



ad 20.456

Initiative parlementaire Loi fédérale sur les résidences secondaires. Supprimer les restrictions inutiles et fâcheuses en matière de démolition et de reconstruction de logements créés selon l'ancien droit

**Rapport du 24 avril 2023 de la Commission de l'environnement,
de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national**

Avis du Conseil fédéral

du 16 août 2023

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Conformément à l'art. 112, al. 3, de la loi sur le Parlement, nous nous prononçons comme suit sur le rapport du 24 avril 2023 de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national concernant l'initiative parlementaire «Loi fédérale sur les résidences secondaires. Supprimer les restrictions inutiles et fâcheuses en matière de démolition et de reconstruction de logements créés selon l'ancien droit»¹.

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

16 août 2023

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Alain Berset
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

¹ FF 2023 1480

Avis

1 Contexte

Le 19 juin 2020, le conseiller national Martin Candinas a déposé l'initiative parlementaire 20.456 «Loi sur les résidences secondaires. Supprimer les restrictions inutiles et fâcheuses en matière de démolition et de reconstruction de logements créés selon l'ancien droit». L'initiative demandait de modifier la loi fédérale du 20 mars 2015 sur les résidences secondaires (LRS; RS 702) pour que des logements supplémentaires puissent être créés lors d'un agrandissement limité à 30 % des surfaces utiles principales. Elle demandait aussi qu'il soit possible, en cas de démolition et de reconstruction de logements créés selon l'ancien droit, d'agrandir les surfaces utiles principales de 30 %, de créer de nouveaux logements et de reconstruire les logements ailleurs sur le bien-fonds. Selon l'auteur de l'initiative parlementaire, cette modification législative est motivée par le constat que la loi fédérale sur les résidences secondaires, ainsi que la jurisprudence y relative, limitent excessivement l'utilisation des logements créés selon l'ancien droit et entravent parfois des investissements nécessaires et urgents.

Le 20 mai 2021, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-N) a donné suite à l'initiative parlementaire du conseiller national Martin Candinas. La Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des États (CEATE-E) a approuvé à son tour l'initiative le 12 août 2021. Par la suite, la CEATE-N a élaboré un projet de modification de la LRS et a mis l'avant-projet en consultation du 3 novembre 2022 au 17 février 2023. Après avoir pris en considération les avis exprimés, la majorité de la commission a confirmé ses propositions faites dans l'avant-projet. Deux propositions de minorité ont repris des propositions faites par des participants à la consultation. La commission a adopté le projet de modification de la LRS lors de la séance du 24 avril 2023, par 14 voix contre 9 et 2 abstentions.

Le 31 mai 2023, la CEATE-N a soumis son rapport du 24 avril 2023 au Conseil fédéral pour avis.

2 Avis du Conseil fédéral

Selon le projet de loi présenté au Conseil fédéral par la CEATE-N, il est prévu, en cas de transformation ou de démolition et de reconstruction, que la surface utile principale d'un logement créé selon l'ancien droit (au sens de l'art. 10 LRS) puisse être agrandie de 30 % au maximum de la surface utile principale existante au 11 mars 2012. Dans ce cadre, il serait également possible de créer des logements et des bâtiments supplémentaires. Le projet de la CEATE-N prévoit donc qu'il soit désormais possible de *cumuler* les deux possibilités (l'agrandissement du logement et la création de logements supplémentaires). Cela doit donc s'appliquer non seulement aux logements créés selon l'ancien droit qui sont agrandis lors d'une transformation, mais aussi aux logements créés selon l'ancien droit qui sont démolis, puis reconstruits. Selon le droit actuel, l'agrandissement des logements créés selon l'ancien droit ne peut excéder

30 % des surfaces utiles principales dans la mesure où il n'en résulte aucun logement supplémentaire (art. 11, al. 3, 1^{re} phrase, LRS). Les logements créés sous l'ancien droit peuvent, dans les limites des surfaces utiles principales, être démolis et reconstruits (art. 11, al. 2, 1^{re} phrase, LRS).

En autorisant, pour les logements créés selon l'ancien droit, à la fois l'agrandissement et la création de nouveaux logements, il en résulterait un certain conflit avec l'art. 75b, al. 1, de la Constitution (Cst.; RS 101), et ce à deux égards. Conformément à cette disposition, les résidences secondaires constituent au maximum 20 % du parc des logements et de la surface brute au sol habitable de chaque commune. S'il était désormais possible, dans le cadre d'un projet de construction pour un logement créé selon l'ancien droit dans une commune avec plus de 20 % de résidences secondaires, d'augmenter la part de résidences secondaires du parc des logements de la commune, mais aussi la surface brute au sol utilisée pour des résidences secondaires, on s'éloignerait de l'objectif des 20 %, tant du point de vue du nombre de résidences secondaires que de la surface utilisée. De l'avis du Conseil fédéral, la disposition proposée par la CEATE-N n'est pas conforme avec la disposition constitutionnelle mentionnée.

