

Eric Ramel et Marc-Etienne Favre\*

## «Lex Weber»: le jour d'après ...

**Mots-clés:** «Lex Weber», Initiative populaire «Pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires»

### I. Introduction

Le 11 mars 2012, le peuple suisse et les cantons acceptaient à une courte majorité (50.6% et 15 cantons) l'initiative populaire «Pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires». Pour mémoire, le texte adopté en votation populaire a la teneur suivante:

*Art. 75b (nouveau) Cst. – Résidences secondaires*

*1 Les résidences secondaires constituent au maximum 20% du parc des logements et de la surface brute au sol habitable de chaque commune.*

*2 La loi oblige les communes à publier chaque année leur plan de quotas de résidences principales et l'état détaillé de son exécution.*

Quatre jours plus tard seulement, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) publiait un communiqué de presse indiquant qu'un groupe de travail avait été désigné, placé sous la direction de l'Office fédéral de développement territorial (ARE).<sup>1</sup> Il a pour tâches, en premier lieu, de préciser la notion de résidence secondaire, d'analyser le sens des dispositions transitoires et d'étudier les modalités d'application. Plus récemment, le Groupe de travail a publié son projet d'ordonnance visant à clarifier les questions les plus pressantes, qui doit encore être soumis à une audition-conférence le 18 juin 2012.<sup>2</sup>

Toutefois, de très nombreuses questions juridiques soulevées ensuite de la votation du 11 mars 2012 restent toujours sans réponse claire des initiants, du DETEC ou des gouvernements cantonaux.<sup>3</sup> Le titre volontairement provocateur de cet article<sup>4</sup> évoque ainsi une situation particulièrement déstabilisante pour les milieux intéressés (propriétaires, investisseurs, entreprises, notaires, avocats ...) créée par l'adoption de cette nouvelle disposition constitutionnelle.<sup>5</sup>

Nous commencerons par rappeler le contexte dans lequel elle a été adoptée, et examinerons la façon de l'interpréter. Puis nous traiterons de la notion de résidence secondaire pour terminer par l'examen de la situation transitoire et les sanctions.

### II. La situation le jour d'avant

Comme on va le voir, et contrairement à une idée qui a été largement répandue pendant la campagne, les initiants n'ont pas été les premiers à se préoccuper de la question de la limitation du nombre de résidences secondaires dans certaines régions touristiques et de leur impact sur le paysage,<sup>6</sup> la Suisse ayant depuis fort longtemps vocation touristique. On a beaucoup parlé de chiffres pendant la campagne précédant la votation, avec beaucoup d'incertitudes, puisque la notion de résidence secondaire n'est pas utilisée dans la statistique officielle suisse.<sup>7</sup> Toutefois, lors du recensement de la population de 2000, l'Office fédéral de la statistique a fait la distinction entre les logements occupés en permanence, habités temporairement ou vides. Les logements habités temporairement ont été décomptés comme résidences secondaires (et représentaient 419819 logements, soit 11,8% du total des logements). A l'heure actuelle, l'ARE estime que les résidences secondaires seraient au nombre de 500 000 et représenteraient 12% des logements, part qui atteindrait 80% dans certaines communes, et totaliseraient quelque 900 000 «lits froids».<sup>8</sup>

a. L'art. 75 Cst. ne donne à la Confédération que la compétence de fixer les principes applicables à l'aménagement du territoire.<sup>9</sup> Celui-ci incombe aux cantons et vise une utilisation judicieuse et mesurée du sol, ainsi qu'une occupation rationnelle du territoire. Le développement des résidences secondaires a donc toujours été considéré comme une question relevant prioritairement de la compétence des autorités communales et cantonales. Parmi les premières stations à adopter des mesures visant à freiner les résidences secondaires, à la fin des années huitante, figure la commune grisonne de Sils. Son règlement prévoyait que la construction de résidences secondaires n'y était autorisée que si 25% au moins de la surface brute de plancher était mise à la disposition de résidences principales, et ce à raison de 80 m<sup>2</sup> au

\* Avocats, spécialistes FSA droit de la construction et de l'immobilier, Leximmo avocats, Lausanne. [www.leximmo.ch](http://www.leximmo.ch)

1 Groupe de travail sur les résidences secondaires (ci-après, le Groupe de travail).

2 Communiqués de presse des 24 et 30.5.2012 du Groupe de travail, [www.are.admin.ch](http://www.are.admin.ch), projet d'ordonnance sur les résidences secondaires (ci-après le projet d'ordonnance), ainsi que les explications relatives à la mise en œuvre de l'art. 75b Cst. et aux dispositions d'exécution proposées dans l'ordonnance du Conseil fédéral (ci-après le Rapport explicatif).

3 Les auteurs précisent ici que le présent article se fonde sur les seules informations officiellement disponibles jusqu'à la date du 4 juin 2012, la situation étant susceptible d'évoluer rapidement.

4 Les lecteurs plus âgés se rappelleront peut-être que Le jour d'après (*The Day After*) est un téléfilm américain diffusé en 1983 dépeignant les suites d'une attaque nucléaire. Pour les plus jeunes, c'est (aussi) un film catastrophe sorti sur les écrans en 2004.

5 Nous utiliserons ci-dessous le surnom de «Lex Weber» que celle-ci a déjà gagné depuis la votation.

6 Elles participent ainsi à ce que l'on appelle communément le «mitage» du territoire.

7 Le Rapport explicatif relève toutefois que le registre fédéral des bâtiments et logements (RegBL fédéral) fournit des données connexes.

8 Publication ARE 2012, Tourisme et développement durable, Bonnes pratiques et pistes d'action, p. 9, disponibles sur [www.are.admin.ch/bonnes\\_pratiques](http://www.are.admin.ch/bonnes_pratiques).

