

Rapport et avant-projet

concernant

l'abrogation de la loi fédérale sur

l'acquisition d'immeubles par des

personnes à l'étranger

Document de consultation

octobre 2005

Condensé

La loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger doit être abrogée. Elle ne paraît plus nécessaire de nos jours. Le risque de l'emprise étrangère sur le sol indigène contre laquelle la loi devait lutter est devenu tout au plus ponctuel. Une forte demande étrangère n'existe que par rapport aux logements de vacances et peu de sites touristiques s'en trouvent touchés. Le champ d'application de la loi a été fortement restreint au fil du temps. En principe, il ne comprend actuellement que l'acquisition de logements de vacances et d'habitations non utilisées par le propriétaire. Des personnes à l'étranger peuvent depuis quelque temps déjà acquérir sans autorisation des immeubles utilisés à titre d'établissement stable, même si elles n'exercent elles-mêmes pas d'activité lucrative dans ceux-ci.

Après l'abrogation de la loi, les personnes à l'étranger pourront, dans le cadre de l'ordre juridique, acquérir des immeubles de manière illimitée, également comme simple placement de capitaux. L'abrogation peut donc donner des impulsions économiques importantes au plan national, ce qui est souhaitable dans la période actuelle marquée par une économie faible. Des investissements étrangers directs dans la construction de logements peuvent créer ou maintenir des places de travail et augmenter l'offre en appartements à louer qui se fait rare à beaucoup d'endroits.

C'est avant tout la construction de logements de vacances qui est au cœur des débats politiques. Dans certaines régions, elle a atteint un niveau qui suscite quelques craintes. La faible intensité d'utilisation qui touche surtout les logements de vacances qui ne sont pas loués régulièrement, ainsi que le grand effort à fournir au plan des infrastructures qui doivent être adaptées à quelques périodes de pointe, se heurtent au postulat constitutionnel de l'utilisation judicieuse et mesurée du sol. Mais le fait que les logements de vacances se trouvent en mains suisses ou étrangères ne joue aucun rôle. C'est pourquoi des mesures relevant du droit de l'aménagement du territoire sont davantage appropriées pour résoudre ce problème que le traitement spécial des personnes à l'étranger. Un avant-projet correspondant, accompagné d'un rapport relatif à une modification de la loi sur l'aménagement du territoire, est mis en consultation conjointement avec le présent rapport.

1 **Partie générale**

1.1 **Bases légales antérieures à 1983**

L'acquisition d'immeubles en Suisse par des personnes à l'étranger s'est développée après la deuxième guerre mondiale à un tel point qu'elle a été soumise à autorisation par un arrêté fédéral du 23 mars 1961¹ (Lex von Moos) dont la validité était limitée à cinq ans et qui entraînait en vigueur le 1^{er} avril 1961. La Confédération n'avait pas de pouvoir particulier de surveillance. Cet arrêté fédéral a été prolongé à deux reprises pour une durée de cinq ans, et certaines dispositions ont été rendues plus rigoureuses².

De graves perturbations de l'ordre monétaire international ont obligé le Conseil fédéral d'interdire en principe également le placement de fonds étrangers dans des immeubles suisses au moyen d'un arrêté du Conseil fédéral relevant du droit d'urgence du 26 juin 1972 (Lex Celio)³. Cette interdiction ne touchait notamment pas l'acquisition d'immeubles à des fins d'exercice d'une industrie. En plus, il était possible d'accorder des autorisations exceptionnelles pour l'acquisition de logements de vacances dans des cas de rigueur. Après la stabilisation de la situation monétaire, l'arrêté du Conseil fédéral motivé par la politique monétaire a été abrogé avec effet au 31 janvier 1974.

Au cours de l'année 1971, le nombre d'autorisations a fortement augmenté bien que la Lex von Moos eût été rendue plus incisive dans le contexte des arrêtés de prorogation. Le Conseil fédéral a donc chargé le Département fédéral de justice et police de préparer une révision globale. Le Parlement a adopté le projet du Conseil fédéral en date du 21 mars 1973⁴. Pour l'essentiel, ce projet a entraîné une saisie plus stricte des actes tendant à éluder la loi, des conditions plus sévères pour l'acquisition de logements de vacances et d'appartements dans des appartohôtels (c'est-à-dire des logements de vacances qui doivent pendant un certain temps être mis à disposition de l'hôtelier pour une exploitation hôtelière) et le renforcement de la surveillance fédérale, sous forme d'un droit de recours de l'administration fédérale à l'encontre également des décisions émanant des autorités cantonales de première instance. L'arrêté fédéral révisé (Lex Furgler) a été mis en vigueur le 1^{er} février 1974 et prorogé à deux reprises pour une durée de cinq et de deux ans⁵.

1 Arrêté fédéral du 23 mars 1961 instituant le régime d'autorisation pour l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger; RO 1961 209, FF 1960 II 1253
2 RO 1965 1252, 1970 1195; FF 1964 II 1293, 1969 II 1393

3 Arrêté du Conseil fédéral du 26 juin 1972 interdisant le placement de fonds étrangers dans des immeubles en Suisse (Lex Celio); RO 1972 1074, voir également FF 1972 II 367
4 RO 1974 83, FF 1972 II 1237

5 RO 1977 1689, 1982 1914; FF 1977 I 49, 1982 I 1069

1.2 La loi actuelle de 1983

1.2.1 But et caractéristiques de la loi

Le 16 décembre 1983, le Parlement a décidé de transformer l'arrêté fédéral de 1961, prorogé à plusieurs reprises, en une loi fédérale à validité illimitée (Lex Friedrich). Cette loi est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1985⁶.

