les buts et principes de l'aménagement du territoire: il contribue à une utilisation mesurée du sol, à la préservation d'un milieu bâti harmonieusement aménagé et à la création de conditions favorables à l'économie. Il est également en concordance avec la Stratégie 2002 du Conseil fédéral pour le développement durable.

3.4.4 Effets sur les villes, les agglomérations et les régions de montagne

Les régions touristiques de montagne seraient les premières concernées par le projet. Cependant, les régions urbaines connaissent, depuis 1980, une très forte augmentation du nombre de résidences secondaires. On ne peut par conséquent pas exclure que ces régions doivent, à moyen terme, intervenir elles aussi dans ce domaine. La solution qui passe par la planification directrice offre une base juridique permettant, le cas échéant, d'inclure les régions urbaines.

3.4.5 Conséquences sociales

Le projet aura des effets positifs en particulier pour la population locale des régions touristiques confrontées à une forte demande de résidences secondaires car il favorise la mise à disposition de surfaces habitables attractives et accessibles pour la population locale.

4 Rapport avec le Programme de législature

Le présent projet n'est pas explicitement mentionné dans le rapport sur le Programme de la législature 2003 à 2007 (FF 2004 1035). Cependant, il correspond à l'objectif 2: «Préserver l'espace vital conformément au développement durable» (ch. 4.2) et «Maintenir un développement durable et équilibré du territoire» (ch. 4.2.1).

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et conformité aux lois

Les modifications préconisées dans le présent message se fondent sur l'art. 75 de la Constitution fédérale.

Dans le respect du caractère de loi-cadre de la LAT et de l'autonomie des cantons, elles tendent à une utilisation judicieuse et mesurée du sol et à une occupation rationnelle du territoire. Elles sont conformes également aux buts et principes définis aux art. 1 et 3 LAT. Leur application concrète incombe aux cantons, pour autant qu'ils soient concernés, cantons qui disposent d'une grande latitude pour trouver des solutions adaptées aux conditions locales.

La mesure prévue à l'al. 2 des dispositions transitoires apporte certes une restriction à la liberté des cantons et des communes. Elle est toutefois nécessaire, à défaut d'autre sanction possible, et n'est pas excessive compte tenu de l'importance de l'intérêt public visé et de sa limitation dans le temps.

Des mesures tendant à limiter les résidences secondaires sont conformes aussi bien à la garantie de la propriété (art. 26 Cst.; cf. ATF 117 Ia 143, 112 Ia 66) qu'à la liberté économique (art. 27 Cst.; ATF 112 Ia 71) dès lors qu'elles visent un intérêt public indéniable et qu'elles respectent le principe de la proportionnalité, ce dernier principe étant d'autant mieux assuré que le choix des mesures les plus appropriées peut être déterminé en fonction des circonstances locales.

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Les modifications proposées dans le présent message sont compatibles avec les accords internationaux conclus par la Suisse et, en particulier, avec les accords conclus entre la Suisse et l'Union européenne.

Tableau 1

Logements habités temporairement en 1980 et en 2000

Canton	Logements habités temporairement en 2000		Evolution de 1980 à 2000	
	En valeur absolue	En % de tous les logements	Logements habités temporairement	Parc total de logements
ZH	33 861	5,7 %	314,9 %	28,3 %
BE	45 623	9,8 %	49,6 %	23,3 %
LU	11 441	7,5 %	130,7 %	44,3 %
UR	1 978	12,5 %	31,3 %	29,6 %
SZ	5 526	10,0 %	30,9 %	55,6 %
OW	3 606	22,4 %	16,4 %	41,5 %
NW	2 113	12,5 %	45,8 %	55,9 %
GL	2 916	15,2 %	34,4 %	20,2 %
ZG	3 979	9,3 %	304,8 %	62,8 %
FR	10 454	9,9 %	100,9 %	55,9 %
SO	6 729	6,0 %	280,6 %	34,2 %
BS	8 395	7,9 %	208,0 %	8,2 %
BL	6 489	5,5 %	270,2 %	33,5 %
SH	2 611	7,5 %	228,4 %	23,6 %
AR	2 790	11,1 %	14,7 %	22,9 %
AI	668	11,0 %	9,5 %	29,1 %
SG	18 965	9,2 %	79,1 %	35,8 %
GR	47 902	37,1 %	41,5 %	41,4 %
AG	13 435	5,6 %	379,0 %	44,5 %
TG	7 983	7,9 %	258,0 %	47,3 %
TI	45 175	24,4 %	42,3 %	33,5 %
VD	43 481	13,4 %	104,0 %	33,7 %
VS	61 614	35,7 %	27,2 %	38,9 %
NE	6 431	7,9 %	71,7 %	14,5 %
GE	22 912	11,2 %	118,9 %	23,7 %
JU	2 742	8,8 %	42,3 %	23,5 %
CH	419 819	11,8 %	75,3 %	32,2 %

