



Collection lausannoise
CEDIDAC

Thierry Largey
(éditeur)

Construire à la montagne

Unil



Stämpfli Editions



Collection lausannoise
CEDIDAC

Thierry Largey
(éditeur)

Construire à la montagne



Collection lausannoise
CEDIDAC

Volume 86

Comité éditorial

Hansjörg Peter; Damiano Canapa, Robert J. Danon,
Anne-Christine Favre, Andrew M. Garbarski, Eva Lein

Volumes 1 à 72 publiés dans la collection Recherches juridiques
lausannoises

Sous-collection CEDIDAC (volume 115) dirigée par Damiano Canapa,
fondée par François Dessemontet sous le titre Publication CEDIDAC et
continué par Jean-Marc Rapp et Edgar Philippin

Le CEDIDAC bénéficie du soutien de la Fondation pour le Centre du
droit de l'entreprise de l'Université de Lausanne (CEDIDAC)



Stämpfli Editions

© Stämpfli Editions SA Berne



Collection lausannoise
CEDIDAC

Construire à la montagne

Édité par

Thierry Largey

Professeur à l'Université de Lausanne



Stämpfli Editions

© Stämpfli Editions SA Berne

Information bibliographique de la Deutsche Nationalbibliothek

La Deutsche Nationalbibliothek a répertorié cette publication dans la Deutsche Nationalbibliografie; les données bibliographiques détaillées peuvent être consultées sur Internet à l'adresse <http://dnb.d-nb.de>.

Tous droits réservés, en particulier le droit de reproduction, de diffusion et de traduction. Sans autorisation écrite de l'éditeur, l'œuvre ou des parties de celle-ci ne peuvent pas être reproduites, sous quelque forme que ce soit (photocopies, par exemple), ni être stockées, transformées, reproduites ou diffusées électroniquement, excepté dans les cas prévus par la loi.

© Stämpfli Editions SA Berne · 2022
www.staempfliverlag.com

Print ISBN 978-3-7272-2135-4

Dans notre librairie en ligne www.staempflishop.com,
la version suivante est également disponible :

E-Book ISBN 978-3-7272-5195-5

printed in
switzerland



© Stämpfli Editions SA Berne

Avant-propos

En 2012, le peuple et les cantons suisses ont adopté de justesse un nouvel article constitutionnel consacré aux résidences secondaires (art. 75b Cst.), plus précisément à la limitation de tels logements relativement aux autres catégories de résidences. Cette disposition, directement applicable, ainsi que la loi fédérale qui a été adoptée en 2015 (loi sur les résidences secondaires, LRS), ont profondément marqué le cadre légal de la construction dans les stations touristiques, plus généralement dans les régions de montagne. La révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), entrée en vigueur en 2014, a contribué elle aussi à modifier le régime des constructions en imposant notamment l'obligation de réduire le surdimensionnement des zones à bâtir.

La demi-journée de droit de l'environnement organisée par l'Université de Lausanne en 2021 était consacrée aux nouveaux enjeux de l'urbanisation en montagne – en Suisse, mais également en France. Elle a été le fruit d'une collaboration entre le Centre de droit public de l'UNIL, par son Centre d'études en droit de l'environnement et de l'aménagement du territoire (CEDEAT), le CEDIDAC et le Centre interdisciplinaire de recherche sur la montagne (CIRM) de l'UNIL. Le présent ouvrage réunit les actes des conférenciers ayant participé à cette demi-journée d'étude, avec pour objectifs de présenter une analyse détaillée de certains aspects relatifs aux résidences secondaires, ainsi qu'une réflexion approfondie relative aux nouveaux instruments susceptibles de renforcer l'occupation rationnelle et mesurée du territoire en montagne.

Le droit applicable aux résidences secondaires occupe une place particulière dans cette publication, en raison des subtilités qu'il contient et de la multitude de situations qu'il régit. Benoît Bovay et Pauline Monod proposent un panorama général de la législation suisse sur les résidences secondaire, avec quelques nécessaires considérations historiques. Ils examinent en particulier la distinction entre résidence principale et résidence secondaire et analysent le régime juridique applicable aux nouvelles résidences secondaires, en relevant au passage la difficulté de mise en œuvre de la loi et le rôle prépondérant de la jurisprudence en la matière. Jean-Baptiste Zufferey et Valérie Bodevin complètent la précédente étude par une contribution consacrée spécifiquement aux logements de l'ancien droit et à la garantie de la situation acquise qui leur est accordée (art. 11 LRS). L'enjeu est alors d'éviter que le logement existant ne soit grevé d'une restriction d'utilisation en résidence principale.

Les constructions en montagne ne sauraient être limitées aux logements de vacances. Elles concernent d'innombrables infrastructures touristiques, d'installations publiques ou privées qu'il s'agit d'inscrire dans le cadre d'une utilisation judicieuse et mesurée du sol. Faut-il à cet égard rappeler que le

territoire est une ressource limitée dont la capacité de renouvellement doit être préservée conformément au principe de durabilité de l'art. 73 Cst. ? Le régime juridique et les politiques publiques applicables ne sauraient ignorer les caractéristiques spécifiques de la montagne, marquées par la fragmentation du territoire qui en limite la disponibilité, mais également par une topographie variée, la présence de dangers naturels, de milieux naturels et de paysage de valeur ou les difficultés d'accès pour les personnes et les services.

En France, la loi « Montagne » de 2016 vise à apporter des réponses globales aux problématiques des territoires de montagne, afin d'en assurer la protection et le développement. Jean-François Joye expose une analyse critique des effets de cette loi en relevant en particulier qu'elle permet de viser un juste équilibre entre économie et protection de la nature à l'heure où la montagne est plus que jamais un élément essentiel de l'avenir environnemental de tous.

Pour sa part, Stéphane Nahrath entreprend une analyse des politiques publiques en matière d'aménagement du territoire dans le but de saisir les enjeux de régulation de ces processus d'urbanisation particuliers se déroulant dans le cadre des stations touristiques de montagne. Dans une approche prospective, il analyse plusieurs séries d'instruments susceptibles de renforcer la prise en charge, par les autorités cantonales et locales, des principaux enjeux de l'urbanisation en montagne – notamment le « réchauffement » des lits touristiques et la lutte contre le surdimensionnement de la zone à bâtir.

Thierry Largey examine la portée des instruments et mécanismes de planification territoriale en montagne, lieu de tensions autour de l'utilisation du sol, entre la préservation de ses caractéristiques naturelles et culturelles, la satisfaction des besoins des populations locales et le développement des activités humaines. La montagne figure au croisement de problématiques territoriales publiques complexes qui nécessitent de repenser les politiques publiques sectorielles, les territoires institutionnels et les niveaux de gouvernance. Il développe une approche fonctionnelle de la planification du territoire apte à coordonner les activités au-delà des frontières institutionnelles – non sans inscrire sa réflexion dans les objectifs et principes formulés par la législation sur l'aménagement du territoire.

Nos plus sincères remerciements vont aux auteurs pour la qualité de leurs interventions lors de la demi-journée d'étude et pour la richesse de leurs contributions écrites. L'éditeur remercie vivement Monsieur Enzo Bastian, MLaw, assistant doctorant au CEDIDAC, Monsieur Alexandre Laurent et Monsieur Florian Fasel, MLaw, assistants doctorants au centre de droit public, ainsi que Madame Margot Sutter, BLaw, assistante étudiante au CEDIDAC pour la relecture et la mise en forme du présent ouvrage.

Lausanne, le 12 août 2022

L'éditeur :
Thierry Largey

Sommaire

Avant-propos	V
Table des principales abréviations	XI
Les nouvelles constructions et les exceptions des art. 7 à 9 de la loi sur les résidences secondaires (LRS)	1
BENOÎT BOVAY, PAULINE MONOD	
Les logements de l'ancien droit dans la LRS	29
JEAN-BAPTISTE ZUFFEREY, VALÉRIE BODEVIN	
Encadrement des projets d'aménagement en droit français : la loi « Montagne » présent-t-elle encore un intérêt ?	41
L'exemple de développement touristique et de la procédure « UTN »	
JEAN-FRANÇOIS JOYE	
L'aménagement des stations touristiques de montagne en Suisse ...	59
Réflexions prospectives sur les apports de nouvelles mesures foncières et immobilières	
STÉPHANE NAHRATH	
Fondements juridiques de la planification fonctionnelle du territoire	89
Coordonner par-delà les limites institutionnelles	
THIERRY LARGEY	

Table des principales abréviations

ACS	Association des communes suisses
<i>ad art.</i>	À l'article
Aff.	Affaire(s)
al.	Alinéa
ARE	Office fédéral du développement territorial
art.	Article
AT-AF	Aménagement du territoire/Aspects fonciers
ATF	Recueil officiel des arrêts du Tribunal fédéral suisse
BauG-AG	<i>Baugesetz</i> du canton d'Argovie, RSAG 713.10
BE	Canton de Berne
BLV	Base législative vaudoise
BR/DC	Revue du droit de la construction et des marchés publics/ <i>Zeitschrift für Baurecht und Vergabewesen</i>
BV-GL	<i>Bauverordnung</i> du 23 février 2011 du canton de Glaris, RSGL VII B/1/2
<i>c./</i>	contre
CDAP	Cour de droit administratif et public
CdC	Centrale de compensation
<i>cf.</i>	<i>confer</i>
ch.	Chiffre(s)
CIPRA	Commission Internationale pour la Protection des Régions Alpines
CJUE	Cour de justice de l'Union Européenne
Cne.	Commune
comm.	Commentaire
cons./c.	Considérant(s)
Constr.-urb.	Construction-Urbanisme
<i>contra</i>	Par opposition
CoPil	Comités de pilotage
COS	Coefficient d'occupation du sol
COTER	Conseil de l'organisation du territoire
CR	Commentaire romand
CRTU	Conceptions régionales des transports et d'urbanisation
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, RS 101

Cst. GE	Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012, RS 121.234
Cst. VD	Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003, BLV 131.231
C. urb.	Code de l'urbanisme
CUS	Coefficient d'utilisation du sol
DC	Revue du droit de la construction et des marchés publics
déc.	Décembre
DEP	Droit de l'environnement dans la pratique
DOO	Document d'orientation et d'objectifs
DTAP	Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement
éd./Hrsg.	Éditeur
Edit.	Édition(s)
éds	Éditeurs
<i>et al.</i>	<i>et alii</i> (et autres)
<i>etc.</i>	<i>et cætera</i>
ex.	Exemple
FF	Feuille fédérale
FR	Canton de Fribourg
GR	Canton des Grisons
HK	<i>HandKommentar</i>
IBUS	Indice brut d'utilisation du sol
<i>i.e.</i>	<i>id est</i> (c'est-à-dire)
<i>in</i>	dans
<i>in fine (i.f.)</i>	à la fin
<i>infra</i>	plus bas
ISOS	Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse
JdT	Journal des tribunaux
JORF	Journal officiel de la République française
KRG-GR	<i>Raumplanungsgesetz</i> du canton des Grisons du 6 décembre 2004, RSGR 801.100
LAT/RPG	Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire, RS 700

