

Résidences secondaires

# Pénurie de logements pour la population locale?

Norbert Russi

Architecte et aménagiste, EspaceSuisse

Dans les régions touristiques, les habitants du lieu ont toujours plus de mal à trouver des logements abordables. Il est encore plus difficile de loger les travailleurs saisonniers des entreprises locales. L'une des principales raisons en est que la loi sur les résidences secondaires autorise à transformer les logements créés selon l'ancien droit en résidences secondaires. De fait, les communes subissent une pression croissante. Il existe cependant des instruments permettant de mieux contrôler le marché.



Sils GR a décidé d'un moratoire sur la planification afin de trouver des solutions visant à réguler le marché des résidences secondaires. Photo: Markus Hägi

Lorsque les citoyens suisses ont accepté l'initiative populaire «Pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires», le 11 mars 2012, les attentes étaient considérables: l'initiative visait à lutter non seulement contre le mitage du territoire, mais aussi contre le dépeuplement des centres des localités touristiques. La loi sur les résidences secondaires (LRS), qui a donné lieu à d'âpres débats politiques, était censée garantir, à partir de 2016, que ces objectifs soient atteints.

Dix ans après la votation, la question se pose: ces objectifs ont-ils bien été ancrés dans la loi puis mis en œuvre? Dans les communes présentant un taux de résidences secondaires de plus de 20 pour cent, il n'est plus possible – sauf exceptions – de créer des résidences secondaires dans les nouvelles constructions. La LRS stipule toutefois que le mode d'habitation des logements créés selon l'ancien droit – c'est-à-dire qui étaient déjà construits ou autorisés au moment de l'acceptation de l'initiative – est libre (voir encadré «Logements créés selon l'ancien droit au sens de l'article 11 LRS», p. 28). Le secteur de l'immobilier et de la construction s'engouffre dès lors dans la brèche et acquiert à tour de bras les immeubles que lui cèdent les propriétaires locaux.

### Une offre qui rétrécit

La hausse de la demande de logements créés selon l'ancien droit en a fait considérablement augmenter les prix, en particulier dans les régions touristiques. Pour la population locale, les logements abordables sont devenus rares. La réaffectation toujours plus fréquente des logements créés selon l'ancien droit accélère la désertion de centres de localités souvent déjà

menacés. Et lorsque les autochtones quittent le centre, les commerces et les restaurants ne tardent pas à fermer. C'est un cercle vicieux.

Dans les communes qui connaissent une certaine croissance et disposent de réserves de terrains à bâtir, il arrive certes que de nouveaux logements se construisent à la périphérie du village. Mais, du point de vue de l'aménagement du territoire, les conséquences en sont potentiellement fâcheuses, puisque le centre a tendance à se vider, et le milieu bâti, à s'étendre en anneau à la circonférence de la localité. C'est l'«effet donut». Bien souvent, toutefois, il n'y a pas d'investissements du tout dans les résidences principales, notamment parce que les terrains font défaut. Les logements locatifs se font par conséquent rares et chers, ce qui conduit, dans le pire des cas, à l'exode démographique.

### La zone réservée: une pause pour réfléchir

Il en va notamment ainsi dans la commune engadinoise de Sils. Pour pouvoir analyser la situation et réfléchir aux mesures à prendre, l'exécutif communal a édicté, début 2022, une zone réservée au sens de l'article 27 de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT). L'objectif était et reste de créer des logements abordables pour la population et les collaborateurs des entreprises locales. La commune souhaite que son centre demeure attractif et animé. La zone réservée qu'elle a délimitée lui laisse maintenant cinq ans pour trouver des solutions en dialogue avec la population (lire également notre article à la rubrique «Vous demandez – Nous répondons», p. 41, dont la question porte sur une zone réservée). Mais de quels instruments la commune dispose-t-elle pour gérer activement le développement?



Un exemple typique d'«effet donut»: Obergesteln VS, aujourd'hui village touristique, ici dans les années 1949 ...

Photo: Werner Friedli, CC BY-SA 4.0, via Wikimedia Commons



... et là, des dizaines d'années plus tard. La population locale a déménagé dans les nouveaux logements, à la périphérie du village. Les habitations créées selon l'ancien droit ne répondent plus aux besoins actuels et servent davantage de résidences secondaires.

