



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'environnement,
des transports, de l'énergie et de la communication DETEC
Office fédéral du développement territorial ARE

Résidences secondaires

Guide pour la planification directrice cantonale

Projet, état avril 2009

Impressum

Les guides de planification proposent des démarches à suivre afin d'aborder des problématiques bien précises. Ils ont notamment pour but de favoriser une pratique uniforme, fondée sur le droit en vigueur. D'autres solutions sont toutefois admises à condition d'être conformes au droit.

Editeur

Office fédéral du développement territorial ARE
Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication DETEC

Groupe d'accompagnement

Davide Codoni, SECO
ChristophENZler, OFL
Erich Linder, OACOT canton BE
Alain Renaud, SDT canton VD
Ronnie Moretti, SPU canton TI
Jürg Schuhmacher, OFJ
Cla Semadeni, ARE canton GR
Nicolas Summermatter, SAT canton VS

Séances d'atelier

Richard Atzmüller, ARE canton GR
Charles Barras, Ticino Turismo
Markus Gschwend, AWT canton GR
Erich Linder, OACOT canton BE
Sandra Mordasini, DEC canton VD
Fernand Nanchen, commune de Lens
Marianne Staub, OACOT canton BE
Stefan Staub, pays de Davos

Représentants de l'ARE

Martin Vinzens, ARE
Fred Baumgartner, ARE (jusqu'à fin 2008)
Jean-Michel Piguët, ARE
Nater Markus, ARE (jusqu'à fin 2008)

Suivi et bases externes

Beat Aliesch, Stauffer & Studach Raumentwicklung, Coire
Joseph Sauter, Hartmann & Sauter, Coire
Thomas Ammann, Arcalpin, Sion

Traduction

Roxane Humbert-Droz, Neuchâtel

Table des matières

PRÉFACE	4
1 CONTEXTE	5
2 OBJET DE L'AIDE A LA PLANIFICATION	6
3 DÉMARCHE ET PRINCIPES MÉTHODOLOGIQUES	8
3.1 Mesures d'aménagement du territoire en tant que partie intégrante d'une politique en matière de résidences secondaires	8
3.2 Détermination de la nécessité de prendre des mesures	9
3.3 Approche supracommunale	9
3.4 Mise en œuvre par le biais des instruments d'aménagement du territoire	9
4 LES RESIDENCES SECONDAIRES DANS LE PLAN DIRECTEUR CANTONAL	11
4.1 Pertinence pour le plan directeur	11
4.2 Contenu minimum	11
4.3 Désignation des régions	12
4.4 Buts, principes et stratégies relatifs au développement harmonisé au niveau supracommunal des résidences secondaires	13
4.5 Objet et contenu du programme de développement touristique supracommunal	13
4.6 Exigences minimales posées aux plans d'affectation harmonisés au niveau supracommunal	15
4.7 Délais de mise en œuvre	15
5 MESURES / BOÎTE À OUTILS	16
5.1 Orientations pour une politique systématique en matière de résidences secondaires	16
5.2 Fixation des objectifs et sélection des mesures	16
5.3 Boîte à outils	17
ANNEXE A – DÉFINITIONS, TERMINOLOGIE	30
ANNEXE B – CARTE	32

PRÉFACE

Le développement territorial durable des régions touristiques est une condition indispensable pour garantir l'attrait touristique et la compétitivité des localités et régions de vacances. Une évolution contrôlée de la construction de résidences secondaires en fait notamment partie. Or, la forte demande de résidences secondaires et les espaces paysagers et urbanisés limités et sensibles des régions touristiques posent un défi particulier à l'aménagement du territoire aux niveaux cantonal, régional et communal.

Des mesures d'aménagement du territoire prises dans le domaine de la construction des résidences secondaires doivent permettre de protéger les paysages récréatifs de constructions inappropriées ainsi que de maintenir et promouvoir la qualité du milieu bâti. En outre, un rapport équilibré doit être conservé entre les différents secteurs de l'offre touristique en terme de nuisances, notamment entre les résidences secondaires et l'hôtellerie. Enfin, une offre appropriée doit pouvoir répondre à la demande en résidences principales de la population locale.

L'attrait touristique d'un lieu de vacances dépend de celui de toute une région. C'est pourquoi les mesures communales d'aménagement du territoire destinées à réguler la construction des résidences secondaires doivent être subordonnées de manière appropriée à des mesures régionales et cantonales. Le plan directeur cantonal est l'instrument qui permet d'aborder la thématique de la construction des résidences secondaires dans le contexte plus large des intentions du canton en ce qui concerne le développement de l'urbanisation, de l'économie et du paysage. Il est ainsi possible de coordonner le développement territorial dans les régions touristiques.

En collaboration avec les représentants des services cantonaux et des offices fédéraux concernés ainsi que des experts du secteur touristique, l'Office fédéral du développement territorial a recherché des solutions, qui ont été reprises dans le présent document. Celui-ci montre aux cantons de quelle manière ils peuvent traiter dans leur planification directrice le développement de la construction de résidences secondaires, et émet des propositions de mesures pour mettre en œuvre aux niveaux régional et communal les directives du plan directeur cantonal.

En 2007, le Conseil fédéral a proposé, comme mesure d'accompagnement liée à l'abrogation de la Lex Koller, de modifier la loi sur l'aménagement du territoire (LAT)¹ et a repris cette proposition dans son projet de décembre 2008 destiné à la consultation sur une révision de la loi sur l'aménagement du territoire². L'aide à la planification est compatible tant avec le projet de loi qu'avec la loi en vigueur sur l'aménagement du territoire. Les initiatives populaires fédérales «Pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires» et «De l'espace pour l'homme et la nature (initiative pour le paysage)»³ ont montré de façon claire qu'un pourcentage important du public estime qu'il est urgent de prendre des mesures dans le domaine de l'aménagement du territoire. La présente aide à la planification tient compte de cette attente.

¹ Mesures d'accompagnement liées à l'abrogation de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger, voir message du 4 juillet 2007. Cf. Feuille fédérale du 31.07.2007, p. 5477, http://www.admin.ch/ch/f/ff/2007/index0_31.html.

² Cf. art. 28 du projet destiné à la consultation de loi fédérale sur le développement territorial (LDter).

³ La première initiative a été déposée le 18 décembre 2007, la seconde le 14 août 2008.

1 CONTEXTE

Pour garantir une offre de lits touristiques attractive dans les lieux de vacances et les régions touristiques, il faut que l'offre dans le domaine des résidences secondaires soit suffisante et variée quant à la grandeur et à l'équipement proposés. La forte demande de résidences secondaires, leur taux d'occupation moins élevé que dans l'hôtellerie et les conséquences indésirables liées au mitage du paysage destiné à la détente représentent un défi particulier pour les planifications communales, régionales et cantonales dans les régions touristiques.

Selon les intérêts en présence, les conséquences découlant d'un fort développement des constructions de résidences secondaires sont perçues très diversement: L'industrie locale du bâtiment craint de perdre un pôle fort de son assise économique si les constructions de résidences secondaires ne restent pas à un niveau élevé. L'hôtellerie voit son existence menacée par une pression croissante due aux réaffectations. La population locale doit faire face aux prix élevés des terrains et des locations lorsqu'elle recherche des logements. Les touristes qui viennent en dehors de la haute saison n'ont vue que sur des quartiers résidentiels entiers aux volets clos. Enfin, le paysage naturel et récréatif, capital de base du tourisme, est altéré et banalisé par l'augmentation des constructions.

La demande de résidences secondaires ne concerne toutefois pas que les centres touristiques. L'attrait de ce type de centres s'étend aux communes environnantes. Si une commune prend des mesures, cela entraîne des répercussions sur les communes voisines. C'est pourquoi la maîtrise du développement des résidences secondaires nécessite une concertation au sein d'un espace fonctionnel régional. C'est également à ce niveau que doivent être traitées les questions de savoir comment diminuer à long terme le nombre de «lits froids» et comment atteindre une meilleure exploitation des lits proposés, qui puisse bénéficier à la croissance économique globale.

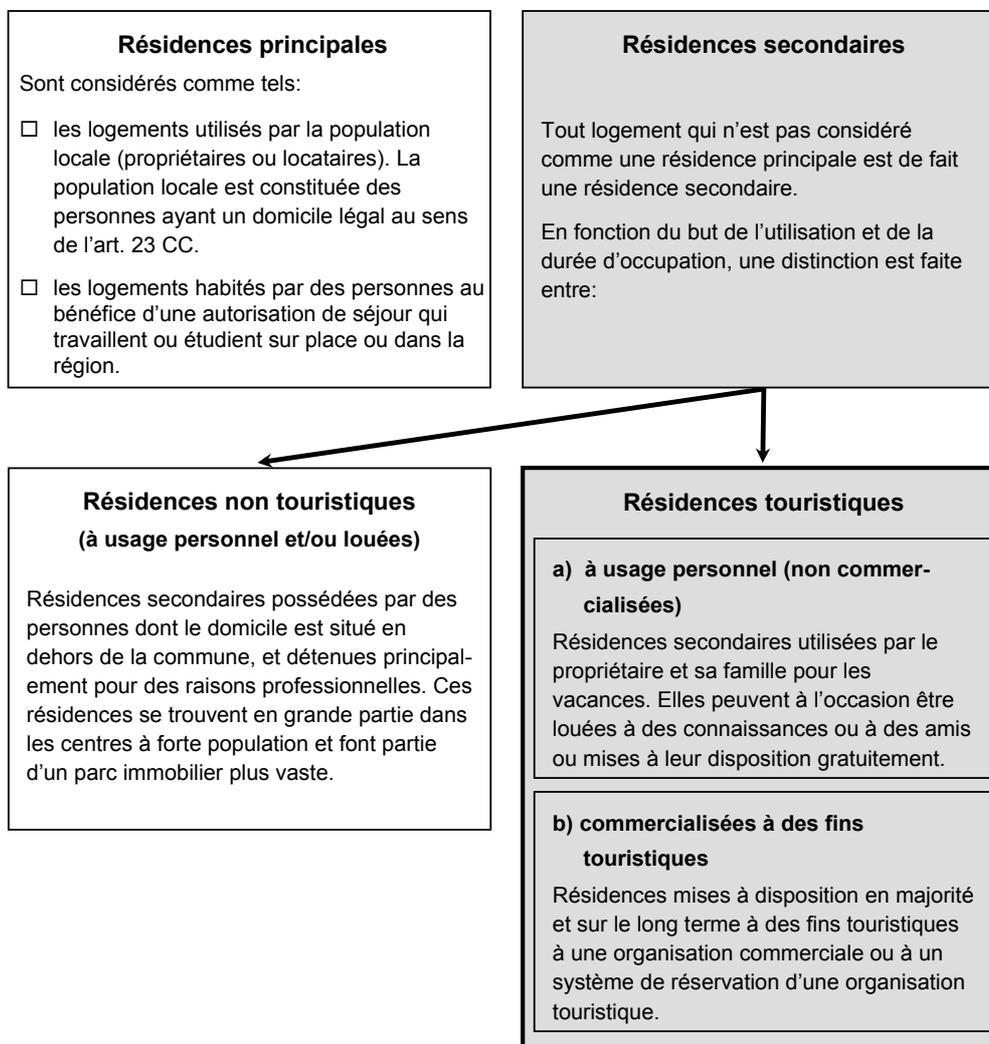
Selon la Constitution fédérale, les cantons assument la responsabilité principale de l'aménagement du territoire. Ils déterminent les grandes lignes du développement territorial souhaité. Ils s'assurent que les différents intérêts en présence, parfois contradictoires, soient coordonnés entre eux et correspondent aux objectifs fédéraux et cantonaux en matière de développement territorial. Les cantons disposent, pour remplir ces tâches, de l'instrument du plan directeur cantonal. La Confédération examine les plans directeurs cantonaux et les approuve s'ils sont conformes à la loi sur l'aménagement du territoire et au reste du droit fédéral et s'ils tiennent compte des planifications de la Confédération et des cantons voisins.

