

Zeitschrift: Heimatschutz = Patrimoine
Herausgeber: Schweizer Heimatschutz
Band: 73 (1978)
Heft: 3-fr

Artikel: Lex Furgler : les Alpes à l'encan?
Autor: Schatz, Rudolf / Hofmann, Heinz / Sprecher, Dorothée von
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-174741>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 24.04.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Bauland zu verkaufen im Misox - Graubünden

mit seinem bekannt milden Klima. Sowohl der Tessin, als auch verschiedene Wintersportorte sind in wenigen Autominuten erreichbar. Das Misox ist bekannt für seine Ruhe und den ursprünglichen Charakter. Eine Beteiligung durch Ausländer an den Grundstücken ist möglich.

Cama: 14 000 m², geeignet für Ferien-Siedlung.

Grono: 3040 m², geeignet für Wohn- oder Ferienbauten.

Roveredo: 3000 m² bis 5000 m², Nähe Dorfzentrum, Gewerbe- und Wohnzone. 10 Autominuten von Bellinzona TI.

Gelegenheit

Schweiz - Leukerbad

Zu verkaufen 1-Zimmer-Eigentumswohnung, möbliert und vollständig eingerichtet, für 3 Personen für nur Fr. 165 000.-. Grundbucheintrag für Ausländer gewährleistet.

Zu verkaufen in

Cunter/ Savognin

rustikale 2-Zimmer-Dachwohnung, 62 m², plus 8 m² Südbalkon, Cheminée.

Ausländer möglich.

Valbella

Nähe Heidsee, grosszügig möblierte

2-Zimmer-Wohnung

Fr. 157 500.-

mit Erker und sonnigem Balkon
inkl. Geschirr, Bettwäsche etc.

Ausländerbewilligung vorhanden
Finanzierung geregelt

Wohnen im Grünen!

Wohnen in Greppen am See!

Es erwartet Sie die

Ueberbauung Kriesbaumhof

für Ihren Ferien- oder Dauerwohnsitz (Schweizer und Ausländer). Günstige Preise.

Verlangen Sie den Prospekt bei:

Genfersee Montreux- Clarens

Schöne
3½-Zimmer-Wohnung
mit Komfort,
zu verkaufen.

Fr. 153 000.-

Verkauf am Fremden
erlaubt.

Crans-sur-Sierre

Von Privat zu verkaufen mitteleines Chalet, 6 bis 7 Zimmer, hoher Standing, mit viel Charakter. Sichtbalkon, Cheminée, Garage. In Residenzquartier. Freier Verkauf an Ausländer.

Il est grand temps d'intervenir!

Lex Furgler: les Alpes à l'encan?

Nous nous considérons comme un peuple accueillant. Nos quatre langues nationales montrent déjà aux autres la diversité de notre vie étatique. Nous formons un traditionnel axe de passage entre le Nord et le Sud, et sommes étroitement liés au reste du monde par l'économie et la culture. A quoi s'ajoute que notre pays, de tradition touristique, vit dans une large mesure de ses hôtes. Aussi devrions-nous en principe, en tant que Suisses, mener une politique chaleureuse et accueillante à l'égard de tous les hôtes étrangers. Malheureusement, la demande de sol suisse par des étrangers est si grande que nous sommes obligés, dans leur propre intérêt, d'être restrictifs: si cette demande était pleinement satisfaite, la Suisse perdrait tout attrait comme pays de vacances, et perdrait au surplus une bonne partie de son identité. Ni l'une ni l'autre de ces hypothèses ne serait dans l'intérêt de nos hôtes étrangers, pas plus que dans le nôtre. Le Plateau suisse est un des espaces les plus

densément occupés du monde; quant au domaine alpestre, il est certes moins peuplé, mais l'apparence est trompeuse. Si l'on fait abstraction des grandes altitudes, des sommets, des forêts et des lieux dangereux, plus les pentes très escarpées et très ombreuses, *l'espace alpestre restant est en réalité très mesuré*. En d'autres termes, nous avons peu de place; nous avons utilisé cet espace, durant les trente dernières années, de façon démesurée; nous avons plus construit que durant toute notre histoire d'avant 1945, et il n'est pas concevable de continuer à ce rythme. Dans les régions alpestres, *la construction de résidences secondaires a été la ressource principale de l'industrie du bâtiment*. Actuellement, il y a bien 150 000 résidences secondaires en Suisse; on hésite à faire des prévisions, mais il existe des évaluations selon lesquelles on peut compter pour l'an 2000 – à défaut de frein – avec un demi-million de ces résidences. Cela représente un habitat pour une population de 1,5 million d'âmes.

Une pause trompeuse

Pour l'instant, il n'y a aucune raison pour que cette évolution ne se poursuive pas. L'activité dans la construction, pour l'ensemble du pays, a certes marqué le pas, mais quiconque regarde ce qui se passe dans les localités touristiques alpestres constate que le bâtiment s'y porte mieux que jamais; j'ai des chiffres qui prouvent qu'en divers lieux, on a plus construit en

Principe inefficace

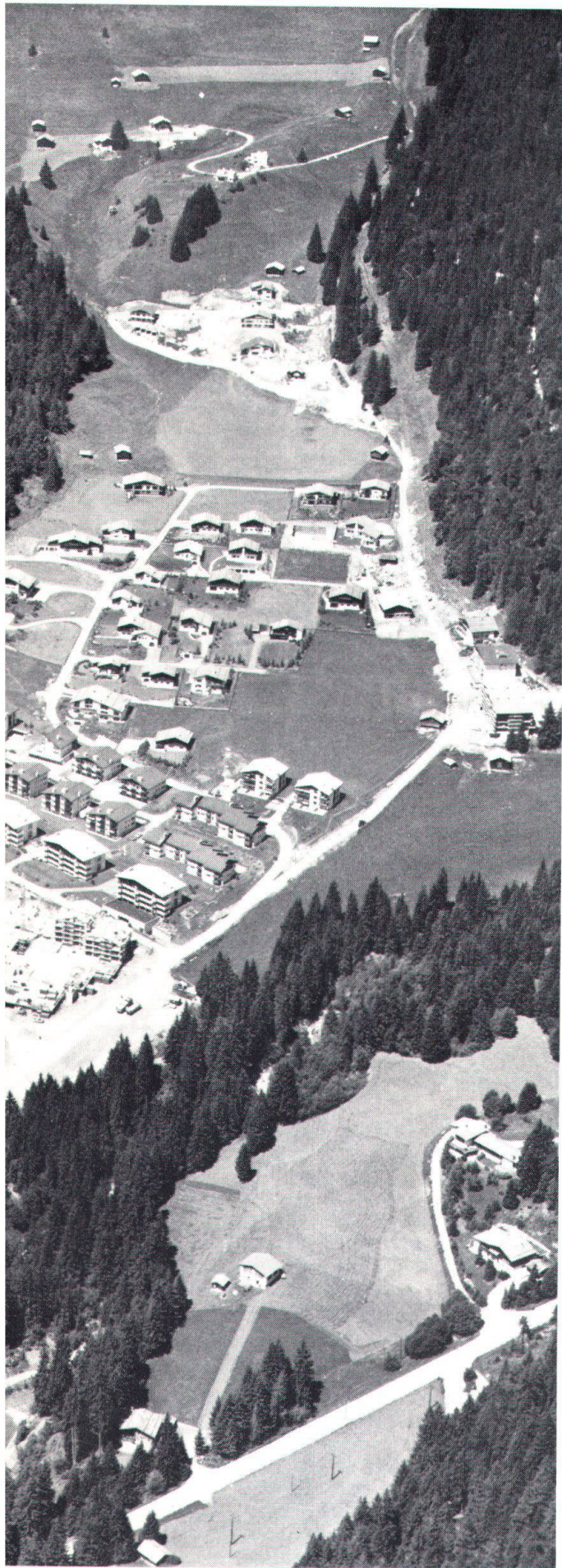
Extrait du premier article (principe) de l'Ordonnance sur l'acquisition d'immeubles dans des lieux à vocation touristique par des personnes domiciliées à l'étranger, du 10 novembre 1976:

¹ Les autorités cantonales de première instance ne peuvent accorder l'autorisation d'acquérir des droits sur des immeubles situés dans des lieux dont l'économie dépend du tourisme que si le développement touristique de ces lieux requiert l'acquisition de résidences secondaires par des personnes domiciliées à l'étranger (art. 6, 2^e al., let. a, ch. 3 AF) et si la propriété foncière en mains étrangères n'y prend pas des proportions considérables (art. 7, 1^{er} al., let. b AF).

² Les lieux à vocation touristique qui ne remplissent pas ces conditions sont soumis au blocage des autorisations.

³ Les exceptions au blocage des autorisations au sens de l'article 4 sont réservées.





1977 qu'en aucune autre année. Dans la *Haute-Engadine*, par exemple, on s'inquiète parce que les possibilités offertes par les zones à bâtir des plans d'extension seront bientôt épuisées.

Quand on parle de l'occupation du sol par des étrangers, il ne faut pas perdre de vue l'étroitesse de l'espace disponible, et l'énormité de la demande qui concerne cet espace dans les régions de montagne. Cette demande provient en grande partie de l'étranger.

De 1961 à 1977, nous avons accordé à des étrangers des autorisations d'achat de biens-fonds pour 8,4 milliards de francs, ce qui correspond à une surface de 4633 hectares. A quoi s'ajoutent les nombreuses affaires clandestines qui n'entrent pas dans les statistiques.

Mais cette évolution ne ralentit pas: le record, en valeur, a été atteint en 1977 avec 1,2 milliard de francs, concernant une surface de 201 ha; là, la statistique n'indique pas quelle est la proportion, en surface, de la propriété par étages. De ces chiffres globaux, la majeure partie concerne les régions alpestres, soit 6 milliards sur les 8,4 cités ci-dessus.

Un problème quantitatif

Comment juger cette situation? D'abord du point de vue de la *protection du paysage*: tout site, si l'on veut en conserver le caractère, a une limite aux possibilités de lotissement, particulièrement basse dans les lieux de détente. Nos stations de vacances ne peuvent donc pas s'étendre démesurément sans compromettre à la longue leur propre existence. Le *professeur Krippendorf*, directeur de la Fédération suisse du tourisme, a plus d'une fois insisté sur cet aspect du problème et prédit des conséquences catastrophiques pour le cas où le problème des résidences secondaires ne serait pas empoigné du point de vue quantitatif. Bien entendu, l'affaire a aussi un aspect qualitatif, et il n'est pas nécessaire que nos erreurs architecturales se poursuivent elles aussi indéfiniment dans le secteur des maisons de vacances. Mais même si nous en arrivons sur ce point à de meilleures solutions, il reste que tout bâtiment prend de la place et que la limite sera tôt ou tard atteinte. Nombre de nos stations sont déjà très près de cette limite. La demande intérieure de résidences secondaires ne peut pas être freinée, pour des raisons de droit constitutionnel; reste la réduction de la demande étrangère, qui est d'autant plus urgente qu'il ne s'agit pas seulement d'habitations.

En effet, le paysage est altéré d'une autre manière encore: le nombre croissant d'hôtes de la parahôtellerie

Les seuls cantons des Grisons, du Tessin, du Valais et de Vaud ont aliéné, de 1961 à 1977, pour 5,2 milliards de francs de terrain à des étrangers, ce qui a souvent entraîné des atteintes de grande étendue dans des sites et lieux de repos qui, eux, ne se multiplient pas. Ainsi à Laax GR, où l'activité du bâtiment ne ralentit point (photo aérienne Comet).

implique une augmentation parallèle des *installations mécaniques de transport* pour les sports d'hiver, auxquelles des régions sont de plus en plus sacrifiées. De plus, l'infrastructure nécessaire aux résidences secondaires (installations touristiques, ravitaillement, épurations de toute espèce, etc.) exige aussi de la place et entrave la protection de la nature. La construction de résidences secondaires est encore un problème quantitatif du fait qu'avec le temps ces nouvelles bâtisses étouffent les villages. On le constate déjà là où les résidences secondaires et les localités traditionnelles se développent ensemble; mais même dans les endroits où l'on a prévu que les résidences secondaires forment un quartier bien distinct, il faut prendre garde qu'à la longue, elles ne forment l'élément principal et ne changent complètement l'aspect d'une vallée.

Points d'interrogation économiques

Dans le domaine économique, de nombreuses questions se posent. Tout d'abord, on justifie la construction de résidences secondaires par la nécessité de promouvoir le tourisme, et *l'on détruit ainsi la base même du tourisme, qui est l'attrait des sites*. Mais il y a aussi des objections plus immédiates et plus concrètes. Ceux qui profitent de la situation sont en premier lieu les possesseurs du sol, et dans de nombreux cas il s'agit de gens qui ont acheté du terrain à bas prix à un paysan du lieu, puis le revendent en faisant une très bonne affaire. Certes, les constructions de résidences secondaires font marcher *les métiers de la construction*; mais ces lotissements sont de plus en plus l'apanage de grosses entreprises du Plateau, aux énormes moyens, et il n'est pas admissible qu'une industrie du bâtiment démesurée devienne un but en soi, alors qu'elle emploie surtout du personnel étranger. C'est aussi, *pour l'économie du pays, une dilapidation de capital* que de construire des bâtisses aussi mal utilisées que les résidences secondaires, dont on sait par expérience qu'elles ne sont occupées que quelques semaines par année. La demande aiguë en terrain concerne en général *les meilleures terres agricoles*, qui constituent la base même de l'économie de montagne; or il est indispensable du point de vue politique, comme du point de vue du tourisme, que les terres alpestres soient cultivées et que leur attrait ne soit pas compromis.

