



---

# «Résidences secondaires, guide pour la planification directrice cantonale»

## Rapport rendant compte des résultats de la consultation

11 décembre 2009

---

### Sommaire

1	Introduction .....	1
1.1	Contexte .....	1
1.2	Milieux consultés .....	2
2	Remarques générales sur le guide pour la planification .....	2
3	Remarques sur certains aspects du guide pour la planification .....	3
3.1	Exigences minimales applicables aux plans directeurs cantonaux .....	3
3.2	Objet du guide pour la planification .....	4
3.3	Nécessité de prendre des mesures / valeurs seuils .....	5
3.4	Boîte à outils .....	5
4	Suggestions et propositions d'amélioration générales .....	6
5	Remarques finales et suite des travaux .....	7

## 1 Introduction

### 1.1 Contexte

Une modification de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT) a été proposée comme mesure d'accompagnement à l'abrogation de la loi fédérale du 16 décembre 1983 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE, également dite Lex Koller). Elle doit obliger les cantons à désigner dans leurs plans directeurs les territoires où des mesures particulières doivent être prises pour garantir un équilibre entre résidences principales et résidences secondaires. Le message du 4 juillet 2007<sup>1</sup> sur ce sujet prévoit également l'élaboration d'une aide à la planification destinée à soutenir les cantons et les communes dans la mise en œuvre de mesures.

---

<sup>1</sup> FF 2007 5477

Le 18 décembre 2007, l'initiative populaire «pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires» a été déposée. Le Conseil fédéral a rejeté cette initiative dans son message du 29 octobre 2008<sup>2</sup>, estimant que les questions liées à la construction de résidences secondaires devaient être traitées dans le cadre plus approprié de la modification de la loi sur l'aménagement du territoire, actuellement examinée par le Parlement. Le message renvoyait également au guide pour la planification qui était en cours d'élaboration avec des experts et les cantons concernés et devait présenter des solutions pratiques.

La procédure de consultation sur le projet du Conseil fédéral de loi sur le développement territorial (LDTer) s'est achevée le 17 avril 2009. En ce qui concerne la problématique des résidences secondaires, le projet de loi reprenait à l'art. 28, al. 1, let. e, la formulation telle qu'elle a été proposée par le Conseil fédéral au titre des mesures d'accompagnement liées à l'abrogation de la Lex Koller. La consultation a montré que la révision complète de la loi, telle que proposée, n'était pas susceptible de réunir une majorité. Une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire est désormais prévue, en tant que contre-projet indirect à l'initiative pour le paysage. Le thème des résidences secondaires ne constitue pas l'objet du projet de révision partielle. C'est pourquoi une modification de la loi sur l'aménagement du territoire, telle que proposée dans le message du 4 juillet 2007, est à nouveau d'actualité.

Par lettre du 28 avril 2009, l'Office fédéral du développement territorial (ARE) a lancé la consultation sur le projet de guide pour la planification en ce qui concerne les résidences secondaires dans les plans directeurs cantonaux. Pour pouvoir être utilisé aussi rapidement que possible, le guide pour la planification est compatible avec le projet susmentionné de modification de la loi sur l'aménagement du territoire et avec la loi fédérale sur l'aménagement du territoire en vigueur. La consultation a duré jusqu'au 31 juillet 2009, le délai ayant été prolongé jusqu'à fin août 2009 pour quelques milieux consultés. La dernière prise de position prise en compte dans le présent rapport est arrivée le 27 novembre 2009.

## 1.2 Milieux consultés

Le projet de guide pour la planification a été soumis pour prise de position aux départements cantonaux (ou directions cantonales) des services spécialisés dans les domaines de l'aménagement du territoire et du tourisme, aux associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne (3), aux associations faîtières dans le secteur économique (3) ainsi qu'à d'autres organisations (24) et services fédéraux (7).