Le développement territorial dans les régions touristiques – et par conséquent le développement de la construction des résidences secondaires – touche aux intérêts supérieurs de l'aménagement du territoire. C'est pourquoi les options du canton sur les aspects du développement touristique qui concernent le territoire doivent être inscrites dans son plan directeur. Il convient de déterminer dans quelle mesure la réglementation de l'aménagement du territoire est indispensable et quelles règles sont adéquates et nécessaires, en se basant sur l'actuel développement territorial et touristique et sur les orientations souhaitées pour ce même développement.

2 OBJET DE L'AIDE A LA PLANIFICATION

L'aide à la planification a pour objet les **résidences secondaires touristiques**.

Fig. 1: Définition de la notion de «résidence secondaire touristique»



Dans le contexte d'une différenciation spatiale, il y a lieu de distinguer trois situations principales sous l'angle de l'aménagement du territoire :

Cas 1: résidences secondaires touristiques situées dans les régions touristiques

Ces résidences secondaires sont construites en premier lieu pour répondre à la demande présente dans les sites et régions touristiques qui proposent une infrastructure vaste (par ex. installations de transport touristique, sentiers de randonnée, complexes pour le sport, la détente, le wellness).

Cas 2: résidences secondaires touristiques situées dans les zones urbaines

Ces résidences secondaires constituent une partie du parc total des logements urbains. Sont en particulier concernées les villes fortement engagées dans le tourisme, par ex. celles situées

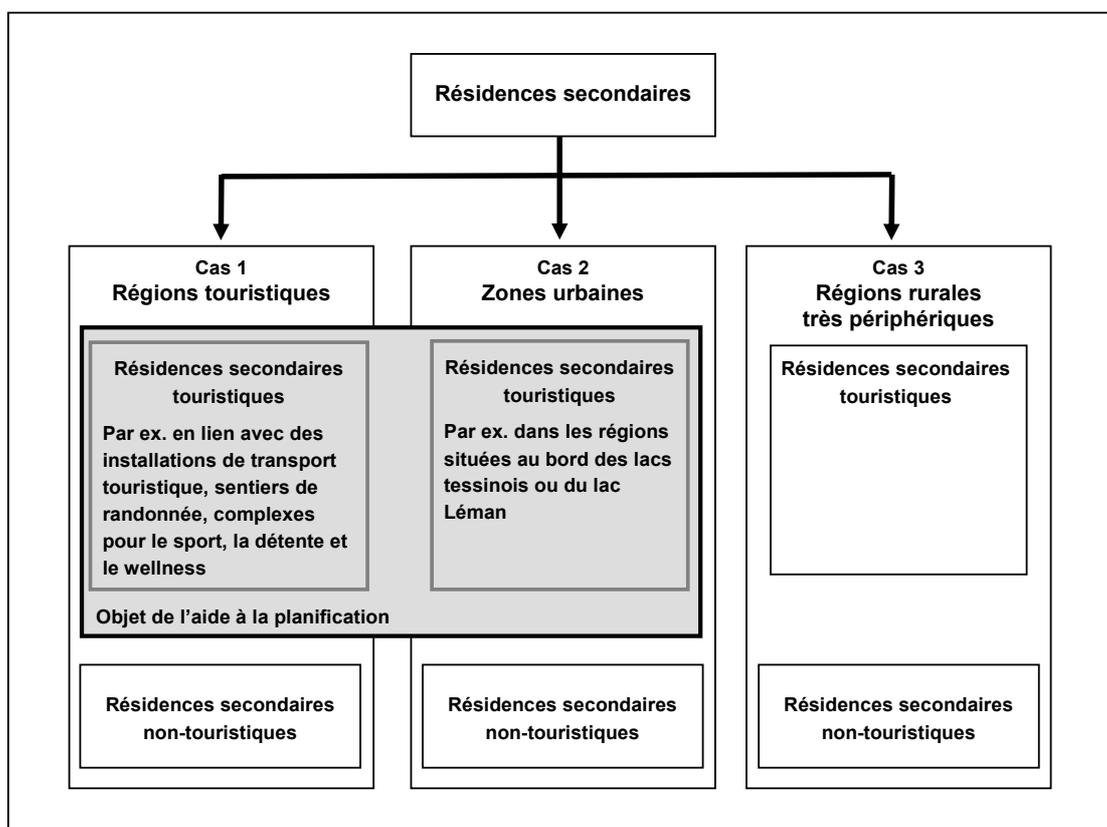
au bord des lacs tessinois ou du lac Léman. Ces résidences secondaires n'ont en général pas les mêmes incidences que celles des régions touristiques, en ce qui concerne le développement du milieu bâti, la demande de terrains à bâtir et l'offre de logements pour la population locale.

Cas 3: résidences secondaires touristiques situées dans les régions rurales très périphériques

Certains logements deviennent des résidences secondaires suite au départ ou au décès de leurs propriétaires. Ces anciennes résidences principales sont alors conservées (par le propriétaire lui-même ou ses héritiers) ou parfois vendues comme appartements de vacances.

Cette évolution présente certes un intérêt du point de vue de l'aménagement du territoire, mais ne relève pas des tâches visées ici de planification directrice cantonale en matière de résidences secondaires. Les questions qui se posent avec ce type de résidences secondaires sont notamment celles de la conservation et du développement de constructions d'intérêt historique ainsi que de sites construits et de paysages à protéger. Ces questions ne sont pas abordées dans la présente aide à la planification.

Fig. 2: Objet de l'aide à la planification, sur la base de la différenciation spatiale et des différentes situations sous l'angle de l'aménagement du territoire



3 DÉMARCHE ET PRINCIPES MÉTHODOLOGIQUES

L'aide à la planification poursuit quatre buts:

Analyser et cerner la thématique: Sur la base d'une analyse de la situation et d'une délimitation du sujet par rapport à d'autres domaines de la politique territoriale, l'aide à la planification doit fournir aux cantons concernés des pistes pour élaborer une réglementation propre à réguler le développement des résidences secondaires.

Concrétiser le mandat: L'aide à la planification concrétise le mandat général donné aux cantons et consistant à trouver les moyens d'assurer, en particulier par le biais de l'instrument du plan directeur cantonal et d'autres mesures, un développement des résidences secondaires en accord avec les buts et les principes de l'aménagement du territoire. Elle montre également que l'aménagement du territoire fait partie intégrante d'une politique plus vaste, regroupant différents domaines et se préoccupant des résidences secondaires.

Définir les exigences relatives à la planification directrice: L'aide à la planification définit les exigences minimales applicables à la planification directrice cantonale. Elle comporte en outre des idées pour concrétiser et mettre en œuvre les mesures envisagées aux niveaux régional et communal.

Identifier les régions où il serait nécessaire de prendre des mesures d'aménagement du territoire: Afin que les cantons puissent s'appuyer sur des bases harmonisées à l'échelle nationale pour identifier les régions où il serait nécessaire de prendre des mesures d'aménagement du territoire, l'aide à la planification comprend en annexe un aperçu des régions avec un nombre élevé et une part importante de résidences secondaires au parc immobilier (cf. carte en annexe).

3.1 Mesures d'aménagement du territoire en tant que partie intégrante d'une politique en matière de résidences secondaires

La plupart des réglementations appliquées jusqu'à présent dans le domaine des résidences secondaires, telles que les contingentements ou les règles de quotas, visent à limiter l'augmentation des résidences secondaires. Toutefois, elles ne permettent de traiter que sporadiquement cette problématique et sont insuffisantes pour constituer une stratégie apte à réguler le développement des résidences secondaires.

Une stratégie efficace doit aborder la question des résidences secondaires dans le contexte global du développement durable d'un lieu de vacances ou d'une région touristique, et par conséquent être envisagée à grande échelle. Cette stratégie globale et cohérente doit comprendre, outre des mesures destinées à réguler l'augmentation des résidences secondaires, des mesures visant à éviter et à atténuer (par ex. par le biais de taxes d'incitation) leurs conséquences indésirables sur le paysage, les sites construits, le marché foncier et le marché du logement pour la population locale, ainsi que des mesures visant à promouvoir les lits «chauds» (= commercialisés). En outre, une stratégie fondée sur des bases complètes peut aussi permettre de réellement mettre à profit sur le long terme les avantages économiques liés au parc actuel des résidences secondaires et à l'augmentation de leur nombre.

