

Loi fédérale sur les résidences secondaires et son ordonnance – consultation

Madame la Conseillère fédérale,

Votre courrier du 26 juin 2013 nous invitant à transmettre la prise de position de notre canton sur le projet de loi fédérale sur les résidences secondaires et le projet d'ordonnance, nous est bien parvenu, nous vous en remercions.

Les services et instances suivants ont été associés à cette procédure:

- service de l'aménagement du territoire (SAT)
- service de l'économie (NECO)
- service de la statistique (STAT)
- Tourisme neuchâtelois (TN).

Préambule

Nous tenons à relever que l'acceptation des nouvelles dispositions constitutionnelles sur les résidences secondaires a créé un climat d'incertitude dans le secteur touristique. Cette incertitude a pour effet d'exposer les investissements à un risque plus élevé et à les reporter dans le temps. Le risque de blocage des investissements est réel. A court terme, on peut donc s'attendre à ce que les difficultés de financement dans l'hôtellerie s'aggravent. Le secteur du tourisme va devoir relever un défi de taille et s'adapter à ce nouveau cadre réglementaire. Si la transition s'annonce difficile, cette modification peut toutefois, à moyen terme, représenter une opportunité pour le tourisme suisse.

En effet, le Conseil fédéral a proposé un paquet de mesures visant à favoriser cette transition en élargissant, par exemple, la marge de manœuvre de la Société suisse du crédit hôtelier ou encore en proposant un programme d'encouragement et d'impulsion 2016-2019 NPR et Innotour pour permettre de renforcer le soutien accordé au tourisme pendant cette phase d'adaptation et accompagner les changements structurels. Le canton de Neuchâtel veillera donc à ce que sa stratégie visant à améliorer et à renforcer son infrastructure d'hébergement touristique soit compatible avec celle de la Confédération pour pouvoir bénéficier de ces outils.

Il convient aussi de souligner qu'il demeure de la responsabilité des cantons et des communes concernés de prendre les mesures d'accompagnement qui s'imposent. Il leur est ainsi possible d'être proactifs par la mise en place d'une politique foncière volontariste, par des mesures spécifiques d'aménagement du territoire et par des propositions innovantes de financement du tourisme au niveau cantonal.

Le plan directeur cantonal reste l'instrument de conduite et de coordination entre divers intérêts le plus important en matière d'aménagement du territoire. Son rôle doit être préservé.

Remarques générales

Le gouvernement neuchâtelois se rallie pour l'essentiel à la prise de position de la Conférence des Gouvernements de Suisse occidentale (CGSO), qui stipule en substance que:

1. La législation d'application doit prendre en compte, dans toute la mesure du possible, les conséquences socio-économiques de l'interdiction de la construction de nouvelles résidences secondaires, et s'appliquer principalement aux résidences secondaires combattues par l'initiative. A cet égard, le législateur doit agir avec pondération et retenir des mesures proportionnées qui répondent exclusivement aux buts visés.
2. La loi d'exécution et son ordonnance d'application doivent respecter les principes du droit constitutionnel en vigueur, notamment la garantie de la propriété et la protection des droits acquis, ainsi que la répartition des tâches entre les communes, les cantons et la Confédération en matière d'aménagement du territoire.
3. La mise en œuvre des articles 75b, alinéa 2 et 197, chiffre 9, alinéa 1 Cst, qui visent pour l'essentiel la limitation de nouveaux lits froids dans les communes concernées et la protection du paysage, ne doit pas entraver ni l'économie touristique ni le maintien du patrimoine bâti. Il est impératif que des logements affectés à l'hébergement touristique ("lits chauds") puissent continuer à être construits, sans que cela ne soit limité aux seules exploitations hôtelières. La parahôtellerie est une composante essentielle de l'infrastructure touristique. Elle est particulièrement prisée par la clientèle indigène et génère, dans certaines régions, la grande majorité des nuitées. Dans les régions rurales peu ou pas touristiques, ou en déprise démographique, parfois seule une transformation en résidence secondaire permet le maintien de la substance bâtie et une certaine vitalité du territoire rural.
4. La notion de résidence secondaire doit être reformulée sous la forme suivante:
"Est à considérer comme résidence secondaire, au sens de la présente loi, un logement qui n'est ni une résidence principale, ni un logement assimilé à une résidence principale, ni un logement affecté à l'hébergement touristique ("lit chaud")." La notion de "logements affectés à l'hébergement touristique" revêtant dans ce sens une signification centrale, elle devrait également figurer dans les définitions de l'article 2.
5. Il y a lieu de réduire au strict nécessaire les mesures de gestion, de contrôle et de monitoring au plan fédéral, et de respecter le principe de confiance qui prévaut entre les trois niveaux de l'Etat.