LATC-VD	Loi cantonale vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions, BLV 700.11
LATeC-FR	Loi cantonale fribourgeoise du 2 février 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions, RSFR 710.1
LCAT-JU	Loi cantonale jurassienne du 25 juin 1987 sur les constructions et l'aménagement du territoire, RSJU 701.1
LCAT-NE	Loi cantonale neuchâteloise du 2 octobre 1991 sur l'aménagement du territoire, RSNE 710.0
LcAT-VS	Loi cantonale valaisanne du 23 janvier 1987 d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, RSVS 701.1
LC-BE	Loi cantonale bernoise du 9 juin 1985 sur les constructions, RSBE 721.0
LCo-BE	Loi cantonale bernoise du 16 mars 1998 sur les communes, RSBE 170.11
LEaux	Loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux, RS 814.20
Leca	Laboratoire d'examen des combustibles irradiés
let.	Lettre
LFAIE	Loi fédérale du 16 décembre 1983 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger, RS 211.412.41
LFo	Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts, RS 921.0
LGDJ	Librairie générale de droit et de jurisprudence
LPE	Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement, RS 814.01
LPN	Loi fédérale du 1 ^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage, RS 451
LRN	Loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales, RS 725.11
LRS	Loi fédérale du 20 mars 2015 sur les résidences secondaires, RS 702
Mél.	Mélange
N	Numéro(s) marginaux
N°/n°/no.	Numéro
nov.	Novembre
OAP	Orientations d'aménagement et de programmation

OAT	Ordonnance fédérale du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire, RS 700.1
obs.	Observation(s)
OEaux	Ordonnance fédérale du 28 octobre 1998 sur la protection des eaux, RS 814.201
OFEV	Office fédéral de l'environnement
Ofo	Ordonnance fédérale du 30 novembre 1992 sur la forêt, RS 921.01
OFROU	Office fédéral des routes
ONG	Organisation non gouvernementale
<i>op. cit.</i>	<i>Opus citatum</i>
OPN	Ordonnance fédérale du 16 janvier 1991 sur la protection de la nature et du paysage, RS 451.1
ORS	Ordonnance du Conseil fédéral du 22 août 2012 sur les résidences secondaires, RS 702 (abrogé)
ORSec	Ordonnance du 4 décembre 2015 sur les résidences secondaires, RS 702.1
p.	Page
p. ex.	Par exemple
PAC	Plan d'affectation cantonal
PAD	Plan d'affectation détaillé
PBG-LU	<i>Planungs- und Baugesetz</i> du 7 mars 1988 du canton de Lucerne, RSLU 735
PBG-SG	<i>Planungs- und Baugesetz</i> du 5 juillet 2016 du canton de St-Gall, RSSG 731.1
PBG-SO	<i>Planungs- und Baugesetz</i> du 3 décembre 1978 du canton de Soleure, RSSO 711.1
PBG-SZ	<i>Planungs- und Baugesetz</i> du 14 mai 1987 du canton de Schwytz, RSSZ 400.100.
PBG-TG	<i>Planungs- und Baugesetz</i> du 21 décembre 2011 du canton de Thurgovie, RSTG 700
PBG-UR	<i>Planungs- und Baugesetz</i> du 13 juillet 2010 du canton d'Uri, RSUR 40.1111
PBG-ZH	<i>Planungs- und Baugesetz</i> du 7 septembre 1975 du canton de Zürich, RSZH 700.1
PDi	Plan directeur intercommunal
PJA	Pratique Juridique Actuelle
PLU	Plan local d'urbanisme

PME	Petites et moyennes entreprises
pp.	Plusieurs pages
PPA	Plan partiel d'affectation intercommunal
PPE	Propriété par étage
précit.	Précité(s)
PU	Presse Universitaire
R2	Résidences secondaires
RBG-GL	<i>Raumentwicklungs- und Baugesetz</i> du canton de Glaris du 2 mai 2010, RSGL VV B/1/1
RDAF	Revue de droit administratif et de droit fiscal
réf. citées	Références citées
RJN	Recueil de jurisprudence neuchâteloise
RNRF	Revue Suisse du notariat et du registre foncier
RO	Recueil officiel du droit fédéral
RS	Recueil systématique du droit fédéral
RSAG	Recueil systématique du Canton d'Argovie
RSBE	Recueil systématique du Canton de Berne
RSFR	Recueil systématique du Canton de Fribourg
RSGL	Recueil systématique du Canton de Glaris
RSGR	Recueil systématique du Canton des Grisons
RSJU	Recueil systématique du Canton du Jura
RSLU	Recueil systématique du Canton de Lucerne
RSNE	Recueil systématique du Canton de Neuchâtel
RSSG	Recueil systématique du Canton de St-Gall
RSSO	Recueil systématique du Canton de Soleure
RSSZ	Recueil systématique du Canton de Schwytz
RSTG	Recueil systématique du Canton de Thurgovie
RSUR	Recueil systématique du Canton d'Uri
RSVS	Recueil systématique du Canton du Valais
RSZH	Recueil systématique du Canton de Zürich
RVJ	Revue valaisanne de jurisprudence
s.	Suivant(e)
SCH	Société suisse de crédit hôtelier
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SHK	Commentaire <i>Stämpfli/Stämpflis Handkommentar</i>
SIA	Société suisse des Ingénieurs et des Architectes
SNP	Surface nette de plancher

ss	Suivante(e)s
SUP	Surface utile principale
SUS	Surface utile secondaire
TA	Tribunal administratif
TC	Tribunal cantonal
TF	Tribunal fédéral
TI	Canton du Tessin
Univ.	Université
USMB	Université Savoie Mont-Blanc
UTN	Unités touristiques nouvelles
UTNL	UTN locales
UTNS	UTN structurantes
UVS	Union des Villes suisses
V.	Voir
VD	Canton de Vaud
<i>versus</i>	Par opposition à
VS	Canton du Valais
VTT	Vélo tout terrains
ZAB	Zone à bâtir
ZBI	<i>Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht</i>
ZH	Canton de Zurich
ZWG	<i>Zweitwohnungsgesetz</i>
ZWV	<i>Zweitwohnungsverordnung</i>

L'aménagement des stations touristiques de montagne en Suisse

Réflexions prospectives sur les apports de nouvelles mesures foncières et immobilières

STÉPHANE NAHRATH

Professeur de science politique

Institut de Hautes études en administration publique (IDHEAP)

Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique
(FDCA), Université de Lausanne

Table des matières

I. Introduction	60
II. les principaux enjeux d'aménagement des stations touristiques de montagne.....	61
III. Contexte institutionnel et actoriel du régime de l'aménagement des stations touristiques de montagne.....	65
IV. Évaluation des apports des instruments LAT existants	68
V. Réflexions prospectives sur le potentiel de quatre (séries d') instruments alternatifs.....	72
A. Instrument alternatif n° 1 : Instruments classiques des politiques foncières communales (acquisition, préemption, expropriation et droits de superficie).....	72
B. Instrument alternatif n° 2 : Concentration des droits à bâtir dans le cadre de syndicats fonciers d'aménagement du territoire	73
C. Instrument alternatif n° 3 : Syndicats AT-AF multi-sites (proposition théorique).....	77
D. Instruments alternatifs n° 4 : Instruments immobiliers à destination des R2	81
1. Limitation des droits d'usage des R2.....	81
2. Taxes et impôts incitatifs.....	81
E. Comparaison des effets potentiels des quatre (séries d') instruments alternatifs.....	83
VI. Conclusion.....	85

I. Introduction

L'urbanisation des stations touristiques alpines représente certainement une question importante pour la politique d'aménagement du territoire. L'urbanisation touristique de la montagne renvoie ainsi à des enjeux, notamment environnementaux, à la fois similaires aux processus d'urbanisation dans d'autres types de territoires, et en même temps souvent plus exacerbés en raison de la fragilité des écosystèmes et des paysages de montagne. Dans cette perspective, l'analyse des politiques publiques, notamment celles concernant l'aménagement du territoire, est susceptible d'apporter un éclairage pertinent pour la compréhension des enjeux de régulation de la construction dans les régions de montagne.

Le présent chapitre s'inscrit donc dans une perspective de science politique et plus précisément d'analyse des politiques publiques. Il propose, d'une part, d'établir une sorte de bilan des apports et des limites du régime actuel de l'aménagement du territoire dans le cas de l'urbanisation des stations touristiques de montagne et, d'autre part, de développer quelques réflexions prospectives sur de possibles démarches et instruments alternatifs ou complémentaires permettant de renforcer la prise en charge des enjeux d'aménagement, partiellement spécifiques à ce type de territoires.

Pour ce faire, nous mobilisons des résultats de recherche produits ces vingt dernières années dans le cadre de différents projets de recherche consacrés à l'étude de la politique d'aménagement du territoire (e.g. AUBIN/NAHRATH 2015 ; CLIVAZ/NAHRATH 2010a,b ; KNOEPFEL *et al.* 2012 ; NAHRATH 2008, 2018 ; STOCK *et al.* 2014 ; SAUTHIER 2016 ; VIALON 2017 ; VIALON *et al.* 2017, 2021)¹ ; résultats que nous mettons en perspective avec des réflexions plus personnelles, c'est-à-dire développées de manière empiriquement moins rigoureuse qu'une démarche proprement scientifique. Ainsi, d'un point de vue épistémologique, le contenu de ce chapitre se rapproche plus d'un *essai* à visée *prospective*. Notre démarche est certes fondée sur une *relecture* de résultats de

¹ Ces projets sont notamment les suivants : *Propriété foncière et aménagement durable du territoire. Les stratégies politiques et foncières des grands propriétaires fonciers collectifs en Suisse et leurs effets sur la durabilité des usages du sol*, FNS Division I, OFS, ARE, armasuisse, Pro Natura (2005-2009) ; *Entre abîme et métamorphose. Une approche interdisciplinaire du développement des stations touristiques*, FNS CoRe, Canton du Valais (DECS) (2011-2015) ; *Towards a more sustainable management of soil resources by redistribution of economic and ecological added and reduced values*, FNS – PNR 68 (utilisation durable de la ressource sol) (2013-2016) ; *Governing densification – The impact of performance-based planning on qualitative urban densification (GoverDENSE)*, FNS, Division I (2020-2023).

recherches scientifiques, mais qui ne prétend cependant pas à la même rigueur scientifique que ces mêmes recherches².

Le chapitre est organisé de la manière suivante. La section II rappelle très brièvement les principaux enjeux d'aménagement des stations touristiques de montagne, tels qu'ils ressortent de la littérature sur la question. La section III brosse à grands traits le contexte institutionnel et politique de l'action publique en matière d'aménagement des stations touristiques de montagne en Suisse. La section IV propose une évaluation du potentiel des instruments fournis actuellement aux autorités publiques par la Loi sur l'aménagement du territoire (LAT) après sa révision de 2012³ afin d'encadrer ces processus d'urbanisation. Dans la section V, des réflexions prospectives sur le potentiel de quatre séries d'instruments alternatifs et/ou complémentaires sont développées. Finalement la conclusion (VI) résume quatre enseignements qui peuvent être tirés de l'ensemble des réflexions développées dans ce chapitre.