3.2 Détermination de la nécessité de prendre des mesures

Un rapport équilibré entre les résidences principales et les résidences secondaires doit servir de critère central pour déterminer s'il est nécessaire de prendre des mesures d'aménagement du territoire dans le but de réguler le développement des résidences secondaires. Le rapport entre ces deux types de résidences n'est plus équilibré, lorsque:

- les résidences secondaires portent toujours plus atteinte aux paysages et aux sites dignes de protection,
- les prix de l'immobilier sont exagérément élevés ou augmentent fortement,
- la construction de résidences secondaires absorbe une grande partie des réserves de zones à bâtir disponibles,
- la population locale éprouve de grandes difficultés à trouver des logements appropriés et abordables,
- la proportion élevée de «lits froids» nuit à l'attractivité et à la rentabilité de l'offre touristique et
- les coûts d'infrastructure (construction, exploitation et maintenance) dans les communes et dans la région sont exagérément élevés ou augmentent fortement.

La part des résidences secondaires au parc communal des logements est ainsi un critère d'évaluation important, mais toutefois pas unique, pour déterminer s'il est nécessaire de prendre des mesures d'aménagement du territoire. S'agissant de ce critère, le seuil de 30 % de résidences secondaires est fréquemment mentionné. Avec une part de plus de 50 %, la nécessité de prendre des mesures devrait être largement établie.

3.3 Approche supracommunale

Les résidences secondaires ne sont pas convoitées que dans les communes où se concentrent les installations touristiques. Les prix fonciers plus bas et les réserves de zones à bâtir encore disponibles constituent notamment un des facteurs du transfert de la demande de résidences secondaires vers les communes avoisinantes. Pour être efficaces, les mesures d'aménagement du territoire qui concernent les résidences secondaires doivent englober un espace défini sur le plan fonctionnel. Une approche communale uniquement ne suffit pas.

Les liens fonctionnels, c'est-à-dire touristiques, au sein d'une région sont déterminants pour délimiter un secteur. Pour être appropriée, cette délimitation doit être entreprise par les cantons.

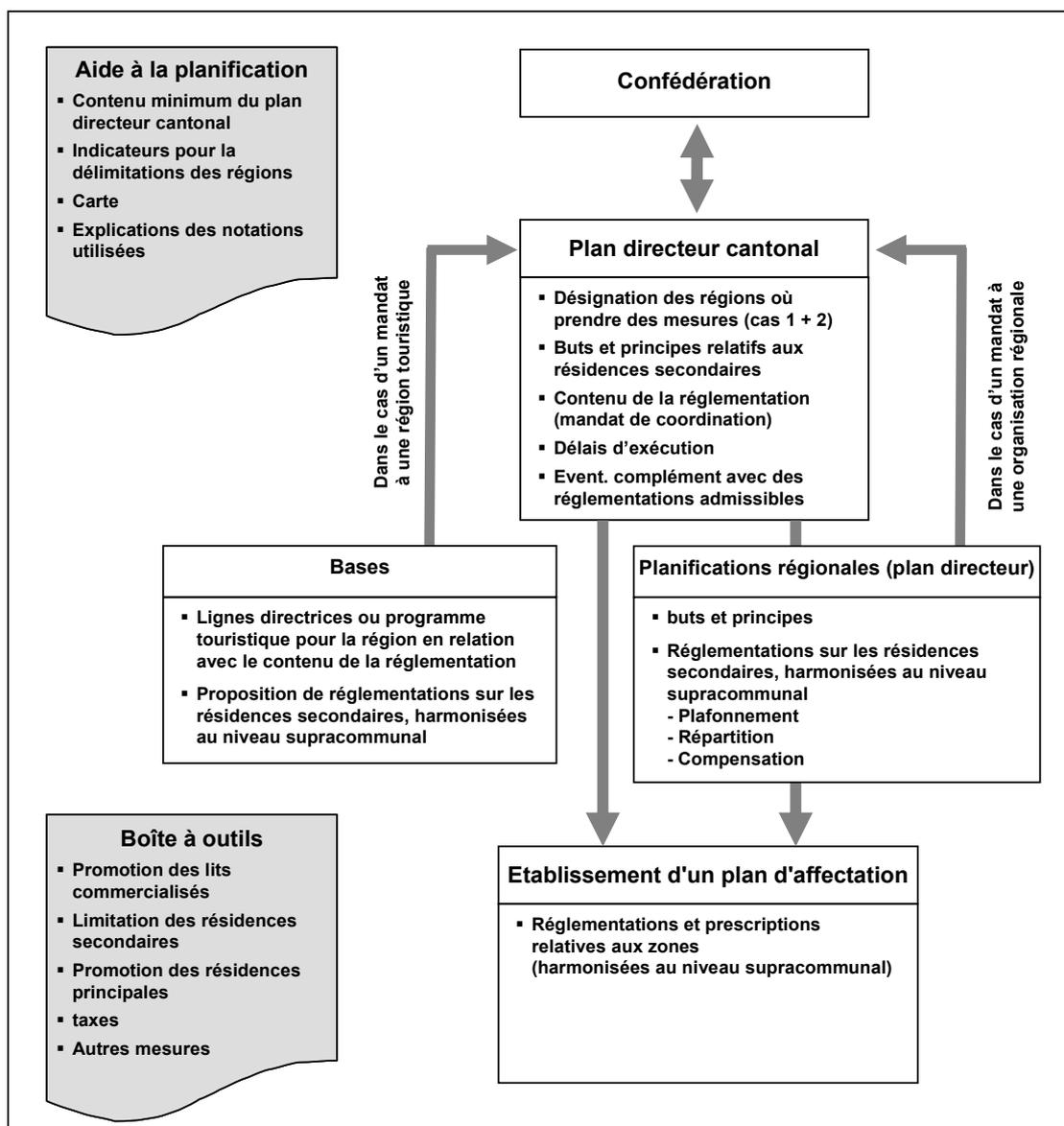
3.4 Mise en œuvre par le biais des instruments d'aménagement du territoire

Les buts, principes et mesures d'aménagement du territoire destinés à maîtriser le développement des résidences secondaires sont mis en œuvre à différents niveaux (canton, région, commune) et au moyen de divers instruments.

Lors de l'examen des plans directeurs cantonaux et de leurs modifications qui lui sont soumis pour approbation, la Confédération vérifie si les mesures d'aménagement du territoire sont conformes à la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) et au reste du droit fédéral et si elles tiennent suffisamment compte des tâches à incidence spatiale de la Confédération et des cantons voisins.

Au moment d'approuver les plans directeurs régionaux et les plans d'affectation communaux, les cantons contrôlent que les directives de leur plan directeur sont respectées. Ces différents niveaux de planification permettent de garantir que les réglementations mises en place sont concertées et efficaces.

Fig. 3: Une politique en matière de résidences secondaires est mise en œuvre au niveau des cantons, des régions et des communes par le biais de différents instruments d'aménagement du territoire. Le guide pour la planification définit les exigences minimales applicables à la planification directrice cantonale et mentionne avec sa «boîte à outils» des mesures à mettre en œuvre aux niveaux régional et communal.



4 LES RESIDENCES SECONDAIRES DANS LE PLAN DIRECTEUR CANTONAL

4.1 Pertinence pour le plan directeur

En raison de son importance pour le développement supracommunal du territoire et de l'urbanisation, le thème des résidences secondaires, notamment dans les régions touristiques, relève du plan directeur. Le traitement de cette thématique dans le plan directeur cantonal garantit la nécessaire mise en cohérence supracommunale des réglementations sur les résidences secondaires et la coordination avec l'offre dans le domaine des installations de transport touristique, l'offre touristique qui en découle, la desserte au niveau du trafic et l'infrastructure d'approvisionnement. La planification directrice cantonale fournit aux régions et aux communes les principaux éléments et les exigences fondamentales d'une politique en matière de résidences secondaires pertinente pour le territoire, et crée la marge de manœuvre nécessaire à l'élaboration des planifications subséquentes aux niveaux régional et communal.

Le plan directeur cantonal désigne les régions pour lesquelles une politique en matière de résidences secondaires doit être définie et fixe les buts et les principes supérieurs du canton en ce qui concerne les résidences secondaires ainsi que les exigences minimales concrètes imposées aux politiques régionales et communales en matière de résidences secondaires. Il désigne les étapes indispensables pour atteindre ce but.

4.2 Contenu minimum

Les thèmes qui doivent être traités dans le plan directeur des cantons affichant une proportion importante de résidences secondaires touristiques sont présentés ci-après. Les cantons sont libres d'élaborer plus de directives, axées au besoin sur les particularités des régions désignées dans le plan directeur, que ne le prévoit l'aide à la planification.

Le plan directeur cantonal comprend les indications suivantes sur les résidences secondaires:

- | |
|--|
| <p>A) la désignation des régions pour lesquelles une réglementation doit être harmonisée au niveau supracommunal</p> <p>B) les buts, principes et stratégies concernant le développement harmonisé au niveau supracommunal des résidences secondaires</p> <p>C) l'objet et le contenu du programme de développement touristique harmonisé au niveau supracommunal</p> <p>D) les conditions d'approbation par le canton des réglementations communales harmonisées au niveau supracommunal</p> <p>E) les délais de mise en œuvre</p> |
|--|

4.3 Désignation des régions

- Les cantons désignent dans leur plan directeur le champ d'application au niveau spatial du thème des résidences secondaires et nomment les communes qui forment un même groupe du point de vue de leur fonction touristique.
- Doivent être désignées au minimum les communes situées dans les régions touristiques ou urbaines affichant une part élevée ou un nombre important de résidences secondaires.