À cela s'ajoute la situation actuellement tendue sur le marché du logement dans certaines régions touristiques. En mai 2023, le nouveau rapport sur le monitoring et sur l'analyse de la mise en œuvre et des effets de la loi fédérale sur les résidences secondaires a paru. Le rapport montre que la demande de logements créés selon l'ancien droit est haute dans les lieux très touristiques. Pour les propriétaires, il est très intéressant d'un point de vue financier de vendre ou de louer des logements créés sous l'ancien droit comme résidences secondaires. Or, pour la population locale, ces logements sont maintenant souvent inabordables. Cela entraîne l'éviction des travailleurs et l'exode de la population. Le Conseil fédéral craint que le projet de loi n'aggrave davantage cette problématique. En assouplissant les dispositions pour l'agrandissement et pour la création de nouveaux logements, on renforcerait l'attrait pour l'assainissement ou la démolition et la reconstruction de logements créés selon l'ancien droit. L'expérience montre que ces résidences principales finissent souvent par être utilisées comme des résidences secondaires à l'issue des rénovations, ce qui n'est pas dans l'intérêt de la population locale.

Le Conseil fédéral soumet donc son propre projet de loi, qui traite les doutes relatifs à la constitutionnalité, et qui tient également compte de la pénurie de logements. Ce projet propose d'autoriser l'agrandissement des logements créés sous l'ancien droit en cas de transformation, mais aussi de démolition et de reconstruction, pour autant que cela n'entraîne pas la création d'une nouvelle résidence secondaire. En revanche, il doit être possible de créer de nouvelles résidences principales dans le cadre d'un agrandissement.

Le Conseil fédéral a certes indiqué dans son message du 19 février 2014 concernant la loi fédérale sur les résidences secondaires que le simple fait d'agrandir la surface utile principale d'un logement créé selon l'ancien droit est anticonstitutionnel (FF 2014 2209 2232). Le Parlement a toutefois considéré, lors de l'adoption de l'art. 11 al. 3 LRS, qu'en cas de transformation de logements régis par l'ancien droit, une extension de 30 % au maximum de la surface utile principale préexistante au 11 mars 2012 était admissible, pour autant qu'aucun logement supplémentaire ne soit créé. Dans ce contexte, le Conseil fédéral propose d'autoriser de telles extensions non

seulement dans le cadre d'une transformation, mais aussi en cas de démolition et de reconstruction d'un logement régi par l'ancien droit. Il tient ainsi compte du fait que, dans la pratique, il n'est souvent pas possible de faire une distinction claire entre une transformation et la démolition et la reconstruction d'une construction. Parallèlement, il convient de souligner que la solution proposée par le Conseil fédéral peut être jugée de manière critique du point de vue du droit constitutionnel. Elle permet en effet d'agrandir un logement construit selon l'ancien droit même en cas de démolition et de reconstruction.

Par rapport au droit en vigueur, la proposition du Conseil fédéral *précise* la réglementation selon laquelle il est interdit, en cas d'agrandissement d'un logement créé selon l'ancien droit, de créer des logements supplémentaires. Le Conseil fédéral entend ainsi souligner le fait qu'il est toujours possible de construire des résidences principales ou des logements assimilés à des résidences principales au sens de l'art. 7, al. 1, let. a, LRS. Dans de nombreuses communes avec plus de 20 % de résidences secondaires, la population locale a urgemment besoin de ce type de logements.

En cas de transformation ou de démolition et de reconstruction d'un logement créé selon l'ancien droit, si l'agrandissement de la surface utile principale *excède* les 30 % autorisés, le nouveau art. 11, al. 3, LRS, qui correspond à l'actuel art. 11, al. 4, LRS, s'applique. Ainsi, un tel agrandissement n'est autorisé que si le logement concerné respecte les restrictions d'utilisation mentionnées à cet alinéa et que les conditions d'autorisation y relatives sont remplies.

Les modifications aux al. 2, 3, 3^{bis} et 4 visent à rendre l'article *plus lisible*. Les prescriptions réglant la procédure relative aux dispositions d'affectation doivent être regroupées à l'al. 3^{bis} et les réserves sur les autres conditions du droit fédéral et du droit cantonal, qui se rapportent aux al. 2, 2^{bis} et 3, doivent être regroupées à l'al. 4. Cette modification vise à préciser le droit en vigueur. Demeurent réservées les autres conditions du droit fédéral et du droit cantonal. La réserve ne se limite donc pas aux prescriptions relatives à la construction hors de la zone à bâtir, mentionnées à titre d'exemple à l'al. 3 de l'article en vigueur.