Pour le solde, nous considérons que le texte de loi mérite des adaptations en vue de son adoption et vous prions de tenir compte des remarques et des propositions d'amendements figurant ci-après:

Remarques de détail - Projet de loi sur les résidences secondaires

Article 2, alinéa 2: Ajout de la notion de "logements affectés à l'hébergement touristique".

Article 3, alinéa 1: La formulation proposée va bien au-delà de celle de l'article 8, alinéa 3 LAT qu'elle est censée remplacer. La promotion de résidences principales à prix avantageux ne répond pas au principe d'unité de matière.

Article 4: Il est pertinent de demander aux communes de fournir à la Confédération un inventaire des résidences principales, au 31 décembre de chaque année. Ce sont effectivement les communes qui connaissent le mieux leur parc de bâtiments et de logements. L'Office fédéral du développement territorial se basera sur cet inventaire pour le calcul du taux de résidences secondaires. Cette nouvelle requête exigera donc que les communes maintiennent constamment à jour les données de leur parc de bâtiments et de logements, de manière précise et correcte (RegBL). Vu que les logements qui sont vacants depuis plus d'une année sont également considérés comme des résidences secondaires, cela pourrait également avoir un impact sur des petites communes, sachant qu'au 1^{er} juin 2013, 221 logements vacants étaient dans ce cas (sur un total de 738 logements vacants) dans notre canton. Il y a aurait lieu de réduire ces biais statistiques.

Article 8: Comme relevé précédemment, la notion de logements affectés à l'hébergement touristique est essentielle et doit faire l'objet d'une définition précise pour éviter les abus. L'identification de territoires à vocation touristique prépondérante est également importante au plan cantonal, notamment à travers le plan directeur, en particulier si des projets d'envergure sont prévus et qu'ils répondent à la notion de grands projets au sens de la LAT. L'article 8 est cependant formulé de manière trop restrictive. L'alinéa 3 pourrait s'avérer très délicat à mettre en œuvre. Il contredit par ailleurs les principes mêmes de l'économie de marché et dépasse très largement les questions liées à l'aménagement du territoire.

L'article 10 est particulièrement important pour les régions rurales peu ou pas touristiques. Il est d'ailleurs cohérent avec l'article 24d LAT.

Article 11: Concernant les plans d'affectation spéciaux liés à un projet et la possibilité accordée de réaliser une résidence secondaire sur la base d'un tel plan, nous penchons pour la variante qui ne prévoit aucune limitation dans le temps pour la réalisation.

Article 12: La variante restrictive est rejetée. Nous soutenons la formulation qui prévoit que tous les logements existants peuvent être transformés de résidence principale à secondaire, mais avec des agrandissements limités à 30 m² selon l'ordonnance. De plus, la notion de "léger agrandissement" ne doit pas être définie de manière trop stricte. Les limites énoncées dans le projet d'ordonnance paraissent exagérées (30% au maximum, mais 30m² au plus). Un agrandissement, dans les limites fixées par le règlement de construction, doit rester possible du moment qu'il n'entraîne pas la création d'un nouveau logement. Nous avons conscience que la marge d'interprétation laissée par 75b Cst. est ténue.

Article 13: Les dispositions prévues à dans cet article sont suffisantes pour prévenir les abus.

Article 18: Un autre point à relever est la communication des flux migratoires (arrivées, départs, déménagements dans la même commune) à l'autorité compétente cantonale, par le Contrôle des habitants des communes présentant un taux de résidences secondaires supérieur à 20% (art. 18, al. 1 de la loi). Il nous est difficile d'évaluer l'utilité de cette nouvelle

mesure administrative de contrôle. D'après la Confédération, elle permettrait aux autorités responsables de l'attribution des autorisations de construire de connaître des modifications ayant un effet sur les conditions d'utilisation des logements. Nous estimons cependant que cette transmission de données continue serait probablement très contraignante, tant pour les communes que pour l'autorité compétente cantonale. Nous craignons clairement une surcharge administrative. Il nous semble donc plus adéquat de réaliser, si nécessaire, un état de situation de manière trimestrielle, par le biais du fichier ARE disponible tous les trois mois dans le RegBL.

L'article 19, alinéa 4 est excessif. Les obligations de dénonciation à l'autorité de poursuite pénale et à l'Office fédéral du développement territorial conférées aux autorités en matière de construction et aux employés pouvant avoir connaissance de contraventions sont clairement exagérées. Cette disposition dénote une méfiance inacceptable envers les autorités communales et cantonales. Il doit être biffé.

En vous remerciant de nous avoir consulté, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de notre considération distinguée.

Neuchâtel, le 16 octobre 2012

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
L. KURTH

La chancelière,
S. DESPLAND