Ont pris position les départements et les services de 22 cantons, dont cinq cantons touristiques importants (BE, GR, TI, VD et VS), les trois associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne, deux associations faîtières du secteur économique, treize des organisations interpellées et six des offices fédéraux consultés. Outre les milieux officiellement invités à donner leur avis dans le cadre de la consultation, les Verts et six autres organisations se sont exprimés.

Généralement, une seule prise de position a été déposée par chaque canton. Par souci de simplification, il est donc fait référence ci-après aux cantons, et non à leurs départements ou services concernés.

## 2 Remarques générales sur le guide pour la planification

Le guide pour la planification est salué expressément, ou du moins dans son principe, par quelques cantons (BE, UR, SZ, ZG, LU, TI, VD, NE), par des associations ou organismes spécifiques (Communes, Villes, FST, SAB, FSU, ASPAN, COTER), par des organisations de protection de la nature et de l'environnement (FP, WWF, Pro Natura, ATE, les Verts, CFNP) ainsi que par les offices fédéraux consultés (OFJ, OFC, OFAG, OFL, SECO, OFEV).

---

<sup>2</sup> FF 2008 7891

Le plan directeur cantonal est considéré par la majorité des milieux consultés comme l'instrument approprié pour ancrer des mesures d'orientation du développement des résidences secondaires (UR, NE, GR, COSAC, Communes, FSU, ASPAN, Pro Natura, les Verts, ATE). Grâce à cet outil, chaque canton pourrait réagir différemment, en fonction du développement de sa région.

Le guide pour la planification est rejeté par deux cantons, estimant que les instruments d'aménagement du territoire ne sont pas appropriés pour réguler le développement des résidences secondaires (FR) ou que le guide n'apporte aucune réponse au problème que posent les résidences secondaires présentes dans le canton (SG). Pour différents participants à la consultation, il manque une base légale pour pouvoir fixer des exigences à la planification directrice cantonale (cf. chap. 3.1).

En outre, le guide est rejeté par des associations actives dans les secteurs de l'économie et de l'économie immobilière, au motif que l'abrogation concomitante de la Lex Koller n'est pas à l'ordre du jour (APF) ou que le guide pour la planification empièterait sur la compétence des cantons fixée à l'art. 75 de la Constitution fédérale (usam, FER, CP, USPI). Ces milieux critiquent également le moment de l'élaboration du guide pour la planification et exigent qu'elle soit remise à plus tard. Ils préconisent d'attendre les résultats des débats parlementaires sur le projet de loi proposé par le Conseil fédéral dans son message du 4 juillet 2007. La Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage (FP) exige que ce projet de loi soit complété par une disposition sur la fixation de contingents.

D'autres participants à la consultation sont d'avis que le projet de guide pour la planification devrait être complété et précisé sur certains points essentiels (GR, SH, TI, VD, COSAC, Communes, SAB, Pro Natura, Davos, economiesuisse, GastroSuisse, FST, SECO; cf. chap. 3).

Certains participants ont renoncé à faire des remarques détaillées sur le guide pour la planification, car ils s'estiment peu concernés par le sujet (ZH, ZG, NW, SO, BS, AR, BL, AG, TG, GE, OSE) ou sont d'avis qu'une coordination supérieure ne s'impose pas (DTAP).

### **3 Remarques sur certains aspects du guide pour la planification**

#### **3.1 Exigences minimales applicables aux plans directeurs cantonaux**

Une majorité des milieux consultés est convaincue qu'il est nécessaire d'agir pour contrer les conséquences indésirables de la construction de résidences secondaires. Toutefois, certains sont d'avis qu'il n'est pas de la compétence de la Confédération de fixer des exigences minimales aux plans directeurs des cantons dans le domaine des résidences secondaires. Il faudrait d'abord pour cela que les débats sur le projet de loi actuellement examiné par le Parlement soient menés à leur terme (GR, VS, usam, COSAC, Davos, economiesuisse, SAB, APF). Le guide pour la planification doit pouvoir apporter un soutien, mais ne pas être contraignant. Il doit uniquement servir d'aide, apporter des informations, être un catalogue d'idées (UR, VD, SAB, usam, Communes, economiesuisse, APF). De plus, il doit opérer une distinction plus claire entre les directives contraignantes pour la planification directrice et les recommandations, indications et idées non contraignantes (SECO).