II. les principaux enjeux d'aménagement des stations touristiques de montagne

Sous l'angle de l'usage des sols, les stations touristiques de montagne se caractérisent depuis plusieurs décennies par les phénomènes suivants :

- Une (très) forte urbanisation de nature essentiellement extensive⁴. L'important développement urbain des stations touristiques de montagne se distingue notamment par son caractère spatialement très « extensif ». Comme le montre la figure 1, les communes touristiques (qui se situent essentiellement en montagne) se distinguent par un très faible ratio d'habitants par m² construits. Dit autrement, la quantité de surface habitable construite dans la zone à bâtir par habitant est, de loin, la plus importante du pays. Elle est environ cinq fois plus élevée dans les communes touristi-

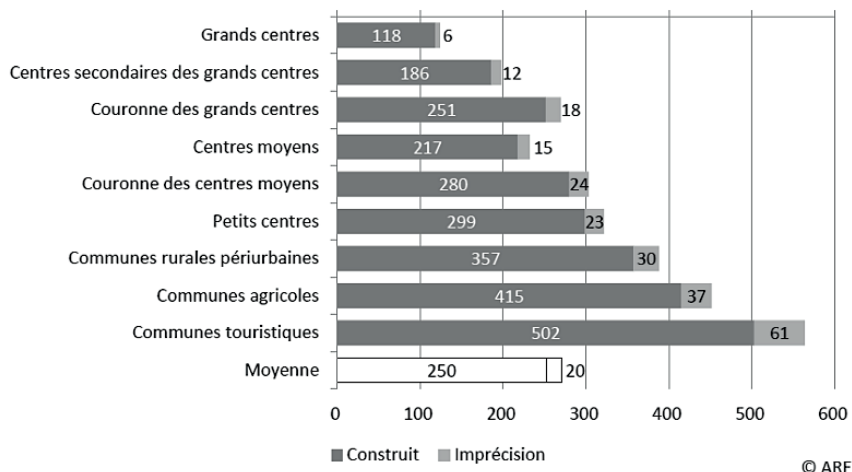
² En particulier, l'évaluation des apports et limites respectifs des différents instruments à disposition des autorités d'aménagement (section IV.) est fondée sur une réinterprétation et une montée en généralité de résultats de recherche qui doivent probablement beaucoup à la subjectivité de l'auteur. De même, les réflexions développées ici (notamment dans la section V.) sont vraiment *prospectives*, c'est-à-dire fondées sur des raisonnements et une appréciation des probabilités largement dépendants d'intuitions et de « signaux faibles », et donc tributaires d'une grande part d'incertitude (et de subjectivité). Du coup, il ne serait pas étonnant que le juriste soit éventuellement surpris par quelques raccourcis et simplifications, pour certains probablement hasardeux, dans les raisonnements qui fondent ces évaluations et réflexions prospectives.

³ Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700).

⁴ Ces constats sont largement incontestés, bien que difficilement quantifiables faute de statistiques spécifiques et systématiques concernant ce phénomène.

ques que dans les communes centres. Un tel état de fait se laisse raisonnablement interpréter comme une forme de gaspillage du sol et se trouve certainement en contradiction avec l'un des objectifs principaux de la LAT qui consiste en une « utilisation mesurée du sol » (art. 1, al. 1 LAT).

Figure 1 : Statistique suisse des zones à bâtir 2012 : zones à bâtir construites par habitant selon les types de communes (en m²/hab.)⁵



Source : Office fédéral du développement territorial ARE, statistique suisse des zones à bâtir 2012.

- Une économie touristique fondée sur la rente foncière et fortement dépendante des résidences secondaires. Il ne fait que peu de doute que cet usage extensif du sol construit résulte en grande partie de la (très) forte présence de résidences secondaires (R2) dans ces communes. Comme le montre la figure 2, les communes connaissant une proportion de surface habitable en R2 supérieure à 20 % sont les communes d'altitude de la région alpine et, dans une moindre mesure, de l'arc jurassien. L'importante présence de R2

⁵ Les statistiques 2017 actuellement publiées (mars 2022) semblent confirmer ces chiffres, mais ne distinguent malheureusement pas plus les zones à bâtir construites et non construites par habitant. C'est la raison pour laquelle nous renonçons à produire des chiffres plus récents. Toutefois, à titre de confirmation de la très probable perpétuation du problème, les données publiées sur le site de l'ARE (<https://www.are.admin.ch/are/fr/home/developpement-et-amenagement-du-territoire/bases-et-donnees/statistique-suisse-des-zones-a-batir.html>) montrent que les surfaces de ZAB (construite et non construites) par habitant restent 5.3 fois plus importantes dans les communes touristiques (662 m²/habitant) que dans les villes-centres (124 m²/habitant).

dans ces régions s'explique par les qualités paysagères et l'attrait touristique de ces dernières. La mise en valeur de ces régions au travers de la construction de R2 contribue à inscrire de nombreuses stations touristiques de montagne dans une stratégie de rente foncière de localisation et dans une économie touristique fortement dépendante des R2, avec tous les risques économiques et environnementaux que cela comporte.

Figure 2 : Localisation des communes ayant plus de 20 % de R2 en 2020

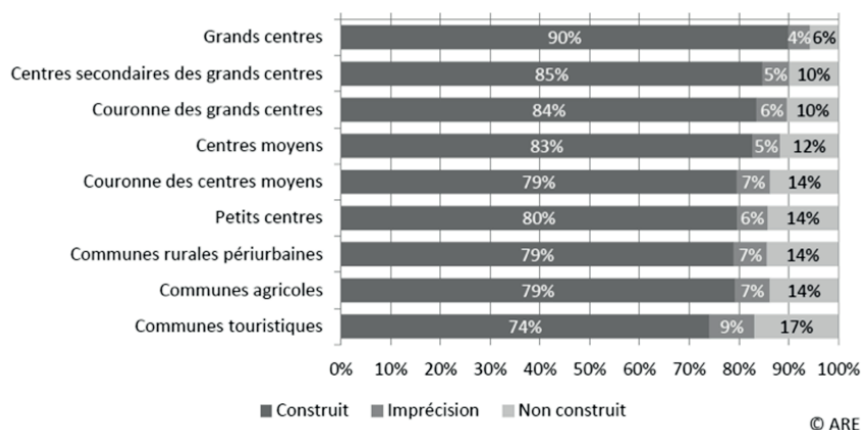


Source : Géoportail <https://map.geo.admin.ch/>.

Sous l'angle de *l'aménagement du territoire*, cette urbanisation extensive des stations touristiques de montagne dominée par la demande en R2 a un certain nombre d'effets négatifs bien documentés depuis les années 1970 et 1990 (KRIPPENDORF 1977 ; ASPAN 1993 ; CLIVAZ 2007 ; CLIVAZ/NAHRATH 2010a ; PLATZ/HANSER 2006 ; KLAUS 2019). Ces effets sont les suivants (liste non exhaustive) : étalement urbain, atteintes aux écosystèmes et mitage du paysage, augmentation des immissions dues au trafic automobile, concurrence à l'hôtellerie, réduction de l'intensité d'utilisation des lits touristiques (phénomène dit des « lits froids »), baisse de la fréquentation des installations touristiques, augmentation du prix du foncier et de l'immobilier, augmentation du prix des logements et des loyers (qui deviennent difficilement abordables pour les autochtones), financement de services urbains surdimensionnés à charge des communes et des contribuables locaux, *etc.*

De plus, pour fonctionner, ce modèle économique des R2 implique la mise à disposition de quantités importantes de ressources foncières (cf. la thèse des « machines de croissance » présentée dans la section III. ci-dessous) au travers d'un surdimensionnement systématique des zones à bâtir (ZAB) dans les communes touristiques de montagne (Figure 3). Commun à la plupart des communes périurbaines du pays, ce phénomène de surdimensionnement se trouve en effet encore exacerbé, dans le cas des communes touristiques, par leur anticipation de la demande de terrains à bâtir pour les R2. Certaines de ces communes ont même, par le passé, intégré – de manière totalement illégale comme l'a rappelé à plusieurs reprises le Tribunal fédéral – ces « besoins » en réserves foncières dans leurs plans d'affectation communaux.

Figure 3 : Statistique suisse des zones à bâtir 2012 : zones à bâtir construites/non construites par type de communes (en %)



Source : Office fédéral du développement territorial ARE, statistique suisse des zones à bâtir 2012.

Dans la suite de ce chapitre, nous discutons les apports et les limites de différents types d'instruments d'aménagement du territoire sous l'angle plus particulier des deux enjeux principaux suivants :

- (1) la réduction des ZAB surdimensionnées et la lutte contre l'étalement urbain et le gaspillage du sol ; et
- (2) le « réchauffement » des « lits froids » des R2 et la création de nouveaux lits touristiques marchands.

III. Contexte institutionnel et actoriel du régime de l'aménagement des stations touristiques de montagne

Le « régime » de l'aménagement du territoire se caractérise, en Suisse, par une très forte tension, pour ne pas dire une contradiction, entre les objectifs des politiques publiques (en premier lieu la LAT) et les principes qui régissent le régime de propriété foncière (NAHRATH 2003). D'une part, l'objectif de la séparation claire entre zones constructibles et non constructibles dans la planification communale a pour effet la création d'importantes plus – et moins – valeurs foncières pour les propriétaires fonciers ; l'allocation spatialement différenciée des droits à bâtir et des plus-values économiques qui en résultent étant une condition *sine qua non* de la mise en œuvre des objectifs de la politique d'aménagement du territoire. D'autre part, la Constitution fédérale et le code civil confèrent, en contrepartie, aux propriétaires fonciers une certaine protection, non seulement de leur titre de propriété (garantie de la propriété – art. 26 al. 1 Cst), mais également de la valeur économique de ce dernier (obligation d'indemnisation en cas d'expropriation matérielle – art. 26 al. 2 Cst).

Le concept juridique d'« expropriation matérielle »

Une des conséquences significatives de l'article 26 de la Constitution fédérale⁶ portant sur la garantie de la propriété consiste dans l'obligation faite aux autorités publiques en charge de l'aménagement du territoire de prévoir une « pleine indemnité » en cas « d'expropriation ou de restriction à la propriété qui équivaut à une expropriation » (art. 26 al. 2 Cst). Le législateur n'ayant pas voulu préciser dans la loi les conditions de reconnaissance des « restrictions à la propriété équivalant à une expropriation », celles-ci ont été progressivement définies, de manière casuistique, par la jurisprudence des tribunaux et notamment par le Tribunal fédéral à travers le concept d'« expropriation matérielle » (distinct de l'expropriation formelle) (NAHRATH 2003, p. 186-191).

Une première définition de ce nouveau concept juridique a été formulée dans l'arrêt *Barret*⁷ de 1965 qui dispose qu'il y a expropriation matérielle « *lorsque le propriétaire se voit interdire l'usage qu'il faisait jusqu'alors de sa chose ou l'usage futur prévisible qu'il aurait pu en faire ou lorsque l'interdiction qui lui est faite restreint l'utilisation de la chose d'une manière particulièrement sensible en ce sens que le propriétaire se voit retirer une des facultés essentielles que lui donne la propriété. Si la restriction du droit de propriété va moins loin, le Tribunal fédéral admet cependant que les éléments constitutifs de l'expropriation matérielle sont réunis si un seul propriétaire ou quelques*

⁶ Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101).

⁷ ATF 91 I 329 et JdT 1966 I p. 205-209.

propriétaires seulement sont touchés dans une mesure telle que, s'ils ne recevaient pas d'indemnité, ils devraient supporter un sacrifice par trop considérable en faveur de la collectivité ».

Cette décision met en lumière trois premiers critères que sont :

- Le caractère « très probable » de la construction.
- Le fait que celle-ci soit projetée « dans un proche avenir ».
- Le principe de « l'égalité de traitement » entre les propriétaires.