Photo: I, ZorkNika, CC BY-SA 3.0, via Wikimedia Commons

1961

Loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (Lex von Moos)

1969

Article constitutionnel sur l'aménagement du territoire (art. 75 Cst.)

1972

Loi fédérale sur la protection des comprenant le principe de sépar

Arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire

### Une boîte à outils étendue pour les communes

Pour endiguer le dépeuplement des centres des villages, il faut des incitations ou des interventions de la part des communes. Les outils pour cela sont connus. Dès 2009 – soit avant la votation sur l'initiative populaire –, les cantons étaient tenus de réguler la construction de résidences secondaires. Une fois l'initiative acceptée, la disposition correspondante de la LAT a été reprise dans la LRS, plus cependant sous la forme d'une obligation, mais d'une option. Comme le précise en effet l'article 3 alinéa 1 LRS, les cantons peuvent au besoin définir, dans leur plan directeur, des mesures visant à favoriser une meilleure occupation des résidences secondaires et à promouvoir l'hôtellerie et des résidences principales à un prix avantageux. En outre, ils peuvent édicter des dispositions qui limitent davantage que la loi la construction et l'utilisation de logements (art. 3 al. 2 LRS). Mais la LRS donne aussi aux communes la possibilité de prendre des mesures en cas d'abus ou d'évolutions indésirables (art. 12).

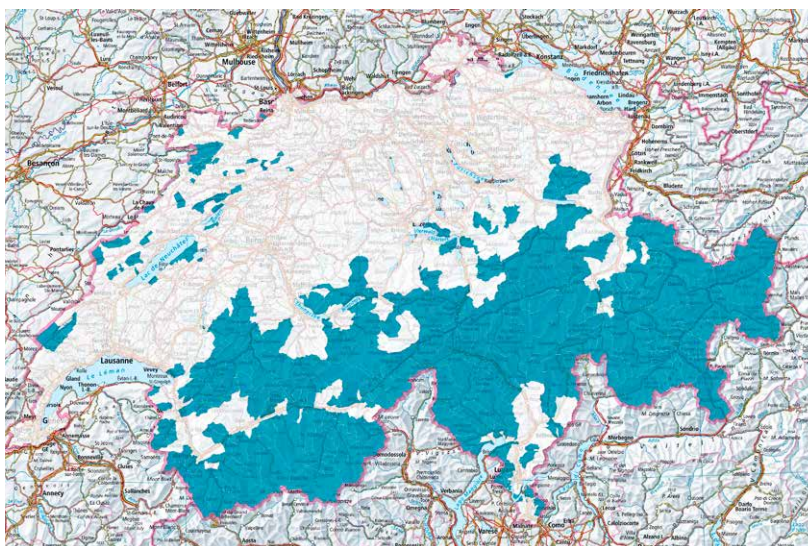
Il appartient donc aux communes de jouer un rôle actif en vue de réguler la construction de résidences secondaires et d'assurer que des logements restent disponibles pour la population locale et les nouveaux arrivants. Les boîtes à outils dont se sont à l'époque dotés les cantons sont en majeure partie tombées dans l'oubli. D'une part, les communes peuvent prévoir des incitations et offrir un appui pour promouvoir la construction et l'entretien de résidences principales. D'autre part, elles

peuvent édicter, dans leurs règlements sur les constructions, des dispositions plus sévères pour limiter la vente des bâtiments existants.

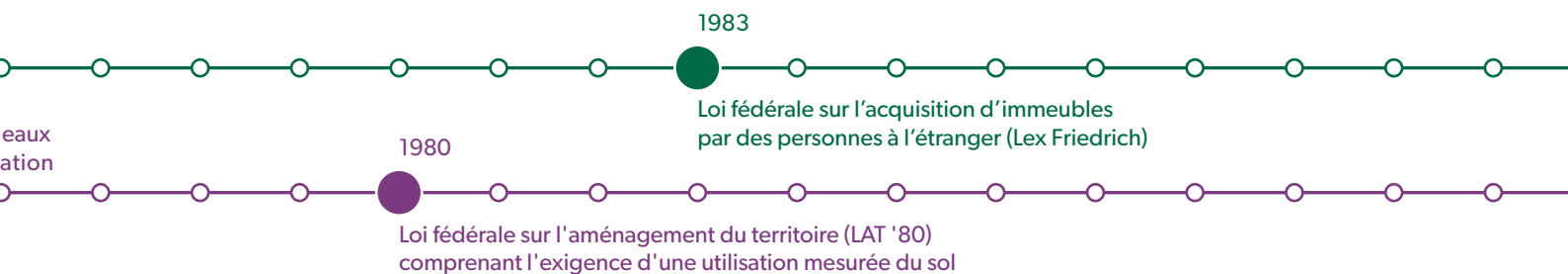
### Mesures visant à favoriser les résidences principales