La loi a pour but de limiter l'acquisition d'immeubles en Suisse par des personnes à l'étranger afin d'empêcher l'emprise étrangère sur le sol indigène. Elle repose sur les pierre angulaires suivantes:

- acquisition libre de la propriété foncière pour des étrangers établis, à l'exception des propriétés situées à proximité d'ouvrages militaires importants;
- obligation d'obtenir une autorisation pour l'acquisition d'une résidence principale par des étrangers domiciliés en Suisse;
- système d'autorisation et de contingentement pour l'acquisition de logements de vacances et de quote-parts afférentes aux logements dans des appartements;
- obligation d'obtenir une autorisation pour l'acquisition d'immeubles servant à exercer une activité économique de l'entreprise de l'acquéreur (c'est-à-dire d'immeubles dits d'établissements stables);
- interdiction du simple placement de capitaux en immeubles (excepté dans les domaines de la prévoyance professionnelle, des assurances, de la construction de logements à caractère social et de parts de fonds immobiliers faisant l'objet d'un marché régulier).

L'octroi de l'autorisation relève de la compétence de l'autorité du canton de situation de l'immeuble. L'autorisation ne peut être accordée que pour des motifs prévus par la loi et, le cas échéant, par le droit cantonal.

1.2.2 L'acquisition de logements de vacances

D'après la Lex Friedrich, toutes les autorisations pour les logements de vacances et les quote-parts afférentes aux logements dans des appartements doivent être imputées au contingent cantonal. Les unités non utilisées par un canton peuvent être transférées sur l'année suivante. Dans l'annexe 1 à l'ordonnance du 1^{er} octobre 1984⁷, le Conseil fédéral avait arrêté pour les années 1985 et 1986 un contingent de 2000 unités par année au plan national. Par la suite, on a prévu 1800 unités par année pour 1987 et 1988⁸, 1600 unités par année pour 1989 et 1990⁹ et 1420 unités par année pour 1991 et 1992¹⁰ afin de tenir compte de l'article 11 de la loi qui exigeait une réduction par étapes des contingents. Pour les années 1993 à 2002, le Conseil fédéral

⁶ Loi fédérale du 16 décembre 1983 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger; LFAIE, RS **211.412.41**; RO **1984** 1148, FF **1981** III 553

⁷ Ordonnance du 1^{er} octobre 1984 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger; OAIE, RS **211.412.411**; RO **1984** 1164

⁸ RO **1986** 1566

⁹ RO **1988** 1998

¹⁰ RO **1990** 1880

a renoncé à une nouvelle réduction du chiffre maximal en raison de la situation économique tendue en Suisse qui touchait en particulier également le secteur de la construction. En 1996, le Conseil fédéral a complété l'article 9 de l'ordonnance en ce sens que les unités du contingent non utilisées par un canton jusqu'à la fin du mois d'octobre de l'année suivante pouvaient être transférées sur les cantons qui avaient déjà épuisé leur contingent de l'année en cours à ce moment-là¹¹. La répartition intercantonale du contingent national n'a, par contre, pas subi de modifications. Cette mesure a permis de faire face largement à la demande de logements de vacances qui se faisait très pressante dans les cantons du Valais, du Tessin et de Vaud sans dépasser le nombre total annuel fixé au plan national pour les unités du contingent.

1.2.3 La modification légale de 1997

Le 30 avril 1997, le Parlement a décidé, dans le cadre du programme dit d'investissement portant sur des mesures de politique conjoncturelle¹², d'offrir aux investisseurs étrangers, par une modification limitée de la Lex Friedrich, la possibilité de créer de nouvelles entreprises de production et de services et d'acquérir les immeubles utilisés dans ce but. Cette modification (Lex Koller) est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1997¹³. Depuis cette date, les personnes à l'étranger peuvent acquérir sans autorisation des immeubles servant à l'exercice d'une activité économique d'une entreprise non seulement pour les utiliser pour leur propre entreprise, mais également pour les louer ou les affermer à des tiers, et donc les acquérir en tant que simple placement de capitaux (art. 2, al. 2, let. a). L'acquisition d'une résidence principale, c'est-à-dire d'un logement utilisé par un étranger à son lieu de domicile suisse, a également été libérée de l'assujettissement à l'autorisation (art. 2, al. 2, let. b). Simultanément, les dispositions relatives à la sécurité militaire ont été abrogées.

1.2.4 Effets de l'Accord sur la libre circulation passé avec la Communauté Européenne en 1999 et de l'Accord amendant la Convention instituant l'AELE de 2001

La Lex Koller a été adaptée le 8 octobre 1999 à l'Accord du 21 juin 1999 entre d'une part, la Confédération suisse et, d'autre part, la Communauté Européenne et ses Etats membres sur la libre circulation des personnes¹⁴ et le 14 décembre 2001 à la modification du 21 juin 2001 apportée à la Convention instituant l'Association Européenne de Libre Echange (AELE)¹⁵. Ces modifications sont entrées en vigueur le 1^{er} juin 2002. De ce fait, les ressortissants des Etats membres de la CE et de l'AELE domiciliés en Suisse sont libérés de l'assujettissement à autorisation pour toute acquisition immobilière (art. 5, al. 1, let. a), de même que les ressortissants des Etats membres de la CE et de l'AELE en tant que frontaliers pour l'acquisition d'une résidence secondaire dans la région de leur lieu de travail (art. 7, let. j). Il n'était pas

¹¹ RO 1996 2117

¹² FF 1997 II 1115, en particulier 1141 et 1160

¹³ RO 1997 2086

¹⁴ RO 2002 701, FF 1999 5440

¹⁵ RO 2002 685, FF 2001 4729

nécessaire de procéder à d'autres adaptations, notamment pas dans le domaine des logements de vacances.