9 JEAN-FRANÇOIS AUBERT/PASCAL MAHON, Petit commentaire de la Constitution fédérale, Genève 2003, no 3 ss ad art. 75 Cst., pp. 601 ss.

minimum.<sup>10</sup> Puis d'autres communes ont suivi, imposant un taux de résidences principales de 35 %, ou limitant celui des résidences secondaires à 30 % voire 20 %.<sup>11</sup>

Dès 2005, les communes du Haut-Plateau de Crans-Montana ont décrété un blocage des zones à bâtir<sup>12</sup>, reconduit pour trois ans en décembre 2007.<sup>13</sup> Parallèlement, elles ont mis à l'enquête en 2006 un projet de règlement intercommunal fixant des quotas et un contingentement des résidences secondaires. Le règlement avait pour but la création et l'occupation de résidences principales, définies comme les logements utilisés par des personnes y ayant leur domicile civil et fiscal (art. 23 CC), avec un contingentement annuel de résidences secondaires,<sup>14</sup> afin d'assurer un développement harmonieux et durable de la station, compte tenu de ses réserves limitées en zone à bâtir. Comme l'a confirmé le Tribunal fédéral, il s'agissait d'une mesure d'aménagement du territoire conforme à l'art. 75 Cst., même si elle relevait sous certains aspects de la politique économique ou sociale.<sup>15</sup> Le Tribunal fédéral a également confirmé que la fixation de contingents de logements de grandes surfaces, ou l'obligation de réserver des surfaces de plancher minimales aux résidences principales, constituaient des mesures d'aménagement du territoire compatibles avec la garantie de la propriété ancrée à l'art. 26 Cst.<sup>16</sup> Selon le Tribunal fédéral, même une réglementation interdisant de manière générale toute construction de résidences secondaires, ainsi que toute rénovation, agrandissement et transformation des résidences secondaires existantes, peut reposer sur un intérêt public; en revanche, il rappelle que si les dérogations à la règle ne sont qu'exceptionnelles et ne confèrent pas à l'autorité d'application une marge d'appréciation suffisante, une telle réglementation ne respecte pas le principe de la proportionnalité.<sup>17</sup> Or, pour les communes dépassant déjà le quota de 20 % le 11 mars 2012, l'article constitutionnel revient à interdire toute nouvelle résidence secondaire, voire tout agrandissement des résidences secondaires existantes, sans exception, ni limite de temps (la diminution des résidences secondaires étant peu probables en l'état actuel du marché pour ce type de biens). Le législateur se trouvera donc bien en peine pour respecter le mandat constitutionnel tout en garantissant le respect du prin-

cipe de proportionnalité, sauf à prévoir des exceptions. La controverse à ce sujet a débuté dès après la votation, et n'est pas terminée, comme on le verra ci-dessous.

**b.** Dans le cadre de son examen des mesures d'accompagnement à prendre en vue de l'abrogation de la loi fédérale du 16 décembre 1983 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger,<sup>18</sup> le Conseil fédéral s'est également penché sur la question des résidences secondaires et a proposé dès 2007 une révision de l'art. 8 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire<sup>19</sup> relatif au contenu minimal des plans directeurs.<sup>20</sup> Il relevait dans son message qu'il appartenait aux cantons de désigner, dans les plans directeurs, les territoires où des mesures particulières doivent être prises pour maintenir une proportion équilibrée de résidences principales et secondaires, sans toutefois fixer de taux. Parmi les solutions préconisées, dont le choix devait revenir aux cantons, figuraient alors les quotas et contingentements, la délimitation de zones spécialement destinées aux résidences principales ou secondaires, des coefficients minimums d'utilisation du sol, soit autant d'instruments relevant de l'aménagement du territoire et nécessitant une adaptation des plans directeurs cantonaux et des plans d'affectation, en fonction des circonstances régionales et locales.<sup>21</sup> La lutte contre le développement excessif des résidences secondaires et ses effets constituait, aux yeux du Conseil fédéral, une obligation des autorités de planification qui trouve son fondement dans les dispositions générales des art. 1 à 3 LAT, ne nécessitant pas de base légale plus spécifique en droit fédéral ou cantonal.<sup>22</sup>

Dans la foulée, l'ARE a mis en consultation en avril 2009 une directive d'aide à la planification du territoire dans le domaine des résidences secondaires.<sup>23</sup> En sus des quotas, le Guide ARE propose de nombreuses stratégies et mesures destinées à renforcer l'économie touristique locale, à mieux utiliser le parc existant de résidences secondaires et à augmenter l'offre en matière de résidences principales. La question sera de savoir si le législateur fédéral reprendra à son compte tout ou partie de ces propositions ou se contentera d'exécuter strictement le mandat constitutionnel que le peuple lui a confié. Dans cette dernière hypothèse, se posera alors la question de savoir si les cantons et les communes compléteront la loi fédérale par d'autres mesures directrices ou d'affectation, s'inspirant des propositions faites par le Groupe de travail de l'ARE ou des solutions déjà mises en place au plan local.

La modification de la LAT est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2011<sup>24</sup> et impose à l'ensemble des cantons et communes concer-

10 Le Tribunal fédéral a jugé que ce règlement reposait sur un intérêt public et ne violait pas la garantie de la propriété, ATF 117 Ia 141.

11 ATF 135 I 233, cons. 7.1 et les références.

12 Arrêt 1C\_469/2008 du 26 mai 2009 publié aux ATF 135 I 233, Pra 2010 36 258, RDAF 2010 I, p. 399. J.-B. ZUFFEREY, Une pierre blanche dans le jardin des résidences secondaire, in: DC 2009 114.

13 Le blocage était fondé sur l'art. 27 LAT qui permet à l'autorité compétente d'établir des zones réservées dans des territoires exactement délimités, dans l'attente d'une mesure de planification, à l'intérieur desquelles rien ne doit être entrepris qui puisse entraver l'établissement du plan d'affectation (ce qui revient à conférer un effet anticipé négatif à la planification envisagée; cf. ZEN-RUFFINEN ET GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, constructions, expropriation, 2001, p. 199, cité à l'ATF 135 I 233, consid. 2.5).

14 Le règlement prévoyait toutefois une taxe de remplacement lorsque les quotas n'étaient pas respectés.

15 ATF 135 I 233 précité.

16 ATF 135 I 233, consid. 3.3.

17 ATF 135 I 233, consid. 7.1 et la référence à l'arrêt 1P.22/1995 du 1<sup>er</sup> septembre 1995.

18 LFAIE, RS 211.412.41.

19 LAT, RS 700.

20 Message du 4 juillet 2007 concernant la modification de la LAT (mesures d'accompagnement liées à l'abrogation de la LFAIE), FF 2007 5477.

21 FF 2007 5485 ch. 1.4.1 et 5487 ch. 1.7.

22 FF 2007 5492 ch. 5.1. Depuis le 11 mars 2012, la compétence est manifestement passée en mains de la Confédération, puis que le taux de résidences secondaires, fixé en pourcent du parc des logements et de la surface brute au sol habitable de chaque commune, est désormais uniforme dans toutes les communes de Suisse!

23 Résidences secondaires, Guide pour la planification directrice cantonale, Projet, état avril 2009 (ci-après Guide ARE).