En encourageant la construction ou le maintien de résidences principales abordables, les communes et d'autres groupes d'intérêts peuvent contribuer activement à la (re)dynamisation des centres de localités.

- **Quota minimal de résidences principales:** Il est légal de délimiter des zones auxquelles est affecté un quota minimal de résidences principales, si cela se fonde sur une planification communale globale et sur une pesée complète des intérêts en présence. La commune de Zermatt VS, station touristique internationale, a édicté dès 2004 des dispositions stipulant que, si de nouveaux logements sont créés, au moins 30 pour cent de la surface utile doivent être utilisés pour de la résidence principale.
- **Degré d'utilisation du sol accru pour les résidences principales:** Un degré d'utilisation des biens-fonds plus élevé est accordé si les propriétaires y réalisent des résidences principales ou un certain quota de logements bon marché. Une telle mesure doit toutefois s'inscrire dans un contexte plus large, propre à garantir que la qualité du milieu bâti n'en pâtisse pas. Ainsi la commune de Vaz/Obervaz GR a-t-elle récemment révisé dans ce sens son règlement sur les constructions.



Les communes affichant une part de résidences secondaires supérieure à 20 pour cent se situent dans les régions touristiques de montagne. À Obergesteln, par exemple, cette part est de 70 pour cent. Source: Office fédéral du développement territorial ARE



- **Encouragement de la construction de résidences principales:** Il est possible d'encourager financièrement l'acquisition de résidences principales. Le dispositif valaisan d'aide au logement accorde des subventions pouvant aller jusqu'à 25'000 francs (50'000 dans les centres de localités) pour la construction ou la rénovation de résidences principales dans les communes rurales.
- **Incitations financières:** Les communes ou les communautés d'intérêts peuvent cofinancer des projets comportant une part déterminée de résidences principales. À Pontresina GR, par exemple, l'Association Anna Florin œuvre pour que des logements soient disponibles pour la population locale, mais aussi pour les personnes travaillant dans le secteur touristique.
- **Promotion ou création de résidences principales abordables:** La commune intervient comme maître d'ouvrage ou cède – à certaines conditions – des terrains qu'elle possède en droit de superficie à des tiers. La commune de La Punta GR a précisé, dans son règlement sur les constructions, que la mise en œuvre d'une politique foncière active et la construction de résidences principales constituaient des tâches communales (voir aussi l'article «Zoom sur», p. 32).

### Mesures d'orientation

Les communes peuvent grever les résidences secondaires d'une redevance d'orientation ou prendre des mesures destinées à lutter contre la thésaurisation des terrains à bâtir dans les centres de localités.

- **Redevances d'orientation:** Les communes peuvent prévoir des redevances d'orientation (impôts, taxes) visant à garantir une meilleure occupation des résidences secondaires. L'expérience montre qu'une taxe périodique exerce un effet beaucoup plus durable sur l'utilisation des logements qu'un impôt unique prélevé au moment de la construction ou de la vente. Le produit d'une telle taxe est en général affecté à un but bien précis, consistant la plupart du temps à financer des infrastructures locales.
- **Dispositions contractuelles visant à assurer la disponibilité des terrains à bâtir (art. 15a LAT):** Les communes peuvent imposer un délai de construction des terrains non bâtis (mobilisation des terrains à bâtir) en l'assortissant d'un

droit d'emption en leur faveur. Cela permet d'empêcher la thésaurisation des terrains à bâtir au profit de la création de nouveaux logements dans les centres de localités.

