

Révision 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)

RAPPORT EXPLICATIF

1. Les grandes lignes du projet

1.1 Exposé de la situation

1.1.1 Nécessité de mesures d'aménagement du territoire

L'abrogation de la loi fédérale du 16 décembre 1983 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE; RS 211.412.41, appelée Lex Koller dans ce qui suit) est proposée par le projet de consultation sur l'abrogation de la LFAIE. Il y a dès lors lieu de s'attendre à une augmentation sensible de la construction de résidences secondaires dans certaines régions. Cette évolution est problématique tant du point de vue du développement territorial que pour la politique touristique et économique. La Confédération a par conséquent une responsabilité dans le domaine des résidences secondaires (cf. ch. 1.2.2 et 1.3.2.3): la prolifération de résidences secondaires est en effet incompatible avec le principe constitutionnel d'une utilisation mesurée du sol. De plus, la dispersion toujours plus grande des constructions servant de résidences secondaires porte atteinte aux sites et aux paysages des régions touristiques. Le tourisme est un secteur essentiel de l'économie régionale et nationale; il relève donc de l'intérêt général de ménager le capital du tourisme suisse - à savoir l'attrait des paysages -, notamment en régulant la construction de résidences secondaires.

La Lex Koller constitue aujourd'hui le seul moyen pour la Confédération d'avoir une influence directe dans le domaine de la réglementation des résidences secondaires. Le droit de l'aménagement du territoire en vigueur actuellement ne contient aucune disposition expresse dans ce domaine. Par conséquent, la révision partielle de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (loi fédérale sur l'aménagement du territoire, LAT; RS 700) qui est proposée vise à permettre de réguler et maîtriser le développement des résidences secondaires de façon judicieuse du point de vue de l'aménagement du territoire. Il semble ainsi opportun de régler la question des résidences secondaires par le droit de l'aménagement du territoire en remplacement de la réglementation actuelle par la Lex Koller, car cette solution permet d'assurer l'égalité de traitement entre la demande étrangère et intérieure.

1.1.2 L'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 instituée¹. Dans son rapport², 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.

¹ Cf. également: Abrogation de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger. Rapport à l'appui de l'avant-projet et projet de consultation. Octobre 2005, chap. 1.4

² 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.

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. Les discussions actuelles sur l'abrogation de la Lex Koller justifient aujourd'hui le réexamen de ces propositions.

1.2. Nouvelle réglementation proposée

1.2.1 Exposé du problème

1.2.1.1 Résidences secondaires en Suisse

Selon le recensement fédéral de la population 2000, le parc de résidences secondaires³ représente au niveau national 11.8 % du parc total de logements. Le pourcentage des résidences secondaires varie d'un canton à l'autre et dépasse 30 % dans certains cantons touristiques. Dans de nombreux cantons, les résidences secondaires ont enregistré depuis 1980 un taux de croissance nettement supérieur à celui des résidences principales (cf. tableau 1).

Tableau 1: Résidences secondaires en 1980 et 2000

Cantons	Résidences secondaires 2000		Evolution de 1980 à 2000	
	Valeurs absolues	En % de tous les logements	Résidences secondaires	Parc total de logements
ZH	33'861	5.7 %	314.9 %	28.3 %
BE	45'623	9.8 %	49.6 %	23.4 %
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 %	56.0 %
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 %	256.5 %	46.4 %
TI	45'175	24.4 %	42.3 %	33.5 %
VD	43'481	13.4 %	104.0 %	33.7 %
VS	61'614	35.7 %	27.3 %	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 à partir des données du recensement fédéral de la population 1980 et 2000

³ La notion de „logements habités temporairement“ utilisée dans le recensement fédéral de la population correspond aux „résidences secondaires“ dont il est question ici.