Une *analyse approfondie du rapport coût/utilisation*, pour les résidences secondaires, devrait prendre tous ces éléments en considération. Elle montrerait surtout que dans les seules communes concernées, déjà, les dépenses pour les routes, les conduites, l'épuration des eaux, le déblaiement de la neige, sont extraordinairement élevées; mais il s'y ajouterait l'évaluation des conséquences pour l'ensemble de l'économie: les résidences secondaires impliquent des charges d'infrastructure (épuration des eaux, par exemple) aux-

quelles contribuent la Confédération, les cantons et les communes. Ceux-ci doivent couvrir ces dépenses en recourant à des taxes qui chargent notre économie.

Les dépenses nationales pour le trafic pèsent d'un poids particulier dans l'affaire. Le coût du réseau routier dépend dans une mesure non négligeable du grand développement des résidences secondaires, et l'on doit se demander si ses dimensions, vu la brève durée du trafic supplémentaire qu'elles impliquent, se justifient véritablement.

Enfin, ce secteur de la construction a aussi un effet fâcheux sur le *cours du change*: le 1,2 milliard d'autorisations octroyées en 1977 se traduira certainement par une demande supplémentaire de francs suisses, avec les suites que l'on devine.

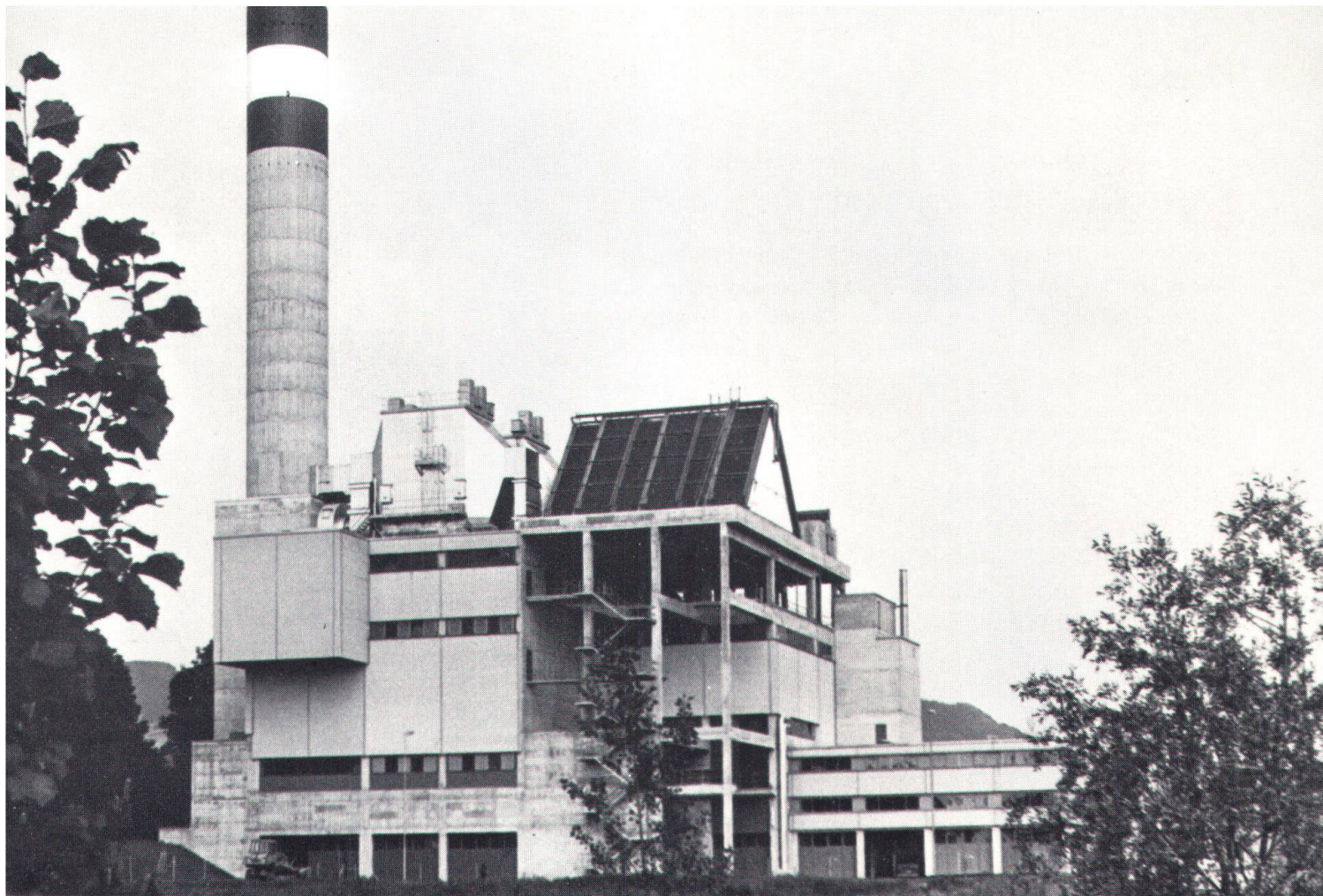
Autocratie communale déguisée

Un soutien raisonnable aux régions de montagne ne peut pas consister à lotir durant les 20 prochaines années l'espace encore disponible, de manière à gagner de l'argent sur le dos des générations futures.