Le contexte peut être très différent selon le canton. Certains d'entre eux disposent déjà dans leur plan directeur d'espaces définis du point de vue fonctionnel. D'autres n'ont pas établi de planifications régionales. Il est décisif que des espaces cohérents du point de vue de leur **fonction touristique** soient désignés dans le plan directeur. Les critères suivants peuvent servir à délimiter les espaces touristiques pour lesquels il est nécessaire de prendre des mesures:

Indicateurs fonctionnels

- Centre grand ou moyen et ses environs (défini sur la base de son accessibilité, du réseau des installations de transport touristique, du réseau local de bus, etc.)
- Types d'espace (par ex. espace touristique conformément au plan directeur du canton des Grisons)
- Structure et représentation de l'habitat (zones d'habitation connexes ou ceinture de résidences secondaires autour des anciens centres villageois)
- Potentiel de développement économique dans la zone d'influence du centre touristique
- Potentiel de développement des résidences principales dans la zone d'influence du centre touristique

Indicateurs statistiques

- Part des résidences secondaires au parc immobilier total (> 30 %)
- Croissance élevée des résidences secondaires durant les 15 à 20 dernières années
- Rapport entre les résidences secondaires commercialisées et non commercialisées; rapport entre les lits présents dans les résidences commercialisées et ceux de l'hôtellerie.
- Evolution et niveau des prix fonciers / des prix des logements / des loyers
- Constructions dans le secteur du bâtiment

Indicateurs organisationnels

- Autorité de planification (de droit public) organisée sur le plan régional
- Organisation touristique régionale de droit public

La carte de l'annexe B donne un aperçu des régions affichant une part élevée ou un nombre important de résidences secondaires sur la base du recensement de la population de 2000.

4.4 Buts, principes et stratégies relatifs au développement harmonisé au niveau supracommunal des résidences secondaires

Les cantons formulent dans leurs plans directeurs les objectifs, les principes et les stratégies concernant au moins les thèmes mentionnés ci-dessous. Les différences entre les régions touristiques doivent à cette occasion être prises en considération.

Mot-clé	Contenu
<input type="checkbox"/> Utilisation des réserves de zones à bâtir, classement de bien-fonds en zones à bâtir	Indications concernant la sollicitation des réserves d'utilisation pour les résidences secondaires et pour le classement de bien-fonds ou changement d'affectation de zones à bâtir en faveur des résidences secondaires. Il faut en particulier déterminer à quelles conditions – pour autant que cela soit prévu – les classements de bien-fonds en zones à bâtir et les changements d'affectation de zones à bâtir relatifs aux résidences secondaires sont possibles.
<input type="checkbox"/> Parc actuel et construction de nouvelles résidences secondaires	Indications générales ou spécifiques aux régions concernant les objectifs et le développement du parc des résidences secondaires. Indications générales ou spécifiques aux régions sur les conditions auxquelles de nouvelles résidences secondaires peuvent être construites.
<input type="checkbox"/> Réaffectation d'hôtels et de résidences principales en résidences secondaires	Indications sur les conditions auxquelles des hôtels ou des parties de ceux-ci peuvent être réaffectés en résidences secondaires. Indications sur les moyens d'atténuer la pression exercée sur les résidences principales par les projets de réaffectation.
<input type="checkbox"/> Réglementations actuelles portant sur les résidences secondaires	Indications sur la façon d'intégrer les réglementations communales en vigueur dans la nouvelle approche supracommunale. Il convient de vouer une attention particulière à la stabilité de la planification. Indications concernant les réglementations et mesures existantes qui peuvent continuer à être appliquées et celles qui ne doivent plus être considérées comme efficaces ou appropriées compte tenu des nouvelles réglementations.
<input type="checkbox"/> Rééquilibrage entre les avantages et les inconvénients	Indications concernant les principes selon lesquels les éventuels avantages et inconvénients relatifs à la réglementation des résidences secondaires doivent être conciliés au niveau supracommunal.

4.5 Objet et contenu du programme de développement touristique supracommunal

Des programmes de développement touristique sont conçus pour les régions désignées dans le plan directeur. Le canton détermine qui en assume la responsabilité. Ces programmes doivent présenter dans les grandes lignes les éléments suivants:

Mot-clé**Contenu**

- Orientation et positionnement touristique

L'orientation à prendre quant au tourisme estival ou hivernal et les principales offres qu'elle implique doivent être présentées. Les projets du canton relatifs au territoire et au tourisme constituent la base dans ce domaine.

Le programme doit en particulier présenter quelles régions partielles doivent être axées de manière intensive sur le tourisme, lesquelles doivent l'être de manière extensive et lesquelles ne le doivent pas.

- Objectifs concernant la structure des lits et de l'hébergement

Il convient de donner dans les grandes lignes des indications et des objectifs concernant la structure visée quant aux lits et à l'hébergement.

Il faut préciser par le biais de quelles mesures les objectifs visés devront être atteints.

Le programme doit préciser comment organiser l'hébergement des travailleurs saisonniers.

Il doit indiquer dans les grandes lignes par le biais de quelles mesures et quels systèmes d'incitation l'occupation des lits sera encouragée.

- Cas particulier: les complexes touristiques⁴

Si cela a été prévu, les sites potentiels pour les complexes touristiques doivent être mentionnés. Si la liste n'est pas exhaustive, les critères devant permettre d'évaluer un futur site doivent être indiqués. Les lits des complexes touristiques doivent être pris en considération dans les objectifs relatifs à la structure des lits.

- Extension de l'infrastructure touristique et harmonisation avec les autres infrastructures

Le programme doit indiquer comment développer dans l'espace les installations touristiques importantes, notamment les installations de transport touristique et les complexes pour le sport et les loisirs plus grands. Il y a lieu de montrer comment le développement de ces installations de transport touristique peut être harmonisé avec le programme d'enneigement et d'approvisionnement en eau.

Il doit montrer comment coordonner l'infrastructure touristique avec l'accessibilité en transports publics ou par la route et avec les principaux parkings publics.

- Résidences secondaires et coûts d'infrastructure

Dans les cas qui peuvent être délimités au niveau spatial, comme les complexes touristiques, il convient de préciser comment l'infrastructure de desserte doit être financée. Le financement comprend la mise en place, l'exploitation et l'entretien.

⁴ Voir à ce sujet l'étude de l'ARE sur les complexes touristiques, leur durabilité et les exigences posées à l'aménagement du territoire: «Ferienresorts – Nachhaltigkeit und Anforderungen an die Raumplanung», éd: Office fédéral du développement territorial (ARE), Berne, 2008 (résumé en français)

4.6 Exigences minimales posées aux plans d'affectation harmonisés au niveau supracommunal

Sur la base des objectifs, des principes et des stratégies du plan directeur cantonal en ce qui concerne le développement harmonisé au niveau supracommunal des résidences secondaires et de l'éventuel programme touristique du canton, le plan directeur doit fixer les conditions à l'approbation des plans d'affectation des communes situées dans une région donnée.

Mot-clé	Contenu
<input type="checkbox"/> Objectifs relatifs aux résidences secondaires	Les objectifs relatifs au développement annuel et/ou au plafond fixé à la commune sont connus. Ils sont basés sur une clé de répartition de la région désignée. Toutes les nouvelles résidences secondaires (bâties récemment ou créées par transformation) doivent être prises en compte.
<input type="checkbox"/> Conditions requises pour le classement d'un bien-fonds dans une zone à bâtir	Les conditions requises pour le classement d'un bien-fonds en zone à bâtir en faveur des résidences secondaires commercialisées et, si cela est prévu, non commercialisées sont données de façon exhaustive et harmonisées au niveau d'une région. Si cela a été envisagé dans le programme, ces conditions peuvent varier au sein d'une même région.
<input type="checkbox"/> Conditions pour la réaffectation d'hôtels et de résidences principales en résidences secondaires	Les conditions requises pour la réaffectation d'hôtels et de parties de ceux-ci en résidences secondaires sont données de façon exhaustive et harmonisées au niveau d'une région. Il en est de même pour la réaffectation de résidences principales en résidences secondaires. Une telle transformation n'est en principe possible que si une commercialisation partielle peut au moins être garantie.
<input type="checkbox"/> Mesures en faveur des logements pour la population locale	Il est indiqué comment mettre à disposition de la population locale des logements supportables économiquement. Si aucune mesure particulière n'est prévue, il doit être démontré qu'il n'est pas nécessaire d'agir dans ce domaine.
<input type="checkbox"/> Principes relatifs aux mesures de compensation	Il faut définir comment les communes qui en disposent appliquent les mesures de compensation au sein de la région désignée par le canton.

4.7 Délais de mise en œuvre

- Les cantons fixent dans le plan directeur les délais d'exécution de la planification supracommunale et de la mise en œuvre des mesures prévues au niveau des plans d'affectation communaux.
- Les cantons fixent dans le plan directeur les mesures de remplacement en cas d'inobservation des délais.
- Les cantons édictent les éventuelles dispositions transitoires.

5 MESURES / BOÎTE À OUTILS

5.1 Orientations pour une politique systématique en matière de résidences secondaires

Des mesures destinées à régler la construction des résidences secondaires ont déjà été présentées en différentes occasions et leurs incidences décrites⁵. Pour que les résidences secondaires et leur construction fassent partie d'une politique systématique en la matière, deux orientations doivent en principe être suivies:

- Profiter des avantages économiques offerts par la présence ainsi que par la construction de résidences secondaires
- Réduire et éviter les effets négatifs des résidences secondaires ainsi que de leur construction

5.2 Fixation des objectifs et sélection des mesures

Il n'existe pas de recette générale qui permette de réguler l'évolution de la construction des résidences secondaires en indiquant quelles mesures donnent précisément quels résultats. Il est nécessaire d'analyser les situations régionale et locale et de fixer des objectifs précis. Les mesures doivent ensuite être prises en fonction de ces objectifs.