- **Périmètres de développement:** Dans le canton du Valais, une commune peut, si l'intérêt public le justifie, adopter un plan d'affectation spécial définissant un périmètre de développement en vue de renouveler le bâti existant ou de restructurer un ensemble bâti (art. 12a LcAT). La commune dispose d'un droit d'expropriation sur les surfaces désignées comme indispensables pour atteindre les objectifs fixés – droit qu'elle peut transférer à des tiers. Ainsi la commune d'Ausserberg VS entend-elle définir dans son centre historique, dans le cadre de la révision de son plan d'affectation des zones, un périmètre de développement visant à redynamiser un quartier dont l'évolution est entravée par des rapports de propriété compliqués.

### Restrictions légales supplémentaires

Les communes peuvent exploiter la marge de manœuvre offerte par la LRS pour limiter les évolutions indésirables (art. 3 et 12 LRS):

- **Renforcement de l'obligation d'utiliser les logements comme résidences principales:** Les communes peuvent imposer, pour une durée déterminée (en général au moins 20 ans), que les logements créés selon l'ancien droit soient réservés à la population locale. Dans son règlement sur les résidences secondaires, la commune de Zuoz GR a édicté une telle obligation pour certains groupes de bâtiments, pour une durée de 25 ans.
- **Interdiction des changements d'affectation:** Les établissements hôteliers qui existaient déjà avant le 11 mars 2012 ne peuvent être réaffectés en résidences secondaires qu'à certaines conditions. Mais les communes ont aussi la possibilité d'interdire formellement de tels changements d'affectation, que ce soit en délimitant des zones spécifiquement destinées aux établissements hôteliers, ou – comme l'a fait la commune de Pontresina GR – en adoptant dans ce sens leur règlement sur les résidences secondaires.
- **Exclure la création de résidences secondaires dans les bâtiments protégés:** Si une commune se trouve mise sous pression par des projets de transformation de bâtiments

## Lex Koller (Adaptation de la Lex Friedrich): e.a. contingentement de l'acquisition de logements de vacances

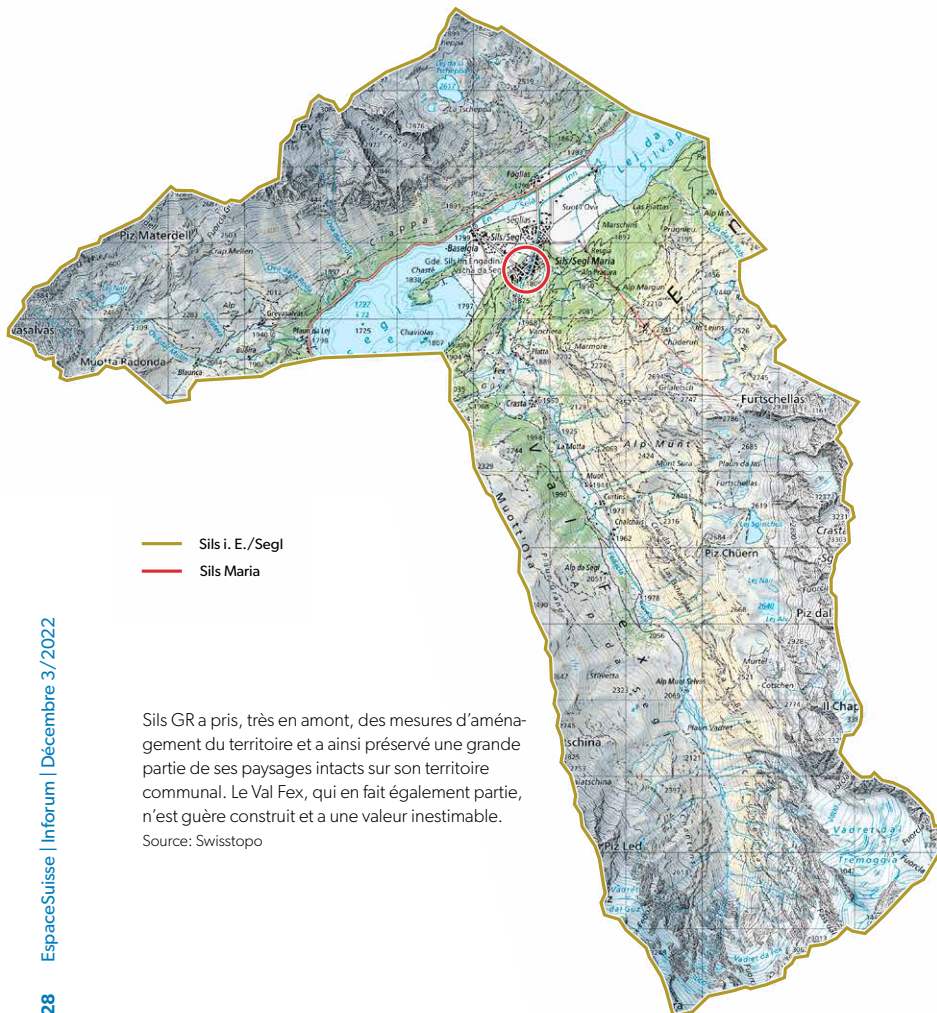
caractéristiques du site, elle peut interdire que des résidences secondaires y soient créées (art. 9 LRS, voir encadré «Nouveaux logements dans des bâtiments protégés», p. 29). Pour ce faire, elle pourra stipuler, dans son plan d'aménagement ou sa réglementation, que seuls sont autorisés les projets de transformation prévoyant la création de résidences principales – comme l'a notamment fait la commune de Valsot GR.