1.2.5 Les modifications légales de 2002 et 2004

Le 22 mars 2002, le Parlement a décidé, lors de la réalisation d'une initiative parlementaire, tout d'abord un allègement dans le domaine des logements de vacances sans pour autant mettre en question le système des autorisations et contingents¹⁶. Cette modification est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2002. Les transferts de logements de vacances sont certes restés soumis à autorisation, mais ils ne sont plus régis par le contingentement, pour autant que l'aliénateur ait déjà été mis au bénéfice d'une autorisation d'acquérir le logement de vacances (art. 9, al. 4, let. a). Les cas dits de rigueur (art. 8, al. 3) ne sont pas non plus soumis au contingentement. C'est ainsi que se libèrent des unités du contingent pour les aliénations de logements de vacances par des Suisses à des étrangers. Ceci n'a toutefois une portée pratique que pour le canton du Valais qui est actuellement le seul à épuiser toujours entièrement son contingent, y compris le contingent supplémentaire (art. 9, al. 3, ss de l'ordonnance). Simultanément, l'obligation faite au Conseil fédéral à l'article 11, alinéa 2, de la loi d'abaisser successivement le nombre total des contingents annuel d'autorisations pour les logements de vacances a été abrogée et remplacée par une limite supérieure de 1500 unités dans le cadre de laquelle le Conseil fédéral détermine les contingents cantonaux. Ce dernier a fixé par la suite le nombre annuel maximal au plan national à 1400 unités¹⁷, ce qui représente en fait une petite augmentation par rapport au chiffre maximal antérieur de 1420 unités puisque les aliénations entre étrangers et les cas de rigueur ne sont plus imputés sur le contingent.

Un dernier assouplissement de la Lex Koller a été décidé par le Parlement le 8 octobre 2004¹⁸. C'est principalement l'acquisition de parts de sociétés immobilières cotées en bourse en Suisse par des personnes à l'étranger (art. 4, al. 1, let. e) qui a été exceptée du régime d'autorisation. En outre, les acquéreurs qui étaient déjà copropriétaires ou propriétaires communs d'un immeuble ont été libérés de l'obligation d'obtenir une autorisation pour acquérir des parts supplémentaires de cet immeuble, et les héritiers institués ayant un intérêt digne de protection par rapport à l'immeuble hérité ont été libérés de l'obligation d'aliéner (art. 7, let. c, et art. 8, al. 2).

1.2.6 Survol de la réglementation en vigueur

L'assujettissement à l'autorisation est en principe lié à trois conditions qui doivent être remplies cumulativement:

- l'acquéreur doit être une personne à l'étranger au sens de la loi (assujettissement subjectif, art. 5);
- l'objet de la acte juridique doit être un immeuble sujet à autorisation (assujettissement objectif en fonction de l'usage auquel l'immeuble est affecté, art. 2, al. 2, art. 7, let. j);

¹⁶ RO 2002 2467, FF 2002 1012 et 2509

¹⁷ RO 2002 1469

¹⁸ RO 2005 1337, FF 2003 3900

- le droit obtenu doit être considéré comme acquisition d'un immeuble au sens de la loi (assujettissement objectif d'après le genre du droit, art. 4).

Même si ces trois conditions sont remplies, il existe encore des exceptions par rapport à l'assujettissement à l'autorisation (art. 7).

Sont considérées comme personnes à l'étranger:

- des étrangers domiciliés à l'étranger (art. 5, al. 1, let. a et a^{bis});
- des étrangers domiciliés en Suisse qui ne sont pas ressortissants d'un Etat membre de la CE ou de l'AELE et qui n'ont pas le droit de s'établir en Suisse (art. 5, al. 1, let. a et a^{bis});
- des sociétés ayant leur siège à l'étranger (art. 5, al. 1, let. b);
- des sociétés ayant leur siège en Suisse dans lesquelles des personnes à l'étranger occupent une position dominante (art. 5, al. 1, let. c); une telle domination est présumée lorsque des personnes à l'étranger disposent de plus d'un tiers du capital social ou de plus d'un tiers des droits de vote, art. 6, al. 2, let. a et b).

Peuvent être acquis sans autorisation:

- des immeubles utilisés à des fins économiques, les immeubles dits d'établissement stable, étant entendu que le fait que l'immeuble serve à l'entreprise de l'acquéreur ou qu'il soit loué ou affermé à un tiers pour l'exercice d'une activité économique ne joue aucun rôle (art. 2, al. 2, let. a);
- un appartement ou une maison familiale servant de résidence principale par une personne physique domiciliée (art. 2, al. 2, let. b);
- une résidence secondaire par un frontalier de la CE ou de l'AELE dans la région de son lieu de travail (art. 7, let. j).

Est également considérée comme acquisition d'immeubles:

- l'acquisition d'un droit de superficie, d'un droit d'habitation ou d'un usufruit sur un immeuble (art. 4, al. 1, let. a);
- la participation à une société en nom collectif ou en commandite dont le but réel est l'acquisition d'immeubles (art. 4, al. 1, let. b);
- l'acquisition de parts d'une personne morale dont le but réel est l'acquisition d'immeubles, sauf si ces parts sont cotées auprès d'une bourse en Suisse (art. 4, al. 1, let. e);

Sont notamment exceptés de manière générale de l'assujettissement à l'autorisation:

- les héritiers légaux (art. 7, let. a);
- les parents en ligne ascendante et descendante de l'aliénateur ainsi que son conjoint (art. 7, let. b);
- les acquéreurs qui sont déjà copropriétaires ou propriétaires communs de l'immeuble, à l'exception de la propriété par étages (art. 7, let. c);
- les Etats étrangers et les organisations internationales qui acquièrent un immeuble pour leur représentation (art. 7, let. h).

La loi prévoit des motifs d'autorisation pour les banques et les sociétés d'assurance, pour la prévoyance professionnelle et à des fins d'intérêt public, pour les héritiers

institués et les légataires ainsi que dans les cas de rigueur pour les logements de vacances (art. 8). Le droit cantonal peut prévoir des motifs d'autorisation pour l'acquisition de logements de vacances et d'appartements dans des appart'hôtels, de résidences secondaires et de logements à loyer modéré (construction de logements à caractère social ; art. 9, al. 1 et 2).