- 1) **Analyser la situation:** En principe, une analyse des problèmes liés au développement du milieu bâti est nécessaire. Elle montrera où se trouvent les points forts et les points faibles, à quel niveau se situent les véritables problèmes et quelles sont les interdépendances économiques dans le domaine de la construction des résidences secondaires.
- 2) **Fixer les objectifs:** Les objectifs, qui constituent la ligne directrice, doivent être formulés sur la base de l'analyse menée. Les trois objectifs principaux sont formulés en termes généraux:

- A) **Renforcement de l'économie touristique locale et du noyau commercial dans le sens d'un développement économique durable**
- B) **Régulation du développement des résidences secondaires et meilleure utilisation du parc actuel**
- C) **Augmentation de l'offre en matière de résidences principales**

- 3) **Déterminer les mesures requises:** Les mesures à prendre doivent se baser sur l'analyse des problèmes et sur les objectifs fixés. Le chapitre «Boîte à outils» ci-après présente les différentes mesures jugées pertinentes et appropriées à la mise en œuvre.

⁵ Association suisse pour l'aménagement national (ASPAN). 2004.
Suisse tourisme. Mesures destinées à réguler le marché des résidences secondaires. 2007.

1.1 Zones hôtelières sans / avec proportions de résidences secondaires							
Brève description	<p>Contexte: l'exploitation d'un hôtel qui fonctionne bien, mais est situé dans une zone centrale ou résidentielle, est mise en danger par la demande lucrative en matière de résidences secondaires. La survie de l'exploitation hôtelière doit être soutenue par le biais d'instruments d'aménagement du territoire.</p> <p>Le bien-fonds hôtelier est classé en zone hôtelière avec un degré d'utilisation plus élevé (indice d'utilisation du sol et dimensions du bâtiment) et avec des réserves pour son développement ultérieur. En fonction de la situation, les mesures d'encouragement suivantes sont mises à l'étude pour cofinancer le complexe:</p> <ol style="list-style-type: none"> Une partie du bien-fonds est classée en zone destinée à la construction de logements, avec possibilité d'utilisation en tant que résidences secondaires. Un certain pourcentage de résidences secondaires est admis. Il ne doit en aucun cas être supérieur à un tiers. Si une proportion plus grande de la surface brute au plancher est nécessaire pour garantir le financement croisé, il convient de remettre en question le concept hôtelier et le concept d'exploitation. 						
Expériences	<p>Les biens-fonds hôteliers sont évalués par les banques en fonction de leur valeur de rendement. La différence entre la valeur d'investissement et la valeur de rendement doit être financée par des capitaux externes. Or, la présence de résidences secondaires lucratives peut y contribuer. A l'opposé, la réalisation de résidences secondaires sur le périmètre du bien-fonds hôtelier entraîne la perte d'une partie du complexe hôtelier. Par conséquent, ces unités vendues devraient être mises à disposition de l'hôtel pour la location en cas d'inoccupation.</p>						
Réalisation des objectifs	<table> <tr> <td>Economie locale?</td> <td>Oui. Un hôtel est conservé à long terme. En outre, des lits chauds supplémentaires sont éventuellement créés.</td> </tr> <tr> <td>Résidences secondaires?</td> <td>Oui. Le potentiel des résidences secondaires est réduit.</td> </tr> <tr> <td>Résidences principales?</td> <td>Non.</td> </tr> </table>	Economie locale?	Oui. Un hôtel est conservé à long terme. En outre, des lits chauds supplémentaires sont éventuellement créés.	Résidences secondaires?	Oui. Le potentiel des résidences secondaires est réduit.	Résidences principales?	Non.
Economie locale?	Oui. Un hôtel est conservé à long terme. En outre, des lits chauds supplémentaires sont éventuellement créés.						
Résidences secondaires?	Oui. Le potentiel des résidences secondaires est réduit.						
Résidences principales?	Non.						
Recommandations	<p>Aspirer à trouver des solutions équitables en collaboration avec l'entreprise hôtelière.</p> <p>Clarifier à titre préventif le cas d'une cessation ultérieure de l'exploitation, par ex. en prévoyant que l'affectation supplémentaire accordée devienne caduque ou que des résidences principales soient construites dans cette même proportion (voir à ce sujet 1.2).</p>						
Remarques	<p>Cette mesure ne règle pas le cas d'une cessation ultérieure de l'exploitation. Il faut donc examiner au cas par cas à quelles autres fins le bien-fonds ou le complexe pourraient être utilisés.</p>						

1.2 Privilèges accordés à l'indice d'utilisation dans le cas des hôtels / des lits commercialisés	
Brève description	Lors de la réalisation dans des zones à bâtir précises d'établissements hôteliers ou de lits commercialisés, certaines surfaces utiles ne sont pas prises en compte dans le calcul de l'indice d'utilisation du sol (privilège accordé à l'indice d'utilisation).
Expériences	<p>Cette mesure est utilisée depuis longtemps dans le cas des hôtels.</p> <p>Aucune expérience n'a encore été faite dans le domaine des lits «uniquement» commercialisés. Dans ce cas, des garanties particulières doivent être demandées pour le moment où l'exploitation commerciale ne sera plus assurée.</p> <p>En vertu de la jurisprudence en vigueur, les privilèges accordés à l'indice d'utilisation de plus de 25 % sont problématiques notamment en raison de l'égalité de droit («zone spéciale» à l'intérieur d'une zone, caractère de la zone ponctuelle).</p>
Réalisation des objectifs	<p>Economie locale? Oui.</p> <p>Résidences secondaires? Oui. Le potentiel des résidences secondaires est réduit.</p> <p>Résidences principales? Non.</p>
Recommandations	<p>Choisir avec soin les zones qui s'y prêtent.</p> <p>Définir clairement les surfaces utiles non prises en compte dans le calcul de l'indice d'utilisation du sol.</p> <p><i>Ne pas</i> utiliser cette mesure dans le cas de «lits commercialisés» qui ne sont exploités que dans le cadre d'un système de location et qui ont des propriétaires différents.</p>

2.1 Contingentement simple							
Brève description	<p>Chaque année, un nombre limité de mètres carrés de la surface au plancher sont accordés aux résidences secondaires. Le contingent annuel peut être réparti en contingents partiels pour des petits ou grands projets de construction ainsi que pour le financement croisé de projets durables dans le cadre du contingent annuel.</p> <p>Les contingents sont octroyés gratuitement à des projets déposés qui répondent aux exigences fixées. Les contingents annuels de résidences secondaires sont octroyés après réception des demandes de permis de construire pouvant bénéficier d'une autorisation.</p> <p>Pour que la répartition ne soit pas injuste – par ex. tous les contingents sont consacrés à un seul projet dès le début de l'année –, des conditions sont fixées. Par ex. un demandeur ne pourra pas obtenir pour son projet plus d'un certain nombre de kilomètres carrés, chaque maître d'ouvrage ne peut demander qu'un seul contingent, des contingents sont réservés pour des projets importants, etc.</p>						
Expériences	<p>Les contingents sont répartis selon des critères déterminés et en règle générale déjà attribués pour les années suivantes.</p> <p>Si la demande est particulièrement forte, cela entraîne une thésaurisation et une pénurie supplémentaires de résidences secondaires. De ce fait, leur construction est alors encore plus fructueuse qu'elle ne l'est déjà.</p>						
Réalisation des objectifs	<table> <tr> <td>Economie locale?</td> <td>Aucune réalisation directe des objectifs reconnaissable.</td> </tr> <tr> <td>Résidences secondaires?</td> <td>On atteint ainsi une régulation du développement des résidences secondaires par diminution de l'offre dans le cas des nouvelles constructions.</td> </tr> <tr> <td>Résidences principales?</td> <td>Aucune réalisation directe des objectifs reconnaissable.</td> </tr> </table>	Economie locale?	Aucune réalisation directe des objectifs reconnaissable.	Résidences secondaires?	On atteint ainsi une régulation du développement des résidences secondaires par diminution de l'offre dans le cas des nouvelles constructions.	Résidences principales?	Aucune réalisation directe des objectifs reconnaissable.
Economie locale?	Aucune réalisation directe des objectifs reconnaissable.						
Résidences secondaires?	On atteint ainsi une régulation du développement des résidences secondaires par diminution de l'offre dans le cas des nouvelles constructions.						
Résidences principales?	Aucune réalisation directe des objectifs reconnaissable.						
Recommandations	<p>Utiliser le contingentement uniquement en combinaison avec d'autres mesures (par ex. réglementation sur la proportion, taxe d'incitation).</p> <p>Ne pas mettre en place uniquement une réglementation sur les contingents, accompagnée de la possibilité d'une attribution anticipée des contingents.</p> <p>Maintenir aussi basse que possible l'étendue du contingent. Pour ce faire, exclure les résidences secondaires ayant trait aux utilisations dignes d'être encouragées (principe du privilège).</p>						
Remarques	<p>Considérés sur une plus longue période, les règlements sur le contingentement ne peuvent pas empêcher que le nombre de résidences secondaires augmente considérablement. Il pourrait s'avérer difficile d'axer le contingentement sur un développement durable de la région touristique et d'empêcher une augmentation des lits froids.</p> <p>En général, un contingentement différencié doit être appliqué, parce qu'il permet de réagir aux différents besoins de manière spécifique.</p>						

2.2 Contingentement différencié	
Brève description	<p>Dans le cas d'un contingentement annuel différencié, les contingents annuels de résidences secondaires sont octroyés selon un système précis, voire même mis aux enchères. Le but de cette mesure est que les moyens financiers provenant du prélèvement du contingent annuel soient utilisés par les communes ou la localité touristique tout d'abord pour couvrir les frais administratifs engendrés par les mesures relatives à la politique en matière de résidences secondaires, puis pour prendre des mesures dans le domaine de la politique d'implantation, du marketing touristique et des infrastructures touristiques. Les projets d'hébergement commercial sont exclus du contingent; les grands projets durables peuvent être exclus du contingentement par le biais d'une procédure ordinaire en vue d'un usage particulier.</p> <p>Les communes octroient une fois par an des contingents sous la forme d'option pour une durée de 2 ans. L'option est exercée si une demande de permis de construire pouvant bénéficier d'une autorisation est déposée dans un délai de deux ans. Si ce n'est pas le cas, l'option arrive à échéance au bout de deux ans, perdant ainsi toute valeur. Par conséquent, l'accumulation ou le renouvellement d'options sont exclus. Les options peuvent également être vendues. Les divers types de résidences secondaires (parc de résidences avec ou sans obligations, transformations, nouvelles constructions) peuvent être privilégiés de manière différente.</p>
Expériences	Cette mesure n'est pour l'instant appliquée nulle part.
Réalisation des objectifs	<p>Economie locale? Réalisation partielle des objectifs, notamment en ce qui concerne l'utilisation des recettes générées par le prélèvement du contingent, par ex. en faveur de mesures dans le domaine du marketing touristique et des infrastructures touristiques.</p> <p>En outre, l'économie locale est renforcée par le traitement privilégié des projets d'hébergement commercial.</p> <p>Résidences secondaires? Les objectifs sont atteints par la diminution de l'offre en matière de résidences secondaires et la régulation ciblée des constructions.</p> <p>Résidences principales? Aucune réalisation directe des objectifs reconnaissable.</p>
Recommandations	<p>Privilégier les projets d'hébergement commercial.</p> <p>Mettre à profit les possibilités d'accorder des privilèges.</p>
Remarques	Le contingentement différencié est une procédure qui n'a encore jamais été testée. Lors de la mise en œuvre de cette mesure, il se pourrait que des questions de détail surgissent encore, nécessitant d'être clarifiées.