- **Contingentement des résidences secondaires:** Les communes qui n'ont pas encore atteint un taux de résidences secondaires de 20 pour cent ont la possibilité d'instaurer un contingentement en la matière.

### Aux cantons et aux communes de jouer

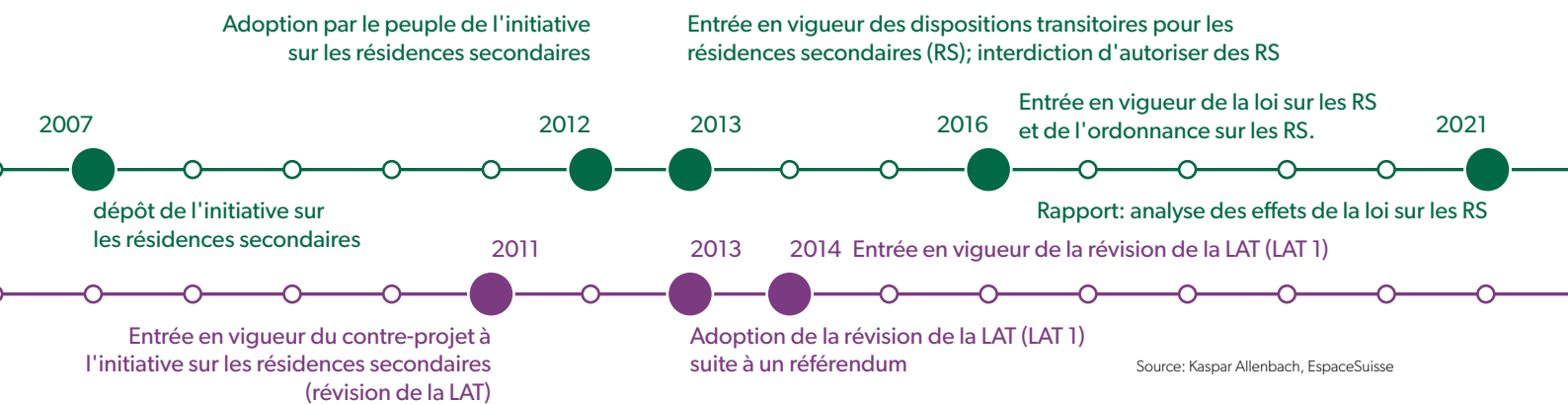
Les cantons et les communes disposent des instruments et de la marge de manœuvre nécessaires pour intervenir sur le mar-

ché du logement (et en particulier des résidences secondaires) en cas d'évolutions indésirables, et pour empêcher que les centres de localités ne se dépeuplent. Nombre de ces outils sont connus – et leur légitimité reconnue – depuis longtemps. Les utiliser concrètement représente, avant tout, une affaire de volonté politique. En effet, les mesures qui impliquent des restrictions du droit de propriété sont difficiles à mettre en œuvre; elles requièrent courage et ténacité. La population les acceptera mieux si elle est intégrée en amont dans le processus. Des modalités de participation judiciaires et une stratégie d'aménagement solide permettront de gérer le développement en fonction des besoins effectifs. Les communes ne sont donc pas démunies face à la complexité du marché des résidences secondaires; les instruments décrits ci-dessus leur permettront de garder la main.