24 Modification de la LAT du 17 décembre 2010, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2011 (RO 2011 2913; FF 2007 5477).

nés un délai d'action de trois ans, soit jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2014, pour adapter leurs plans directeurs aux objectifs de l'art. 8 al. 2 et 3 LAT modifié, notamment par la fixation de contingents annuels, d'un taux de résidences principales ou par la délimitation de zones.<sup>25</sup> A défaut, la disposition transitoire prévoit *qu'aucune nouvelle résidence secondaire ne sera autorisée tant que les cantons et les communes n'auront pas pris les dispositions nécessaires*,<sup>26</sup> soit un effet similaire à celui voulu par la Lex Weber. Cette législation n'a pas totalement perdu son objet puisque le Conseil fédéral s'y réfère déjà dans son projet d'ordonnance d'application de l'art. 75b Cst., comme on le verra ci-dessous, estimant que la disposition constitutionnelle a concrétisé, par un pourcentage, la notion imprécise de proportion équilibrée figurant à l'art. 8 al. 2 LAT.<sup>27</sup>

c. Il résulte de ce bref rappel que bien avant la votation, des mesures diverses et concrètes avaient déjà été prises par plusieurs cantons et communes touristiques, ainsi que par la Confédération. Cela n'a toutefois pas suffi à convaincre les électeurs, peut-être du fait de la complexité de ces mesures ou du manque de publicité à leur égard, ou encore de leur inefficacité, aux yeux des initiants tout du moins.

### III. Un article constitutionnel, et après?

a. Le constituant a donc accepté le 11 mars 2012 d'introduire un nouvel article art. 75b («Résidences secondaires»), qui s'insère immédiatement après celui relatif à l'aménagement du territoire. D'un point de vue concret, l'initiative ne met pas seulement en mouvement l'autorité législative, mais fixe une règle impérative sur un objet précis, dont le législateur fédéral, et *a fortiori* les autorités locales, ne pourront pas s'écarter, ni pour modifier le sens de la proposition, ni pour régler d'autres matières ou prévoir des exceptions, comme c'est le cas dans d'autres domaines.<sup>28</sup> Le législateur est désormais tenu de mettre sur pied une loi qui réponde aux intentions des initiants et exprime leur volonté. Sa marge de manœuvre est limitée par l'obligation d'adopter des règles équivalentes par leur contenu à celles dont les auteurs de l'initiative requièrent l'adoption.<sup>29</sup>

Il s'agira donc d'interpréter la volonté du constituant, selon les mêmes méthodes développées pour l'interprétation des lois ordinaires.<sup>30</sup> Le Tribunal fédéral retient plusieurs critères: il se réfère d'abord à la lettre de la disposition, puis détermine le sens et le but de la réglementation légale avec toutes les méthodes

d'interprétation reconnues,<sup>31</sup> en mettant à contribution les travaux préparatoires lorsqu'ils permettent d'attribuer un sens net à un texte obscur,<sup>32</sup> et en recherchant la volonté originelle du constituant dans la mesure où celle-ci a été exprimée dans le texte à interpréter.<sup>33</sup>

C'est dire que dans le cas d'espèce, il conviendra de prêter une attention toute particulière aux buts mis en avant par les initiants, au premier rang desquels figurent la préservation de la nature et du paysage (spécialement alpin) et la volonté d'enrayer le mitage du territoire,<sup>34</sup> mais également de permettre l'accès des populations indigènes au marché local dont elles ont été évincées en raison de la hausse des coûts de l'immobilier, et de lutter contre le phénomène des «lits froids». L'amélioration de l'offre hôtelière était également au programme des initiants.

b. Le Conseil fédéral a décidé de régler la situation – qualifiée d'urgente vu les nombreuses demandes de permis déposées depuis la votation – par voie d'une ordonnance, dont l'entrée en vigueur serait fixée soit au 1<sup>er</sup> septembre 2012, soit au 1<sup>er</sup> janvier 2013 selon les deux variantes actuellement discutées.<sup>35</sup> Or, selon les dispositions transitoires adoptées avec la Lex Weber, le Conseil fédéral n'a reçu la compétence d'édicter des dispositions d'exécution nécessaires par voie d'ordonnance que si la législation correspondante n'est pas entrée en vigueur deux ans après l'acceptation de l'art. 75b Cst. par le peuple et les cantons.

Le Projet d'ordonnance mentionne dans son en-tête qu'il se fonde sur les art. 182 al. 2 Cst.<sup>36</sup> et 8 al. 2 LAT dont on a parlé ci-dessus. Paradoxalement, l'art. 75b Cst. n'est pas mentionné alors même que le texte du projet s'y réfère à plusieurs reprises formellement et matériellement. Le projet du Conseil fédéral saute ainsi l'étape législative et parlementaire fédérale dans un premier temps au moins, sous couvert d'urgence, et alors même que la lex Weber prévoit une disposition transitoire censée régler cette question. On peut toutefois comprendre l'intention du Conseil fédéral de vouloir répondre, de façon claire et uniforme selon ses propres termes,<sup>37</sup> aux nombreuses questions soulevées par l'adoption du nouvel article constitutionnel, la fin justifiant à elle-seule le moyen.

L'objet de la présente contribution n'est toutefois pas d'examiner cette question dans le détail. Le Groupe de travail a d'ailleurs lui-même expliqué avoir renoncé à une expertise externe pour déterminer s'il était juridiquement correct de régler les questions urgentes par voie d'ordonnance, pour que la situa-

25 A noter que la révision de l'art. 8 LAT tendait également à promouvoir l'hôtellerie et les résidences principales à des prix abordables, ainsi qu'à améliorer le taux d'occupation des résidences secondaires (art. 8 al. 3 litt. b et c LAT).

26 Dispositions transitoires de la modification de la LAT du 17 décembre 2010, RO 2011 2913.

27 Ce qui revient à inverser l'ordre hiérarchique naturel Constitution-Loi-ordonnance, comme le Rapport explicatif l'admet d'ailleurs dans son préambule, p. 4, et à priver les autorités locales de toute marge d'appréciation.

28 Par ex. à l'art. 82 al. 3 Cst.

29 ATF 115 la 148; ETIENNE GRISEL, Initiative et référendum populaires, Lusanne 1987, p. 184, p. 185.

30 ATF 112 la 212 consid. 2a.

31 ATF 110 Ib 7 consid. cc; ATF 111 la 209 consid. 6a); ATF 109 la 303 consid. 6c et d; ATF 109 la 303 consid. 6c et d.

32 ATF 111 II 152 consid. 4a, ATF 108 la 37.

33 ATF 109 la 303 consid. 12c.

34 Soit un but rejoignant celui recherché par l'Initiative sur le paysage de Pro Natura, et son contre-projet de révision partielle de la LAT, déjà appelé par certain loi contre le mitage du territoire.