Indépendamment de la présente révision de la LRS, les communes ont aujourd'hui d'autres possibilités d'obtenir des logements à prix avantageux. Si une commune avec plus de 20 % de résidences secondaires ne souhaite pas autoriser, ou alors seulement en partie, les possibilités de construction prévues pour les logements créés selon l'ancien droit, elle peut édicter des dispositions plus restrictives en vertu de l'art. 3, al. 2, LRS. Afin de réduire toute pression exercée sur les résidences principales créées selon l'ancien droit en vue d'une réaffectation en résidences secondaires, ladite commune peut par exemple définir *un quota minimal de résidences principales* pour tout ou partie de son territoire. Elle peut également, par exemple dans le cadre du plan d'affectation, édicter des prescriptions quant au développement d'un quartier de maisons de vacances, de sorte à conserver les espaces libres importants et à apporter des améliorations, notamment en matière de conception. Le Conseil fédéral considère que ces possibilités sont suffisantes pour prévenir les dérives. Dans ce contexte, le Conseil fédéral est d'avis que les restrictions portant sur l'art. 11, al. 3^{bis}, P-LRS, prévues par deux propositions de minorité concernant l'applicabilité des nouvelles possibilités pour les logements créés selon l'ancien droit (minorité Clivaz Christophe, Bäumle, Egger Kurt, Flach, Girod, Jauslin, Klopfenstein Broggin, Masshardt, Munz, Nord-

mann, Schneider Schüttel, Suter et minorité Munz, Masshardt, Nordmann, Schneider Schüttel, Suter) ne sont pas nécessaires. Il recommande donc de les rejeter.

Par ailleurs, on notera que la possibilité de *déplacer* légèrement *l'emplacement* lors de la démolition et de la reconstruction d'un logement créé selon l'ancien droit est déjà prévue par le droit en vigueur, sans que le texte de loi le dise explicitement (cf. réponse du Conseil fédéral du 31 août 2022 à l'interpellation 22.3761 du 16 juin 2022 du conseiller national Thomas Rechsteiner «Préciser la loi sur les résidences secondaires en ce qui concerne les logements créés selon l'ancien droit à l'intérieur de la zone à bâtir»). Les projets de construction correspondants doivent tenir compte des prescriptions déterminantes du canton ou de la commune concernée. Le Conseil fédéral estime qu'il n'est pas nécessaire que la Confédération impose d'autres directives normatives concernant la qualité du milieu bâti et la protection des monuments historiques. Il recommande donc de rejeter la proposition de minorité portant sur l'art. 11, al. 2, P-LRS (Clivaz Christophe, Bäumle, Egger Kurt, Flach, Klopfenstein Broggin, Masshardt, Munz, Nordmann, Schneider Schüttel, Suter).

3 Propositions du Conseil fédéral

En cas d'entrée en matière sur le projet, le Conseil fédéral propose de modifier les propositions de la majorité de la CEATE-N comme suit:

Art. 11, al. 2–4, 2^e phrase

² De tels logements peuvent, dans les limites des surfaces utiles principales préexistantes au 11 mars 2012, être rénovés, transformés, ainsi qu'être démolis et reconstruits. Lorsque des logements supplémentaires en résultent, ceux-ci peuvent être autorisés sans restriction d'utilisation selon l'art. 7, al. 1.

^{2bis} En cas de transformation ou de démolition et de reconstruction d'un logement créé selon l'ancien droit, l'agrandissement ne peut excéder 30 % de la surface utile principale existante au 11 mars 2012. Des logements supplémentaires peuvent être créés ce faisant, à condition qu'ils soient déclarés en tant que résidences principales au sens de l'art. 7, al. 1, let. a, et que les conditions d'autorisation y relatives soient remplies.

³ Les agrandissements qui dépassent la surface maximale fixée à l'al. 2^{bis}, 1^{re} phrase, sont autorisés pour autant que le logement soit déclaré en tant que résidence principale au sens de l'art. 7, al. 1, let. a, ou en tant que logement affecté à l'hébergement touristique au sens de l'art. 7, al. 1, let. b, en relation avec l'art. 7, al. 2, let. a ou b, et que les conditions d'autorisation y relatives soient remplies. *Biffer la 2^e phrase (cf. al. 3^{bis}).*

^{3bis} S'il convient d'apporter des restrictions d'utilisation en cas d'agrandissement selon les alinéas 2^{bis} et 3, l'autorité compétente est tenue de les mentionner dans l'autorisation de construire. Immédiatement après l'entrée en force de l'autorisation de construire, l'autorité ordonne à l'office du registre foncier de mentionner au registre la restriction d'utilisation relative au bien-fonds concerné.

⁴ ... *Biffer la 2^e phrase.*