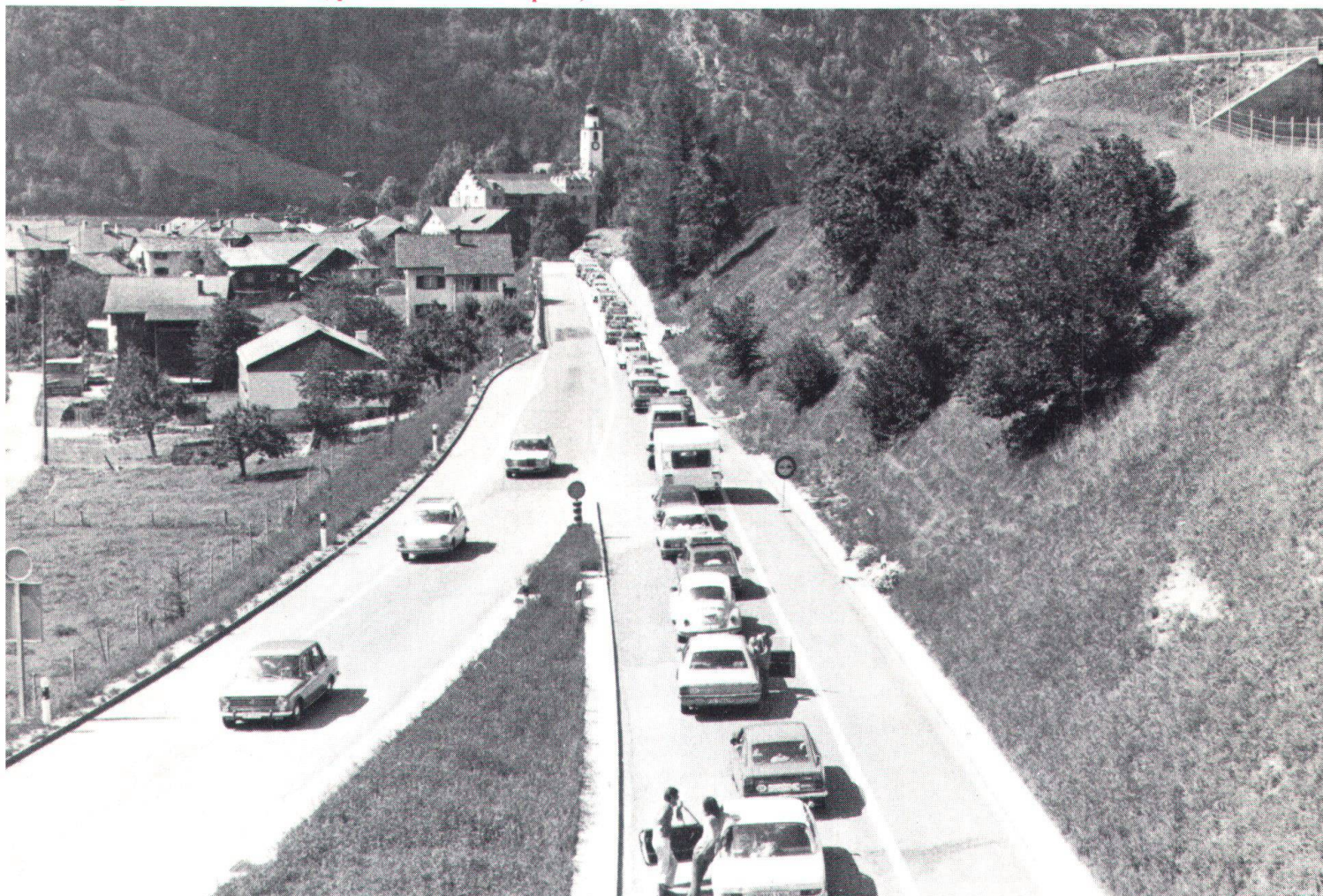
Ces promoteurs de régions de montagne qui jouent ce jeu ne sont rien d'autre que des spéculateurs à courte vue, qui devraient avoir honte de se moquer ainsi de leurs après-venants. On constate d'ailleurs qu'il existe aussi des régions de montagne dont l'attitude est très réservée devant l'évolution en cours: l'Oberland bernois, Uri, le Toggenbourg saint-gallois, mais aussi de nombreuses communes des Grisons, du Tessin, du Valais et du pays de Vaud, deviennent de plus en plus méfiantes. Là où, pendant les saisons d'été et d'hiver, la population locale noyée dans la masse des touristes n'a plus qu'une obscure existence, et ne trouve plus de logements à prix modérés pour elle-même, là où l'on perd toute mesure et où c'est le bailleur de fonds étranger qui dirige la commune, les habitants sont dépossédés de leur petite patrie. La politique prendrait d'ailleurs un autre tour, dans plus d'une commune, si, sous le manteau de *l'autonomie communale*, ne se développaient des formes d'autocratie qui permettent à un seul homme d'exercer une influence déterminante.

«Ordonnance contraire à la loi»

Pour toutes ces raisons, la Suisse a décidé depuis 1961 de *limiter les ventes de terrain aux étrangers et de les soumettre à autorisation*. Du point de vue du droit international, c'est sans nul doute admissible, et les pays étrangers reconnaissent que notre pays se trouve dans une situation spéciale: face à une énorme demande provenant de toute l'Europe centrale, demande qui, étant donné la construction de voies de communication et l'attrait politico-économique de la Suisse, tend à augmenter plutôt qu'à diminuer, s'offre un espace extrêmement restreint. Aussi la volonté d'une limitation existe-t-elle, mais *la loi Furgler*, on le constate à



Le nombre croissant des touristes de la parahôtellerie exige des installations supplémentaires de transport et d'évacuation (routes, monte-pentes, stations d'épuration, élimination des ordures) auxquelles de vastes espaces sont à leur tour sacrifiés, et pour lesquelles la Confédération, les cantons et les communes versent de gros subsides. Elles ne sont pas seulement une bénédiction pour l'économie locale, comme on l'affirme si souvent, mais aussi une lourde charge pour les finances publiques et les contribuables (photo du haut: Künzi; photo du bas: Photopress).



Autorisations de construire

Depuis l'introduction de la loi von Moos (1961), remplacée en 1974 par la loi Furgler, les autorisations suivantes ont été données, dans l'ensemble du pays, pour l'acquisition de biens-fonds par des personnes résidant à l'étranger:

| | Nombre | | Surface en ha | Prix en mio de fr. | |
|-----------|--------|------------------------|------------------|--------------------|------------------------|
| | Total | Propriété par étage | | Total | Propriété par étage |
| 1961 | 1026 | — | 241 | 117 | — |
| 1962 | 1680 | — | 479 | 198 | — |
| 1963 | 1283 | — | 272 | 161 | — |
| 1964 | 1099 | — | 222 | 130 | — |
| 1965 | 1274 | — | 349 | 168 | — |
| 1966 | 1450 | — | 308 | 293 | — |
| 1967 | 1495 | 498 | 202 | 217 | 54 |
| 1968 | 2349 | 1094 | 265 | 366 | 126 |
| 1969 | 2963 | 1431 | 303 | 567 | 168 |
| 1970 | 3448 | 1890 | 296 | 568 | 243 |
| 1971 | 4849 | 3123 | 331 | 755 | 410 |
| 1972 | 3033 | 2050 | 281 | 673 | 313 |
| 1973 | 1593 | 1295 | 216 | 351 | 174 |
| 1974 | 3147 | 2466 | 212 | 759 | 412 |
| 1975 | 2887 | 1938 | 254 | 1013 | 345 |
| 1976 | 3600 | 2511 | 201 | 912 | 468 |
| 1977 | 4173 | 2736 | 201 | 1183 | 549 |
| 1961–1977 | 41349 | 21032 | 4633 | 8431 | 3262 |

De 1967 à 1977, en revanche, les surfaces effectivement passées en mains étrangères s'élèvent à 1000 hectares, pour une valeur de 3,1 milliards de francs (y compris la propriété par étage). Pour 1977, les chiffres correspondants se sont montés à 83 ha (1976: 76), pour une valeur de 439 mio de francs (1976: 591 mio). Tiré de «Die Volkswirtschaft» No 5/78

l'évidence, est un moyen totalement impropre à réaliser cette limitation dans les régions de montagne. Dans les lieux où les biens-fonds en mains étrangères n'ont pas encore atteint une ampleur considérable, les autorisations sont généralement accordées sans autre forme de procès, de sorte qu'on ne saurait parler d'un frein. Et là où la propriété étrangère est considérable, et où d'après l'article 7 de la loi aucune autorisation ne devrait être accordée, on applique une ordonnance du Conseil fédéral prévoyant des exceptions, et si généreusement appliquée que ces exceptions sont devenues la règle.