On ne dispose pas de données sur la part des résidences secondaires en propriété étrangère. Seules les données sur les autorisations délivrées en application de la Lex Koller et sur l'épuisement des contingents⁴ donnent une indication de la demande étrangère. Depuis 1985, les contingents pour l'acquisition de résidences secondaires n'ont jamais été complètement épuisés au niveau national, mais le taux d'épuisement a tendance à s'élever depuis 1994. Ces cinq dernières années, les cantons touristiques des Grisons, du Tessin, de Vaud et du Valais ont présenté un taux d'épuisement de leur contingent égal ou supérieur à 100%⁵; la demande étrangère est donc considérable dans ces cantons.

Si on se réfère au degré d'épuisement élevé des contingents dans les cantons touristiques, à l'heure actuelle, il faut s'attendre à ce que l'abrogation de la Lex Koller conduise à une augmentation de la demande de résidences secondaires dans les cantons et les communes qui enregistrent, aujourd'hui déjà, une forte demande étrangère. De plus, de nombreuses communes soumettent l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger à des restrictions plus strictes, en application de l'art. 13 LFAIE. Ainsi, de nombreuses communes touristiques fixent, indépendamment du contingentement établi au niveau fédéral, des quotas maxima pour la vente d'immeubles à des personnes à l'étranger. L'abrogation de la Lex Koller entraînera la caducité de ces réglementations par défaut de base juridique et ces communes devront s'attendre à un accroissement de la demande de la part de personnes à l'étranger. Par ailleurs, il est difficile d'estimer les possibles développements de la demande dans les cantons et les communes où l'acquisition de logements de vacances par des personnes à l'étranger n'est pas autorisée du fait que ces régions ne sont pas considérées comme touristiques.

Avec ou sans abrogation de la Lex Koller, il faut s'attendre à une augmentation de la demande de résidences secondaires dans les régions touristiques, mais aussi en milieu urbain. Dans les régions touristiques, cette demande se concentrera sur les sites touristiques importants et réputés. Ce phénomène est lié au changement climatique, qui entraîne un report de la demande dans les stations de plus haute altitude bénéficiant d'une garantie d'enneigement. Il faut par ailleurs tenir compte du renforcement de la concurrence internationale à laquelle pourront principalement faire face les grandes stations qui offrent d'excellentes prestations touristiques.

Les régions urbaines ont enregistré, entre 1980 et 2000, une augmentation importante du nombre de résidences secondaires (cf. tableau 1). Il faut s'attendre à ce que cette tendance se poursuive. Les mutations structurelles dans le domaine de l'économie continueront d'entraîner des changements fréquents d'emplois pour les personnes actives, un allongement des distances entre le lieu de travail et le domicile, ainsi que 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 une augmentation de la demande de résidences secondaires dans les villes.

⁴ Cf. également: Abrogation de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger. Rapport à l'appui de l'avant-projet et projet de consultation. Octobre 2005, chap. 1.3.

⁵ Le fait que le taux d'utilisation d'un contingent puisse excéder 100 % s'explique par le système de pool introduit en 1996. Selon ce système, les contingents non épuisés sont regroupés dans un pool dans lequel les cantons qui en font la demande peuvent puiser des contingents supplémentaires ne pouvant toutefois dépasser 50% de leur contingent ordinaire.

1.2.1.2 Conséquences de la croissance du parc de résidences secondaires

Les résidences secondaires ont une certaine importance en termes d'économie régionale. Selon l'Office fédéral de la statistique, les appartements de vacances représentent, au niveau national, environ un quart des nuitées. Toutefois, le taux d'occupation des logements de vacances est souvent faible, surtout celui des logements qui ne sont pas loués à des tiers par leurs propriétaires. Il ne faut par conséquent pas surestimer l'importance des logements de vacances pour l'économie régionale.

Indépendamment de leur occupation effective, les résidences secondaires génèrent, pour leur construction et leur entretien, un certain volume d'affaires dans le secteur de la construction et du second oeuvre. Toutefois, cet avantage n'est que ponctuel, à court terme et ne se traduit pas toujours par des retombées de portée régionale. Dans les régions périphériques qui connaissent une croissance démographique faible ou en recul, les résidences secondaires peuvent contribuer au maintien du milieu bâti, dans la mesure où elles ne sont pas aménagées dans de nouveaux bâtiments.