1.3 Statistiques

L'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger est saisie par des statistiques depuis l'introduction du régime d'autorisation en 1961. Il n'existe par contre pas d'indications précises au sujet du patrimoine immobilier parvenu en mains étrangères jusque-là¹⁹. Depuis la révision de la loi intervenue en 1997, par laquelle l'acquisition d'immeubles servant d'établissements stables et de résidences principales a été sortie de l'assujettissement à autorisation, seule une statistique portant sur les logements de vacances est encore tenue, puisque le nombre des autorisations accordées sur la base des autres motifs d'autorisation est très faible et peut être négligé. De ce fait, il n'existe actuellement pas de chiffres garantis au sujet de la part effective de la propriété foncière étrangère par rapport à l'ensemble de la propriété foncière en Suisse.

Le tableau no 1 qui suit montre le nombre total annuel des autorisation accordées entre 1985 et 1995 ou des autorisations octroyées pour des acquisitions de logements de vacances ainsi que des contingents de logements de vacances et de leur utilisation depuis 1985. Il faut relever que les transferts de logements de vacances entre étrangers ne tombent plus sous le contingent depuis 2002. Dans la moyenne qui s'étend sur de nombreuses années, les contingents ont été utilisés à peu près à raison de 70 pour cent. Depuis que les cantons peuvent utiliser un contingent supplémentaire, le degré d'utilisation a toutefois passablement augmenté.

Tableau no 1

Année	Nombre total des autorisations	dont logements de vacances	Contingents pour les logements de vacances	Utilisation des contingents ²⁰
1985	1224	697	2000	1344
1986	1568	914	2000	1060
1987	1353	766	1800	914
1988	1367	752	1800	672
1989	1334	672	1600	415

¹⁹ FF 1960 II 1255

²⁰ L'utilisation des contingents ne correspond pas forcément, pour une année déterminée, au nombre des autorisations octroyées. Le nombre total des autorisations accordées peut être légèrement supérieur au contingent annuel parce que les unités du contingent non utilisées au cours d'une année peuvent être reportées sur l'année suivante, et parce que les autorisations dites "de principe" – soit des garanties d'autorisation données à des vendeurs suisses – accordées dans les années antérieures peuvent encore être utilisées plus tard pendant un certain laps de temps. En plus, de nombreuses autorisations accordées à des acquéreurs étrangers peuvent concerner le même logement et charger de ce fait un seul contingent (modèle dit du "time-sharing").

1990	1139	564	1600	915
1991	1113	608	1420	953
1992	1833	1202	1420	961
1993	2040	1246	1420	970
1994	1836	898	1420	964
1995	1801	894	1420	1199
1996		1262	1420	1317
1997		1441	1420	1301
1998		1602	1420	1365
1999		1519	1420	1360
2000		1691	1420	1336
2001		1341	1420	1326
2002		1824	1400	1228
2003		1677	1400	1315

Sont également saisies les mutations et les réacquisitions par des Suisses. Contrairement à la statistique des autorisations, ces statistiques fournissent également des indications sur les acquisitions réellement effectuées et sur l'augmentation nette. Dans la moyenne sur une longue durée, environ 85 pour cent de toutes les autorisations aboutissent à une inscription au registre foncier et donc à la réalisation de l'acquisition autorisée. Les deux statistiques demandent une interprétation prudente. Contrairement aux autorisations accordées qui doivent être vérifiées et saisies dans les statistiques par les autorités fédérales, les autorisations utilisées et les réacquisitions par des personnes de nationalité suisse doivent uniquement être annoncées à l'autorité fédérale compétente par les bureaux du registre foncier. Ces annonces ne sont toutefois pas toujours effectuées. L'Office fédéral de la justice publie une statistique annuelle complète dans la revue "L'Economie Publique" éditée par le Département fédéral de l'économie²¹.

Il ressort du tableau no 2 que les quatre grands cantons touristiques des Grisons, du Tessin, de Vaud et du Valais reçoivent entre 1985 et 2003 environ trois quarts des contingents annuellement disponibles en Suisse pour les autorisations de logements de vacances (voir tableau no 1) et qu'ils les ont le plus souvent épuisés. Le canton de Berne suit à une distance notable. Peu d'autorisations ont été octroyées dans les onze autres cantons qui bénéficiaient chaque année d'un petit contingent. Ils ne sont pas mentionnés dans le tableau.

²¹ On trouvera d'autres indications et tableaux statistiques dans FF 1960 II 1255, FF 1981 III 553, FF 1994 II 497 et dans le rapport de la commission d'experts mentionnée sous chiffre 1.5.

Tableau no 2

Année	Berne		Grisons		Tessin		Vaud		Valais ²²	
	Contingent	utilisé	Contingent	Utilisé	Contingent ²³	utilisé	Contingent ²³	utilisé	Contingent ²³	utilisé
1985	160	11	360	360	235	229	200	200	475	475
1986	160	30	360	207	235	131	200	142	475	475
1987	145	87	330	162	220	35	190	146	435	435
1988	145	2	330	262	220	187	190	177	435	12
1989	130	13	300	94	200	159	175	99	390	10
1990	130	16	300	106	200	200	175	163	390	390
1991	125	7	270	270	180	180	160	153	310	310
1992	125	20	270	270	180	180	160	136	310	310
1993	125	70	270	270	180	180	160	97	310	310
1994	125	63	270	270	180	180	160	90	310	310
1995	125	80	270	270	180 + 90	270	160	57	310 + 155	465
1996	125	111	270	270	180 + 90	270	160	151	310 + 155	465
1997	125	98	270	270	180 + 90	257	160	160	310 + 155	465
1998	125	116	270	270	180 + 90	259	160	160	310 + 155	455
1999	125	98	270	270	180 + 90	224	160 + 80	240	310 + 155	465
2000	125	125	270	270	180 + 90	225	160 + 80	202	310 + 155	465
2001	125	119	270	270	180	180	160 + 80	221	310 + 155	465
2002	130	89	270	270	180	180	160	160	310 + 155	465
2003	130	114	270	270	180	180	160 + 80	235	310 + 155	465

1.4 Origine du projet d'abrogation de la loi

Après le rejet de l'adhésion de la Suisse à l'Espace Economique Européen par le Peuple et les Cantons en date du 6 décembre 1992, plusieurs interventions parlementaires ont été déposées²⁴ demandant l'abrogation ou, pour le moins, l'assouplissement de la Lex Friedrich. Ces interventions ont été motivées en particulier par la récession économique. Dans sa prise de position du mois d'août 1993, le Conseil fédéral a proposé une démarche en deux temps. Dans une première

²² La loi introductive à la Lex Friedrich du canton du Valais a été rejetée par le peuple en 1987, de sorte qu'il n'était plus possible d'accorder de nouvelles autorisations pour des logements de vacances en 1988 et 1989; seules des autorisations basées sur des garanties antérieures ont pu être octroyées.