C'est ainsi que l'an dernier, sur un total de ventes de 1,2 milliard, 400 millions concernent des localités soumises à la limitation! En fait, tout se passe comme si

les ventes étaient possibles aussi dans lesdites localités. Aussi cette ordonnance du Conseil fédéral est-elle à mon sens contraire à la loi. Elle conduit – je le répète – à ce que dans une partie de nos régions touristiques, les autorisations sont accordées sans difficulté, soit parce que ces régions ne sont pas soumises à la limitation, soit parce que les exceptions sont monnaie courante; au total, cela équivaut à l'inefficacité complète de la loi Furgler dans les régions touristiques.

Dans le Tyrol voisin et le Vorarlberg, l'acquisition de biens-fonds par des étrangers, pour des résidences secondaires, est pratiquement impossible. On comprend mal pourquoi le tourisme de ces régions peut se développer à satisfaction sans que la patrie soit mise à l'encan, et que pour la Suisse, où les conditions sont très semblables, c'est impossible... On constate même, dans la majorité des stations autrichiennes, que cette limitation a des effets bénéfiques. Chez ce voisin moins riche que nous, on est apparemment plus disposé à sacrifier un profit immédiat à des objectifs à longue échéance et à des valeurs non matérielles.

La clé est dans les mains du Conseil fédéral

L'administration fédérale est pleinement consciente de cette situation; il ne manque que la volonté politique de changer les choses. Mais cette volonté doit se manifester aujourd'hui même. C'est le Conseil fédéral qui a en mains la clé du problème. Il lui serait possible, par simple voie d'ordonnance, de redéfinir la notion des «proportions considérables», et, par-là, de soumettre dès maintenant des stations touristiques à l'obstacle des autorisations; et il pourrait supprimer les exceptions, conformément à l'esprit de la loi. Point n'est besoin, pour prendre de telles mesures, de la bénédiction du Parlement. Je suis néanmoins convaincu de ce qu'une attitude claire du Conseil fédéral dans cette question serait approuvée de la majorité des Chambres et sans doute de la majorité du peuple suisse. Il est grand temps, aujourd'hui, d'intervenir!

Ruedi Schatz, conseiller national

Confédération et «Lex Furgler»

Une responsabilité qui est avant tout cantonale

Tant que les cantons fixeront des zones à bâtir surdimensionnées, la «Lex Furgler» ne pourra jamais satisfaire pleinement à la sauvegarde de vastes espaces de détente à l'abri du lotissement. Voilà ce qu'on pense au Département fédéral de la justice et de la police, qui est d'ailleurs chargé d'élaborer des mesures légales plus efficaces. M. Heinz Hofmann, juriste à la Division fédérale de la justice, étudie de plus près la question dans les lignes qui suivent.

Quand des promoteurs immobiliers édifient des bâtiments avant-gardistes ou d'insolites lotissements géants dans un site jusqu'alors intact, les esprits s'échauffent aussitôt au gré d'intérêts contradictoires: d'une part, le développement touristique, la création d'occasions de travail pour la population locale, et le désir de gain de certains particuliers; d'autre part, la sauvegarde de l'intégrité du site, à l'exclusion de toute atteinte à l'environnement. Si, au surplus, les lotissements doivent surtout servir les intérêts des étrangers, qu'il s'agisse de l'acquisition de résidences secondaires ou d'une participation à l'exploitation hôtelière, des voix s'élèvent bientôt pour réclamer un frein à la vente de biens-fonds à des personnes domiciliées hors du pays. Il sied, comme l'a pertinemment relevé le professeur J. Krippendorf, de faire face au danger que les lieux de tourisme ne deviennent d'immenses «machines à loisirs» qu'on découvre, qu'on munit d'une infrastructure et qu'on exploite pour, finalement, selon la tactique de la «terre brûlée», les abandonner quand ils ont suffisamment servi. Mais il faut considérer aussi – comme le répètent en Suisse romande les avocats du développement – que «le tourisme ne peut pas vivre sans touristes», et qu'il représente pour notre pays un de ses plus importants apports de devises.

Règles et exceptions

L'arrêté fédéral du 23 mars 1961/21 mars 1973 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger (abréviation: AF) cherche à tenir compte des intérêts en présence par un système d'autorisations limitées. Les personnes de l'étranger ont droit à une

autorisation dans les localités dont l'économie dépend du tourisme et qui ont besoin d'un apport d'hôtes pour se développer, en particulier dans les régions de montagne (art. 6, par. 2, al. a, ch. 3 AF); mais dès que la propriété foncière en mains étrangères atteint une ampleur considérable, les localités touristiques sont soumises au régime de l'autorisation, et celle-ci doit être refusée (art. 7, par. 1, al. b, AF).

En dérogation du principe qui vient d'être mentionné, l'Ordonnance du 10 novembre 1976 sur l'acquisition d'immeubles dans les lieux à vocation touristique par des personnes domiciliées à l'étranger prévoit des exceptions, jusqu'à 65 à 75% de la valeur totale de la propriété par étages dans la parahôtellerie, et jusqu'à 100% quand il s'agit du nouveau système des hôtels où l'on achète des appartements.

Un instrument de politique foncière

Ce régime des exceptions ou, comme on dit, des autorisations globales, se distingue de celui des autorisations individuelles ordinaires, principalement par le fait que le promoteur immobilier doit remplir des conditions plus strictes en matière de police des constructions, d'aménagement du territoire, de protection des eaux, de protection de la nature et du patrimoine, ainsi qu'en matière de financement. Il faut cependant relever que l'AF n'est pas un instrument apte à contenir les lotissements qui défigurent les sites. Lors de la prolongation de validité de l'AF pour cinq ans (session parlementaire du printemps 1977), le conseiller fédéral Furgler a fait remarquer devant le Conseil national que cette loi était un instrument de politique foncière et ne pouvait pas être abusivement utilisé, en dérogation au droit cantonal, pour prendre par voie détournée des mesures de police des constructions, sous l'unique prétexte que le maître de l'ouvrage le vendait à un étranger. Une bâtisse non adaptée à une localité ou un

Le conseiller fédéral Furgler au Conseil national: «L'arrêté fédéral sur l'acquisition de biens-fonds par des personnes domiciliées à l'étranger est un instrument de politique du sol, et, comme tel, il est inefficace contre l'enlaidissement du paysage par les lotissements» (Photopress).



site est toujours choquante, indépendamment de la personne à qui elle appartient (Bulletin officiel, Conseil national, p. 166).