D'un autre côté, les organisations de protection de l'environnement et de la nature jugent les exigences applicables au guide pour la planification bien trop faibles. Elles exigent des directives contraignantes au niveau de l'ordonnance, de la loi, voire de la Constitution, et des possibilités de sanctions contre les cantons et les communes qui ne respecteraient pas les directives de la Confédération ou leurs propres directives fixées dans les plans directeurs et les plans d'affectation (FP, WWF, ATE, Pro Natura, les Verts).

Certains participants à la consultation font remarquer que la planification directrice ne peut influencer que dans une mesure limitée l'évolution de la problématique des résidences secondaires. En ce sens, de trop hautes attentes seraient mises dans le projet de guide pour la planification. Il conviendrait de montrer clairement où sont les possibilités et les limites de la planification directrice et dans quels cas

d'autres instruments, tels que des taxes d'incitation et des mesures fiscales, pourraient être plus appropriés (BE, BL, SG, GR, VD, COSAC, Davos). Il faudrait également mettre en évidence les délimitations par rapport à d'autres politiques publiques ayant des effets sur le territoire ainsi que les interconnexions avec celles-ci (GR, COSAC, Davos, FSU, SECO).

### 3.2 Objet du guide pour la planification

La limitation du guide pour la planification aux résidences secondaires touristiques est considérée comme judicieuse par une majorité de participants à la consultation. Cependant, un certain nombre d'entre eux font remarquer qu'avec l'abrogation de la Lex Koller l'évolution dans le domaine des résidences secondaires non-touristiques et sur les marchés de l'immobilier et de la location deviendrait plus problématique et que, pour cette raison, il conviendrait d'examiner s'il ne faut pas prévoir de prendre des mesures dans les espaces urbains situés en dehors des lieux touristiques (SZ, Communes, SAB, COTER, ASPAN, Pro Natura, FP, WWF, ATE, les Verts).

Certains milieux proposent d'étendre le guide pour la planification aux résidences secondaires touristiques situées dans les régions rurales très périphériques (VS, SECO, CFNP). Dans ces régions, il faut accorder une attention particulière à la problématique de la réaffectation de bâtiments agricoles, tels qu'étables et mayens, en résidences de vacances (NE, FP, WWF, Pro Natura, ATE, les Verts).

La critique porte aussi sur le fait que le guide vise principalement à limiter l'augmentation des résidences secondaires. Les problèmes les plus graves sont plutôt liés aux résidences secondaires existantes (GR, SG, COSAC, Davos, FSU). Des propositions doivent aussi être faites quant à l'utilisation des résidences actuelles, de façon à diminuer le nombre de «lits froids» au profit des «lits chauds» (GastroSuisse, Communes, SAB, ASPAN, COTER).

Le SECO se réfère au renvoi par le Parlement au Conseil fédéral de l'abrogation de la Lex Koller, à l'occasion duquel il l'a chargé de prendre diverses mesures en relation avec le problème des «lits froids». Cette tâche ne peut pas être réalisée dans le cadre du guide pour la planification.

Afin de disposer d'une vue d'ensemble, les aspects de la création de valeur et de l'importance des résidences secondaires pour l'économie nationale devraient être mieux pris en considération dans le guide pour la planification. De même, les conséquences des mesures proposées sur les recettes fiscales, sur le marché de l'immobilier et en particulier sur les biens-fonds hôteliers doivent être présentées plus en détail (GR, COSAC, economiesuisse, Davos, SECO, FSU, FST). Etant donné qu'il faut tendre à ce que le tourisme procure des avantages économiques à long terme, une limitation par région du nombre total de lits touristiques devrait être prise en considération (FP, Pro Natura, WWF, ATE, les Verts).