35 Art. 8 du Projet d'ordonnance.

36 L'art. 182 al. 2 Cst. donne mandat au Conseil fédéral de veiller à la mise en œuvre de la législation, des arrêtés de l'Assemblée fédérale et des jugements rendus par les autorités judiciaires fédérales.

37 Le Rapport explicatif mentionne à cet égard qu'il est légitime que la Confédération clarifie de manière uniforme quelles autorisations de construire sont concernées par l'article 75b Cst. et par la clause de nullité et lesquelles ne le sont pas.

tion juridique soit clarifiée le plus vite possible pour toutes les parties.<sup>38</sup>

#### IV. La notion de résidence secondaire

a. Le texte adopté en votation populaire le 11 mars 2012 ne définit pas expressément la notion de résidence secondaire, ce qui est pour le moins surprenant puisqu'il s'agissait du cœur même du sujet sur lequel le Souverain était appelé à se déterminer... La législation d'exécution, qu'elle soit adoptée sous forme d'ordonnance ou de loi, aura donc pour mission première de donner une définition.

La brochure explicative adressée aux électeurs avant la votation évoquait les logements utilisés à des fins de vacances dans des lieux touristiques, mais également une forme d'hébergement pour des personnes travaillant la semaine dans un lieu différent de leur domicile principal. La notion de résidence secondaire en elle-même n'était pas abordée. On peut encore télécharger sur le site Internet créé par les initiants durant la campagne<sup>39</sup> une présentation PowerPoint qui donnait la définition suivante:<sup>40</sup>

«On appelle résidence secondaire un second logement de particuliers qui n'est utilisé qu'occasionnellement durant l'année comme logement de vacances. N'est pas compris par l'appellation de résidence secondaire:

- Des logements de vacances qui sont loués à des fins commerciales (parahôtellerie). Ceux-ci sont bien plus utilisés (en moyenne 200 nuitées) que des résidences secondaires (30 à 60 nuitées/an).
  - Des résidences secondaires à des fins d'étude et de travail».
- b. L'art. 8 LAT révisé, qui a été considéré comme contre-projet indirect à l'initiative populaire, ne définit pas la notion de résidence secondaire, pas plus que l'ordonnance d'application de la LAT.<sup>41</sup> Le Message<sup>42</sup> est également muet à ce sujet.

c. En fonction du but de l'utilisation et de la durée d'occupation, le Guide ARE fait une distinction entre *résidences secondaires non touristiques* (à usage personnel et/ou louées: logements appartenant à des personnes dont le domicile est situé en dehors de la commune, ou loués principalement pour des raisons professionnelles) et *résidences secondaires touristiques* (à usage personnel – non commercialisées – ou commercialisées à des fins touristiques).<sup>43</sup> Il distingue également la résidence secondaire touristique selon qu'elle se situe dans une région touristique, dans une zone urbaine ou encore dans une région rurale très périphérique; ces distinctions n'ont plus lieu d'être à la lettre du nouvel article constitutionnel.

La résidence secondaire y est définie par opposition à la résidence principale: *tout logement qui n'est pas considéré comme une résidence principale est de fait une résidence secondaire.*

La résidence principale est un logement utilisé à long terme par la population locale, qu'elle soit propriétaire ou locataire. La population locale est constituée des personnes ayant un domicile légal au sens de l'art. 23 CC. Les logements habités par des personnes au bénéfice d'une autorisation de séjour qui travaillent ou étudient sur place ou dans la région devraient également être considérés comme des résidences principales.

d. La notion de résidence secondaire apparaît dans un certain nombre de textes de droit (à caractère public) fédéral, qui ne donnent toutefois pas de définition.<sup>44</sup>

Depuis près de trente ans, la notion de résidence secondaire est utilisée dans le contexte de la Loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger.<sup>45</sup>

En Valais, l'art. 67 al. 3 de l'ordonnance sur les constructions et l'aménagement du territoire décrit la résidence secondaire comme une maison ou un appartement utilisé à long terme par des personnes *qui ne sont pas domiciliées dans la commune*, mais y font des séjours réguliers de durée variable (vacances, week-end, etc.).

e. Selon nous, compte tenu de tout ce qui précède, on voit mal comment l'on pourrait échapper à une définition *a contrario*:

La résidence secondaire est un lieu de séjour qui n'est pas la résidence principale de celui qui l'utilise à cette fin, soit qui ne lui sert pas (comme propriétaire ou locataire) de domicile.

Cette définition présente l'avantage de faire référence à une notion bien connue en droit suisse:

Le domicile civil de toute personne est au lieu où elle réside avec l'intention de s'y établir (art. 23 al. 1 CC), ce qui suppose qu'elle fasse du lieu en question le centre de ses intérêts personnels et professionnels. Deux éléments doivent être réalisés pour la constitution du domicile volontaire: le premier, la résidence, soit un séjour effectif d'une certaine durée en un endroit déterminé, est objectif et externe, tandis que le second, soit la volonté de rester dans un endroit de façon durable, est subjectif et interne.<sup>46</sup> Et nul ne peut avoir deux domicile à la fois (art. 23 al. 2 CC).

Cette notion se recoupe avec celle du domicile fiscal. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral<sup>47</sup> relative à l'art. 46 al. 2 Cst., par domicile fiscal on entend en principe le domicile civil, c'est-à-dire le lieu où la personne réside avec l'intention de s'établir durablement (art. 23 al. 1 CC), ou le lieu où se situe le centre de ses intérêts.

38 Groupe de travail, Communiqué de presse du 24.5.2012.

39 [www.residences-secondaires.ch](http://www.residences-secondaires.ch)

40 Slide 26.

41 OAT, RS

42 Ad introduction de cet art. 8 al. 2 nouveau LAT: Message concernant en fait la modification de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire considérée comme mesures d'accompagnement liées à l'abrogation de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger, qui n'a pas finalement été abolie... (FF 2007 5477).

43 Guide ARE, pp. 3 et 8.

44 Cf. art. 2 de la loi fédérale encourageant le logement à loyer ou à prix modérés (Loi sur le logement, LOG, RS 842) et art. 2 de la Loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP, RS 843).