Cette première définition sera complétée et affinée durant les décennies suivantes en direction d'un durcissement des conditions de reconnaissance de la situation d'expropriation matérielle, et donc des conditions d'octroi des indemnités financières en découlant. Cette évolution en direction d'une définition plus restrictive de l'expropriation matérielle s'explique notamment par le développement du droit matériel de l'aménagement du territoire (MOOR 1982, 2002). Les critères suivants ont ainsi été successivement ajoutés à la faveur de différentes décisions jurisprudentielles prises durant les années 1970' à 1990' :

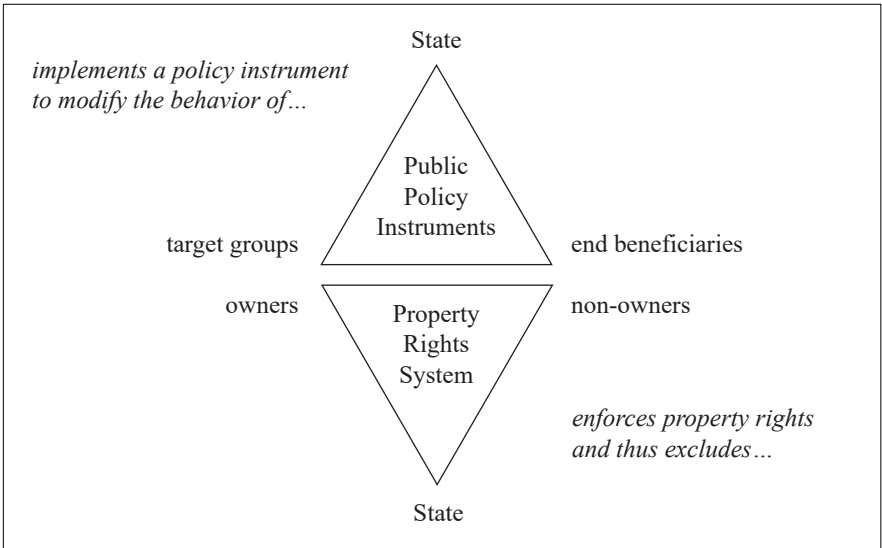
- Le degré d'équipement de la parcelle ou la probabilité raisonnable de la réalisation d'un tel équipement.
- L'environnement immédiat (proximité des autres constructions) et la lutte contre la dispersion.
- L'orientation générale de la planification locale.
- Les règles de police des constructions.
- La politique (communale ou cantonale) en matière d'infrastructures.
- La localisation de la parcelle en dehors de la ZAB ou du périmètre du plan directeur des égouts.

L'une des raisons profondes de cette définition progressivement plus restrictive de l'expropriation matérielle renvoie à la préoccupation des juges fédéraux de protéger les collectivités publiques contre les conséquences financières, qui pourraient rapidement devenir insoutenables, en cas de généralisation des prétentions des propriétaires fonciers en matière d'expropriation matérielle dans le contexte de la mise en place du nouveau régime de l'aménagement du territoire (MOOR 2002 :751).

Cependant, cette évolution de la jurisprudence plutôt favorable aux communes et aux cantons n'écarte pas totalement le risque pour les autorités publiques de devoir indemniser des propriétaires en cas de suppression de droits à bâtir, notamment en cas de réduction ou de redéfinition du périmètre de la ZAB dans les plans communaux. La persistance de ce risque et de cette incertitude explique en partie les réticences des communes à redimensionner leur ZAB conformément aux exigences de la LAT.

La figure 4 représente de manière graphique ce *double rôle de l'État* dans le cadre de la régulation des usages du sol : l'État aménageur et l'État garant de la propriété.

Figure 4 : Le double rôle de l'État entre mise en œuvre des politiques publiques et garantie de la propriété (privée)



Source : VARONE/NAHRATH 2014

Historiquement, cette contradiction entre objectifs de l'aménagement du territoire et principe de garantie de la propriété devait être résolu par le mécanisme du prélèvement (et de redistribution) des plus-values foncières générées par la mise en zone à bâtir des terrains destinés à la construction. Or, le refus du premier projet de LAT en référendum populaire en 1976 a *de facto* supprimé ce mécanisme de compensation dont les « traces légales » dans l'article 5 de la LAT 1979 se sont révélées totalement insuffisantes pour permettre une mise en œuvre rigoureuse des objectifs de la LAT au niveau des cantons et surtout des communes, ces dernières ne disposant pas des moyens de financer les mesures d'indemnisation des propriétaires fonciers en cas d'expropriation matérielle. Cette contradiction entre les deux logiques d'action (i.e. les deux triangles de la figure 4) explique en grande partie l'incapacité de nombreuses communes à (re)dimensionner et (re)localiser correctement leurs réserves foncières et donc, à terme, le surdimensionnement de nombreuses ZAB dans le pays.

Dans le cas des stations touristiques (notamment de montagne), cette tendance au surdimensionnement chronique des zones à bâtir se trouve encore exacerbée par le rôle crucial du foncier dans l'économie politique locale. Comme l'a très bien montré Géraldine SAUTHIER dans sa thèse (SAUTHIER 2016), la dynamique du pouvoir au sein des communes touristiques s'apparente souvent à ce que certains analystes du pouvoir urbain (*e.g.* LOGAN/MOLOTCH 1987) ont appelé des « machines de croissance » (*growth machines*). Elle montre en particulier comment le développement touristique de ces territoires est porté par des « coalitions de croissance » (*growth coalitions*) rassemblant, dans un système d'interdépendance très étroitement imbriqué, les autorités politiques locales, les propriétaires fonciers, les promoteurs immobiliers, les développeurs d'infrastructures touristiques et les investisseurs⁸. De plus, ces coalitions de croissances peuvent en principe compter sur un fort soutien d'un certain nombre d'acteurs « secondaires » qui profitent plus ou moins directement du développement touristique généré par la rente foncière. Il s'agit par exemple des différentes catégories de fournisseurs de prestations techniques spécialisées dans les secteurs de la construction et du tourisme (PME), des propriétaires et gestionnaires de commerces, des agences de location, des compagnies de transport et de remontées mécaniques, des experts et bureaux privés conseillant les développeurs, le journal local, *etc.*

On le voit, dans une telle organisation socioéconomique du pouvoir local, intégralement orientée vers le développement immobilier et touristique, les deux ressources fondamentales indispensables sont *l'argent* (*i.e.* les investissements) et le *foncier* (*i.e.* les terrains constructibles). Ces derniers fonctionnent ainsi comme le principal instrument de captation et d'ancrage des investissements financiers dans le territoire, permettant ainsi l'émergence d'un processus *d'auto-alimentation de la croissance économique locale* : le foncier est transformé en base de production des biens et des services immobiliers et touristiques dont le développement nécessite à son tour un accroissement des surfaces constructibles à travers l'élargissement, le plus souvent disproportionné, des ZAB.

IV. Évaluation des apports des instruments LAT existants

Face à ces dynamiques foncières et immobilières propres aux stations touristiques (notamment de montagne), la question de la capacité de la politique

⁸ Dans certains cas, cette imbrication peut même prendre la forme d'une multipositionnalité et d'un cumul des rôles et des fonctions par un nombre très limité d'individus ; p. ex. le promoteur-investisseur qui est également gros propriétaire foncier et immobilier et chef de l'exécutif local...

d'aménagement du territoire à corriger leurs effets négatifs à l'aide des instruments prévus dans la LAT (notamment après sa révision de 2012), est bien évidemment cruciale. Dans cette perspective, le tableau 1 propose une évaluation synthétique, et certainement un peu caricaturale, de la portée – effective ou attendue – de certains de ces instruments. Elle porte plus particulièrement sur les six principaux instruments susceptibles d'intervenir sur les deux enjeux identifiés dans la section II.

D'un point de vue méthodologique, cette évaluation est fondée sur une combinaison (1) des évaluations existantes dans la littérature administrative, professionnelle et académique (*e.g.* FST 1985 ; MÜHLINGHAUS 2006 ; PLATZ/HANSER 2006 ; ARE 2010 ; KLAUS 2019 ; VIALON 2017 ; Conseil fédéral 2021), (2) des résultats de nos propres recherches déjà citées plus haut (section I.) et (3) d'une évaluation de type *ex ante* fondée sur une analyse de la logique d'action propre à chacun de ces instruments.

Les principaux résultats mis en lumière dans ce tableau sont les suivants :

- Dans l'ensemble, les principaux instruments mis à disposition des autorités d'aménagement par la LAT (y compris ceux introduits lors de la dernière révision de 2012) ont des effets limités, voire très limités ou inexistantes.
- Le zonage restant la stratégie dominante, sa portée continue à être fortement limitée par la garantie de la propriété. À cet égard, l'introduction, plus de quarante ans après l'entrée en vigueur de la LAT, d'un premier mécanisme effectif, systématique et obligatoire sur l'ensemble du territoire, de financement des compensations entre plus- et moins-values foncières générées par l'aménagement du territoire, ne semble pas permettre – en tout cas à court, voire à moyen terme – de résoudre les deux principaux problèmes d'aménagement des stations touristiques de montagne (pas plus que les problèmes d'aménagement de la plupart des autres territoires d'ailleurs). Les premières observations empiriques, certes encore insuffisamment documentées et systématiques, semblent indiquer que la capacité financière des fonds de compensations est, dans la plupart des cantons, insuffisante pour mettre en œuvre la réduction des ZAB surdimensionnées ; ceci en raison du fait que l'alimentation de ces fonds dépend, d'une part, de la création de nouvelles ZAB – ce qui est en partie contraire aux objectifs de la LAT – et, d'autre part, dans certains cantons, d'opérations de densification, qui sont pour l'instant difficiles à réaliser. On le voit, la suppression de ce mécanisme, initialement prévu dans la première version de la LAT refusée en votation populaire en 1976, continue de produire ses effets délétères près d'un demi-siècle plus tard.
- Il est important de noter que l'instrument du contingentement des R2 (« *Lex Weber* ») ne constitue pas un véritable instrument d'aménagement car il ne permet pas d'intervenir de manière directe sur les deux principaux

problèmes des stations touristiques de montagne. Instrument orienté essentiellement vers un arrêt de la construction des R2, il ne peut en effet produire tout au plus que des effets (positifs) indirects sur la réduction des ZAB surdimensionnées. Dans son récent rapport de 2021, le Conseil fédéral estime ainsi à environ 30 % la réduction de la consommation de surfaces constructibles par les R2 suite à l'introduction de la loi fédérale sur les résidences secondaires⁹ (Conseil fédéral 2021).

- Comme nous l'avions déjà diagnostiqué il y plus de dix ans (CLIVAZ/NAHRATH 2010), les instruments fonciers (p. ex. syndicats de remboursements parcellaires) restent potentiellement les plus efficaces pour intervenir sur la limitation et/ou la relocalisation des droits à bâtir, notamment dans la perspective de la réduction des ZAB surdimensionnées et de la lutte contre l'étalement urbain et le mitage du territoire. Bien que théoriquement les plus efficaces, ces instruments demeurent très difficiles à mettre en œuvre car très contestés politiquement (et pas uniquement par les propriétaires foncier).

⁹ Loi fédérale du 20 mars 2015 sur les résidences secondaires (RS 702).