Il conviendrait également d'aborder les questions de l'entretien et du développement de constructions d'intérêt historique ainsi que l'intégration de nouveaux bâtiments dans les sites construits et paysages à protéger (SZ, FSU, CFNP).

Plusieurs participants à la consultation saluent le fait que le guide pour la planification accorde beaucoup d'importance à l'approche supracommunale, voire supracantonale (BE, VD, NE, Communes, SAB, COSAC, ASPAN, CFNP, SECO). Il faudrait montrer au surplus de quelle façon une péréquation entre les communes pourrait être réalisée et donc aborder le sujet des contingents négociables (FP, Pro Natura, WWF, ATE, les Verts). D'un point de vue interrégional, il serait également bon de prouver la nécessité d'affecter un bien-fonds à une zone à bâtir ou de changer l'affectation de zones entrées en force, et d'introduire dans le guide des critères précis pour en juger (CFNP).

Est également saluée l'intégration de la thématique des résidences secondaires dans des programmes de développement touristique qui doivent prendre en considération l'ensemble de ce développement (GR, SG, SZ, SAB, COSAC). La fonction des programmes précités dans le processus de prise de décision doit encore être précisée. Les complexes touristiques doivent aussi être pris en

compte dans les réflexions et les mesures destinées à réguler la construction de résidences secondaires (CFNP, ASPAN). En outre, le canton du Valais relève le manque de bases légales permettant de réclamer des programmes de développement touristique et le SECO exprime des doutes de principe sur l'adéquation de tels programmes.

### **3.3 Nécessité de prendre des mesures / valeurs seuils**

La question de savoir comment déterminer dans une région la nécessité de prendre des mesures et comment définir une proportion convenable de résidences principales et de résidences secondaires a suscité des réactions très controversées. Certains milieux consultés exigent que la Confédération définisse des valeurs seuils, des directives ou, au moins, des valeurs indicatives précises (SH, VS, ASPAN, FP, Pro Natura, WWF, ATE, les Verts, FST, SECO). D'autres contestent le fait que des critères quantitatifs ou des valeurs seuils soient adéquats pour déterminer s'il est nécessaire de prendre des mesures (GR, VD, SAB, Communes, COSAC, Davos, usam). Les réalités spatiales sont trop différentes et les données statistiques sur les résidences secondaires ne sont pas assez pertinentes. Les éléments qualitatifs présentés dans le guide pour la planification ont bien plus de poids.

En outre, les conséquences économiques de la construction de résidences secondaires sont mentionnées trop brièvement dans le projet de guide pour la planification parmi les indications qui permettent de déterminer la nécessité d'agir (GR, Davos, COSAC). D'autres participants proposent d'ajouter les coûts d'infrastructure par habitant comme critère supplémentaire pour déterminer la nécessité d'agir (ASPAN, FP, Pro Natura, WWF, ATE, les Verts, CFNP). De plus, la proportion de résidences secondaires par rapport aux résidences secondaires occupées ou commercialisées doit être prise en considération pour juger s'il est nécessaire d'agir (Communes, FST, Pro Natura, SECO).

De nombreux participants à la consultation estiment que les données de l'Office fédéral de la statistique sur les résidences secondaires sont insuffisantes et désuètes et expriment leur malaise face à la situation actuelle, qui ne devrait pas s'améliorer dans un proche avenir (BE, GR, FR, NE, VS, FSU, COSAC, FST, Davos, SECO, COTER). Par conséquent, il est difficile, voire impossible, de fixer des valeurs seuils. Il n'est pas non plus possible de faire la distinction entre les différentes utilisations des résidences secondaires, que ce soit par exemple pour des vacances ou pour un séjour d'études. Enfin, il est impossible de faire la différence entre les résidences secondaires commercialisées et celles qui ne le sont pas, alors même que cela serait très utile. La carte de l'annexe du guide pour la planification n'est pas un instrument suffisant pour déterminer les régions où des mesures doivent être prises.