La responsabilité du développement des lieux à vocation touristique, tant en matière de volume que de rythme de la construction, est donc du *ressort cantonal*. Tant que les zones à bâtir seront d'une surface exagérée et que la valeur qualitative d'une localité touristique ne passera pas avant son développement quantitatif, l'AF ne pourra jamais satisfaire pleinement à la sauvegarde de grands espaces intacts. A ceux qui critiquent le fait que le régime des exceptions enlève toute sa substance à l'AF, il faut rappeler l'arrêt du Tribunal fédéral qui déclare que l'ordonnance de 1976 est conforme au droit fédéral et n'outrepasse pas les limites de la délégation de compétence aux cantons qui découle de l'AF (ATF 102 Ib 26).

On demande des améliorations

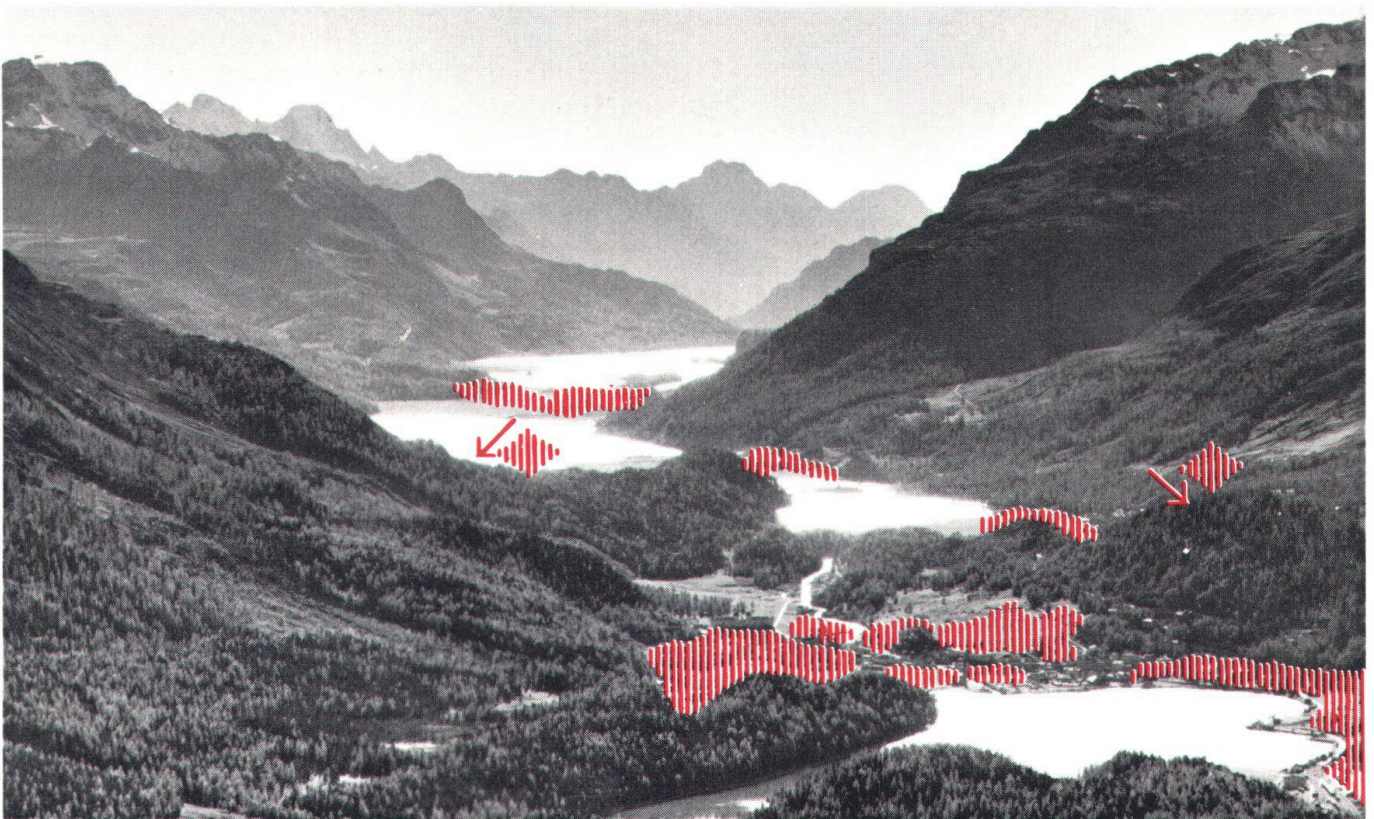
La validité de l'AF a donc été prolongée par les Chambres jusqu'à fin 1982. Bien que l'on fût conscient que cette loi était imparfaite – trop souple pour les uns,

trop stricte aux yeux des autres –, nulle retouche n'y a été apportée. Le Parlement a toutefois demandé que, durant ces cinq ans, *une nouvelle loi soit élaborée*, qui devra chercher à concilier de façon satisfaisante «l'interventionnisme d'Etat» et le principe du «laisser faire, laisser passer». Vu la longueur des procédures légales et en considération du fait, statistiquement établi, qu'une tendance croissante se manifeste à la vente de biens-fonds à des personnes domiciliées à l'étranger, le *conseiller national Muheim* a déposé le 9 mars 1978 une motion qui, entre autres, exige le renforcement des conditions d'octroi des autorisations dans les lieux à vocation touristique, afin de rendre à l'AF son caractère de frein efficace.

Reste à signaler que le Conseil fédéral, à fin 1978 déjà et dans la perspective de la prolongation de validité de l'ordonnance, devra étudier ses rapports avec le marché de la construction et du logement (art. 7, par. 2 AF). Devrait alors être au premier plan la question de savoir si, indépendamment de la future révision de l'AF, certaines *mesures préalables* ne devraient pas être prises pour contenir les ventes de biens-fonds aux étrangers dans les lieux à vocation touristique.

Heinz Hofmann

Même le paysage des lacs engadinois, d'importance européenne, n'a pas été épargné par l'activité incessante du bâtiment. Les hachures indiquent ici les nouveaux lotissements des vingt dernières années. Les résidences secondaires pour étrangers y ont une large part. Cela va-t-il continuer?





Bien qu'à Montana-Crans, par exemple (photo aérienne Comet), une petite moitié seulement des lits disponibles aient été occupés durant l'été dernier, et que les innombrables résidences secondaires restent vides au moins dix mois par an, les «affaires» fleurissent dans d'autres communes valaisannes comme au temps de la grande prospérité. C'est ainsi que l'an dernier les autorisations d'achat de terrains et d'appartements par des étrangers ont été de 50 pour Loèche-les-Bains, de 82 pour Randogne, et même de 144 pour Nendaz.