45 LFAIE, RS 211.412.41 Il s'agit (art 9) d'un motif d'autorisation dans les cantons; l'ordonnance d'application (OAIE) prévoit à son art. 5 (« Résidence principale ») al. 1 que le domicile justifiant le non-assujettissement de l'acquisition d'une résidence principale se détermine selon les art. 23, 24, al. 1, 25 et 26 CC.

46 Voir par exemple: ATF 134 V 236 p. 240.

47 Voir par exemple: ATF 125 I 458 p. 468.

Si cette définition *a contrario* devait être retenue, les résidences<sup>48</sup> utilisées par leur propriétaire et sa famille pour les vacances, qu'elles soient occasionnellement louées à des connaissances ou à des amis ou mises à leur disposition gratuitement, les résidences mises à disposition sur le long terme à des fins touristiques (par exemple par l'intermédiaire d'une gérance immobilière ou quelque autre société, à un système de réservation d'une organisation touristique du genre time-sharing, à un hôtelier dans un appart'hôtel), les appartements occupés par des résidents à la semaine («travailleurs pendulaires», étudiants) ou encore les logements mis par les entreprises à la disposition de leur personnel seraient tous des résidences secondaires et donc soumis à l'art. 75b Cst.

Tel serait également le cas de maisons de famille que leurs propriétaires ont quittées pour des raisons économiques, parce qu'il a fallu aller travailler ailleurs ou parce que leur entretien devenait trop onéreux. Certaines communes tessinoises affichent un taux de résidences secondaires supérieur à 70 % et on estime que dans le Vallemagia par exemple, sur le 60 % de résidences secondaires recensées, 15 % sont utilisées à des fins touristiques.

Si le législateur devait en fin de compte retenir une définition stricte de la résidence secondaire, la construction de nouveaux logements ne devrait plus être autorisée dans les communes ayant atteint le quota de 20 % pour les logements de pendulaires, pour les appart'hôtels, pour les *rustici* tessinois ...

Ces quelques exemples démontrent que la législation qui devra être mise en place devra forcément tenir compte des buts poursuivis par l'initiative et contenir de nombreuses exceptions. C'est sur ce terrain à n'en pas douter que les luttes seront les plus rudes.<sup>49</sup>

**f.** Le Groupe de travail vient de présenter sa définition dans deux communiqués de presse des 24 et 30 mai 2012; ce dernier était accompagné d'un projet d'ordonnance. Aux termes de son art. 3, «constitue une résidence secondaire au sens de l'article 75b Cst un logement dont l'occupant n'est pas domicilié dans la commune». Selon cette définition, les logements où des personnes résident pendant les jours ouvrables et que des entreprises mettent à disposition de leur personnel pour de courtes périodes sont des résidences secondaires.<sup>50</sup>

L'art. 5 du projet d'ordonnance comporte quelques exceptions: la construction de nouvelles résidences secondaires affectées à l'*hébergement touristique qualifié*<sup>51</sup> peut être autorisée si elles sont mises sur le marché dans le cadre d'une *structure d'hébergement organisée*<sup>52</sup>, ou si le propriétaire habite dans le

même bâtiment et que les résidences secondaires ne sont pas individualisées. La construction de nouvelles résidences secondaires peut aussi être autorisée sur la base d'un plan d'affectation spécial lié à un projet approuvé avant le 11 mars 2012 et qui peut être qualifié de décision préjudicielle de droit des constructions.

En l'état des discussions, il semble que l'on ait donc abandonné l'idée de retenir une définition se fondant sur le nombre de jours d'occupation effective à partir duquel une résidence ne devrait plus être considérée comme secondaire.

**g.** Quelle que soit la définition retenue, il semble essentiel de garder à l'esprit qu'elle aura une double incidence: elle servira à déterminer dans un premier temps quel est le pourcentage de résidences principales et secondaires dans chaque commune (puisqu'elles devront publier chaque année leur « plan de quotas de résidences principales et l'état détaillé de son exécution »); elle sera utilisée à chaque fois que la question se posera de savoir si telle nouvelle construction est une résidence secondaire ou non.

## V. La situation transitoire

Comme on l'a déjà évoqué ci-dessus, la Lex Weber prévoit, au chapitre des dispositions transitoires de la Constitution (art. 197, ch.8 nouveau) que le Conseil fédéral édicte par voie d'ordonnance les dispositions d'exécution nécessaires sur la construction, la vente et l'enregistrement au registre foncier, si la législation correspondante n'est pas entrée en vigueur deux ans après l'acceptation de l'art. 75b Cst. par le peuple et les cantons. La disposition transitoire prévoit en outre que les permis de construire des résidences secondaires qui auront été délivrés entre le 1<sup>er</sup> janvier de l'année qui suivra l'acceptation de l'art. 75b par le peuple et les cantons et la date d'entrée en vigueur de ses dispositions d'exécution seront nuls. Cette disposition implique dès lors trois dates clés: 11 mars 2012 (adoption en votation populaire du nouvel article constitutionnel), 1<sup>er</sup> janvier 2013 (date à partir de laquelle les permis de construire des résidences secondaires qui auront été délivrés seront nuls) et finalement le 11 mars 2014, date à partir de laquelle le Conseil fédéral pourra édicter par voie d'ordonnance les dispositions d'exécution nécessaires si aucune législation correspondante n'est entrée en vigueur.

En l'état des travaux du Groupe de travail, le Projet d'ordonnance entend limiter sa portée et ne retenir comme seul critère que le pourcentage des résidences secondaires par rapport au parc de logement, en ignorant la limite découlant de la surface brute de plancher habitable, au motif que cette dernière notion ne serait pas harmonisée en Suisse.<sup>53</sup> Outre que la question ne manquera pas de se reposer lors de l'adoption de la loi, il en découle que le projet d'ordonnance est moins restrictif que l'art. 75b Cst., et pourrait permettre l'octroi de permis dans des communes où le parc de logement secondaires est inférieur à 20 % du parc total alors que la surface de plancher totale dépasse

48 Quelle que soit le type de propriété immobilière (propriété individuelle, copropriété, propriété commune, PPE).

49 Dans leur communiqué de presse du 1<sup>er</sup> juin 2012, la Fondation Franz Weber et Helvetia Nostra déplorent déjà les possibilités offertes par le Projet d'ordonnance de réaliser de nouvelles constructions dans les communes concernées, ce qui ouvrirait à la porte à de trop nombreux abus.