²³ Depuis la modification de l'ordonnance intervenue en 1996, les cantons peuvent également obtenir des contingents supplémentaires (avec effet rétroactif aux contingents de 1995, visualisés dans le tableau no 2 par l'indication de deux chiffres de contingent).

²⁴ Voir à ce sujet FF **1994** II 509

phase, la loi devait être passablement assouplie. Dans une deuxième phase, une commission d'experts devait examiner si la loi pouvait être abrogée totalement et quelles en seraient les conséquences.

En novembre 1993, le Département fédéral de justice et police a institué une commission d'experts en lui donnant le mandat précité²⁵. Dans son rapport du mois d'avril 1995²⁶, la commission est parvenue à la conclusion que l'abrogation de la loi était opportune, mais qu'elle devrait s'accompagner de mesures d'accompagnement relevant de l'aménagement du territoire ou du droit fiscal afin d'en contrebalancer les effets négatifs, notamment dans le domaine de la construction de logements de vacances. Selon ce rapport, le risque d'une emprise étrangère sur le sol indigène contre laquelle la loi était appelée à lutter n'est que ponctuel. Bien que des indications au sujet de l'état de la propriété foncière étrangère fassent défaut, la statistique tenue par la Confédération révèle qu'entre 1967 et 1993, seul 0,05 pour cent de la surface du pays ou 0,8 pour cent des zones à bâtir ont été vendus réellement à des étrangers. Il est impossible de déterminer dans quelle mesure la proportion somme toute faible de la propriété foncière appartenant à des personnes à l'étranger est due aux restrictions légales de l'acquisition. Certains sites touristiques ont pu, sur la base de cette législation, empêcher des étrangers d'acquérir des logements de vacances. Il est toutefois difficile de tracer la part des étrangers qui s'est tournée vers d'autres régions pour cette raison. Il paraît néanmoins douteux d'en déduire que les dispositions légales ont fourni une contribution notable à la réduction de telles acquisitions. En cas d'abrogation de la loi, il est peu probable que la demande étrangère dans le domaine des immeubles à usage commercial et des objets de rendement augmente massivement, ceci à cause des prix comparativement élevés et des rendements modérés. On ne saurait dès lors parler d'un risque d'emprise étrangère dans ces circonstances.

Une modification légale proposée dans un premier temps par le Conseil fédéral²⁷ a été largement approuvée lors de la consultation et par les Chambres fédérales²⁸, mais elle a été rejetée par un vote référendaire le 25 juin 1995 avec 53,6 pour cent de non. Le projet tendait vers une ouverture contrôlée du marché immobilier tout en maintenant le noyau dit dur de la Lex Friedrich, soit l'assujettissement à autorisation pour l'acquisition d'immeubles à de simples fins de placement et pour le commerce d'immeubles, ainsi que le système d'autorisation et de contingentement pour l'acquisition de logements de vacances. L'analyse a révélé que le refus était surtout dû aux allègements prévus dans le domaine des logements de vacances, cependant que l'ouverture aux investissements en immeubles à usage commercial effectués par des étrangers n'était pas contestée.

Après l'échec de cette révision partielle, les propositions formulées par la commission d'experts n'ont plus été poursuivies. Par contre, la Lex Friedrich devenue Lex Koller a été assouplie par étapes (voir ch. 1.2.3-5).

Le 5 décembre 2002, le groupe radical-démocratique a déposé une motion chargeant le Conseil fédéral de soumettre au Parlement un projet d'abrogation de la Lex Koller.

²⁵ Commission d'experts chargée d'examiner les conséquences d'une abrogation de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger

²⁶ Peut être obtenu à l'Office fédéral de la justice, no de tél. 031 322 41 20, au prix de Fr. 10.--

²⁷ FF 1994 II 497

²⁸ FF 1994 III 1820

Ce dernier s'est déclaré prêt à accepter la motion. Comme le Conseil national n'a pas traité la motion dans le délai légal, elle a été classée le 17 décembre 2004.

Dans son message du 28 mai 2003²⁹ relatif à une nouvelle révision partielle de la Lex Koller, le Conseil fédéral a manifesté son intention de mettre en discussion, dans une prochaine étape, l'abrogation de la loi. Lors des débats parlementaires au sujet de la révision partielle, cet objectif a trouvé un large soutien.

1.5 Motifs en faveur de l'abrogation de la loi et conséquences possibles

1.5.1 Motifs en général

Les différents assouplissements de la Lex Koller ont notamment eu pour conséquence que les étrangers ont pu acquérir librement des immeubles servant d'établissement stable. De ce fait, seule l'acquisition d'immeubles à des fins d'habitation et la participation à des sociétés immobilières à des fins d'habitation par des personnes à l'étranger est encore soumise à autorisation. Sont exceptés de ce régime les immeubles servant à la résidence principale de l'acquéreur, qui peuvent également être acquis sans autorisation par les étrangers.

