

Office fédéral du développement territorial
(ARE)
Mühlestrasse 2 – Ittigen
3003 Berne

Andreas Bruner
geschaeftsfuehrer@f-s-u.ch
St. Gallen, 22. Juni 2012

Mise en œuvre de l'initiative sur les résidences secondaires : prise de position sur le projet d'ordonnance

Madame la conseillère fédérale,
Mesdames, Messieurs

Par courrier daté du 29 mai 2012, le Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication a ouvert une audition sur le projet d'ordonnance cité en titre dans le cadre de la mise en œuvre de l'initiative sur les résidences secondaires. Notre association professionnelle a été invitée à l'audition-conférence du 18 juin et à rendre sa position d'ici le 22 juin 2012, ce dont nous vous remercions.

La FSU est l'association professionnelle des urbanistes suisses. Elle compte plus de 900 membres individuels et bureaux privés. Elle est aussi rattachée à la SIA à titre de société spécialisée. La FSU s'occupe de questions professionnelles, juridiques et politiques relatives à l'aménagement du territoire. Elle vise un développement du territoire durable en Suisse.

1. Préambule

Nous saluons la célérité avec laquelle la Confédération et son office du développement territorial ont traité cette affaire.

La FSU soutient le projet d'ordonnance qui va globalement dans le bon sens, et se rallie à la prise de position de constructionsuisse, en développant ci-après un argumentaire complémentaire.

Nous sommes d'avis que le texte actuel présente encore des défauts dans sa formulation et qu'il soulèvera des difficultés de mise en œuvre sur certains plans. Nous vous remercions de prendre en compte nos remarques. Une partie de celles-ci pourra également servir pour la rédaction la loi d'application.

2/6

2. Remarques générales

La FSU considère que la limitation des résidences secondaires doit prioritairement être intégrée à une démarche de planification d'ensemble impliquant une vision globale des problèmes en relation avec un territoire judicieusement défini (problématiques spécifiques, mesures concrètes), y compris sous l'angle du développement touristique. De ce point de vue, la modification de l'art.8, al.2 et 3, en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2011, constitue un progrès décisif et le guide de planification sur les résidences secondaires un outil précieux.

L'ordonnance à elle seule n'offre pas la garantie d'une utilisation parcimonieuse du sol. Celle-ci doit être accompagnée de mesures complémentaires dans le domaine de l'aménagement du territoire, du tourisme, de la construction, de l'économie et de la fiscalité au sens large.

Revenant au projet lui-même il n'est pas concevable que la même mesure s'applique de manière universelle à toutes les communes de Suisse, en regard des buts visés par l'initiative Weber, soit à des communes caractérisées par un tourisme intensif et d'autres par la déprise démographique comme certaines parties du Jura, du Tessin ou encore des Grisons (Val Calanca). Le texte de l'ordonnance se doit de préciser les critères et les conditions qui justifient de limiter les résidences secondaires et circonscrire les territoires soumis au nouvel article constitutionnel: l'atteinte au paysage, la taille ou l'extension des zones à bâtir, la dépendance économique envers la construction, le niveau de prix des terrains (bulle spéculative). Partant, il se doit également de définir sans ambiguïté les cas non soumis et les exceptions en regard d'autres enjeux (protection du patrimoine par exemple).

L'application de l'ordonnance, commune par commune se révélera problématique à plusieurs égards dans la durée. En effet, la définition du taux de résidence secondaire par commune ne tient pas compte des zones touristiques partagées où les résidences secondaires occupent pratiquement 100% du territoire constructible (ex. Ovronnaz et les Mayens de Chamoson). Ramené aux frontières politiques, ce taux est pondéré par les villages principaux et le territoire de plaine habités à l'année. Pour détourner la portée de l'initiative, des communes pourraient fusionner afin de réduire leur taux.

3. Remarques sur le texte proposé

Art. 1 Champ d'application

L'ordonnance doit rappeler les buts poursuivis et admettre des exceptions pour les territoires qui ne subissent aucune pression touristique, par exemple les régions structurellement faibles sur le plan économique et/ou démographique. Lorsqu'il n'y a aucune atteinte au paysage, ni extension des zones à bâtir depuis des décennies, la commune devrait être exclue du champ d'application de l'ordonnance.