50 Rapport explicatif, p. 7.

51 Des résidences secondaires destinées à une utilisation touristique intensive («lits chauds»): idem, p. 10.

52 Une forme d'hébergement touristique structurée présuppose une conception non individualisée des logements et l'existence d'un concept d'exploitation analogue à celui d'un établissement hôtelier: idem.

53 Rapport explicatif, p. 4.



serait cette quote-part. Il n'est bien évidemment pas possible de dire aujourd'hui si et où cette hypothèse serait réalisée.

A notre avis, les questions qui se posent peuvent se résumer comme il suit:

- Les permis de construire qui ont été valablement octroyés avant le 11 mars 2012 conservent leur validité, c'est une évidence, mais dans quelle mesure, là est la controverse (*infra*, a).
- Selon le texte clair de l'article 197, chiffre 8, alinéa 2 Cst., les permis de construire des résidences secondaires délivrés entre le 1<sup>er</sup> janvier 2013 et la date d'entrée en vigueur des dispositions d'exécution seront nuls.<sup>54</sup> Au-delà de cette date, ils seront exclusivement régis par ces dernières (*infra*, b).
- Une des questions qui occupent le plus les esprits est évidemment celle de savoir ce qu'il en est des demandes de permis de construire des résidences déposées et/ou des permis délivrés entre le 11 mars et le 31 décembre 2012, voire le 1<sup>er</sup> septembre 2012 selon la date retenue pour l'entrée en vigueur de l'ordonnance (*infra*, c).
- Enfin, il s'agira de déterminer le sort réservé aux constructions autorisées «sur le principe», par exemple par une planification détaillée, mais non encore formellement autorisées sous la forme d'un permis de construire (*infra*, d).

**a. Les résidences secondaires autorisées avant le 11 mars 2012 continueront à pouvoir exister comme telles.** Elles pourront être en particulier être revendues comme résidences secondaires. C'est la position très clairement exprimée par les promoteurs de l'initiative.<sup>55</sup> Cela découle des principes fondamentaux de non-rétroactivité et de garantie de la propriété et de la situation acquise.

Le dernier communiqué en date du DETEC est très clair lui aussi: le projet d'ordonnance «porte exclusivement sur la construction de nouvelles résidences secondaires. Cela signifie qu'aucune restriction n'affecte les résidences construites et utilisées avant le 11 mars 2012. De telles restrictions nécessiteraient une base légale étant donné qu'elles porteraient atteinte à la notion de garantie de la propriété ancrée constitutionnellement.

54 Sous réserve des quelques exceptions prévues par le Projet d'ordonnance.

55 Voir <http://www.initiative-residences-secondaires.ch/questions-reponses.html>: «Qu'est-ce qui se passe avec les résidences secondaires existantes? Les résidences secondaires existantes sont bien entendu maintenues. Elles peuvent toujours être utilisées comme résidences secondaires. L'initiative n'exige pas la transformation de résidences secondaires en résidences principales. A l'avenir, les résidences secondaires ne pourront pas constituer plus de 20% de la surface habitable d'une commune. Là où ce taux est déjà dépassé, il sera seulement possible de construire de nouvelles résidences secondaires si le taux descend en dessous des 20%». Ou encore: <http://www.initiative-residences-secondaires.ch/news>, du 28 février 2012 (Initiative des résidences secondaires: la propagation de panique des adversaires) «Des citoyens sont déstabilisés avec l'affirmation selon laquelle les résidences secondaires existantes ne pourraient plus être vendues qu'à des indigènes après l'acceptation de l'initiative. Le spécialiste du droit constitutionnel, Etienne Grisel (Uni Lausanne), contredit avec véhémence: «les résidences secondaires existantes peuvent toujours être vendues comme telles; aucun doute n'existe là-dessus».

C'est pourquoi le projet d'ordonnance ne peut régler que la construction de nouvelles résidences secondaires et non l'utilisation des résidences existantes».<sup>56</sup>

Le projet d'ordonnance formalise ce qui précède à son art. 2 (résidences existantes): les changements d'affectation de résidences qui existaient avant le 11 mars 2012 restent admissibles dans les limites de la surface brute au sol habitable préexistante et, le cas échéant, des restrictions d'utiliser alors en vigueur. Cette proposition ne touche pas seulement les résidences secondaires existantes: une résidence principale autorisée avant le 11 mars 2012 pourrait selon le projet actuel être transformée en résidence secondaire, mais sans augmentation de surface. Les héritiers d'une résidence principale pourraient ainsi l'affecter à un usage secondaire.<sup>57</sup> Les résidences secondaires existantes pourraient également être transformées, toujours sans augmentation de surface: un grand appartement de vacances pourrait ainsi être divisé en deux résidences secondaires.

Ces réponses ne sont toutefois pas encore acquises, les initiants estimant que le changement de l'affectation d'une résidence principale en résidence secondaire doit être traité de façon identique à une résidence secondaire nouvellement construite.<sup>58</sup> Le Comité d'initiative, représenté dans le Groupe de travail, a ainsi déclaré que les logements existants ne devaient pas devenir des résidences secondaires, une fois vendus ou hérités.<sup>59</sup>

A notre avis, le critère à retenir devrait être celui de l'atteinte au paysage, dont la préservation est l'objectif premier de l'art. 75b Cst., tout en tenant compte des autres impératifs tels qu'une utilisation judicieuse et rationnelle du sol et la garantie de la propriété. De plus, il sera impossible de régler par une disposition unique toutes les situations qui ne manqueront pas de se surgir. S'il s'agira évidemment d'éviter que les résidences principales soient progressivement transformées en résidence secondaire dans les communes où le quota des 20% est dépassé, entraînant une hausse des prix, à l'achat ou à la location, qui pénaliserait les gens qui cherchent à s'établir dans ces communes, comme le dénonce le représentant des initiants,<sup>60</sup> la garantie constitutionnelle de la propriété doit également être préservée.