En ce qui concerne l'acquisition de logements de vacances, qui se trouve au cœur des débats politiques et de l'intérêt public, des autorisations peuvent être accordées dans le cadre des contingents cantonaux. A l'exception du canton du Valais, les cantons n'ont toutefois jamais épuisé leurs contingents. A cet égard, il y a lieu de considérer le fait que le cercle des personnes qui restent soumises au régime d'autorisation s'est restreint depuis que les ressortissants d'un Etat membre de la CE et des autres pays de l'AELE domiciliés en Suisse peuvent acquérir librement tout genre d'immeuble. En résumé, on doit par conséquent constater que le champ d'application de la Lex Koller s'est fortement rapetissé au fil du temps. En principe, seule l'acquisition de la propriété de logements non utilisés personnellement par l'acquéreur (appartements locatifs) et celle de logements de vacances en dehors des lieux touristiques déterminés par les cantons demeurent interdites.

Le but de la législation relative à l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger réside dans la défense contre l'emprise étrangère sur le sol. Le législateur voulait assurer une relation équilibrée entre la propriété foncière indigène et étrangère. Simultanément, des objectifs relevant du droit foncier, de l'aménagement du territoire, de la protection de la nature et du paysage ainsi que de la politique monétaire ont également été poursuivis par la loi. Ces objectifs peuvent être atteints de manière plus appropriée par le biais des instruments du droit économique et fiscal, du droit de l'aménagement du territoire et de la protection de la nature, du patrimoine et du paysage. Par ailleurs, une commission d'experts a démontré dans son rapport de 1995 qu'il n'existait pas de véritable risque d'emprise étrangère sur le sol suisse (voir à ce sujet ch. 1.4).

Considéré sous cet angle, l'effort administratif relativement élevé consenti par la Confédération et les cantons pour la mise en œuvre de cette loi ne se justifie alors plus vraiment.

²⁹ FF 2003 3900

Il y a finalement lieu de relever que la Suisse agit dans le contexte d'un monde globalisé et qu'elle peut de moins en moins s'offrir un traitement spécial des étrangers dans le domaine de l'acquisition d'immeubles. La place économique suisse possède un intérêt vital à ce qu'elle gagne en attractivité pour les entreprises agissant au plan international. L'abrogation de la loi peut fournir une nouvelle contribution à la libéralisation de l'ordre économique suisse, ce qui permet à la Suisse de se positionner comme site économique dynamique, ouvert et plein d'avenir. Des réglementations comparables à la Lex Koller se trouvent uniquement de manière éparse dans les autres Etats européens (voir à ce sujet ch. 4).

1.5.2 Investissements souhaités dans le secteur de la construction de logements

La Suisse reste encore figée dans une phase de stagnation économique. Les problèmes du secteur de la construction et de l'immobilier sont dûs dans une mesure qu'il ne faut pas sous-estimer aux restrictions imposées par la Lex Koller aux personnes à l'étranger. Les Etats membres de l'Union européenne ne connaissent pas de telles restrictions³⁰. La Lex Koller empêche des investissements étrangers dans l'économie suisse. Après l'abrogation de la loi, des personnes physiques et morales à l'étranger pourront également acquérir sans limitations du terrain destiné à des logements et des immeubles d'habitation (maisons familiales et immeubles locatifs, unités de propriété par étages) comme simple placement de capital. Des investissements étrangers directs dans la construction de logements pourraient donner des impulsions importantes à l'économie suisse, ce qui est souhaitable en cette période de faible croissance. Il faut s'attendre à ce que le capital étranger soit investi même en dehors des sites touristiques dans la construction de logements. Il en découlerait par la suite une augmentation de la demande de terrains à bâtir (éventuellement liée à une certaine hausse du niveau des prix) et, d'autre part, également un accroissement de l'offre en logements à louer et en propriété par étages, ce qui devrait entraîner une baisse des prix. Il n'est néanmoins pas possible actuellement de fournir des indications fiables sur l'étendue et les effets d'une telle activité d'investissement supplémentaire, qui serait avant tout déployée dans les villes et les agglomérations. On ne doit cependant pas compter sur une grande augmentation des investissements étrangers, car, en comparaison, les rendements dans ce secteur sont relativement faibles. La suppression de l'obligation d'obtenir une autorisation pour les immeubles commerciaux n'a, de même, pas contribué à une majoration sensible des prix.

1.5.3 Conséquences pour la construction de logements de vacances

Après l'abrogation de la Lex Koller, les personnes physiques et morales à l'étranger pourront acquérir librement des logements de vacances dans toute la Suisse, en particulier dans les lieux touristiques interdits jusqu'ici et dans les villes. Ceci correspond à la réglementation dans l'Union européenne³¹. Dans certaines régions touristiques, la construction de logements de vacances a toutefois atteint un niveau

³⁰ Pour ce qui est des exceptions concernant la construction de logements de vacances, voir chiffre 4, deuxième alinéa.

³¹ Pour les exceptions, voir chiffre 4, deuxième alinéa

qui suscite quelques craintes. La faible intensité d'utilisation qui touche surtout les logements de vacances qui ne sont pas loués régulièrement, ainsi que le grand effort à fournir au plan des infrastructures qui doivent être adaptées à quelques périodes de pointe, se heurtent au postulat constitutionnel de l'utilisation judicieuse et mesurée du sol.

Ces phénomènes négatifs qui accompagnent la construction incontrôlée de logements de vacances se produisent toutefois indépendamment de la question de savoir si les logements de vacances se trouvent en mains suisses ou étrangères. Pour ces motifs, des mesures relevant de l'aménagement du territoire sont nettement plus aptes à résoudre ce problème que le traitement spécial réservé aux personnes à l'étranger. Le Conseil fédéral a dès lors souligné à plusieurs reprises déjà qu'en parallèle à l'abrogation de la Lex Koller, il y aurait lieu de prendre des mesures de substitution au niveau de l'aménagement du territoire³². Pour cette raison, il met en consultation le présent rapport ainsi qu'un rapport contenant des propositions de révision des normes de l'aménagement du territoire (voir chiffre 1.6).