Tableau 1 : Évaluation des effets des principaux instruments LAT sous l'angle de la réduction des zones à bâtir et du « réchauffement » des R2 et de la création de nouveaux lits touristiques

	Effets (avérés ou attendus) sur la réduction des ZAB surdimensionnées et la limitation des phénomènes d'étalement urbain et de gaspillage du sol	Effets (avérés ou attendus) sur le « réchauffement » des R2 et la création de nouveaux lits touristiques marchands
1. Zonage (plans directeurs et d'affectation)	<p>Limités :</p> <ul style="list-style-type: none"> - risque important pour les communes de devoir payer des indemnités pour expropriation matérielle (incertitude juridique) - réductions très difficiles dans le cas des terrains déjà équipés (risque d'expropriation matérielle) - difficulté des communes à financer les éventuelles indemnités malgré la mise en place du fonds de compensation (cf. commentaires ci-dessous) 	<p>Faibles :</p> <ul style="list-style-type: none"> - pas d'effet sur le « réchauffement » des « lits froids » <p>Limités :</p> <ul style="list-style-type: none"> - possibilité de ZAB réservées pour la création de lits touristiques marchands (ex. zones hôtelières) - possibilité d'augmentation du CUSCOS pour les infrastructures proposant des lits marchands
2. Contingentement : Interdiction de nouvelles R2 dans communes dépassant 20 % (« Lex Weber »)	<p>Limités :</p> <ul style="list-style-type: none"> - effet indirect : baisse de la demande de terrains à bâtir - contournement de la règle possible grâce à différentes stratégies (projets immobiliers mixtes (combinaison R2 avec lits marchands), jeux sur le statut des biens immobiliers mis en vente, fusions de communes, etc.) 	<p>Limités :</p> <ul style="list-style-type: none"> - effets indirects : plafonnement de l'offre peut contribuer à augmenter l'intensité des usages des R2 existantes, voire inciter à les transformer en lits marchands
3. Méthode fédérale de calcul de dimensionnement de la zone à bâtir	<p>Aucun effet</p>	<p>Aucun effet</p>
4. Fonds de compensation (prélèvement des plus-values foncières)	<p>Faibles à limités :</p> <ul style="list-style-type: none"> - introduction trop tardive de l'instrument - faibles effets à court voire moyen termes : alimentation du fonds dépend de la création de nouvelles ZAB (quasiment impossible) ou d'opérations de densification (très difficiles) - absence de compensations intercommunales ne permet pas de transfert des capacités financières là où elles sont le plus nécessaire 	<p>Faibles :</p> <ul style="list-style-type: none"> - dépend des règles d'usages du fonds - risque d'effet pervers sous la forme de la thésauroisation (renoncement à la valorisation pour éviter la taxe)
5. Délai impératif pour la construction d'un terrain en ZAB (obligation de construire)	<p>Faibles :</p> <ul style="list-style-type: none"> - réduction de thésauroisation - risque d'effet pervers dans le cas où les propriétaires demandent l'équipement de nouvelles portions de la ZAB 	<p>Aucun effet sur le « réchauffement » des R2</p> <p>Limités dans le cas de la création de nouveaux lits marchands (dépend de la nature de l'obligation de construire)</p>
6. Remembrements parcellaires	<p>Moyens :</p> <ul style="list-style-type: none"> - permet de contrer les stratégies de thésauroisation et de mettre en adéquation l'offre foncière avec certains objectifs des plans de zone <p>Forts : combinés à l'instrument du zonage (cf. instruments alternatifs 2 + 3), ils permettent d'opérer des réductions de ZAB en évitant les risques d'expropriation matérielle</p>	<p>Faibles : pas d'effet direct sur le réchauffement des « lits froids »</p> <p>Forts : permet de contrer les stratégies de thésauroisation et de mettre en adéquation l'offre foncière avec la création de nouveaux lits marchands</p>

Source : auteur

Au vu du caractère limité des apports des instruments existants (sous l'angle des deux principaux enjeux d'aménagement retenus dans ce chapitre), nous proposons, dans la section suivante, de discuter quatre propositions d'instruments alternatifs susceptibles de renforcer la prise en charge par les autorités cantonales et locales des deux principaux enjeux d'aménagement des stations touristiques de montagne discutés dans ce chapitre.

V. Réflexions prospectives sur le potentiel de quatre (séries d') instruments alternatifs

Dans cette section, nous présentons et comparons les effets potentiels de quatre (séries d') instruments alternatifs susceptibles de venir renforcer, au travers de leur combinaison avec les instruments existants, la capacité de régulation des autorités publiques. Ces quatre (séries d') instruments alternatifs sont les suivants : (1) les instruments fonciers classiques des politiques foncières communales, (2) les syndicats fonciers d'aménagement du territoire (« syndicats AT-AF ») tels qu'ils existent dans le canton de Vaud, (3) les syndicats AT-AF multi-sites (proposition théorique) et (4) les instruments immobiliers à destination des R2.

A. Instrument alternatif n° 1 : Instruments classiques des politiques foncières communales (acquisition, préemption, expropriation et droits de superficie)

La première stratégie possible de renforcement des capacités des autorités publiques en matière d'aménagement des stations touristiques de montagne consiste dans le développement d'une véritable politique foncière communale. Menée à l'aide d'instruments fonciers classiques que sont par exemple l'acquisition, la préemption ou encore l'expropriation, une telle politique vise à renforcer la maîtrise foncière publique au travers du transfert (volontaire ou contraint) des titres de propriété d'un nombre plus ou moins important de parcelles foncières en faveur des autorités publiques (communales ou cantonales).

Une maîtrise foncière publique accrue permet de faciliter la mise en œuvre de la planification d'aménagement, telle que définie dans les plans communaux et cantonaux, puisque les autorités publiques détiennent, dans ce cas, simultanément le pouvoir d'aménagement et les droits conférés par la propriété. L'État propriétaire peut ainsi plus facilement supprimer ou transférer les droits à bâtir et redimensionner les ZAB. De telles opérations sont cependant très

coûteuses puisque les autorités publiques opèrent dans ce dernier cas une forme « d'auto-expropriation matérielle ».

Par ailleurs, une telle politique pourrait également permettre de soutenir la construction de lits marchands, en mettant à disposition des terrains effectivement constructibles par l'intermédiaire, par exemple, de droits de superficie. Ces derniers permettent de garantir l'usage effectif d'une parcelle par un usager-locataire privé conformément aux objectifs des plans d'aménagement ; ceci sans céder le titre de propriété formel, et tout en percevant un loyer pour la location du sol.

Bien que comprenant de nombreux avantages, la mise en œuvre d'une telle politique rencontre passablement d'obstacles dont les principaux sont les suivants :

- La mise en œuvre d'une stratégie d'acquisitions foncières est un processus de longue haleine dont les efforts sont à déployer sur plusieurs décennies avant de voir les effets.
- Une telle stratégie implique une capacité de mobilisation – et d'immobilisation – d'une importante quantité de capital sur la longue durée.
- Elle nécessite la mise en place d'une structure administrative spécialisée (coûteuse) jouissant d'une grande autonomie financière lui permettant une bonne réactivité sur le marché foncier.
- Fondée sur une stratégie de concentration du pouvoir en mains publiques dans le cadre de laquelle l'État s'octroie lui-même les droits d'usage sur ses propres ressources foncières, les politiques foncières publiques souffrent très souvent d'un déficit de légitimité résultant notamment d'une suspicion de « spéculation foncière publique ».

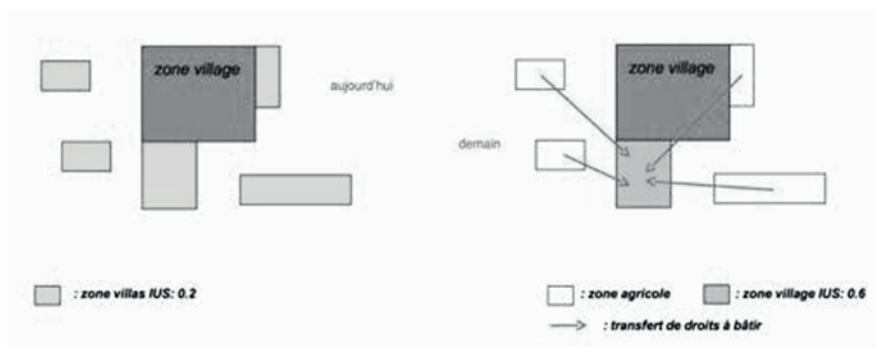
On le voit, les effets potentiels d'une telle politique foncière sont relativement limités – toutefois pas négligeables – s'agissant de la réduction des ZAB et de la lutte contre l'étalement urbain et le gaspillage du sol. On peut en revanche s'attendre à une certaine efficacité de ces instruments pour la création de lits marchands. Cependant, ceux-ci risquent d'être relativement inefficaces pour réchauffer les lits froids.

B. Instrument alternatif n° 2 : Concentration des droits à bâtir dans le cadre de syndicats fonciers d'aménagement du territoire

Adaptés des améliorations foncières en milieu rural, les syndicats fonciers d'aménagement du territoire (« syndicats AT-AF »), mis en œuvre avec succès à de très nombreuses reprises dans le Canton de Vaud depuis les

années 1990, combinent remembrements parcellaires, zonage et fourniture d'équipements au sein d'un seul et même dispositif instrumental (VIALLO/ BOMBENGER/LEROY/NAHRATH 2017). Plus concrètement, la mise en œuvre d'une démarche de type syndicat AT-AF sert à coordonner (1) la modification du plan d'affectation communal avec (2) une procédure d'amélioration foncière permettant la mise en œuvre des objectifs du plan, de même que (3) le financement et la réalisation des équipements nécessaires à la réalisation des droits à bâtir. Un tel instrument permet donc la réalisation *simultanée* des trois opérations dans le cadre d'une seule et même procédure. De tels syndicats sont notamment créés dans les cas où il s'agit de réorganiser de manière plus rationnelle les ZAB, respectivement de les relocaliser tout en réduisant leur taille (Figure 5). L'un des facteurs contribuant à l'efficacité de tels syndicats est que, comme tout syndicat foncier, un syndicat AT-AF devient obligatoire pour l'ensemble des propriétaires à partir du moment où la majorité d'entre eux (*i.e.* la moitié des propriétaires plus un) décide de sa création¹⁰. De plus, l'ensemble des décisions sont prises à la majorité simple de l'ensemble des propriétaires, ce qui les incite à trouver des solutions pragmatiques qui peuvent être mises en œuvre rapidement sur l'ensemble du périmètre.