Un suivi à plus long terme de l'évolution des résidences secondaires est souhaitable. Dans ce but, il serait nécessaire de disposer de données unifiées sur le plan suisse, qui permettraient également de déterminer la nécessité de prendre des mesures (BE, GR, VS, FSU, COSAC, Davos, FST, SECO).

### **3.4 Boîte à outils**

Les mesures mentionnées dans le projet de guide pour la planification et visant à promouvoir les lits commercialisés et les résidences principales, à limiter les résidences secondaires et à mener une politique active en terme de terrains à bâtir sont jugées utiles par la majorité des milieux consultés, même si des précisions sont demandées sur certains points.

Quelques participants à la consultation rejettent les taxes d'incitation et une imposition des résidences secondaires (LU, FER, CP, USPI, APF), ces mesures n'ayant encore jamais été testées. On ne doit pas créer de charges fiscales supplémentaires, sans qu'il puisse être prouvé que les propriétaires de résidences secondaires occasionnent des coûts.

Il conviendrait d'étudier plus en détail quels instruments existent déjà pour créer des incitations fiscales en vue de louer les lits actuels (SECO).

D'autres proposent d'ajouter des mesures à la boîte à outils (VS, FP, Pro Natura, WWF, ATE, les Verts). Il s'agirait de protéger les résidences principales existantes, d'interdire la construction de nouvelles résidences secondaires, d'obliger les propriétaires à louer ou à réaffecter leurs biens, de définir des zones réservées et des déclassements de zones, ainsi que de procéder à des réaffectations de résidences secondaires. Economiesuisse déplore l'absence d'approches innovantes mettant l'accent sur les instruments économiques, tels que la mise aux enchères de certificats pour les résidences secondaires ou la création d'une bourse des résidences secondaires.

La boîte à outils devrait également aborder le thème de l'amélioration de la commercialisation des résidences secondaires actuelles (SAB, ASPAN, COTER). D'un autre côté, certains doutent que le taux d'occupation puisse être augmenté en commercialisant les lits des résidences secondaires. L'hôtellerie, elle aussi, se bat pour mieux occuper ses lits. Mais ce problème ne peut pas être résolu par des mesures d'aménagement du territoire (SG, APF).

Divers milieux consultés estiment qu'il serait utile de pouvoir montrer quelles combinaisons de mesures permettraient le mieux de résoudre quels problèmes (VD, NE, SAB, FSU, COTER). D'autres souhaitent que l'on indique comment l'efficacité de mesures qui sont le plus souvent prises à un niveau communal peut être évaluée d'un point de vue supracommunal (VD, FP, Pro Natura, WWF, ATE, les Verts).

Il manque également des indications et des exemples concernant l'application de prescriptions sur les résidences secondaires aux anciennes constructions et aux secteurs déjà largement bâtis. Un grand nombre de communes ignorent que des prescriptions en matière de résidences secondaires peuvent être introduites a posteriori dans des zones à bâtir existantes, étant entendu qu'il y a une garantie des droits acquis pour les affectations actuelles, et que les nouveaux règlements s'appliqueraient aux nouvelles constructions, réaffectations, transformations ou encore agrandissements de bâtiments (SAB, ASPAN).

Pour garantir l'égalité de traitement et la sécurité juridique, la mise en œuvre d'un grand nombre des mesures proposées dans le projet de guide pour la planification nécessiterait d'établir un cadastre des utilisations et d'inscrire au registre foncier les résidences qui doivent être utilisées comme résidences principales ou être commercialisées. L'instrument indispensable à cette exécution devrait absolument être présenté dans le guide pour la planification (BE).

Enfin, il conviendrait d'examiner si la boîte à outils ne devrait pas être publiée dans une brochure séparée (SECO).