1.5.4 Conséquences en cas d'acquisition par des Etats et des organisations internationales

Les Etats étrangers et les organisations internationales relevant du droit des gens sont dispensés de l'obligation d'obtenir une autorisation, lorsqu'ils acquièrent l'immeuble dans un but d'intérêt public reconnu en Suisse (par ex. pour une représentation diplomatique ou consulaire). Toutefois, le Département fédéral des affaires étrangères confirme, par une décision, que l'acquisition est effectuée dans un but d'intérêt public reconnu en Suisse et que la surface n'est pas plus élevée que ce qu'exige son affectation (art. 7, let. h, et 16, al. 2, LFAIE). Cette procédure permet, d'une part, de contrôler des acquisitions qui, en droit international, jouissent d'un régime particulier et, d'autre part, constitue, si besoin, un instrument politique basé sur la réciprocité afin de permettre à la Suisse d'acquérir à l'étranger des immeubles pour ses besoins officiels.

Pour ces raisons, il apparaît opportun de maintenir un certain contrôle. Il est envisagé d'introduire les propositions correspondantes dans un projet de loi fédérale sur les privilèges, les immunités et les facilités, ainsi que sur les aides financières accordés par la Suisse en tant qu'Etat hôte (loi sur l'Etat hôte).

1.6 Procédure de consultation portant sur des mesures accompagnement à l'abrogation de la Lex Koller

Le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication d'élaborer des mesures relevant de l'aménagement du territoire afin d'accompagner la Lex Koller et de les coordonner au niveau du temps et du contenu avec le présent projet relatif à l'abrogation de la Lex Koller qui est ici mis en consultation³³.

³² BO CN 1999 I 481; FF 2002 2509, 2003 3909

³³ Décision du Conseil fédéral du 12.1.2005

Dès lors, le rapport et l'avant-projet du DETEC modifiant la loi fédérale sur l'aménagement du territoire³⁴ (mesures d'accompagnement à l'abrogation de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger) est mis en consultation simultanément ainsi que conjointement au présent rapport et à l'avant-projet relatif à l'abrogation de la Lex Koller.

2 **Commentaire des articles**

Article unique

La loi fédérale doit être abrogée sans être remplacée. Ainsi, les personnes à l'étranger sont mises à pied d'égalité avec les citoyens suisses pour toute acquisition d'immeubles en Suisse.

Dispositions finales et transitoires

Alinéa 1

Les actes juridiques qui sont assujettis au régime de l'autorisation mais n'ont pas encore été exécutés ou n'ont pas encore fait l'objet d'une décision entrée en force produiront leurs effets de par la loi. Ceci vaut également pour les cas où il n'aurait pas été possible d'accorder une autorisation à l'acquéreur (par ex. en raison d'un contingent insuffisant pour l'acquisition d'un logement de vacances). La solution proposée présente l'avantage de la simplicité par rapport à celle selon laquelle les procédures pendantes doivent être jugées selon le droit valable jusqu'alors. Après l'abrogation de la Lex Koller, il ne sera plus nécessaire de continuer d'examiner des actes sous l'angle de dispositions légales qui ne sont en principe plus en vigueur. Ainsi, les demandes encore pendantes dans les lieux touristiques qui n'ont plus pu être autorisées pour des raisons de temps ou de contingent manquant ne doivent plus obtenir une autorisation après coup. Elles peuvent être classées parce que devenues sans objet. De cette manière, des actes de contournement deviennent également effectifs (si les parties ont par ex. convenu de requérir l'inscription de l'acte juridique au registre foncier seulement à partir du moment où l'acquéreur étranger ne serait plus considéré comme personne à l'étranger ou dès que la loi serait abrogée). Deviendront également effectifs les actes juridiques qui ont été jugés contraires à la loi, dans l'hypothèse où un recours a été introduit contre une telle décision et que celle-ci n'est pas devenue définitive et exécutoire avant l'abrogation de la loi. L'abrogation de la loi déploiera ainsi un effet rétroactif. Dans les cas susmentionnés, les parties peuvent cependant sans autre conclure un nouveau contrat après l'abrogation de la loi, de sorte que la personne à l'étranger aurait quand même pu acquérir l'immeuble en question. Il dépendra également des mesures de substitution prévues en matière d'aménagement du territoire qu'une telle acquisition, en particulier l'acquisition d'un logement de vacances, puisse être inscrite au registre foncier (cf. à ce sujet ch. 1.5.3 in fine et 1.6). C'est pourquoi, les avantages de la solution proposée l'emportent sur ses inconvénients.

Alinéa 2

³⁴ RS 700

A la suite de l'abrogation de la Lex Koller, toutes les charges qui ont été liées à une autorisation ou à une décision constatant le non-assujettissement à autorisation deviennent en principe caduques ex lege. Ainsi, un propriétaire étranger pourra, tout comme un propriétaire suisse, disposer librement d'un immeuble acquis avec une autorisation et des charges. Les bureaux du registre foncier devront procéder d'office à la radiation des charges mentionnées au registre foncier. Sont exceptées les charges concernant les appartements (voir al. 3).

Alinéa 3

Les charges liées à des autorisations d'acquérir des appartements dans un appartement doivent rester valables pour une durée de cinq ans dès l'entrée en vigueur de l'abrogation de la loi. Pendant ce temps, les propriétaires grevés d'une telle charge doivent continuer de mettre à disposition leur appartement à l'exploitant de l'hôtel en vue de la gestion hôtelière. De l'autre côté, le propriétaire ou l'exploitant de l'hôtel doit respecter encore pour une durée de cinq ans la charge qui lui a été imposée de maintenir une exploitation hôtelière. En cas de litiges entre un exploitant et un propriétaire d'appartement, il incombera au juge civil, à défaut de l'autorité cantonale qui était compétente pour les autorisations, de faire respecter les charges et d'imposer aux parties les dispositions contractuelles nécessaires et acceptables pour toutes les parties. La prorogation limitée dans le temps de la validité de ces charges doit donner à l'exploitant de l'hôtel assez de temps pour conclure au besoin de nouveaux contrats d'exploitation avec les propriétaires des appartements sur une base de droit privé ou de trouver une autre solution, afin de disposer de suffisamment de chambres pour l'exploitation de l'hôtel. Après écoulement du délai de transition, les bureaux du registre foncier devront procéder d'office à la radiation des charges mentionnées au registre foncier.