3/6

Art.2 Résidences existantes

Art. 2, al. 1 : "Les changements d'affectation de résidences qui existaient avant le 11 mars restent admissibles..."

Cet alinéa nous semble très problématique dans les régions à forte pression immobilière touristique. Il est le fruit d'un consensus et vise à préserver les droits acquis et la propriété foncière. Comme indiqué dans le rapport explicatif, le résultat pourrait être : de nouvelles résidences secondaires au centre des stations et au cœur des villages et de nouvelles résidences principales à la marge ! ... Ceci serait totalement en porte-à-faux avec le souci de développer vers l'intérieur et concentrer les habitants et les emplois proches des services et des transports publics, et sans effet sur l'étalement urbain et le mitage du paysage. Ce scénario semble toutefois peu vraisemblable dans la plupart des régions du pays. Dans la majeure partie de la Suisse on n'assistera pas à des changements d'affectation et des transferts de propriété massifs.

Dans les explications relatives à l'ordonnance, il est précisé que "les logements édifiés selon le droit antérieur ont été autorisés comme simples logements, sans différenciation entre résidences principales et résidences secondaires" (p. 5). Pour les besoins de la planification et la gestion de ce parc immobilier, il semble néanmoins nécessaire de déterminer rapidement l'usage fait d'un logement jusqu'au 11.03.2012, par exemple en fonction du paiement de la taxe de séjour, des adresses du registre électoral, etc.). Ceci permettrait d'identifier les résidences principales (nombre, localisation, état, etc.) et de déterminer s'il est souhaitable de les maintenir où elles sont ou s'il est possible de les remplacer par des résidences secondaires.

Un des objectifs de l'article constitutionnel est de préserver des logements occupés à l'année dans les stations touristiques. Une construction utilisée comme résidence secondaire avant le 11.03.2012 peut être utilisée comme principale ou secondaire sans restriction. Par contre, une construction utilisée comme résidence principale avant le 11.03.2012 devrait rester affectée en résidence principale sauf exceptions (héritage direct, régions structurellement faible, etc.), notamment dans les régions où la répartition entre résidences principales et secondaires est déjà déséquilibrée.

Dans ces cas, la création de nouvelles résidences secondaires devrait être limitée à la rénovation de constructions existantes caractéristiques du patrimoine et du paysage (mayens, granges, raccards...) afin d'éviter qu'elles ne tombent en ruine.

Hors zone à bâtir, il n'est pas souhaitable que la transformation et la réaffectation des constructions existantes isolées (mayens, chalets de vacances, métairies, alpages...) soit systématiquement encouragée sous forme de logement permanent. Ceci diminuerait bien-sûr le taux de résidence secondaire de la commune, mais entraînerait en même temps une dispersion de l'habitat dans le territoire rural avec un impact sur les équipements et services, et partant sur le paysage !

4/6

Art. 2, al. 1 : "...dans les limites de la surface brute au sol habitable préexistante..."

La notion de surface brute au sol n'est pas claire. La norme SIA 416 distingue la surface au sol (surface bâtie) et la surface de plancher (surface des étages cumulés). La surface brute au sol ne correspond pas à une surface brute de plancher mais plutôt une emprise. Une harmonisation avec les notions utilisées dans la LAT et les normes professionnelles s'impose.

La limitation à la surface au sol habitable préexistante est trop restrictive. Cette limitation empêchera la réaffectation de bâtiments ne comprenant pas de logement antérieurement et l'agrandissement des constructions existantes de petite dimension (raccard et mazots agricoles, mayens, logements avec typologies des années 1970, etc.). Malgré les besoins en surface réduits pour les logements de vacances, de nombreuses constructions existantes n'ont pas le volume nécessaire pour y réaliser un logement de qualité (hauteur d'étage faible, surface habitable morcelée, intégration d'une cage d'escalier, création de nouvelles gaines techniques, etc.). Il y a lieu de prévoir une marge de tolérance pour des extensions proportionnelle à la taille de l'ouvrage (jusqu'à 30%), par analogie avec les dispositions 24c et d LAT et l'OAT pour les bâtiments hors zone.

Art.2, al.2 : "...les mesures d'aménagement du territoire propres à empêcher des évolutions indésirables ou des abus."