Si les résidences secondaires ont des retombées positives sur l'économie régionale, il ne faut pas oublier qu'elles constituent bien souvent une concurrence directe pour l'hôtellerie. Les hôtes dépensent en général moins d'argent et la parahôtellerie crée moins d'emplois dans la région que l'hôtellerie. Par ailleurs, la surface des appartements de vacances est le plus souvent supérieure à celle des chambres d'hôtel. On estime que cette surface est plus élevée dans la parahôtellerie que dans l'hôtellerie, même si on inclut les installations telles que parcs, locaux de conférences et maisons du personnel dans le calcul de la consommation de surface urbanisée par lit d'hôtel. L'augmentation de la proportion de lits de résidences secondaires entraîne donc tendanciellement une diminution de la valeur ajoutée par hôte pour une consommation de surface urbanisée plus élevée. Il faut donc considérer cette situation d'un regard critique tant du point de vue de l'économie régionale que pour le développement territorial.

Un parc de résidences secondaires trop important peut porter atteinte à la qualité des paysages qui constituent le capital du tourisme suisse. Un grand nombre de logements, souvent inoccupés, ternit la qualité des sites et de l'habitat. A moyen terme, leur multiplication excessive a des effets négatifs sur l'attrait des régions touristiques et sur le maintien de la compétitivité internationale du tourisme suisse.

Une forte demande de résidences secondaires conduit à une augmentation des prix du marché immobilier et locatif, si bien que les logements attrayants et accessibles se raréfient pour la population locale, qui n'est plus en mesure de payer les prix que peuvent s'offrir les demandeurs de résidences secondaires à très forte capacité financière. De plus, les communes doivent adapter leurs infrastructures aux périodes d'occupation maximale des résidences secondaires qui, dans le meilleur des cas, correspondent seulement à une partie de l'année. Cette situation peut entraîner un surcoût considérable des infrastructures communales, qui, à son tour, entraîne une charge fiscale plus élevée pour la population et l'économie locales.

La prolifération de résidences secondaires, observée surtout dans les régions touristiques, se traduit donc par de nombreux effets indésirables. Certes, la Lex Koller n'a pas permis de mettre un terme à ces développements, car son champ d'application est limité à un segment

restreint de la demande de résidences secondaires, soit celle des personnes à l'étranger. L'abrogation de la Lex Koller accentuera toutefois considérablement l'ensemble des problèmes.

1.2.2 Objectif de la nouvelle réglementation

La nouvelle réglementation proposée par la modification de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire vise à parer aux effets négatifs de l'abrogation prévue de la Lex Koller. C'est avant tout le secteur des résidences secondaires qui s'est révélé problématique. C'est pourquoi la solution proposée vise à créer des conditions permettant aux cantons et aux communes de maîtriser la construction de résidences secondaires.

La solution proposée par la Confédération permet une approche coordonnée de la question par les cantons et les communes. Elle ne leur dicte pas comment résoudre chaque problème dans chaque cas particulier. De cette façon, elle rend possible la prise en compte des aspects régionaux de la problématique et la recherche de solutions adaptées aux circonstances régionales.

A la différence de la réglementation actuelle découlant de la Lex Koller, le nouveau dispositif supprimera le traitement discriminatoire entre demande étrangère et intérieure.

1.2.3 Grandes lignes de la nouvelle réglementation

Il est prévu de recourir désormais à l'instrument existant du plan directeur cantonal pour réguler la construction de résidences secondaires. Une modification de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire est proposée pour créer la base juridique nécessaire à une telle réglementation ; elle a pour but d'obliger les cantons à spécifier dans leur plan directeur les communes ou les régions qui nécessitent une réglementation spéciale et à définir les stratégies et les mesures à mettre en œuvre dans ces sites. Cette procédure doit permettre à ces sites de se développer conformément aux principes du développement durable.