La question se pose de savoir si les charges liées à l'acquisition de logements à caractère social (art. 9, al. 1, let. a de la loi, art. 6, al. 2, let. d et al. 5 de la Lex Furgler³⁵), c'est-à-dire de logements à loyer modéré par rapport à des logements équivalents de la région, doivent également continuer de s'appliquer pendant un certain temps. En vertu de ces charges, les loyers et leur augmentation sont soumis au contrôle du canton. Depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale en 1985, moins d'une autorisation a été octroyée en moyenne au plan national. Environ dix autorisations par année ont été accordées entre 1971 et 1984. On peut donc renoncer à la prorogation des charges puisque les locataires peuvent invoquer les dispositions du Code des obligations³⁶ régissant les loyers abusifs (art. 269 ss) dans le cas d'une hausse injustifiée du loyer.

Entrée en vigueur

Le Conseil fédéral doit fixer l'entrée en vigueur de l'abrogation de la Lex Koller. Afin que les mesures de substitution relevant du droit de l'aménagement du territoire, pour autant qu'elles soient prises par le Parlement et, le cas échéant, par le peuple, puissent être mises en œuvre par les cantons et les communes et déployer leurs effets, l'abrogation ne devrait intervenir qu'environ trois ans après l'entrée en vigueur du droit de l'aménagement du territoire révisé.

³⁵ RO 1974 83

³⁶ RS 220

3 Effets

3.1 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

3.1.1 Conséquences pour la Confédération

Les conséquences découlant du projet sont globalement peu importantes pour la Confédération. Actuellement, cinq employés qui se partagent un peu moins de trois postes s'occupent du contrôle d'environ 2500 décisions cantonales par année, de la statistique des logements de vacances, des conseils donnés aux autorités cantonales et des travaux législatifs. Il est donc possible de réaliser dans la mesure indiquée des économies en personnel et en rémunérations.

La charge de travail du Tribunal fédéral ne diminue que très peu. Au cours des dix dernières années, il devait traiter en moyenne annuelle trois recours relatifs à la Lex Koller.

3.1.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Les autorités cantonales compétentes pour les autorisations sont organisées de manière très diverse. Dans les petits cantons qui ne connaissent pas le motif du logement de vacances, les rares demandes d'autorisation sont traitées par une unité administrative en complément à ses activités principales, de sorte que les économies en matière de personnel se mesureront en fractions d'un poste. Dans les cantons de plus grande taille qui connaissent le motif d'autorisation du logement de vacances, plusieurs employés traitent les nombreuses demandes. Dans les cantons de Neuchâtel et de Vaud, la compétence échoit à une commission.

Les économies financières réalisées dans un canton ne correspondront toutefois pas forcément à l'étendue des économies en personnel. Dans les grands cantons touristiques notamment qui octroient des centaines d'autorisations pour des logements de vacances sans devoir fournir un effort administratif important dans les cas d'espèce, les émoluments perçus pour les autorisations couvrent la majeure partie des frais de personnel.

A l'exception des cantons du Tessin et de Vaud, les autorités cantonales de recours ne verront leur charge de travail diminuer que de très peu. Ce n'est que dans ces cantons que plusieurs cas par année ont dû être traités ces derniers temps.

3.2 Conséquences pour l'économie

L'abrogation de la Lex Koller facilite les investissements étrangers dans le secteur immobilier, ce qui se répercutera positivement sur la branche suisse de la construction et de l'immobilier (voir ch. 1.5.2).

3.3 D'autres conséquences

3.3.1 Effets sur la politique extérieure

L'abrogation de la Lex Koller fait tomber une discrimination d'étrangers qui produira des effets positifs dans le domaine de la politique extérieure de la Suisse. La réserve émise dans le contexte des accords du GATS peut être retirée.

3.3.2 Conséquences pour l'environnement et le paysage

A ce sujet, nous renvoyons au rapport du DETEC relatif à la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire qui est mis en consultation simultanément (voir ch. 1.6).

4 Relation avec le droit international

Les adaptations de la Lex Koller à l'Accord entre la Communauté européenne et la Suisse sur la libre circulation des personnes (voir ch. 1.2.4) ont permis de réaliser déjà la libéralisation convenue au niveau du droit communautaire.

Les limitations de l'acquisition de logements de vacances qui existent au Danemark et au Tyrol existent également pour les ressortissants de leur propre Etat et ne sont donc pas discriminatoires par rapport aux personnes à l'étranger. Dans quelques régions italiennes, les autorités exigent de cas en cas la preuve à fournir par l'acquéreur suisse que des ressortissants italiens pourraient acquérir un immeuble équivalent en Suisse (clause dite de réciprocité). L'abrogation de la Lex Koller rend caduc le traitement particulier des étrangers et des sociétés sous contrôle étranger dans le domaine de l'acquisition d'immeubles.

Dans le cadre de l'élargissement de la libre circulation des personnes entre la Suisse et la Communauté européenne, les dix nouveaux membres de la CE ont émis des réserves limitées à une durée de sept à douze ans au sujet de l'acquisition de terrains agricoles et en partie également de logements de vacances par des ressortissants suisses, comme c'est le cas à l'égard des ressortissants des anciens Etats membres de la CE. De son côté, la Suisse n'a pas demandé des réserves à cet égard.

Dans les accords GATS, la Suisse avait émis une réserve portant sur la Lex Koller. Cette réserve peut être retirée.

5 Constitutionnalité

Le projet se base, comme la loi elle-même, sur la compétence de la Confédération dans le domaine des affaires étrangères (art. 54, al. 1, CF) et du droit civil (art. 122, al. 1, CF).

Annexe: Avant-projet