La FSU défend cet alinéa qui établit un lien avec l'art. 8, al. 2 et 3 LAT entré en vigueur le 1er juillet 2011 (contenu minimum des plans directeurs concernant les résidences secondaires). Cet alinéa souligne le rôle des cantons et des communes et reconnaît l'importance de la planification, en dehors du contrôle des permis de construire et des mesures urgentes définies dans le cadre de la présente ordonnance.

Vue l'application plutôt laxiste de la LAT jusqu'à aujourd'hui par certains cantons et communes, ainsi que leur opposition à l'initiative sur les résidences secondaires, on peut douter de la volonté de ces acteurs de prendre des mesures pour empêcher les abus. Il serait préférable de préciser les pratiques considérées comme abusives, les mesures attendues en cas d'abus et les contraintes possibles en cas de non intervention de la part des cantons et des communes concernés.

Art. 3 Résidence secondaire

La définition doit clairement exclure les logements pour étudiants, les logements pour le personnel et les saisonniers, les hôpitaux et établissements médicaux social, etc.

La notion de séjour semble préférable à celle d'établissement, s'agissant de lits chauds.

5/6

Art. 4 Présomption

L'abaissement du seuil à 15% à l'al. 2 par mesure de précaution, tel que demandé par les représentants d'Helvetia Nostra lors de la conférence-audition du 18 juin 2012, nous semble disproportionné. La moyenne suisse étant de 11,8%, fixer un quota aussi bas équivaut à soumettre quasiment l'ensemble des communes suisses à l'ordonnance.

Art.5 Construction de nouvelles résidences secondaires

Art. 5, al. 2a: "...si elles sont mises sur le marché dans le cadre d'une structure d'hébergement organisée..."

Etant donné que cette phrase représente la principale exception à l'interdiction de bâtir de nouvelles résidences secondaires dans les communes concernées par le nouvel article constitutionnel, il semble nécessaire de préciser les critères de reconnaissance des "structures d'hébergement organisées" (raison sociale, modèle d'affaire, identité et fiabilité du financement, participation publique, intégration dans les structures touristiques existantes, etc.), sans toutefois les nommer explicitement. Les exemples mentionnés dans le rapport ne sauraient être exhaustifs (REKA, etc.). D'une manière générale, il s'agit de renforcer le nombre de lits chauds. La mise sur le marché de logements de vacances appartenant à des particuliers et gérés par un office du tourisme régional ne doit pas être écartée d'emblée, sous réserve d'un nombre minimal de semaines de location par année.

Il est tout à fait insuffisant de prendre les "conditions usuelles du marché" comme étalon pour déterminer la durée de location à atteindre. Dans la plupart des stations touristiques, la mise en valeur des logements en location est si faible que celle-ci approche zéro. Chaque destination doit définir un objectif d'occupation en fonction des activités proposées et de la clientèle potentielle, à partir duquel est déduit un nombre de semaines potentielles pour la location.

Art. 6 Annotation au registre foncier et notification

Art. 6, al. 2 : " ... notification à l'office du développement territorial ".

La solution proposée ne respecte pas la répartition des tâches entre la Confédération, les cantons et les communes en matière d'aménagement du territoire et de droit des constructions. En cas de transmission directe des informations des communes à la Confédération, les cantons sont court-circuités. Cela ne sert pas les intérêts de la planification.

Art.7 Dispositions transitoires :

"... en application du droit en vigueur au moment de son dépôt lorsque celui-ci est intervenu avant le 11.03.2012. Les autorisations de construire des résidences secon-

6/6

daires délivrée entre le 01.01.13 et l'abrogation de la présente ordonnance par la législation ordinaire d'application sont nulles."

Il n'est pas précisé ce qu'il advient des autorisations délivrées entre le 11.03.2012 et l'entrée en vigueur de l'ordonnance (à clarifier).

Art. 8 : Date d'entrée en vigueur

En cas d'entrée en vigueur au 01.01.2013, il y a lieu de relever qu'une période de 10 mois permettrait de réaliser un grand nombre de projets ou de transferts de propriété contraires au sens de l'article constitutionnel.

En vous remerciant de prendre en considération les remarques qui précèdent et de tenir compte des propositions d'amendement de constructionsuisse, nous vous prions d'agréer, Madame la conseillère fédérale, Mesdames, Messieurs, nos salutations les meilleures.

FSU



Katharina Ramseier
Présidente FSU



Andreas Brunner
Secrétaire FSU