2.3 Réglementation sur la proportion des résidences, sans taxe de compensation

Brève description La forte demande de résidences secondaires tire en général les prix de l'immobilier (achat et locations) vers le haut. Cela a pour conséquence que la population locale est refoulée du marché. La commune doit veiller d'une part à limiter la construction de résidences secondaires et d'autre part à fournir une offre adaptée et à prix avantageux en matière de résidences principales.

Pour chaque nouvelle construction engendrant un espace habitable, une proportion minimale (de 35 % à 60 %) de résidences principales doit être créée et utilisée comme telle. De ce fait, deux produits destinés à des marchés différents sont proposés en même temps. Il y a donc automatiquement un subventionnement croisé qui va de la construction de résidences secondaires à celle de résidences principales. Les bâtiments utilisés pour l'artisanat et l'hôtellerie peuvent être pris en compte comme des résidences principales.

Variante avec taxe de compensation: en payant une taxe de compensation, le maître d'ouvrage peut se libérer de l'obligation de créer des résidences principales. Cette recette peut être engagée – au titre d'une affectation obligatoire – pour la construction de résidences principales. Dans la pratique, la réglementation sur la proportion des résidences, accompagnée d'une taxe de compensation, n'a pas fait ses preuves dans les régions où la demande de résidences secondaires est très forte. Cet instrument n'est pas recommandé.

Expériences Cette solution est très répandue et a fait ses preuves du fait qu'elle permet effectivement d'engendrer des résidences principales moins chères. Les contournements, telles les prises de domicile fictives ou la vacance intentionnelle des logements, remettent souvent cette mesure en question. En outre, il faut se demander si la population locale est aussi importante que l'offre créée en matière de résidences principales.

De bonnes expériences ont été réalisées en établissant des proportions de résidences principales, différenciées en fonction du type de zone: par ex. des proportions plus élevées de résidences principales dans les centres des villages afin que ces secteurs restent vivants également durant l'entre-saison.

La taxe de compensation n'a pas fait ses preuves. En général, ces taxes sont déjà calculées lors de la construction et n'ont aucun effet régulateur.

Réalisation des objectifs	Economie locale?	Non.
	Résidences secondaires?	Oui; avec la taxe de compensation, non.
	Résidences principales?	Oui.

Recommandations Evaluer consciencieusement lors de l'introduction de la proportion de résidences principales combien de résidences principales devant obligatoirement être utilisées comme telles le marché peut accueillir. Sinon, la production ira au-delà de la demande. D'un autre côté, une offre plus élevée entraîne une baisse des prix et limite plus fortement la construction des résidences secondaires.

Une réglementation sur la proportion des résidences principales devrait être permanente, et fixée au minimum pour une période de 15 à 20 ans. Les cas de rigueur ou les circonstances particulières, qui autoriseraient l'abrogation de cette réglementation, peuvent être prises en considération.

Ne pas introduire de réglementation sur la proportion des résidences principales avec une taxe de compensation, si la demande de résidences secondaires est forte.

Remarques

La taxe de compensation a été étayée à plusieurs reprises par les tribunaux. Le Tribunal fédéral a déjà signalé les possibilités limitées quant au montant de la redevance et évoqué son caractère de taxe d'incitation.

La réglementation sur la proportion des résidences pourrait également être appliquées dans le cas de transformations d'immeubles.

3.1 Réglementation sur la proportion des résidences, sans taxe de compensation

Voir les explications données au point 2.3

3.2 Zone réservée à la population locale

Brève description La forte demande de résidences secondaires tire en général les prix de l'immobilier (achat et locations) vers le haut. Cela a pour conséquence que la population locale est refoulée du marché. La commune doit veiller à fournir une offre adaptée et à prix avantageux de résidences principales, en délimitant des zones, réservées totalement (à 100 %) aux résidences principales.

Elle peut y parvenir en affectant un bien-fonds à une zone à bâtir ou en changeant l'affectation de zones entrées en force.

Expériences Dans le cas d'une nouvelle affectation / d'une modification de l'affectation, la disponibilité des terrains à bâtir doit être garantie par le biais d'un contrat d'emption ou d'autres mesures appropriées. L'acquisition de terrains à bâtir par la commune et la remise ultérieure en droit de superficie constituent un avantage.

Réalisation des objectifs	Economie locale?	Non.
	Résidences secondaires?	Oui dans le cas d'un changement d'affectation, parce qu'une surface partielle destinée à la construction de résidences secondaires est supprimée.
	Résidences principales?	Oui.

Recommandations Tendre à une réglementation contractuelle avec les propriétaires aussi bien dans le cas d'une nouvelle affectation que d'une modification de l'affectation.

Remarques Une zone réservée uniquement à la population locale contre la volonté des propriétaires fonciers est problématique d'un point de vue juridique.

4.1 Taxe d'incitation	
Brève description	Sont considérées comme des taxes d'incitation uniques les redevances prélevées sur les nouvelles résidences secondaires sous la forme d'une prestation unique dans le but de réduire les constructions de résidences secondaires.
Expériences	<p>Les taxes d'incitation apparaissent sous diverses formes. Elles ont dans la plupart des cas été décidées au niveau fédéral et concernent des domaines variés, mais toutefois pas jusqu'à présent celui des résidences secondaires, dans le but de réduire le nombre des nouvelles constructions.</p> <p>Dans la pratique, aucune taxe d'incitation de ce genre n'a été prélevée. Différentes communes examinent actuellement la possibilité d'introduire une telle taxe ou l'ont déjà proposée à la population (Davos, Stampa).</p>
Réalisation des objectifs	<p>Economie locale? La taxe d'incitation peut contribuer à renforcer l'économie touristique locale, pour autant que les fonds provenant de cette taxe soient affectés à cette fin.</p> <p>Résidences secondaires? Réalisation limitée; l'objectif est soutenu du fait que la propension à construire des résidences secondaires est amoindrie en raison de la charge découlant de la taxe d'incitation. Dans un lieu où les acheteurs sont financièrement très solides, cet effet est très modeste.</p> <p>Résidences principales? La taxe d'incitation peut permettre de promouvoir des résidences principales abordables.</p>
Recommandations	L'introduction d'une taxe d'incitation est recommandable, parce qu'elle contribue à renforcer l'économie touristique locale et à promouvoir les résidences principales.
Remarques	<p>Selon l'avis de droit Auer⁶, l'introduction d'une taxe d'incitation est fondamentalement autorisée. Il n'existe toutefois aucune décision judiciaire qui confirme ce point de vue.</p> <p>Le montant de la taxe d'incitation doit être arrêté en fonction de la valeur du bien-fonds.</p>

⁶ Auer, Andreas: Die rechtliche Zulässigkeit einer Lenkungsabgabe auf Zweitwohnungen am Beispiel der Landschaft Davos. Rechtsgutachten. Genf 2008

4.2 Impôt sur les résidences secondaires	
Brève description	<p>Sont considérées comme un impôt sur les résidences secondaires les redevances prélevées chaque année sur les résidences secondaires et sur les logements régis par l'ancien droit utilisés par la population non locale. Par ce biais, l'attractivité du parc de résidences secondaires est limitée et les coûts liés à ce parc pour la collectivité publique peuvent être reportés sur cet impôt.</p> <p>Sont imposables les personnes physiques et morales qui sont les propriétaires ou les bénéficiaires effectifs du bien-fonds au début de l'année civile.</p>
Expériences	Aucune jusqu'à présent.
Réalisation des objectifs	<p>Economie locale? Cf. point 4.1 sur la taxe d'incitation.</p> <p>Résidences secondaires? L'avantage de cet impôt réside dans le fait que le parc total de résidences secondaires est enregistré, y compris les résidences secondaires qui sont régies par l'ancien droit et utilisées par la population non locale. Le cas échéant, cet impôt encourage également la propension à mieux utiliser les résidences secondaires autorisées.</p> <p>Résidences principales? Cf. point 4.1 sur la taxe d'incitation.</p>
Recommandations	Au vu des questions juridiques en suspens (voir remarques), l'introduction de cet impôt ne peut pas être recommandée sans autres.
Remarques	<p>Selon des avis de droit (par ex. Locher / Ammon)⁷, l'introduction d'un impôt sur les résidences secondaires semble être autorisée dans certaines circonstances, en particulier là où il jouerait le rôle d'un impôt d'imputation des coûts.</p> <p>En tant qu'impôt d'orientation, l'impôt sur les résidences secondaires serait par contre problématique, parce qu'il devrait être relativement élevé pour déployer ses effets et pourrait de ce fait entrer en conflit avec le droit supérieur (interdiction de la double imposition, égalité de droit, loi sur le marché intérieur).</p>

⁷ Ammon, Toni; Locher, Peter: Gutachten betreffend Zweitwohnungssteuern im Kanton Graubünden. Bern 2006