Qu'en disent les Communes intéressées?

Bâtiment: comme dans les «belles années»...

Depuis l'entrée en vigueur de l'«Ordonnance sur l'acquisition d'immeubles dans des lieux à vocation touristique par des personnes domiciliées à l'étranger», quelques années ont passé. Quelles sont ses conséquences pour les communes? Comment y est-elle interprétée et quels sont ses effets sur la planification, l'activité du bâtiment et la procédure communale d'autorisation?

Le lecteur en jugera par lui-même au vu des réponses, citées ci-après, de représentants communaux compétents, à qui les questions ci-dessus ont été posées par téléphone.

Infrastructure pour rien?

Beatenberg (Oberland bernois)

La commune de *Beatenberg*, sur la rive droite du lac de Thoue (1300 habitants), a été soumise le 1^{er} septembre 1977 à la limitation des autorisations. Jusqu'à ce moment-là, tout achat de terrain non suspect de spéculation était possible, et cela d'autant plus que le plan de zonage en préparation n'a pas encore été approuvé. L'activité du bâtiment (on construit surtout des maisons familiales) reste très considérable depuis l'ordonnance d'application de la loi Furgler. La Commune craint cependant que la limitation ne porte préjudice aux métiers du bâtiment, une des principales branches de l'économie locale, et regrette un peu que des subventions cantonales et fédérales aient été investies

dans l'infrastructure. Elle entend se plaindre auprès de la Confédération de cet «injuste étranglement» d'une commune économiquement faible et encore fortement obérée. La proportion entre Suisses et étrangers est de 5 à 1 (ce qui n'a rien d'exagéré, estime-t-on en haut lieu).

La demande ne ralentit pas

Flims et Laax (Grisons)

Flims continue à construire, ainsi que chacun peut le constater, depuis 1973, et même à construire beaucoup ces deux dernières années. Comme les étrangers sont exclus de l'acquisition directe de terrains, la demande d'appartements est très forte de leur part. Avec un pourcentage de 45%, cette demande est satisfaite. La construction de maisons familiales perd dès lors de son importance. Un règlement de construction de 1968 a été modifié en 1976, précisément en considération de travaux d'infrastructure tels que nouvelles routes, canalisations, station d'épuration des eaux. A

Laax, la situation est très semblable. Là aussi l'activité du bâtiment s'est fortement développée. La moitié des appartements en propriété, construits par la Société immobilière suisse, sont en mains étrangères. Les autorisations de ventes à des étrangers dépendent là aussi des services du registre foncier.

Pas trace de récession

Loèche-les-Bains (Valais)

Dans la commune valaisanne de *Loèche-les-Bains*, l'activité du bâtiment n'a nullement diminué depuis l'ordonnance. Après quelques années de relative récession, elle est aussi importante que durant les années soixante. D'ailleurs, avant l'ordonnance, Loèche



n'était guère fréquentée par les étrangers et, aujourd'hui encore, cette station de cure a 80% d'hôtes suisses. Avant le règlement de construction de 1968, Loèche-les-Bains s'en tenait déjà au principe que la part étrangère à la propriété du sol ne doit pas excéder 10%. Depuis l'entrée en vigueur de la loi Furgler – dont la procédure est compliquée –, aucune autorisation n'a plus été octroyée à des étrangers.

Pas de réponse = réponse?

Lugano (Tessin)

Nos efforts pour toucher à *Lugano* les services compétents dans l'octroi des autorisations de construire, et apprendre comment cette ville méridionale applique l'ordonnance, sont restés infructueux malgré de nombreuses tentatives. On est tenté de considérer ce comportement comme une sorte de réponse...

Un paradis fiscal

Meggen (Lucerne)

Meggen est situé dans l'arrière-pays de la capitale lucernoise et, grâce à sa proximité, est devenu un endroit attrayant et facilement accessible pour se mettre au vert. Comme cette commune n'est pas précisément un lieu de vacances, les résidences secondaires y font défaut. En lieu et place, l'industrie du bâtiment se consacre à la construction de villas durablement habitées,

Les autres cantons montagnards montrent qu'on peut vivre tout aussi bien quand les choses se passent autrement. De 1961 à 1977, Uri, Schwytz, Obwald, Nidwald, Glaris, Fribourg, les Rhodes-Intérieures et Berne n'ont vendu au total qu'un dixième de ce qu'ont aliéné les Grisons, le Tessin, le Valais et Vaud (photo Sigriswil BE, O.N.S.T.).

sans être lésée dans ses intérêts par l'ordonnance. Meggen a depuis 1936 un règlement de construction qui a été révisé en 1977 et a prévu une capacité de quelque 7000 habitants. Pour l'instant, on en est à 5000, le rapport Suisses-étrangers étant de 10 à 1. Comme cette commune compte parmi les plus favorables de Suisse au point de vue fiscal, les étrangers sont disposés, après comme devant, à remplir toutes les formalités et obligations requises pour l'acquisition de terrains.

Limite critique de 49%

Vals (Grisons)

Le moderne lotissement de *Vals* (commune montagnarde de 1100 habitants), séparé de l'ancien village et réalisé en 1963–1969 avant l'ordonnance, est un en-

Suite page 12

Crise de l'application des lois – crise d'esprit

Par l'exemple de l'application qui est faite de la Lex Furgler, on s'aperçoit aisément que les intentions mûrement pesées du législateur, qui au surplus s'appuient sur l'approbation manifeste d'une forte majorité populaire, se heurtent dans la pratique à des obstacles quasi infranchissables. Même l'élimination des évidentes faiblesses de la loi von Moos, qui a précédé la loi actuelle, n'a pas extirpé le mal à sa racine. L'étendue de la législation fédérale ne suffit tout simplement pas à surmonter les obstinations et les empiètements qui se manifestent sur le plan régional, cantonal ou local. Ces manifestations d'indépendance sont malheureusement à l'ordre du jour, et l'on constate que c'est toujours dans les mêmes cantons qu'elles se produisent. Chaque fois, on invoque à leur sujet la souveraineté cantonale et le fédéralisme.

Ceux-ci sont bien mal arrangés, quand ils servent à justifier des intérêts particuliers; cette souveraineté est un tabou si largement utilisé, qu'elle sert d'alibi aux actes qui dérogent à la législation fédérale; mais cette susceptibilité tombe brusquement lorsqu'il s'agit de réclamer des prestations financières à la Confédération. Cela peut conduire à des situations ridicules: la Confédération accorde par exemple des subventions pour des améliorations foncières, ainsi que pour la construction de chemins et de routes forestières. Quand ceux-ci sont réalisés, ils servent aussitôt de point de départ à la construction de logements qui ne répondent pas à un véritable besoin, mais à des visées spéculatives. Ensuite, cette superproduction spéculative est «logiquement» vendue, à l'enseigne des clauses d'exception de la Lex Furgler et de son ordonnance d'application, à des étrangers, car la demande indigène n'est pas suffisante. Tout récemment, il est arrivé couramment que de telles combines soient légitimées par la garantie de nouveaux emplois. Voilà un argument mensonger qui, à la limite, aurait comme conséquence le lotissement de la surface totale du pays...