Figure 5 : Visualisation des mécanismes de transfert des droits à bâtir dans le cadre d'un syndicat AT-AF



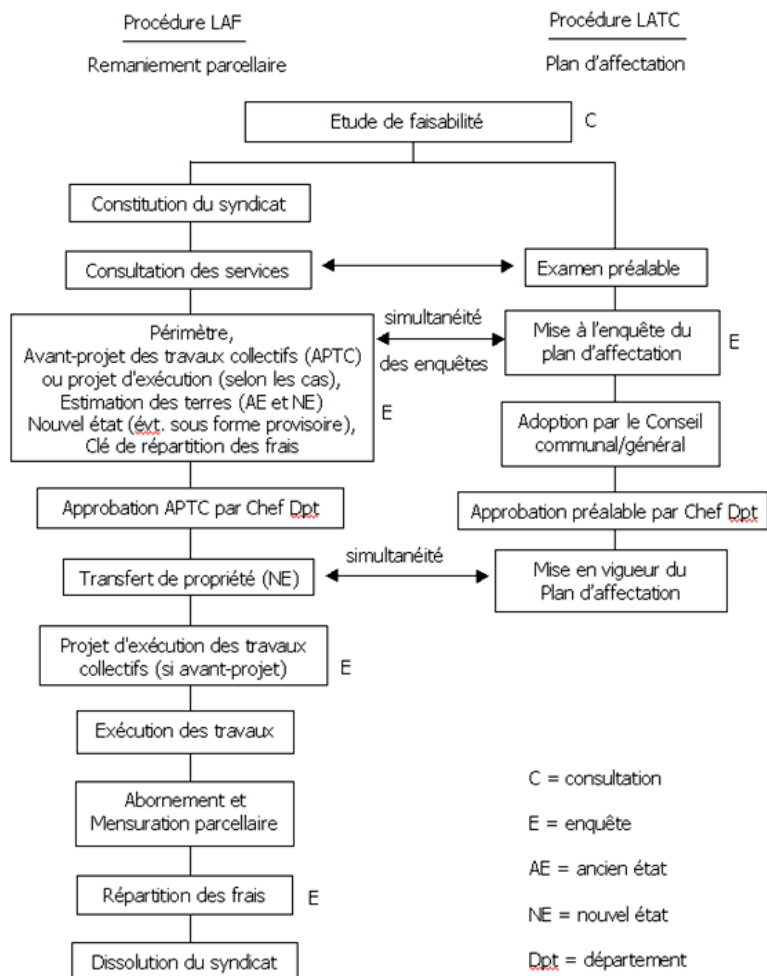
Source : VIALLO/ BOMBENGER/LEROY/NAHRATH 2017

D'un point de vue procédural, la démarche se caractérise par le parallélisme et la simultanéité des opérations de zonage et de remembrement parcellaire (Figure 6). L'entrée en vigueur du nouveau plan de zone communal est subordonnée à l'inscription au Registre foncier des transferts de propriété résultant de l'opération de remembrement.

¹⁰ Dans certains cas, la création peut même être ordonnée par le canton.

Du point de vue de l'aménagement, le syndicat permet d'opérer une dissociation (temporaire) entre droits à bâtir et titre de propriété. Le droit à bâtir peut ainsi être détaché de la parcelle foncière pour être déplacé et ré-ancré dans un nouveau parcellaire plus rationnel et mieux localisé. Il peut également être réalisé dans le cadre d'une propriété par étage (PPE), ce qui permet des opérations de densification. Dans la mesure où la redéfinition du plan de zone est faite parallèlement au remembrement parcellaire, les autorités publiques peuvent recourir à une stratégie d'augmentation des coefficients d'utilisation (CUS) et d'occupation (COS) du sol afin d'accroître les surfaces octroyées aux droits à bâtir transférés et ainsi créer des plus-values financières (permettant par exemple de financer les équipements) au bénéfice du syndicat et donc des propriétaires fonciers. Cet usage du syndicat AT-AF comme outils de création, pour ainsi dire « gratuite », de plus-values foncières et immobilières contribue à favoriser son acceptation par les propriétaires. Il est par ailleurs possible de subordonner l'octroi aux propriétaires de ces nouveaux droits additionnels à la réalisation par ceux-ci du ou des droits à bâtir qui leur ont été octroyés dans le cadre du remaniement ; ce qui équivaut au total à une obligation de construire.

Figure 6 : Les différentes étapes d'une procédure de syndicat AT-AF



Source : LEROY 2008

Cet instrument semble comporter de nombreux avantages en ce qu'il permet :

- de transférer les droits à bâtir mal localisés (e.g. dans les portions surdimensionnées de la ZAB) sans les supprimer, ce qui permet d'éviter les risques d'expropriation matérielle ;
- d'adapter la structure parcellaire aux objectifs du plan de zone ;
- de concentrer et densifier le bâti de manière à conserver, voire libérer des terres agricoles ;

- de gagner du temps en intégrant les différentes opérations dans une seule et même procédure ;
- de créer des plus-values permettant de financer la construction des équipements sans participation directe des propriétaires ;
- de garantir la réalisation effective des droits à bâtir dans des délais très courts.

La principale limite (et faiblesse) de cet instrument consiste dans le périmètre très restreint et localisé des syndicats AT-AF. Ces derniers couvrent un périmètre unique et d'un seul tenant, situé généralement au sein du territoire d'une seule commune (rares sont les cas de syndicats intercommunaux). Or, comme l'ont montré de nombreux cas, notamment dans la région de la Broye (BOURGEOIS 2015 ; FRANCEY 2017), les besoins de transferts de droits à bâtir entre zones « émettrices » et zones « réceptrices » dépassent le plus souvent les frontières communales et se manifestent à l'échelle de régions entières. À notre sens, « *la relocalisation des droits à bâtir engendre un changement des échelles de conduite du développement territorial : seule une approche régionale du développement ainsi qu'une meilleure coordination de celui-ci par le canton sont de nature à répondre aux enjeux de réduction/relocalisation des droits à bâtir.* » (VIALLO/OMBENGER/LEROY/NAHRATH 2017 : 25). C'est sur la base de ce constat que nous nous sommes interrogés sur la pertinence et les modalités de l'extension du périmètre des syndicats AT-AF et que nous avons proposé, dans une perspective pour l'instant uniquement théorique et prospective l'instrument des *syndicats AT-AF multi-sites i.e.* intercommunaux (VIALLO/OMBENGER/LEROY/NAHRATH 2021).

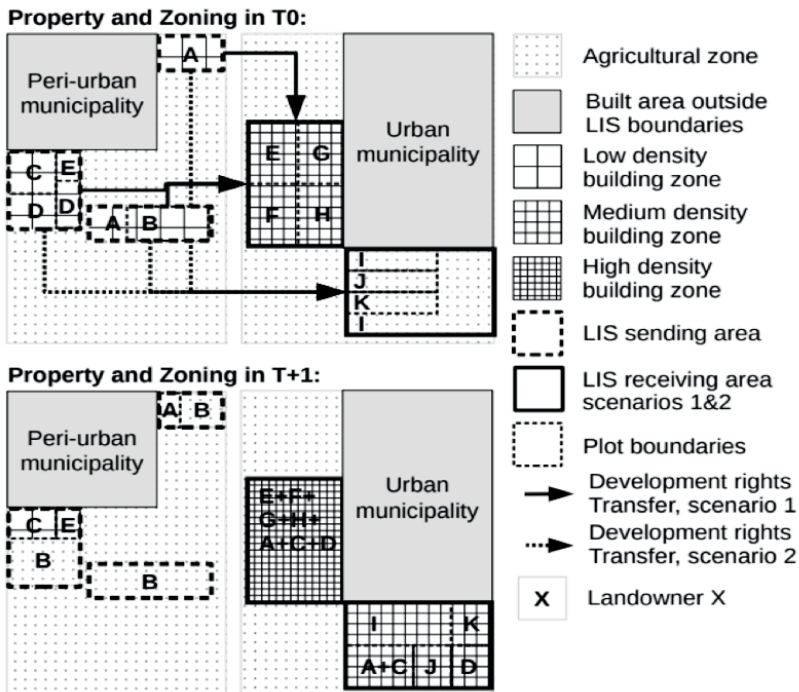
C. Instrument alternatif n° 3 : Syndicats AT-AF multi-sites (proposition théorique)

Contrairement aux deux propositions précédentes, cette troisième proposition est purement théorique dans la mesure où, à notre connaissance, aucune expérience de mise en œuvre d'un tel instrument n'a été réalisée (et encore moins documentée) jusqu'ici. Fondamentalement, le dispositif proposé fonctionne de la même manière que le syndicat AT-AF présenté ci-dessus, à la seule différence qu'il est déployé à une échelle spatiale plus large et permettant des *transferts entre syndicats*. Dans ce cas, les droits à bâtir seraient transférables à une échelle *régionale* – par exemple au sein d'un espace fonctionnel¹¹ touristique (supra-communal), voire au-delà (transferts montagne – montagne ou montagne – plaine).

¹¹ Sur le concept d'*espace fonctionnel*, voire (VARONE *et al.* 2013) ; (JEANNERAT 2012), et appliqué aux espaces montagnards (BALSIGER/NAHRATH 2015).

Un tel syndicat « multi-sites » impliquerait que le périmètre (régional) du syndicat corresponde à l'ensemble des propriétaires appartenant aux différents syndicats (locaux). Les zones « émettrices » et « réceptrices » devraient être définies à l'échelle régionale et les transferts des droits à bâtir, ainsi que les remembrements parcellaires, devraient permettre une répartition plus rationnelle de ceux-ci à l'échelle régionale sous la forme, en premier lieu, de transferts des droits en provenance des zones péri-urbaines vers des zones centrales plus fortement urbanisées et en cours de densification (Figure 7). De tels transferts devraient, comme dans le cas des syndicats « mono-sites », tenir compte des préférences en matière d'usages du sol de l'ensemble des propriétaires participant aux différents syndicats. De même, la coordination AT-AF entre remembrements parcellaires et révision des plans de zone communaux devrait se faire de manière simultanée à l'échelle régionale, c'est-à-dire au même moment dans l'ensemble des différents syndicats et communes concernés. Une telle coordination devrait probablement être assurée par les services administratifs cantonaux.

Figure 7 : Syndicat AT-AF multi-sites (proposition théorique)



Source : VIALON/BOMBENGER/LEROY/NAHRATH 2021

Comme on peut aisément l'imaginer, l'élargissement du périmètre spatial, la modification de la morphologie sociale du groupe des propriétaires (augmentation du nombre et probable hétérogénéisation des préférences de ces derniers), la complexification des procédures de coordinations AT-AF (qui doivent être réalisées simultanément dans plusieurs juridictions), et possiblement d'autres facteurs encore, contribuent à rendre la mise en œuvre de cet instrument relativement compliquée et délicate.

Par ailleurs, les expériences de mise en œuvre d'autres types d'instruments de transfert des droits à bâtir, comme par exemple les *Transferable Development Rights* (TDR) américains (GMÜNDER 2010), montrent bien que l'un des enjeux centraux de tels dispositifs, auxquels les syndicats AT-AF s'apparentent, consiste dans l'acceptation, par les propriétaires de la zone réceptrice, de l'accueil sur leurs terrains des droits à bâtir transférés depuis les zones émettrices (VIALLOON *et al.* 2021). Tout laisse penser que cet enjeu devient de plus en plus saillant à mesure que la distance spatiale, mais également sociale, entre les zones émettrices et réceptrices augmente, ce qui est précisément le cas des syndicats AT-AF multi-sites.

Ainsi, sur la base des expériences accumulées à l'occasion de la mise en œuvre des syndicats « mono-sites » (PRELAZ-DROUX 2008 ; LEROY 2008), nous avons tenté de formuler un certain nombre de principes et de recommandations, toujours dans une perspective prospective (VIALLOON *et al.* 2017, p. 25) :

« Le coefficient de plus-value foncière doit être suffisamment élevé pour garantir l'adhésion des propriétaires de la zone de réception, qui, a priori, ont peu d'intérêt à participer au syndicat multi-site. En prenant en charge les divers coûts d'équipement de la zone réceptrice et en tenant compte du coefficient de prélèvement de la plus-value foncière introduit par la LAT [à hauteur de 20 %], les spécialistes du domaine considèrent qu'un coefficient de plus-value foncière supérieur à 1,5 devrait permettre l'adhésion des propriétaires de la zone réceptrice.