Une telle approche impose une adaptation des plans directeurs dans les cantons concernés, et, dans les communes, l'application de mesures jugées adéquates pour atteindre le but fixé. Il est prévu, à cet effet, de réserver à cette fin un délai de trois ans aux cantons et aux communes, à compter de la date de l'entrée en vigueur de la révision de la loi. L'abrogation de la Lex Koller ne devrait entrer en vigueur qu'au moment où les mesures d'accompagnement auront été prises dans le domaine de l'aménagement du territoire.

Il s'agira encore, à la lumière des résultats de la procédure de consultation, d'examiner de manière plus approfondie dans quelle mesure il y a lieu de concrétiser les modifications proposées de la LAT au niveau de l'ordonnance. Il s'agira également, à ce niveau, de préciser les données statistiques nécessaires désormais pour pouvoir évaluer de manière fiable l'évolution de la construction de résidences secondaires. Cette précision est nécessaire dans la mesure où le Registre fédéral des bâtiments et des logements, tel qu'il est structuré actuellement, ne contient pas toutes les informations nécessaires à un suivi concluant.

Pour étayer la nouvelle réglementation proposée, la Confédération devra par ailleurs élaborer, en collaboration avec les cantons, une aide à la mise en œuvre. Au sens d'une recommandation, celle-ci précisera les valeurs-limites à partir desquelles il est indispensable de désigner les secteurs qui nécessitent une réglementation spéciale des résidences secon-

dares. Il semble judicieux de fixer dans les régions touristiques traditionnelles bien équipées des taux plus élevés que dans les régions périphériques moins bien équipées. Les taux recommandés de résidences secondaires par rapport au parc de logement total pourraient osciller entre 30% et 50%. Pour assurer le respect de ces valeurs seuils, les communes devront analyser soigneusement l'évolution de la construction des résidences secondaires, afin d'être en mesure de prendre des mesures adéquates, le cas échéant. Afin de favoriser un développement équilibré des résidences principales et secondaires, ces mesures dépendront de la proportion de résidences secondaires par rapport à l'effectif total des logements.

1.3. Justification et appréciation de la solution proposée

1.3.1 Arguments en faveur de la solution proposée

Par rapport à la Lex Koller en vigueur, la solution préconisée présente l'avantage décisif d'instaurer l'égalité de traitement entre demande intérieure et étrangère ; elle permettrait donc de mettre fin à la discrimination des étrangers telle qu'elle existe actuellement. 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.

La solution proposée garantit que la problématique des résidences secondaires sera intégrée à une vision d'ensemble des possibilités et de perspectives de développement des cantons, puis harmonisée avec les objectifs cantonaux de développement de l'urbanisation, de l'économie et du paysage. L'intégration de ces mesures à la planification directrice crée les conditions favorables à une réglementation coordonnée au niveau régional et supacantonal. Elle permet d'éviter que chaque commune fasse cavalier seul, que les problèmes soient simplement déplacés à l'intérieur des mêmes régions touristiques et que la concurrence entre communes perdure.

La solution qui passe par la planification directrice respecte 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 de prescriptions cadres qui obligent les cantons à trouver des réponses aux problèmes. L'application concrète incombe aux cantons, qui disposent d'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 du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (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.

La solution proposée présente par ailleurs l'avantage de n'obliger l'aménagement du territoire à agir 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.

1.3.2 Autres solutions étudiées

1.3.2.1 Mesures fiscales

Une autre mesure d'accompagnement envisageable en cas d'abrogation de la Lex Koller serait d'introduire un impôt sur les résidences secondaires ou une hausse de l'impôt immobilier lorsque celui-ci frappe les résidences secondaires. Plusieurs expertises effectuées dans le cadre de l'élaboration du paquet fiscal rejeté par le peuple le 16 mai 2004 sont toutefois arrivées à la conclusion que le prélèvement par la Confédération d'un impôt sur les résidences secondaires ne serait pas conforme à la Constitution⁶. L'effet régulateur d'une telle mesure est par ailleurs discutable. 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 parviendra difficilement à la dissuader d'acheter une résidence secondaire.