Source: Calculs ARE à partir des données du recensement fédéral de la population de 1980 et de 2000

Tableau 2

Communes comptant plus de 500 logements habités temporairement et plus de 50 % de logements habités temporairement

Commune	Canton	Logements habités temporairement	
		En valeur absolue	En % de tous les logements
Saint-Luc	VS	845	82,8 %
Grimentz	VS	856	81,8 %
Laax	GR	2307	80,9 %
Falera	GR	872	78,8 %
Silvaplana	GR	1531	77,4 %
Ayer	VS	871	74,0 %
Obersaxen	GR	993	72,7 %
Vaz/Obervaz	GR	3083	72,6 %
Leukerbad	VS	2108	72,5 %
Bellwald	VS	570	72,2 %
Betten	VS	742	72,1 %
Randogne	VS	2406	70,7 %
Gryon	VD	1231	69,7 %
Savognin	GR	880	68,2 %
Vex	VS	1186	67,7 %
Celerina/Schlarigna	GR	1201	67,5 %
Flims	GR	2225	66,3 %
Mollens (VS)	VS	655	66,2 %
Champéry	VS	1008	65,8 %
San Nazzaro	TI	531	65,1 %
Bagnes	VS	4690	65,1 %
Ronco sopra Ascona	TI	643	64,8 %
La Punt-Chamues-ch	GR	555	64,8 %
Oberiberg	SZ	606	64,3 %
Nendaz	VS	4061	64,26 %
Brissago	TI	1547	63,9 %
Bürchen	VS	538	63,7 %
Grächen	VS	890	62,3 %
Sils im Engadin/Segl	GR	538	62,2 %
Mesocco	GR	985	61,9 %
Ormont-Dessus	VD	1061	61,4 %
Vals	GR	632	61,2 %
Wildhaus	SG	911	61,1 %
Lenk	BE	1514	60,5 %
Flühli	LU	1069	60,4 %

Commune	Canton	Logements habités temporairement	
		En valeur absolue	En % de tous les logements
Olivone	TI	560	60,3 %
Lens	VS	2073	59,9 %
Arosa	GR	1829	59,6 %
Montana	VS	1284	58,5 %
Ormont-Dessous	VD	842	58,3 %
Engelberg	OW	2021	58,2 %
Orselina	TI	552	57,4 %
Val-d'Iliez	VS	813	57,3 %
Saas Fee	VS	864	56,4 %
Hasliberg	BE	611	55,7 %
Ollon	VD	2880	55,1 %
Salvan	VS	601	55,0 %
Rougemont	VD	547	55,0 %
Tujetsch	GR	790	54,6 %
Adelboden	BE	1722	53,4 %
Vionnaz	VS	717	52,6 %
Lauterbrunnen	BE	1414	52,4 %
Zuoz	GR	556	52,1 %
Chalais	VS	1084	51,2 %
Evolène	VS	767	51,0 %
Alt St. Johann	SG	571	50,6 %
St. Moritz	GR	2233	50,6 %
Troistorrents	VS	1515	50,3 %

Source: Calculs ARE à partir des données du recensement fédéral de la population de 2000