Dans la perspective de la redistribution des droits fonciers, nous considérons que la mise en œuvre des syndicats multi-sites se trouverait facilitée dans le cas où une partie des terrains dans la zone réceptrice se trouvent en mains publiques.

Une réflexion doit être menée à propos de la légitimité de l'octroi d'une part de la plus-value foncière aux propriétaires de la zone déclassée [i.e. émettrice].

Un système de péréquation fiscale intercommunale devra être mis en œuvre en parallèle des dispositions relatives à la réalisation du syndicat multi-site. C'est notamment le cas lorsque les zones déclassées et de réception sont situées dans des communes ou des régions différentes. Dans ce cadre, un prélèvement cantonal supplémentaire sur la plus-value foncière pourrait être imaginé [au bénéfice des communes réceptrices ou émettrices en fonction du bilan des pertes (fiscales pour les communes émettrices), des gains (fiscaux pour les communes réceptrices), mais également des charges nouvelles (p.ex. d'équipement pour ces dernières), qui sont générés par les transferts de droits à bâtir ».

De manière à illustrer plus concrètement le fonctionnement de tels syndicats AT-AF multi-sites, la Figure 8 présente un exemple – fictif – de mise en œuvre de cet instrument. Il détaille les huit étapes constitutives de la procédure et met en lumière, toujours à l'aide de données fictives, les effets des transferts de droits à bâtir sur les valeurs foncières des différentes parcelles. Plus particulièrement cet exemple montre comment la création de plus-values foncières (avec dans ce cas un coefficient de plus-value de 2.36) résultant conjointement du remembrement parcellaire et du zonage (création de ZAB et éventuellement augmentation du CUS/COS) fonctionne comme variable d'ajustement afin de satisfaire et de faire converger les attentes des différents propriétaires.

Figure 8 : Syndicat AT-AF multi-sites : procédure, étapes et production et redistribution des plus-values foncières et immobilières (simulation théorique)

Step 1: situation in the initial property structure

Sending area		Receiving area	
PLOT A Building zone IUS: 0,3 100./m ²	PLOT B Building zone IUS: 0,3 100./m ²	PLOT D Farming zone IUS: 0,0 10./m ²	
PLOT C Building zone IUS: 0,3 100./m ²			

Step 2: value of the plots in the initial property structure

Plot	Surface (m ²)	Price per m ²	Value (CHF)
A	6'000	100	600'000
B	5'000	100	500'000
C	9'000	100	900'000
D	20'000	10	200'000
Global	40'000		2'200'000

Step 3: situation in the new property structure

Sending area		Receiving area	
PLOT A Farming zone IUS: 0,0 10./m ²	PLOT B Farming zone IUS: 0,0 10./m ²	PLOT D Building zone IUS: 0,8 250./m ²	
PLOT C Farming zone IUS: 0,0 10./m ²			

Step 4: value of the plots in the new property structure

Plot	Surface (m ²)	Price per m ²	Value (CHF)
A	6'000	10	60'000
B	5'000	10	50'000
C	9'000	10	90'000
D	20'000	250	5'000'000
Global	40'000		5'200'000

Step 5: calculation of the profit coefficient

PC = global value to the new property structure divided by the global value to the initial property structure = 5'200'000 / 2'200'000 = **2.36**

Step 6: claims of the landowners

Owner	Value of the FPS	PC	Claims (CMF)
A	600'000	2.36	1'418'182
B	500'000	2.36	1'181'818
C	900'000	2.36	2'127'273
D	200'000	2.36	472'727
Global	2'200'000	2.36	5'200'000

Step 7: wishes of the landowners

Owner	Wishes	Claims and new plot values	Corresponding surface	Commentary
A	Plot to built	1'418'182 250./m ²	5'673m ²	The owner A chooses to have a building plot bigger than its claim
B	Plot to built	1'181'818 250./m ²	4'727m ²	The owner B chooses to balance the size of the parcel and its claim
C	Plot to built	2'127'273 250./m ²	8'509m ²	The owner C chooses to balance the size of the parcel and its claim
D	Farming land	472'727 10./250./m ²	47'273m ²	Only 20'000 m ² of agricultural land available. D receives a financial compensation paid by A, B and C.

Step 8: assignments and calculation of payments

Owner	Claims	Assigned value	Payments (CHF)
A	1'418'182	7'000 * 250./m ² = 1'750'000.-	331'818
B	1'181'818	4'500 * 250./m ² = 1'125'000.-	- 56'818
C	2'127'273	8'500 * 250./m ² = 2'125'000.-	- 2'273
D	472'727	20'000 m ² * 10./m ² = 200'000.-	- 272'727
Global	5'200'000	5'200'000	

Source : VIALON/BOMBENGER/LEROY/NAHRATH 2021

En combinant les forces respectives des instruments fonciers et d'aménagement du territoire à une échelle régionale fonctionnelle, un tel instrument pourrait ainsi contribuer de manière significative à la réduction des ZAB surdimensionnées et à la lutte contre l'étalement urbain et le gaspillage du sol, notamment dans les périmètres des stations touristiques. Il permettrait également de faciliter grandement la mise à disposition de terrains constructibles pour la production de nouveaux lits touristiques marchands. Il est par contre probablement sans effets notables sur le réchauffement des lits froids.

D. Instruments alternatifs n° 4 : Instruments immobiliers à destination des R2

Dans la perspective de traiter le problème des « lits froids » ainsi que d'augmenter l'offre de lits touristiques marchands, une quatrième stratégie d'intervention possible consiste dans le développement et la mise en œuvre, éventuellement combinée, de différents instruments intervenant sur la propriété et les usages des biens immobiliers. Ces différents instruments peuvent être classés en deux catégories distinctes en fonction de leur logique d'intervention : (1) des instruments intervenant sur la (re)définition et la limitation des droits d'usage des biens immobiliers et (2) des instruments incitatifs fiscaux ou économiques ciblant les détenteurs des titres de propriété sur ces mêmes biens.

1. Limitation des droits d'usage des R2

Une première forme possible d'intervention consiste dans la *redéfinition et la limitation des droits d'usage des propriétaires* sur leurs biens immobiliers hors résidence principale. Certaines communes touristiques ont ainsi introduit dans leur règlement communal une obligation de mise en exploitation commerciale des biens immobiliers entrant dans la catégorie des R2. Dans certains cas, cette obligation de mise en location peut même être inscrite au Registre foncier. Le recours à un tel instrument de type réglementaire permet de garantir un changement effectif de comportement des propriétaires de R2 permettant une transformation des lits froids en lits marchands susceptibles de servir à l'économie touristique régionale.

2. Taxes et impôts incitatifs

Une intervention moins intrusive et contraignante pour les détenteurs de biens immobiliers de type R2 consiste dans la mise en place d'instruments

incitatifs de types économiques ou fiscaux. Les instruments suivants ont dans certains cas été mis en œuvre dans les communes touristiques en Suisse ou à l'étranger :

- *Taxe unique à l'achat d'une R2* : l'objectif d'une telle taxe est de rendre l'accès à la propriété d'une R2 plus cher, ceci de manière à réduire la demande pour l'acquisition de tels biens immobiliers. Le produit de la taxe peut éventuellement être affecté à des mesures de « réchauffement » des lits froids ou de création de nouveaux lits touristiques marchands.
- *Impôt sur les R2* : la logique est dans ce cas globalement la même, si ce n'est que l'effet dissuasif n'est pas limité au moment de l'achat du bien, mais perdure tout au long de la période de sa détention par le propriétaire.
- *Taxes spéciales sur les services urbains et les raccordements* : la logique sous-jacente à ce type d'instrument est fondée sur le constat que la présence de R2 implique pour la commune des coûts de construction et d'entretien des infrastructures nécessaires à la fourniture des services urbains qui ne sont par la suite pas couverts par les usagers du fait de la très faible consommation de ces services en raison d'une occupation très extensive des R2. L'idée est donc de reporter les surcoûts de ces infrastructures, de fait largement surdimensionnées, sur les propriétaires des R2 qui sont à l'origine de ce surdimensionnement et de ces surcoûts non absorbés par la vente des services aux abonnés.

Le recours à de tels instruments incitatifs économiques et fiscaux permet en principe (*i.e.* pour autant que les montants prélevés soient suffisamment élevés pour être véritablement incitatifs), d'une part, d'obliger les propriétaires de R2 à participer au financement des surcoûts qu'ils engendrent en matière de services urbains, ainsi que, d'autre part, de les inciter à intensifier l'usage de leur R2, voire à mettre leur bien en location et donc à le transformer en lits marchands susceptibles de servir à l'économie touristique régionale. Pris dans leur globalité, ces différents instruments économiques et fiscaux ont également pour objectif de rendre la propriété d'une R2 plus onéreuse et donc moins attractive pour les aspirants propriétaires.

Il convient toutefois de faire remarquer que l'impact de ces instruments se trouve tout de même limité par le fait que les montants de leurs prélèvements respectifs se trouvent de fait plafonnés par l'interdiction de leur caractère confiscatoire¹². En revanche, ces instruments, du fait de leur nature incitative, ont l'avantage non négligeable de jouir d'une meilleure acceptabilité sociale et politique que l'instrument réglementaire précédent (*i.e.* limitation des droits d'usage).

¹² Cf. notamment les arrêts suivants du Tribunal fédéral : TF, 2C_826/2015 du 5 janvier 2017, c. 5 ; TF, 2C_579/2009 du 25 juin 2010, c. 6.

E. Comparaison des effets potentiels des quatre (séries d') instruments alternatifs

Évalués à l'aune de leur capacité à traiter les deux problèmes d'aménagement des stations touristiques de montagne discutés dans ce chapitre, les performances des quatre (séries d') instruments alternatifs/complémentaires présentés dans cette section V. semblent renvoyer tendanciellement à une structure de type « chiasmatique » (Tableau 2) : les forces des uns correspondent aux faiblesses des autres et réciproquement.

Tableau 2 : Comparaison des effets potentiels des quatre (séries d') instruments alternatifs

Instruments alternatifs	Effets potentiels sur la réduction des ZAF surdimensionnées et la limitation des phénomènes d'étalement urbain et de gaspillage du sol	Effets potentiels sur le « réchauffement » des R2 et la création de nouveaux lits touristiques marchands
1. Politique foncière municipale : achat, (pr)emption, droits de superficie	<i>Limités : uniquement en cas de dézonage de ses propres terrains à bâtir par la Commune</i>	<i>Probablement sans effet sur le « réchauffement » des R2 (sauf si achat par la Commune) Fort pour ce qui concerne la création de nouveaux lits touristiques marchands</i>
2. Concentration des droits à bâtir : Syndicats AT-AF	Forts	Sans effet sur le « réchauffement » des R2 Forts : pour la création de nouveaux lits touristiques marchands (mise à disposition de terrains constructibles)
3. Syndicats AT-AF multi-sites (théorique)	Très forts Notamment à l'échelle de l'espace fonctionnel touristique	Sans effet sur le « réchauffement » des R2 Forts : mise à disposition de terrains constructibles pour la création de nouveaux lits touristiques marchands
4. Instruments immobiliers à destination des R2 (incitations économiques et fiscales, limitation des droits d'usage)	Sans effet	Forts en cas d'obligation de mise en location Limités en cas de taxes incitatives

Source : auteur

Mis en œuvre isolément, *i.e.* sans être combinés à d'autres, les instruments fonciers classiques semblent moyennement efficaces pour résoudre les problèmes d'aménagement. S'ils peuvent soutenir la création de nouveaux lits marchands à travers la mise à disposition de terrains constructibles en main publique, ils sont par contre peu efficaces pour réduire les ZAB surdimensionnées, leur usage pour un tel objectif se révélant très lourd, coûteux, lent et disproportionné, voire dans certains cas impossible : l'expropriation formelle implique la démonstration par les autorités publiques de l'existence d'un intérêt public prépondérant, ce qui n'est pas évident pour ce genre d'opération. Les instruments fonciers sont *a priori* également inefficaces pour ce qui concerne le réchauffement des lits froids, sauf à passer par un achat massif de ce type de biens immobiliers par les communes ou le canton, ce qui est difficilement envisageable.