Sous réserve de l'interdiction constitutionnelle d'une double imposition par les cantons (art. 127, al. 3, Cst), rien ne s'oppose en principe à l'introduction d'une imposition des résidences secondaires au niveau cantonal. La solution passant par la planification directrice n'exclut pas que les cantons recourent à un instrument fiscal pour maîtriser le problème des résidences secondaires. C'est probablement cette mesure qui serait la moins restrictive en ce qui concerne l'acquisition de résidences secondaires par les Suisses à l'étranger.

On ne peut guère attendre non plus un effet régulateur des émoluments, des charges de préférence ou des taxes de séjour, car leur montant n'est pas suffisamment élevé, étant soumis au principe de la couverture des frais. Les communes sont toutefois libres de prévoir de telles mesures fiscales complémentaires pour couvrir le coût des infrastructures occasionné par les résidences secondaires.

1.3.2.2 Contingentement des résidences secondaires par la Confédération

Le contingentement actuel des ventes d'immeubles à des personnes à l'étranger pourrait être remplacé par un contingentement de la construction et de la vente de résidences secondaires. Ce serait une solution efficace que la Confédération pourrait diriger et contrôler directement. Cependant, la Confédération ne dispose pas pour cela de la compétence nécessaire.

Le principal désavantage de cette solution, par rapport à l'utilisation du plan directeur cantonal, est qu'elle restreint considérablement la marge de manœuvre des cantons et des communes. Or la problématique des résidences secondaires se présente différemment selon les circonstances locales ou régionales, si bien qu'il est préférable de pouvoir prévoir des solutions adaptées à chaque situation.

De plus, de tels contingentements nécessiteraient l'élaboration de nouvelles procédures au niveau fédéral et dans les cantons. En effet, il s'agirait d'un nouvel instrument, à la différence

⁶ Prof. Dr. Francis Cagianut / Dr. Ulrich Cavelti, 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; expertise, Gutachten zum Systemwechsel bei der Besteuerung des selbstgenutzten Wohneigentums, 14 janvier 2000; Prof. Dr. Peter Athanas / Dominik Bürgy, Gutachten zur Zweitwohnungsbesteuerung gemäss Steuerpaket 2001, avril 2004.

de la solution passant par la planification directrice. Un contingentement des résidences secondaires par la Confédération entraînerait un surcroît considérable de bureaucratie.

Il est toutefois loisible aux cantons et aux communes de prévoir, dans le cadre de la solution passant par le plan directeur, un contingentement des résidences secondaires au niveau communal ou régional. Le droit fédéral ne s'y oppose pas.

1.3.2.3 Abrogation de la Lex Koller sans mesures d'accompagnement

Il serait envisageable d'abroger la Lex Koller sans prendre de mesures d'accompagnement. La réglementation des résidences secondaires serait entièrement du ressort des cantons et des communes. Cependant, la Confédération a, par rapport au développement territorial et à la politique touristique et économique, une responsabilité dans le domaine des résidences secondaires, notamment pour les raisons suivantes:

- De nombreuses communes touristiques affichent à l'heure actuelle un taux de résidences secondaires de plus de 50 %. Cette tendance est en hausse. Compte tenu de la faible occupation des résidences secondaires, ce phénomène est difficilement compatible avec le principe constitutionnel d'une utilisation mesurée du sol. De plus, selon une enquête de l'Office fédéral du développement territorial, la proportion de zones à bâtir non construites atteint, dans les communes touristiques, des taux nettement supérieurs à la moyenne. Par conséquent, il faudrait s'attendre assez rapidement, en l'absence de mesures, à une extension considérable du territoire urbanisé due à la construction de résidences secondaires.
- La prolifération de résidences secondaires porte atteinte aux sites et aux paysages des régions touristiques. 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). En conséquence, il relève de l'intérêt économique général et régional de ménager le capital du tourisme suisse - à savoir l'attrait des paysages alpins - et de réguler à cette fin la construction de résidences secondaires.
- En général, l'attrait touristique d'une station ne dépend pas des atouts d'une seule commune, mais d'une région entière. Cet élément est pris en compte également dans l'approche suivie par Suisse tourisme en matière de marketing touristique. Une commune qui prend individuellement des mesures restrictives alors que ses voisines laissent faire ne peut en tirer parti que de manière restreinte. De plus, lorsque des communes ou un canton font cavalier seul pour introduire des mesures restrictives, ils ne font que reporter les problèmes. Une coordination des solutions au niveau régional et supracantonal est indispensable.
- Une forte demande de résidences secondaires entraîne souvent une flambée des prix immobiliers et de location, en particulier dans les sites touristiques de prestige, confrontés à une demande internationale de forte capacité financière. En conséquence, la population locale trouve difficilement des logements adaptés et à des prix convenables. Dans des cas extrêmes, elle n'a plus accès au marché immobilier local ou régional. Une telle évolution est discutable sur le plan tant social qu'économique.