Ainsi, les dispositions d'application devraient également autoriser les agrandissements mesurés des résidences existantes, même lorsqu'il s'agit d'une résidence secondaire dans une commune ayant dépassé le seuil des 20%. Cette situation doit en effet être traitée comme pour toutes les constructions devenues non conformes à la réglementation entrée en vigueur postérieurement, notamment les constructions non agricoles construites hors de la zone à bâtir adoptée postérieurement,<sup>61</sup> ou dans la zone à bâtir, lorsque la réglementation devient plus restrictive à

56 Groupe de travail, Communiqué de presse du 30.5.2012.

57 Rapport explicatif, pp. 5-6.

58 Le Temps du 26.5.2012.

59 Idem.

60 Idem.

61 La date référence étant à cet égard le 1<sup>er</sup> juillet 1972, date de l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur les eaux, qui imposa la distinction zone à bâtir/hors zone à bâtir.

la suite d'une révision. Dans les deux cas, la réglementation (fédérale hors zone à bâtir, et cantonale dans les autres cas) détermine alors les possibilités d'entretenir, réparer, agrandir ou reconstruire la construction devenue non conforme.<sup>62</sup> L'agrandissement est dans certains cas admis, certes dans une faible mesure, mais de manière à permettre les adaptations nécessaires de la construction. Il est à notre avis indispensable que la législation fédérale précise également dans quelles conditions une résidence secondaire pourra être entretenue, réparée, reconstruite et agrandie.<sup>63</sup>

**b.** Tout permis de construire délivré après le 1<sup>er</sup> janvier 2013 sera nul dans les lieux soumis au blocage. La loi formelle d'application devrait en principe être sous toit avant le 11 mars 2014. On sait désormais que la situation sera réglée par voie d'ordonnance pendant les deux premières années qui suivent l'acceptation de l'article 75b Cst. et ce, jusqu'à l'entrée en vigueur de la législation d'exécution.

**c.** En vertu de l'article 195 Cst., la Constitution révisée totalement ou partiellement entre en vigueur dès que le peuple et les cantons l'ont acceptée. Le nouvel article 75b Cst. sur les résidences secondaires est donc entré en vigueur le jour même de son acceptation, soit le 11 mars 2012.<sup>64</sup> Une disposition constitutionnelle ne peut être directement applicable que si elle est à ce point précise qu'elle ne nécessite pas une législation d'application. Ce n'est à l'évidence pas le cas en l'espèce, puisque l'initiative doit être matérialisée au plus tard deux ans après son acceptation.

La question, certes transitoire, mais néanmoins fondamentale pour bon nombre de propriétaires, d'acquéreurs, et d'entreprises est de savoir si un permis délivré après le 11 mars 2012, mais avant le 1<sup>er</sup> janvier 2013 sera valable.

La problématique des dispositions transitoires a déjà été examinée par le Tribunal fédéral dans l'affaire de Crans-Montana. La Haute Cour avait alors jugé que le plan instaurant un blocage pour les nouvelles résidences secondaires ne violait pas l'interdiction de la rétroactivité dès lors qu'il ne s'appliquait pas aux demandes d'autorisations complètes et conformes déposées avant son adoption.<sup>65</sup> La disposition transitoire du projet d'ordonnance retient également la date de dépôt de la demande de permis comme déterminante: une demande de permis de construire intervenue avant le 11 mars 2012 reste soumise au droit en vigueur au moment de son dépôt, soit l'ancien droit.

62 Dans le Canton de Vaud, l'art. 80 LATC prévoit que ces constructions peuvent être entretenues ou réparées. De plus, elles peuvent être transformées dans les limites des volumes existants et agrandies, pour autant qu'il n'en résulte pas une atteinte sensible au développement, au caractère ou à la destination de la zone. Les bâtiments en ruine ou inutilisables ne peuvent être reconstruits. Cependant, en cas de destruction accidentelle totale datant de moins de cinq ans, la reconstruction d'un bâtiment peut être autorisée dans son gabarit initial, dans la mesure où un volume comparable ne peut être édifié sur la parcelle selon les règles de la zone. Dans tous les cas, les travaux ne doivent pas aggraver l'atteinte à la réglementation en vigueur ou les inconvénients qui en résultent pour le voisinage.

63 VLP-ASPAN estime quant à elle que la garantie de la situation acquise devrait s'appliquer également en cas de rénovation, ou reconstruction après démolition, Inforum 3/2012, p. 5.

64 Art. 195 Cst. Cf. également Rapport explicatif, p. 3.

65 ATF 135 I 233, consid. 15.3.

Toutefois, ce régime ne permettra pas la délivrance de permis au-delà du 31 décembre 2012 puisque l'al. 2 de la même disposition rappelle que les autorisations de construire des résidences secondaires délivrées entre le 1<sup>er</sup> janvier 2013 et l'adoption de la législation d'application seront nulles.<sup>66</sup> La sécurité du droit et la protection de la bonne foi vont nécessairement être malmenées: pour toutes les demandes déposées avant le 11 mars 2012, mais pour lesquelles le permis n'avait pas encore fait l'objet d'une décision, un compte à rebours est enclenché puisque seuls les permis délivrés avant la fin de l'année seront valables. La rapidité de l'autorité concernée sera alors déterminante.

Si le projet d'ordonnance ne précise pas ce qu'il faut entendre par délivrance du permis, le Rapport explicatif se réfère quant à lui à la *décision de première instance*,<sup>67</sup> ce que nous approuvons. La notion de délivrance ne peut en effet se comprendre que comme l'octroi du permis par l'autorité primairement compétente, peu importe que celui-ci fasse ensuite l'objet d'une contestation judiciaire, pour autant que cela n'aboutisse pas à l'annulation dudit permis, bien entendu. En effet, la décision octroyant un permis de construire (avant le 1<sup>er</sup> janvier 2013) est formatrice.

Ce qui est sûr, c'est que le nombre de demandes de permis de construire dans les communes ayant dépassé le seuil fatidique a explosé depuis la votation. Le projet d'ordonnance ne prévoit aucune règle explicite pour ces situations. Le Rapport explicatif relève que ces demandes doivent être examinées en regard du nouveau droit, par quoi il faut entendre à notre avis la nouvelle ordonnance, dès son entrée en vigueur, soit le 1<sup>er</sup> janvier 2013, voire le 1<sup>er</sup> septembre 2012.<sup>68</sup> Dans cette dernière hypothèse, un permis ne pourrait être valablement délivré, pour une enquête déposée après le 11 mars 2012, que si la décision intervient avant le 1<sup>er</sup> septembre 2012. Il est à notre avis dès lors vain de recourir contre les permis de construire octroyés depuis le 11 mars 2012 pour empêcher les constructions autorisées avant l'entrée en vigueur de la nouvelle ordonnance, et ce contrairement à ce que soutiennent les initiants, qui déposent actuellement des oppositions aux projets mis à l'enquête après la votation, et annoncent vouloir faire recours afin d'aller jusqu'au bout de la démarche, dans les cas les plus emblématiques.<sup>69</sup>

Dans tous les cas, pour toutes les demandes, déposées avant ou après le 11 mars 2012, aucun permis ne pourra être octroyé à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013, sauf à respecter les exceptions que l'ordonnance, puis la loi d'application pourraient admettre.