## **4 Suggestions et propositions d'amélioration générales**

Certains milieux consultés apprécieraient que l'ARE encourage l'échange d'expériences entre la Confédération, les cantons concernés et les communes, par le biais du guide pour la planification, et que collaboration soit le mot d'ordre (OW, NW, TI, FER, CP, USPI).

Un recueil d'exemples et de facteurs de réussite innovants donnerait aux cantons et aux communes une impulsion pour qu'ils soient plus actifs. Il serait également possible de trouver des solutions exemplaires en allant regarder au-delà des frontières (SAB, COSAC, FSU, CFNP, Davos).

En cas d'abrogation de la Lex Koller, c'est surtout la question des achats d'immeubles par des étrangers, poussant les prix à la hausse, qui se poserait, notamment dans les communes au bord du lac de Zurich et dans le district de Küssnacht. Il serait judicieux d'étudier quelles mesures seraient réalisables, et quelles seraient leurs conséquences dans les villes et leurs agglomérations (SZ).

La question du trafic devrait également être prise en compte dans cette méthode. Dans le cadre du projet d'agglomération, la Confédération a veillé, avec raison, à harmoniser l'urbanisation et les transports. Aux heures de pointe, par exemple au début des vacances et les week-ends, la présence de résidences secondaires provoque un trafic important et dense (ZH).

## **5 Remarques finales et suite des travaux**

Les prises de position montrent que les milieux consultés ont réagi très diversement au projet de guide pour la planification. Le présent rapport doit donner un aperçu représentatif des remarques qui ont été faites et dans le même temps regrouper les indications données en vue du remaniement ciblé de ce guide. Il n'était cependant pas possible d'entrer plus dans les détails.

L'ARE a l'intention de remanier le guide pour la planification d'ici au début de 2010 et de le publier au printemps prochain en trois langues. Pour ce faire, il s'appuiera sur la participation des cantons, des offices fédéraux et des spécialistes du secteur touristique concernés, comme ce fut déjà le cas pour l'élaboration du projet.

## Liste des abréviations

AG	Canton d'Argovie
APF	Association Suisse des Propriétaires Fonciers
AR	Canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures
ASPAN	Association suisse pour l'aménagement national
ATE	Association Transports et Environnement
BE	Canton de Berne
BL	Canton de Bâle-Campagne
BS	Canton de Bâle-Ville
CFNP	Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage
Communes	Association des communes suisses
COSAC	Conférence suisse des aménagistes cantonaux
COTER	Conseil de l'organisation du territoire
CP	Centre Patronal
Davos	Landschaft Davos Gemeinde
DTAP	Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement
Economiesuisse	Fédération des entreprises suisses
FER	Fédération des entreprises romandes
FP	Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage
FR	Canton de Fribourg
FST	Fédération suisse du tourisme
FSU	Fédération suisse des urbanistes
GE	Canton de Genève
GS	GastroSuisse, Fédération de l'hôtellerie et de la restauration
GR	Canton des Grisons
Les Verts	Parti écologiste suisse
LU	Canton de Lucerne
NE	Canton de Neuchâtel
NW	Canton de Nidwald
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFC	Office fédéral de la culture
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFJ	Office fédéral de la justice
OFL	Office fédéral du logement
OSE	Organisation des Suisses de l'étranger
OW	Canton d'Obwald
Pro Natura	Pro Natura
SAB	Groupement suisse pour les régions de montagne
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SG	Canton de St.Gall
SH	Canton de Schaffhouse
SO	Canton de Soleure
SZ	Canton de Schwytz
TG	Canton de Thurgovie
TI	Canton de Tessin
UR	Canton d'Uri
usam	Union suisse des arts et métiers
uspi	Union suisse des professionnels de l'immobilier
Villes	Union des villes suisses
VD	Canton de Vaud
VS	Canton de Valais
WWF	World Wide Fund for Nature Suisse
ZG	Canton de Zoug
ZH	Canton de Zurich