Renoncer à des mesures d'accompagnement serait en contradiction avec plusieurs objectifs de la politique fédérale. Pour conduire une politique cohérente et coordonnée, la Confédération ne peut se passer de ces mesures d'accompagnement. Un abandon de ces mesures serait non seulement contreproductif, mais à moyen terme néfaste pour l'économie car la prolifération de résidences secondaires porte atteinte à la compétitivité du tourisme helvétique, notamment à l'attrait des paysages et au secteur de l'hôtellerie.

2. Commentaire des dispositions proposées

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, qui est certes impérative, mais qui laisse aux cantons, voire aux communes, le choix des mesures les plus appropriées en fonction des circonstances régionales et locales. Il pourra s'agir, par exemple, de la fixation de quotas ou de contingents, de la délimitation de zones affectées principalement aux résidences principales ou secondaires, de coefficients minimums d'utilisation du sol, de taxes compensatoires, ou encore de mesures fiscales ou de politique foncière. 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.

Selon la modification proposée de la LAT, certaines mesures devront être prises au niveau des cantons :

- a. Tous les cantons doivent prendre en compte l'exigence de mesures d'accompagnement dans le cadre de leurs tâches d'aménagement du territoire.
- b. Seuls les cantons ayant des régions où la proportion de résidences secondaires par rapport au parc total de logements est importante (à partir de 30 % environ) sont tenus d'examiner quelles mesures d'aménagement du territoire il y a lieu de prendre. Pour les régions où la proportion de résidences secondaires se situe entre 30 et 50 %, le canton devra conduire une réflexion approfondie sur le développement futur souhaité.
- c. Les mesures particulières d'aménagement du territoire qui s'avéreraient nécessaires seront ancrées dans le plan directeur cantonal, les cantons décidant librement de la nature et du contenu de ces prescriptions. Il s'agira en principe de directives et d'exigences à l'attention des communes et régions quant à la planification d'affectation et quant au rapport entre résidences principales et secondaires.
 - Par exemple, les cantons pourront prévoir dans leur plan directeur que, dans les communes ou régions connaissant un taux de résidences secondaires supérieur à 30 %, seule une proportion déterminée des surfaces habitables de constructions nouvelles peut être destinée aux rési-

dences secondaires, ou encore que les autorisations délivrées pour des résidences secondaires ne peuvent excéder annuellement un maximum fixé.

- Les onze communes du district de la Haute-Engadine (Bever, Celerina, La Punt, Madulain, Pontresina, Samedan, S-chanf, Sils, Silvaplana, St-Moritz et Zuoz) ont, le 5 juin 2005, accepté avec 72 % de oui une initiative populaire qui limite à 12'000 m² par année, soit à une centaine de logements, la surface habitable qui peut être construite pour des résidences secondaires. Cette initiative était motivée par le fait que la Haute-Engadine, avec un taux de résidences secondaires de 57 %, est confrontée à de sérieux problèmes touchant à l'offre et aux prix des logements pour les indigènes ainsi qu'à un nombre excessif de « lits froids » durant 10 à 11 mois par année.
- d. Les mesures à inscrire dans le plan directeur seront définies d'entente avec les régions et communes concernées, en collaboration le cas échéant avec les cantons voisins, ainsi que sur la base d'une information et d'une participation de la population.
- e. L'application concrète et juridiquement contraignante des mesures d'accompagnement prévues par le plan directeur cantonal incombe aux communes, par le biais de leur plan d'affectation, de leur règlement des constructions et éventuellement d'autres instruments. Les plans d'affectation communaux sont soumis à l'approbation du canton.