Les dispositifs combinant instrument d'aménagement (zonage) et fonciers (remembrement), tels que les syndicats AT-AF, semblent être de loin les plus efficaces pour le traitement du problème du surdimensionnement des ZAB, de l'étalement urbain et du gaspillage du sol. Ils sont également susceptibles d'avoir une certaine efficacité concernant la création de nouveaux lits touristiques marchands en permettant la mise à disposition de nouveaux terrains effectivement constructibles. Ils sont en revanche inefficaces s'agissant du réchauffement des lits froids.

Quant aux instruments immobiliers, ils sont efficaces uniquement pour la résolution des problèmes des R2, mais pas pour la réduction des ZAB surdimensionnées.

VI. Conclusion

Au terme de ces quelques réflexions prospectives, il est possible de tirer les quatre enseignements suivants :

1. Le surdimensionnement des ZAB, ainsi que le « réchauffement » des R2 et la création de nouveaux lits touristiques marchands figurent parmi les principaux enjeux de l'aménagement des stations touristiques de montagne.
2. Les instruments nouvellement intégrés dans la LAT lors de sa dernière révision de 2012 vont dans la bonne direction, mais ne sont probablement pas suffisants pour résoudre ces problèmes, ceci notamment en raison, d'une part, de la réintroduction trop tardive de l'instrument du prélèvement des plus-values foncières et, d'autre part, des caractéristiques de la structure du pouvoir local dans de nombreuses communes touristiques de montagne.
3. Compte tenu de la nature des enjeux d'aménagement (point 1 ci-dessus) et du rôle central des propriétaires fonciers et immobiliers au sein des « coalitions de croissances » caractéristiques de la structure du pouvoir local de

nombreuses stations touristiques de montagne (point 2 ci-dessus), l'aménagement de ces dernières requiert la mise en œuvre de mesures foncières et immobilières fortes en complément des instruments actuellement mis à disposition de la LAT.

4. Les mesures additionnelles nécessaires sont de deux ordres :
 - a. des instruments fonciers permettant un transfert et une relocalisation des droits à bâtir dans le cadre des processus de planification à l'échelle régionale (syndicats AT-AF si possible multi-sites), et
 - b. des instruments immobiliers permettant de piloter le « réchauffement » des R2 et la création de nouveaux lits touristiques marchands.

Bibliographie

David AUBIN/Stéphane NAHRATH, De la *plura dominia* à la propriété privative : l'émergence de la conception occidentale de la propriété et ses conséquences pour la régulation des rapports sociaux à l'égard de l'environnement et du foncier, in C. TRAVÉSI/PONSONNET M. (éds), Les conceptions de la propriété foncière à l'épreuve des revendications autochtones : possession, propriété et leurs avatars, 2015, p. 51-78 ; Marseille : Pacific-Credo Publications ; **ARE (OFFICE FÉDÉRAL DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL)**, *Résidences secondaires. Guide pour la planification cantonale*, 2010, Berne ; **ASPAN (ASSOCIATION SUISSE POUR L'AMÉNAGEMENT NATIONAL)**, La limitation de la construction des résidences secondaires : modèles et recommandations à l'intention des localités, Berne 1993 ; ASPAN ; **Jörg BALSIGER/Stéphane NAHRATH**, Functional regulatory spaces and policy diffusion in Europe: The case of mountains. *Environmental Science & Policy*, 49, 2015, p. 8-20 ; **Lise BOURGEOIS**, Des privés cherchent à troquer des droits à bâtir, *24heures* (Lausanne), 2015, publié le 13 décembre 2015 (<https://www.24heures.ch/vaud-regions/prives-cherchent-troquer-droitsbtir/story/29333425>) ; **Christophe CLIVAZ**, L'immobilier en station de sports d'hiver : du laisser-faire au savoir-faire ?, in BOURDEAU Ph. (éd.), *Les sports d'hiver en mutation. Crise ou révolution géoculturelle ?*, Paris 2007, p. 111-122 ; **Christophe CLIVAZ/Stéphane NAHRATH**, Le retour de la question foncière dans l'aménagement des stations touristiques alpines en Suisse, *Revue de géographie alpine*, 98(2), (cité : 2010a) ; **Christophe CLIVAZ/Stéphane NAHRATH**, Der Haushälterische Umgang mit Boden in touristischen Regionen/Utilisation mesurée du sol dans les régions touristiques : vers de nouveaux instruments de gestion du territoire/L'utilizzazione parsimoniosa del suolo nelle regioni turistiche : verso nuovi strumenti per la gestione del suolo, *Forum du développement territorial (ARE)*(3), pp. 31-32, 71-72, 113-114 (cité : 2010b). **CONSEIL FÉDÉRAL**, Analyse des effets de la loi fédérale sur les résidences secondaires. Rapport du Conseil fédéral (ARE/SECO), Berne 2021 ; **FRANCEY D**, Échange de zones avec Neyruz, *La Liberté* (Fribourg), 2017, publié le 21 juin 2017. (<http://www.laliberte.ch/news/regions/canton/echangede-zones-avec-neyruz-396631?up=true>) ; **FÉDÉRATION SUISSE DU TOURISME (FST) (éd.)**, Les résidences secondaires – dilemme touristique. Berne 1985 ; **Markus GMÜNDER**, Raumplanung zwischen Regulierung und Markt. Ruediger Verlag, Zürich/Chur, 2010 ; **Eloi JEANNERAT**, La planification dans les espaces fonctionnels, *Territoire & Environnement (VLP-ASPAN)* (6), 2012, p. 2-31 ; **Jacopo KLAUS**, Les défis de l'aménagement du territoire dans un système fédéral. L'évolution du rôle des cantons et des communes suisses entre limitations quantitatives et enjeux qualitatifs de l'urbanisation, Thèse de doctorat en administration publique, Université

de Lausanne 2019 ; **Peter KNOEFFEL/Patrick CSIKOS/Jean-David GERBER/Stéphane NAHRATH**, Transformation der Rolle des Staates und der Grundeigentümer in städtischen Raumentwicklungsprozessen im Lichte der nachhaltigen Entwicklung. Politische Vierteljahresschrift (PVS). Zeitschrift der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, 53(3), 2012, p. 414-443 ; **Jost KRIPPENDORF**, Les dévoreurs de paysage. Le tourisme doit-il détruire les sites qui le font vivre ? Lausanne : Éditions 24 Heures 1977 ; **Denis LEROY**, Coordination aménagement du territoire et aspects fonciers : descriptif du système vaudois et exemple d'application. Version du 5 février 2008. Service du développement territorial, État de Vaud, Lausanne 2008 ; **John R. LOGAN/Harvey L. MOLOTCH**, Urban Fortunes: the Political Economy of Place. Berkeley/Los Angeles: University of California Press 1987 ; **Pierre MOOR**, Aménagement du territoire et expropriation matérielle : l'évolution de la jurisprudence du Tribunal fédéral. Repertorio del giurispudenza patria, n° 115, vol. 5, 1982, pp. 270-286 ; **Pierre MOOR**, L'expropriation matérielle. Droit administratif, vol. II, 2002, p. 741-755 ; **Sabine MÜHLINGHAUS**, Mesures d'aménagement du territoire pour réguler la construction de résidences secondaires. Forum du développement territorial 2/2006, 2006, p. 48-50 ; **Stéphane NAHRATH**, La mise en place du régime institutionnel de l'aménagement du territoire en Suisse entre 1960 et 1990. (Doctorat en administration publique). Thèse de doctorat, IDHEAP-Université de Lausanne, Lausanne 2003 ; **Stéphane NAHRATH**, Introduction : urbanisme durable et enjeux fonciers. Urbia – Les Cahiers du développement urbain durable (6), 2008, p. 1-8 ; **Stéphane NAHRATH**, A Swiss perspective on pre-emption rights: impact without application. In J.-D. Gerber, Hartmann, T., HENGSTERMANN, A. (éd.), Instruments of Land Policy. Dealing with Scarcity of Land, London: Routledge 2018, p. 213-217 ; **Stéphane NAHRATH/Frédéric VARONE**, Les espaces fonctionnels comme changements d'échelles de l'action publique, in A. FAURE/J.-P. LERESCHE, P. MULLER/S. NAHRATH (éds), Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique, Paris : L'Harmattan 2007, p. 235-249 ; **Peder PLATZ/Christian HANSER**, Neue Wege in der Zweitwohnungspolitik. Problemanalyse und Diskussionsvorschläge für eine wertschöpfungsorientierte Zweitwohnungspolitik in Graubünden. Chur : Wirtschaftsforum Graubünden 2006 ; **Roland PRÉLAZ-DROUX**, Des instruments fonciers pour faciliter les projets territoriaux. Urbia – Les Cahiers du développement urbain durable (6), 2008, p. 43-64 ; **Géraldine SAUTHIER**, Pouvoir local et tourisme. Jeux politiques à Finhaut, Montreux et Zermatt de 1850 à nos jours, Neuchâtel : Editions Alphil 2016 ; **Mathis STOCK/Christophe CLIVAZ/Olivier CREVOISIER/Leïla KEBIR/Stéphane NAHRATH**, The circulation of wealth. Resort development and touristic capital of place. Neuchâtel : MAPS – Université de Neuchâtel 2014 ; **Frédéric VARONE/Stéphane NAHRATH**, Regulating the use of natural resources: When policy instruments meet property rights, in C. HALPERN/P. LASCOUMES/P. LE GALÈS (éds), L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistances, effets, Paris : Presses de SciencesPo 2014, p. 237-264 ; **Frédéric VARONE/Stéphane NAHRATH/David AUBIN/Jean-David GERBER**, Functional Regulatory Spaces. Policy Sciences, 46(4), 2013, p. 311-333 ; **François-Xavier VIALON**, Redistributive instruments in land use policy: A discussion based on local examples of implementation. Thèse de doctorat en science politique, Université de Lausanne 2017 ; **François-Xavier VIALON/Pierre-Henri BOMBENGER/Denis LEROY/Stéphane NAHRATH**, Des syndicats fonciers pour déplacer les droits à bâtir, La revue foncière, septembre-octobre 2017(19), 2017, p. 22-25 ; **François-Xavier VIALON/Pierre-Henri BOMBENGER/Denis LEROY/Stéphane NAHRATH**, Transferring development rights: Lessons and suggestions from Switzerland. disP – The Planning Review, 57(4), 2021, p. 50-67.