5.1 Classement d'un bien-fonds dans une zone à bâtir / changement d'affectation de zones à bâtir, en rapport avec un projet	
Brève description	Classement ciblé d'un bien-fonds dans une zone à bâtir / changement ciblé d'affectation d'une zone à bâtir, sur la base d'un projet concret.
Expériences	<p>En général, les communes touristiques centrales ne disposent plus de grandes surfaces non affectées au sein de leur zone à bâtir de façon à réaliser un projet qui nécessiterait de grandes surfaces (par ex. résidences touristiques, complexes touristiques ou infrastructure hôtelière).</p> <p>Le classement d'un bien-fonds dans une zone à bâtir ou le changement d'affectation d'une zone à bâtir est lié à des restrictions d'utilisation (aucune ou très peu de résidences secondaires admises). De telles restrictions sont justifiées juridiquement, si elles relèvent de l'intérêt public et sont appropriées. Il est toutefois avantageux de pouvoir compenser le classement d'un bien-fonds dans une zone à bâtir en accordant certains privilèges (solution équitable), comme augmenter l'indice d'utilisation ou autoriser une part de résidences secondaires pour permettre un financement croisé d'affectations durables.</p>
Réalisation des objectifs	<p>Economie locale? Dépend du type, du degré d'utilisation ou de l'utilisation mixte choisis.</p> <p>Résidences secondaires? Le changement ciblé d'affectation d'une zone à bâtir entrée en force permet de créer des lits chauds à la place de lits froids.</p> <p>Résidences principales? Dépend de la composition des différentes utilisations admises (utilisation mixte).</p>
Recommandations	<p>En cas de classement d'un bien-fonds dans une zone à bâtir ou de changement d'affectation d'une zone à bâtir, assurer la disponibilité des terrains à bâtir par des dispositions contractuelles ou par un droit d'emption régi par le droit public.</p> <p>Fixer les étapes de planification et le calendrier avec les investisseurs (lettre d'intention).</p> <p>Définir les exigences relatives à l'aménagement et à la desserte.</p> <p>Convenir par contrat du financement des coûts de raccordement avant l'édiction du plan d'affectation spécial. La disponibilité des terrains à bâtir doit être garantie.</p>

5.2 Classement d'un bien-fonds dans une zone à bâtir / changement d'affectation de zones à bâtir stratégique (non lié à un projet)		
Brève description	<p>La commune souhaite créer à l'avance les conditions-cadres pour un développement efficace et durable du milieu bâti. Les réserves de zones à bâtir sont mesurées très justes, sont chères et pas disponibles. La situation nécessite de classer un bien-fonds dans une zone à bâtir.</p> <p>Les zones à bâtir entrées en force comportent de plus grandes surfaces connexes et non bâties et conviennent à la mise en œuvre des objectifs et des stratégies définies dans les lignes directrices touristiques. La situation nécessite de changer d'affectation une zone à bâtir.</p> <p>Classement ciblé d'un bien-fonds dans une zone à bâtir / changement ciblé d'affectation d'une zone à bâtir, sur la base des objectifs et des lignes directrices concernant le développement touristique ou d'un masterplan (par ex. zone d'habitation pour les résidences principales, zone hôtelière, zone d'habitation pour les appartements de vacances commercialisés, etc.). Obligation d'une planification subséquente (plan d'affectation spécial) avec objectifs et critères. En principe, exclusion des résidences secondaires non commercialisées.</p>	
Expériences	<p>Le classement d'un bien-fonds dans une zone à bâtir doit satisfaire aux objectifs et aux principes fixés en terme d'aménagement du territoire. Le choix de sites appropriés est de ce fait limité. En général, plusieurs propriétaires fonciers avec des intérêts différents sont concernés. C'est pourquoi la commune devrait s'efforcer d'acquérir ce terrain.</p> <p>Dans tous les cas, la commune doit s'assurer avant le classement du bien-fonds en zone à bâtir par le biais de contrats que les objectifs poursuivis avec la planification stratégique seront effectivement atteints (disponibilité du terrain à bâtir, utilisation de la plus-value découlant de la mise en zone à bâtir pour financer l'affectation durable, aménagement, réalisation et exploitation à long terme de l'affectation durable visée, droit de réméré limité, etc.).</p> <p>En cas de changement d'affectation d'une zone à bâtir, la liberté d'action de la commune est plus restreinte. Dans tous les cas, la disponibilité du terrain à bâtir doit être assurée, par ex. grâce à son acquisition par la commune ou à un échange de terrains. En augmentant l'indice d'utilisation, des affectations supplémentaires et durables (par ex. résidences secondaires commercialisées) peuvent être créées à titre incitatif.</p>	
Réalisation des objectifs	Economie locale?	Dépend du type, du degré d'utilisation ou de l'utilisation mixte choisis.
	Résidences secondaires?	Non. Mais le potentiel de lits froids ne grandit pas. Dans le cas d'un changement d'affectation d'une zone à bâtir, il a même tendance à diminuer.
	Résidences principales?	Dépend de la composition des différentes utilisations admises (utilisation mixte).
Recommandations	<p>Fixer l'obligation d'élaborer une planification subséquente avec objectifs et critères.</p> <p>Règlement concernant la remise de terrains à bâtir.</p>	

5.3 Politique active en terme de terrains à bâtir	
Brève description	Echange ou acquisition de terrains par la commune (avec remise en droit de superficie ou revente à des privés).
Expériences	<p>La force de la commune tient dans sa compétence exclusive de délimiter des terrains à bâtir. Il s'agit d'en tirer profit activement pour atteindre un développement social (par ex. promotion des résidences principales) et économique (par ex. promotion des lits «chauds») précis, par:</p> <ol style="list-style-type: none"> l'échange ou l'acquisition de terrains à bâtir, le classement de bien-fonds dans une zone à bâtir ou le changement d'affectation de zones à bâtir, avec un contrat d'emption en faveur de la commune, le classement de bien-fonds dans une zone à bâtir ou le changement d'affectation de zones à bâtir, avec un droit de préemption pour la commune.
Réalisation des objectifs	<p>Economie locale? Dépend du type, du degré d'utilisation ou de l'utilisation mixte choisis.</p> <p>Résidences secondaires? Non. Mais le potentiel de lits froids ne grandit pas. La capacité d'action de la commune est améliorée.</p> <p>Résidences principales? Dépend de l'utilisation mixte.</p>
Recommandations	<p>Evaluer les différents sites appropriés à l'affectation souhaitée et traiter ensuite avec les propriétaires du classement de bien-fonds dans une zone à bâtir ou du changement d'affectation de zones à bâtir. Conclure avec les propriétaires un contrat d'emption ou de compensation de la plus-value avant le classement du bien-fonds en zone à bâtir ou le changement d'affectation.</p> <p>Fixer éventuellement les différents sites évalués dans un plan directeur communal et classer le bien-fonds en zone à bâtir ou changer d'affectation la zone à bâtir choisie en fonction des besoins et du résultat des négociations.</p>

ANNEXE A – DÉFINITIONS, TERMINOLOGIE

Les définitions facilitent la compréhension entre toutes les parties et l'uniformisation lors de la mise en œuvre dans les cantons. Elles sont conçues comme des aides. Si d'autres notions ou termes doivent être employés, il conviendra de les définir clairement. La distinction entre résidences principales et résidences secondaires d'une part et résidences secondaires commercialisées et non commercialisées d'autre part revêt une importance toute particulière.

Type d'utilisateurs	
<i>Population locale</i>	La population locale est constituée des personnes ayant dans la commune concernée leur domicile légal au sens de l'art. 23 CC ⁸ .
<i>Population non locale</i>	La population non locale est constituée des personnes n'ayant pas dans la commune concernée leur domicile légal au sens de l'art. 23 CC.
<i>Hôtes</i>	Sont considérés comme hôtes les personnes physiques logeant dans un établissement d'hébergement ou dans la parahôtellerie et n'ayant pas leur domicile dans la commune concernée.
Types de logements	
<i>Logements</i>	Sont considérés comme logements les unités spatiales d'un bâtiment affectées à l'habitation. Un bâtiment ne disposant que d'une seule unité spatiale est déjà considéré comme un logement.
<i>Résidences principales</i>	Sont considérés comme résidences principales les logements utilisés par la population locale. Le sont également tous les logements qui doivent être utilisés par la population locale sur la base d'une prescription légale ou d'une obligation appropriée liée à un permis de construire ⁹ .

⁸ En vertu de l'art. 23 s. CC, le domicile de toute personne est au lieu où elle réside avec l'intention de s'y établir. Nul ne peut avoir en même temps plusieurs domiciles. Toute personne conserve son domicile aussi longtemps qu'elle ne s'en est pas créé un nouveau. Si une personne séjourne régulièrement dans deux ou plusieurs lieux, est déterminant avec quel lieu elle entretient les relations les plus fortes et où se trouve son centre de vie et d'intérêts. Le centre de vie se détermine en fonction de l'ensemble des circonstances extérieures objectives permettant de reconnaître les intérêts vitaux, et non en fonction de souhaits ou déclarations subjectifs. Entrent en considération les relations familiales et sociales avec l'un des lieux, le logement et le séjour effectif. L'inscription dans une commune, accompagnée du dépôt des papiers, constitue certes un indice, mais n'est pas décisive pour déterminer le centre de vie (cf. ATF 125 I 54 consid.2a, p. 56; 125 I 458 consid.2, p. 467; 132 I 29 consid.4, p. 36; 131 I 145 consid.4, p. 149 s.).