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

Il faudra un certain temps 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. C'est pourquoi les cantons et, le cas échéant, les communes concernés doivent disposer d'un délai de trois ans à compter de l'entrée en vigueur de l'adaptation du droit de l'aménagement du territoire pour arrêter les mesures nécessaires. Il s'agit en outre d'éviter une période de vide législatif qui pourrait laisser le champ libre à une multiplication malvenue des résidences secondaires, en particulier dans les régions touristiques prestigieuses. Pour cela, il faut faire en sorte 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 LFAIE. Cette abrogation ne doit donc intervenir que trois ans environ après l'entrée en vigueur de la présente modification de la LAT. De cette façon, on assure la coordination dans le temps également 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 pas être autorisées aussi longtemps que les mesures qu'appelle le droit fédéral n'auront pas été arrêtées. Compte tenu de l'importance de l'intérêt public visé par une maîtrise de la construction de résidences secondaires, compte tenu aussi du fait que la restriction prévue ne vaut que le temps que les mesures nécessaires soient prises, l'atteinte que la disposition

transitoire proposée porte à l'autonomie des cantons et des communes n'apparaît pas excessive.

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. Un léger surcoût pourrait tout au plus découler de la nécessité de compléter ponctuellement le Registre fédéral des bâtiments et des logements.

3.2 Conséquences au niveau 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.

Il en va de même pour les communes. 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. De plus, il faut tenir compte du fait que l'abrogation de la Lex Koller entraînera 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. 1.2.1.1) 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 partagées devrait être plus efficace et surtout plus efficace que si chaque commune prend individuellement des mesures.

La mise en œuvre des mesures proposées impliquera un certain effort de la part des cantons et des communes. Les cantons devront examiner dans quelle mesure les démarches prévues seront mises en œuvre dans les régions et les communes concernées. Comme les mesures communales sont en principe intégrées à l'élaboration des 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 par conséquent qu'un surcroît négligeable de dépenses.

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, notamment des plans de quotas de résidences principales, des prescriptions minimales de surface habitable, des systèmes de bonus ou de malus, des taxes compensatoires, des contingentements ou des mesures de politique foncière. L'enquête a montré que cette 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 pour les plans de quotas de résidences principales ou la mise en place de contrôles périodiques par échantillonnage⁷.

Enfin, un léger surcoût pourrait être occasionné, dans les communes et les régions concernées, par la nécessité de saisir des données supplémentaires en vue de compléter le Registre fédéral des bâtiments et des logements.

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. En outre, il est à supposer que la limitation de la construction de nouvelles résidences secondaires favorise une meilleure occupation des résidences secondaires existantes.

Il y a lieu de s'attendre à quelques effets négatifs sur les économies régionales en raison du recul, dans les régions touristiques, de l'activité de construction dans le domaine des résidences secondaires, ainsi que dans le second œuvre et l'immobilier. Sur ce dernier point, les pertes pourront être compensées, du moins en partie, par l'amélioration escomptée de l'occupation des résidences secondaires existantes.

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

⁷ Bühlmann, L. et Perregaux Du Pasquier, Ch. (2004): Aufhebung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (Lex Koller): Notwendigkeit und Wirkung raumplanerischer Ersatzmassnahmen. Etude demandée par l'Office fédéral du développement territorial.

nombre de résidences secondaires. On ne peut par conséquent pas exclure que ces régions souhaitent, à moyen terme, intervenir dans ce domaine. La solution qui passe par la planification directrice créera une base juridique permettant, le cas échéant, d'inclure les régions urbaines.

3.4.5 Conséquences sociales

Le projet a 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.