**d.** Enfin, le Projet d'ordonnance traite expressément du cas particulier de la construction de résidences secondaires nouvelles mais se fonde sur un *plan d'affectation spécial lié à un projet approuvé avant le 11 mars 2012*. L'art. 5 al. 3 du projet prévoit que de telles résidences pourront encore être autorisées si le plan peut être qualifié de décision préjudicielle de droit des constructions, et ce même au-delà du 31 décembre 2012 confor-

66 Projet d'ordonnance, art. 7.

67 Rapport explicatif, ad art. 7, p. 13.

68 Dans son communiqué de presse du 1<sup>er</sup> juin 2012, la Fondation Franz Weber estime quant à elle que la question devra être tranchée par les tribunaux.

69 Le Temps du 26.5.2012.

mément à la disposition transitoire de l'ordonnance, qui réserve expressément cette exception.<sup>70</sup> Selon le Rapport explicatif, il faudrait toutefois que le plan définisse les détails architectoniques des constructions et installations pour un projet et qu'il ait été établi dans le cadre d'une procédure garantissant les droits de participation des personnes concernées (soit à notre avis une enquête publique, ce qui exclut évidemment les planifications directrices). Le plan revêt alors une portée matérielle juridique presque équivalente à celle d'un permis de construire.<sup>71</sup> A notre sens, le raisonnement tenu par le Groupe de travail est justifié. Il se heurte toutefois à deux écueils de taille: d'une part, une telle exception ne découle ni de la lettre de la disposition constitutionnelle, ni de la volonté des initiants, et d'autre part, la question de savoir si un plan revêt la portée matérielle juridique suffisante pour être assimilé à un permis de construire donnera inévitablement lieu à des querelles judiciaires, au détriment de la sécurité du droit. Il faut également souligner que les plans et leurs contenus demeurent du ressort des cantons et des communes, et qu'on peut dès lors s'attendre à des différences d'interprétation locales, ce qui ne plaira certainement pas aux initiants.

## VI. Les sanctions

a. En règle générale, les constructions érigées en violation des dispositions de droit public sont en principe sanctionnées par un ordre de démolition et de remise en état de la situation antérieure. Toutefois, le principe de proportionnalité pose une limite: l'autorité doit renoncer à la démolition ou la remise en état si les dérogations à la règle sont mineures, si l'intérêt public lésé n'est pas de nature à justifier le dommage que la démolition causerait au maître de l'ouvrage, si celui-ci pouvait de bonne foi se croire autorisé à construire ou encore s'il y a des chances sérieuses de faire reconnaître la construction comme conforme au droit. Même un constructeur qui n'est pas de bonne foi peut invoquer le principe de la proportionnalité. Toutefois, celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'attendre à ce que celle-ci se préoccupe plus de rétablir une situation conforme au droit que d'éviter les inconvénients qui en découlent pour lui.<sup>72</sup> La garantie constitutionnelle de la propriété n'est d'aucun secours au contrevenant: cette garantie ne protège que l'exercice légal de la propriété privée.<sup>73</sup>

b. Lorsque une résidence secondaire aura été construite en violation de la règle prévue à l'art. 75b Cst., le constructeur ne pourra que rarement espérer obtenir une autorisation *a posteriori*, sauf peut-être dans les cas où le dépassement de la limite des 20% est litigieux ou incertain. Le commentaire du Projet d'ordonnance laisse en effet penser que les présomptions découlant des statistiques officielles sont réfragables, si la commune dispose d'une meilleure base de données.<sup>74</sup>

Pour le surplus, le Projet d'ordonnance est muet sur les sanctions. La poursuite des contraventions sera en revanche facilitée par la mention prévue au Registre foncier pour les nouvelles résidences principales.<sup>75</sup> Il en va de même de l'obligation de notification à l'ARE, dont le Rapport explicatif mentionne qu'elle se fondera sur l'art. 112 al. 4 LTF, ce qui confirme que l'autorité fédérale pourra le cas échéant recourir au Tribunal fédéral si elle estime que l'art. 75b Cst. ou sa législation d'application ont été violés. Il n'y a en revanche pas de recours ouvert pour les organisations de protection de la nature et du paysage dans le premier projet d'ordonnance, mais le Rapport explicatif réserve cette possibilité dans la future loi d'application.<sup>76</sup> La Fondation Weber ne manquera pas de l'exiger.

c. A notre avis, les constructions individuelles illégales pourraient subir le sort de la démolition dans les cas les plus graves; quant aux appartements affectés sans droit à la résidence secondaire, la sanction pourrait être l'interdiction d'utiliser le logement avec cette affectation, sous la menace de sanctions pénales, voire d'une confiscation par l'autorité pénale du produit de l'infraction (soit l'équivalent de la valeur locative). L'expropriation au profit de la collectivité publique ou la vente forcée en résidence principale nécessiteraient une base légale expresse. Dans tous les cas, s'il est souhaitable que le législateur cherche des solutions permettant de sanctionner les abus, il faudrait cependant éviter que les constructions illégales ne restent vides voire à l'abandon, ce qui ne contribuerait pas à atteindre l'un des buts des initiants, à savoir la lutte contre les lits froids!

## VII. En guise de conclusion

Celle-ci sera forcément provisoire. Les choses ont évolué très rapidement depuis le 11 mars 2012. L'acceptation par le peuple de cette nouvelle disposition constitutionnelle semble avoir pris de court même ses initiants. On ne peut que se féliciter de la volonté du Gouvernement d'adopter très rapidement une législation d'application provisoire mais son élaboration se fait très largement au détriment des processus législatifs habituels. Il ressort de l'article 75b Cst. que la mise en œuvre des nouvelles dispositions constitutionnelles nécessitera une législation d'exécution dans un délai de deux ans. Cette loi sera soumise au référendum facultatif et la solution parlementaire pourrait être fort différente des premières voies tracées par le projet d'ordonnance, et par voie de conséquence génératrice de disputes qui continueront à occuper les juristes au cours des prochaines années... ■

70 Art. 7 al. 2 dernière phrase du Projet d'ordonnance.

71 Rapport explicatif, p. 11.

72 ATF 123 II 248.

73 ATF 111 Ib 213 consid. 6c p. 225.

74 Rapport explicatif, pp. 7–8.

75 Art. 6 du projet d'ordonnance.

76 Rapport explicatif, p. 12.