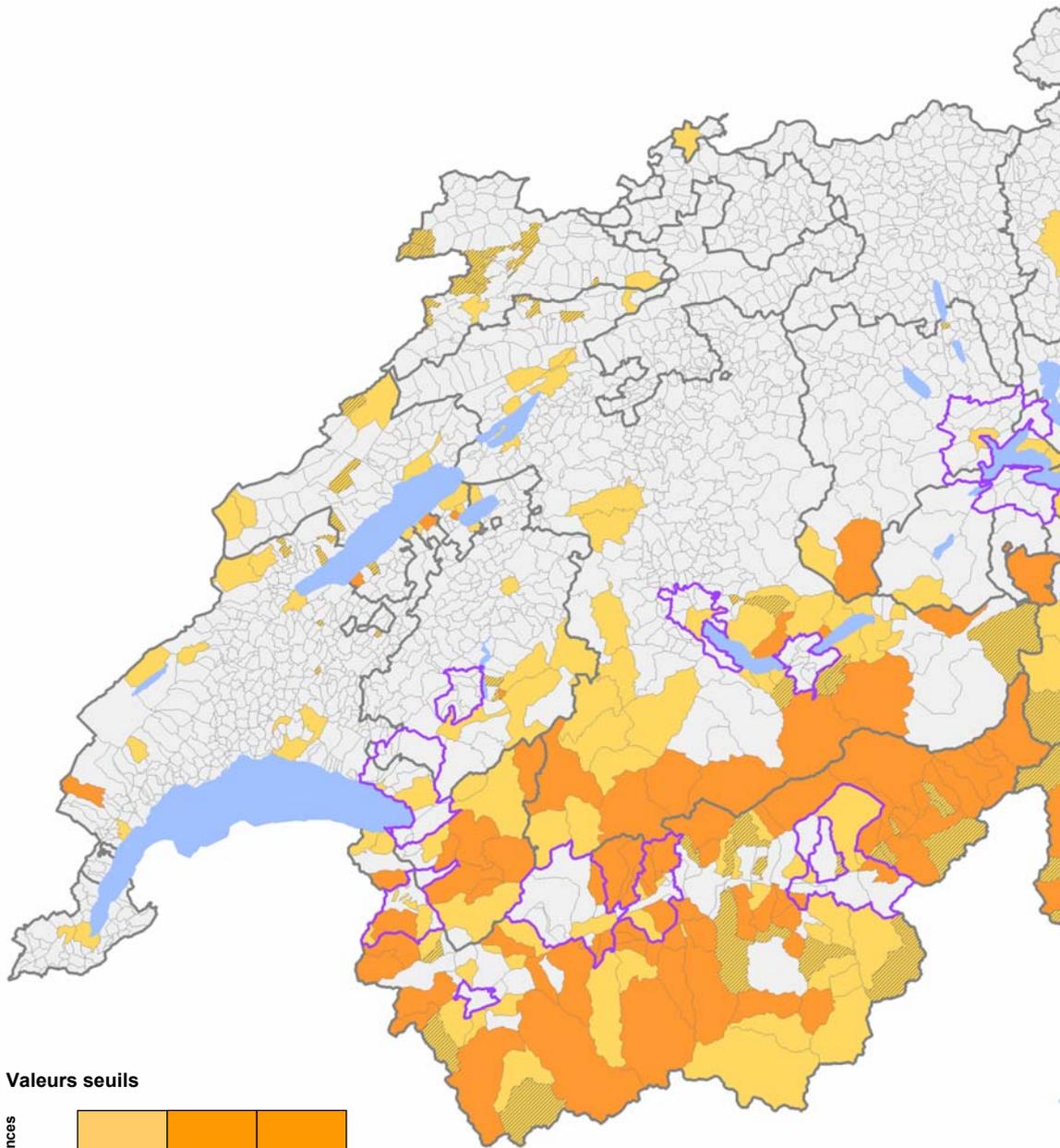
⁹ Dans de nombreux cas, les logements régis par l'ancien droit qui ne sont soumis à aucune obligation quant aux résidences principales et sont effectivement utilisés par la population locale comptent également au nombre des résidences principales.

<i>Résidences secondaires</i>	Sont considérés comme résidences secondaires les logements utilisés par la population non locale ¹⁰ . Le sont également tous les logements qui peuvent être utilisés sans restriction également par la population non locale sur la base d'un permis de construire adéquat après l'édiction de mesures liées à un plan d'affectation afin d'encourager la construction de résidences principales et de limiter celle des résidences secondaires ¹¹ .
<i>Résidences secondaires touristiques commercialisées</i>	Sont considérés comme résidences secondaires touristiques commercialisées les logements mis à disposition exclusivement et sur le long terme, en vue d'une utilisation touristique lucrative, à une organisation de distribution commerciale reconnue ou à un système de réservation d'une organisation touristique. Les lits doivent être occupés au moins 120 jours par an.
<i>Logements régis par l'ancien droit</i>	Sont considérés comme logements régis par l'ancien droit les logements bâtis légalement dans la commune concernée avant l'édiction de mesures liées à un plan d'affectation afin d'encourager la construction de résidences principales et de limiter celle des résidences secondaires, et soumis à aucune obligation quant aux résidences principales.

¹⁰ Dans le cas de l'emploi du terme «résidence principale», la distinction n'est la plupart du temps pas faite entre les résidences principales soumises à une obligation d'utilisation et les logements régis par l'ancien droit, qui sont effectivement utilisés par la population locale, mais qui pourraient sans autres servir de résidences secondaires (aucune obligation d'utilisation). C'est également sur cette base que la plupart des données sur le rapport entre les résidences principales et secondaires dans divers cantons ou communes ont été relevées.

¹¹ Dans de nombreux cas, les logements régis par l'ancien droit qui ne sont soumis à aucune obligation quant aux résidences principales et sont effectivement utilisés par la population non locale comptent également au nombre des résidences secondaires.

ANNEXE B – CARTE

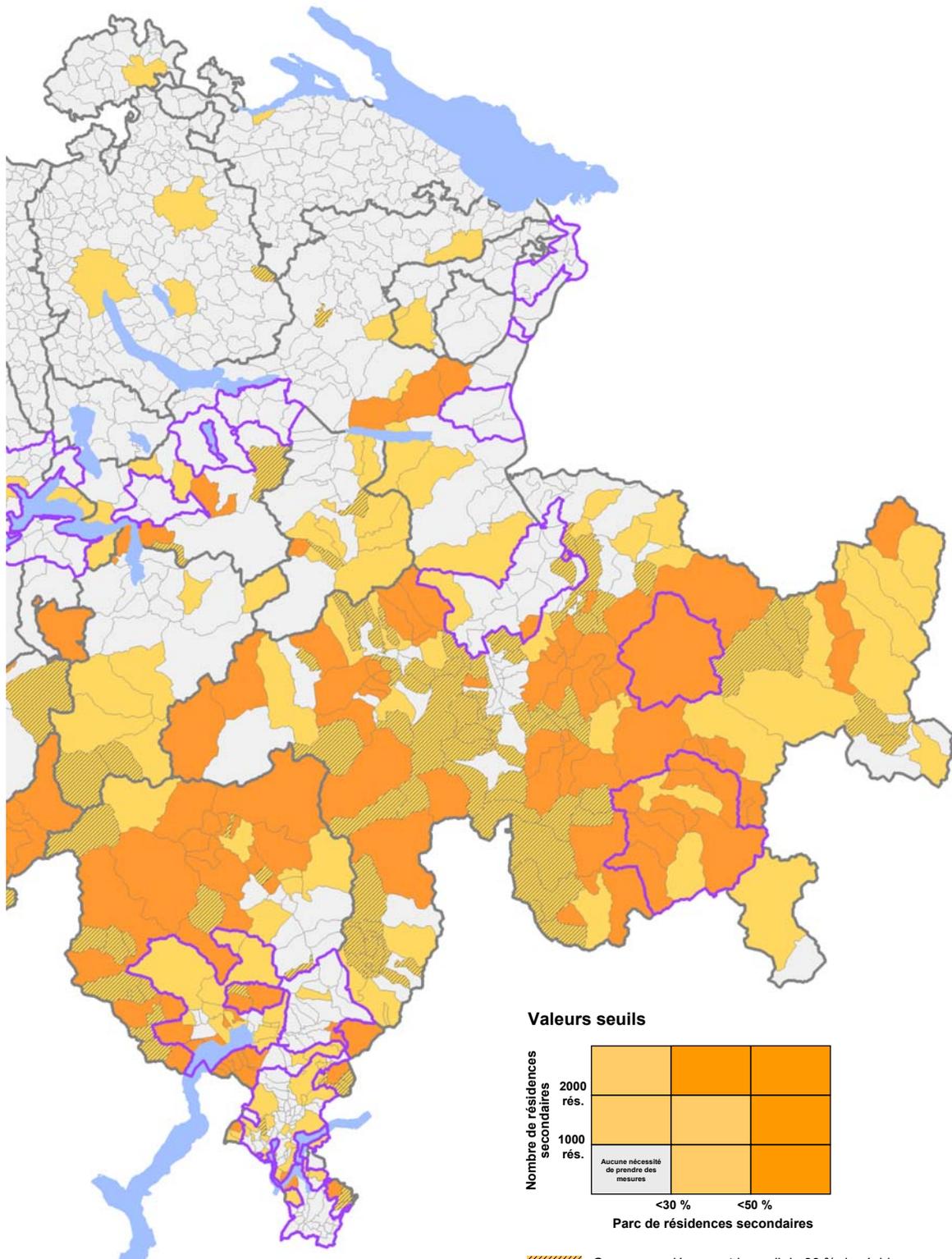


Valeurs seuils

Nombre de résidences secondaires	2000 rés.			
	1000 rés.			
		Aucune nécessité de prendre des mesures		
		<30 %	<50 %	
		Parc de résidences secondaires		

Communes dépassant le seuil de 30 % de résidences secondaires; il s'agit toutefois de communes rurales très périphériques avec un parc immobilier total inférieur à 200 logements

Agglomérations et villes isolées dans l'espace alpin



Valeurs seuils

Nombre de résidences secondaires	2000 rés.		
	1000 rés.		
		Aucune nécessité de prendre des mesures	
		<30 %	<50 %
Parc de résidences secondaires			

Communes dépassant le seuil de 30 % de résidences secondaires; il s'agit toutefois de communes rurales très périphériques avec un parc immobilier total inférieur à 200 logements

Agglomérations et villes isolées dans l'espace alpin