Nous sommes fiers de notre structure démocratique où les décisions sont prises à divers échelons. Elle contient le pouvoir central dans certaines limites, mais il arrive souvent aussi qu'elle le paralyse, surtout parce que, lorsqu'on pèse les intérêts en présence, les motifs purement économiques triomphent toujours des arguments qui relèvent d'un idéal. Sous de telles influences, la pratique du défrichement,

pourtant fort bien réglée, n'est pas à l'abri des abus, et innombrables sont les tentatives de tourner les dispositions de la loi fédérale sur la protection des eaux qui touchent à l'aménagement du territoire. Rappelons-nous les buts définis par l'article constitutionnel sur la protection de l'environnement – protection de l'homme et de son environnement naturel – et confrontons-les avec le second projet de loi d'application: on verra alors une fois de plus le fossé qui sépare l'intention première, approuvée par le peuple et les cantons avec une unanimité impressionnante, et ce que l'on nomme, par euphémisme, un projet politiquement et économiquement admissible.

Du point de vue de la protection du patrimoine, de la nature, du paysage et de l'environnement, ces considérations sont évidemment affligeantes; mais il faut encore souligner qu'elles ne sont pas valables seulement pour ce domaine. On a constaté par exemple que l'application de la loi sur l'assurance-invalidité diffère d'un canton à l'autre. Cette diversité dans le traitement des cas individuels a maintenant éveillé l'attention de Berne et suscité une enquête qui devra établir comment il se fait que dans certains cantons la rente d'invalidité soit de 50% plus élevée que dans d'autres. Même l'argument des grosses différences de charge fiscale ne nous semble pas justifié, car il confirme que l'insuffisante application des lois est une des faiblesses de notre système politique.

Parviendra-t-on à y remédier? Cela ne sera le cas que si l'intérêt général, qui doit primer, n'est pas soumis aux intérêts particuliers. Mais cela présuppose que la législation soit rédigée de façon qu'il soit impossible d'en mésuser. La faiblesse principale de la loi Furgler, par exemple, réside dans le fait qu'une application rigoureuse et conforme à son but est rendue impossible par toute une série d'exceptions. Par une pratique du fait accompli, on peut sans cesse créer des situations qui justifient l'usage des clauses d'exception. En dernier ressort, la crise d'application des lois est le déplorable produit d'un état d'esprit qui, en une douteuse course au mieux-être matériel, a établi une échelle des valeurs où les buts immatériels sont classés dans les «divers». Si nous voulons changer de façon décisive cette déplaisante situation, il nous faut faire en sorte que s'impose un nouvel ordre de valeurs!

Léo Schmid

semble d'établissements de cure placé à l'entrée du village et comprenant un hôtel, dont la propriété est à 80% en mains étrangères. Pour les prochaines ventes à des étrangers, la procédure reste inchangée: la Commune informe et conseille, le service du registre foncier décide en dernier ressort. Vals s'efforce, comme on le fait par exemple à *Valbella/Lenzerheide*, de ne pas dépasser 49% de part étrangère. L'endroit dispose d'assez peu de terrain à bâtir et, avant la loi Furgler, pratiquait une politique restrictive des constructions. Ce que l'on construit actuellement, conformément à de strictes prescriptions, ce sont des maisons familiales de bonnes proportions et à toitures de pierres, qui sont surtout construites ou achetées par des autochtones. L'activité du bâtiment se poursuit normalement.

Trop de propriété par étages

Wildhaus (St-Gall)

A *Wildhaus*, dans le Toggenbourg, les demandes de terrains ou de maisons par des étrangers restent très nombreuses (la commune est une des plus favorables du canton au point de vue fiscal). Mais, depuis 1975, elles ne sont pratiquement plus prises en considération. Les autorisations de construire accordées aux 50 étrangers (sur une population de 1200 habitants) l'ont été avant l'entrée en vigueur de la loi Furgler. Après les années de récession, l'activité du bâtiment a bien repris, et là encore dans le secteur des maisons familiales surtout. Ce qui donne quelques soucis depuis l'ordonnance fédérale, c'est la vente d'appartements. Le plan de zones date de 1972 et n'a pas été modifié depuis lors, parce qu'on entend donner la priorité au maintien de surfaces cultivées.

Zones supplémentaires

Aeschi (Berne)

Bien qu'*Aeschi sur Spiez*, du fait de la proximité d'importantes installations militaires, ait un statut spécial, cette station touristique connaît depuis longtemps une grande activité de la construction, soit pour des bâtiments publics, soit dans le secteur des résidences secondaires (ici des chalets), sans souci de l'ordonnance fédérale. Les demandes d'étrangers sont d'ailleurs généralement refusées par le Département cantonal de la justice et de la police. Un élément d'équilibre, à Aeschi, est le grand intérêt marqué par les citoyens suisses. C'est ainsi que la loi sur les constructions approuvée en 1975 a été déjà deux fois modifiée, pour créer des zones supplémentaires de maisons de vacances. La part des étrangers n'est que de 1%. La loi Furgler n'a touché en rien le ménage communal; les résultats des comptes de l'an dernier sont si réjouissants qu'une baisse des impôts est proposée.

Effets divers

Nendaz et Champéry (Valais)

Le nombre d'habitants de la commune entière de *Nendaz* est de 4000; Haute-Nendaz seule en a 1000. L'endroit est soumis à la limitation depuis l'introduction de la loi Furgler. L'activité du bâtiment n'en a pas moins doublé depuis lors, les étrangers représentant 60%. La construction comprend 40% de chalets et 60% d'appartements en propriété. L'ordonnance n'a guère d'inconvénients pour Haute-Nendaz, mais on a quelques soucis pour le développement des petits villages d'alentour, encore intacts, qui ne sont pas soumis au contingentement et où les étrangers – principalement des Hollandais, des Belges et des Allemands – sont attirés.

La situation de *Champéry* apparaît différente. Là, depuis l'ordonnance de limitation, la crise du bâtiment est sensible, ce qui a eu notamment pour conséquence une forte hausse des impôts. A *Champéry*, la part étrangère à la propriété foncière est de 75%.

Dorothee von Sprecher

En tant que zone verte, château d'eau et espace de détente du Mendrisiotto, la région du Monte Generoso tient un rôle irremplaçable (photo: Della Casa).