### Logements créés selon l'ancien droit (art. 11 LRS)

Un logement créé selon l'ancien droit est un logement qui a été créé de manière conforme au droit en vigueur avant le 11 mars 2012 ou était au bénéfice d'une autorisation définitive à cette date. Le mode d'habitation de ces logements est libre, et il reste loisible aux propriétaires de les vendre comme résidences secondaires, même s'ils sont actuellement utilisés comme résidences principales. Ces logements peuvent par ailleurs être rénovés, transformés ou reconstruits dans les limites des surfaces utiles principales préexistantes. Au sein des zones à bâtir, il est même possible de les agrandir jusqu'à 30 pour cent des surfaces utiles principales, pour autant qu'il n'en résulte aucun logement supplémentaire.



## Établissements d'hébergement organisés

Dans les communes qui comptent une proportion de résidences secondaires supérieure à 20 pour cent, de nouveaux logements affectés à l'hébergement touristique (art. 7 al. 2 let. b LRS) et de nouveaux logements sans restriction d'utilisation (art. 8 LRS) peuvent être autorisés si un établissement d'hébergement organisé existe déjà ou que la création d'un tel établissement est prévue:

- un établissement d'hébergement organisé doit en particulier remplir les critères suivants (art. 4 LRS; voir aussi ARE, Ordonnance sur les résidences secondaires – Commentaires, Berne, 18.11.2015, p. 5);
- offre suffisante de services et d'infrastructures de type hôtelier, tels que réception, service de chambre et installations communes (équipements sportifs, restaurants, salles de jeu, etc.). L'essentiel est que de tels services soient proposés et qu'ils puissent être utilisés par les clients.
- existence d'un concept de type hôtelier, axé sur un hébergement professionnel et de courte durée (résidences de type hôtelier avec des chambres et des logements exploités à des fins touristiques, ou villages de vacances de type REKA ou Landal).
- gestion uniforme de l'établissement, avec des modalités d'exploitation commerciale et de commercialisation propres à assurer que les logements soient proposés de façon durable – y compris pendant la haute saison – aux conditions usuelles du marché et conformes à l'usage local, de sorte qu'ils fassent réellement l'objet d'une demande.

Lire à ce sujet notre article «Qu'entend-on par un établissement d'hébergement organisé?», à la rubrique «Sous la loupe», sur notre site Internet:

[espacesuisse.ch](https://www.espacesuisse.ch) > Actualité > Sous la loupe

## Nouveaux logements dans des bâtiments protégés (art. 9 LRS)

Dans les communes qui comptent une proportion de résidences secondaires supérieure à 20 pour cent, de nouveaux logements sans restriction d'utilisation peuvent, à l'intérieur des zones à bâtir, être autorisés dans des bâtiments protégés ou caractéristiques du site si les conditions suivantes sont remplies:

- cela ne porte pas atteinte au caractère protégé du bâtiment, en particulier si son aspect extérieur et sa structure architecturale demeurent inchangés pour l'essentiel;
- la conservation à long terme du bâtiment ne peut pas être assurée d'une autre manière;
- aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose.

## i Liens et références utiles

[espacesuisse.ch](https://www.espacesuisse.ch) > Aménagement du territoire > Urbanisation > Résidences secondaires

[espacesuisse.ch](https://www.espacesuisse.ch) > Aménagement du territoire > Moyens et règles pour développer vers l'intérieur > Disponibilité des zones à bâtir

Dossier de l'ARE sur la problématique des résidences secondaires, avec une analyse des effets de la loi datant de 2021, ainsi que des aides à la planification:

[aren.admin.ch](https://www.aren.admin.ch) > Développement et aménagement du territoire > Droit de l'aménagement du territoire > Résidences secondaires

Étude de la Haute École de Lucerne: «Zehn Jahre Zweitwohnungsinitiative: Was, wenn Regulierungen nicht das halten, was sie versprechen?»

[hub.hslu.ch](https://www.hub.hslu.ch) > Immobilienblog > article du 3.3.2022

Wirtschaftsforum Graubünden, Wohnraum für Einwohnerinnen und Einwohner schaffen, Coire 2022.

[wirtschaftsforum-gr](https://www.wirtschaftsforum-gr.ch)

WOLF STEPHAN/PFAMMATTER ARON, Zweitwohnungsgesetz (ZWG) – unter Einbezug der Zweitwohnungsverordnung (ZWW), Berne 2021.