

## **CH\_VB 2007-0097 5455 vom 4. Juli 2007**

Bundesverwaltung, 2007-07-04, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch\\_vb\\_2007-0097\\_5455\\_](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_2007-0097_5455_)

FR: CH\_VB 2007-0097 5455 du 4 juillet 2007

IT: CH\_VB 2007-0097 5455 del 4 luglio 2007

### **Erwägungen**

#### **E. 4**

RO 1974 83; FF 1972 II 1237

#### **E. 5**

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

5458 1.2 Loi de 1983 1.2.1 But et points essentiels de la loi en vigueur Le 16 décembre 1983, le Parlement a décidé de transformer l'arrêté fédéral de 1961, prorogé à plusieurs reprises, en une loi à validité illimitée (Lex Friedrich). Cette loi est entrée en vigueur le 1er janvier 1985. 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 piliers suivants: – acquisition libre de la propriété foncière pour les étrangers ayant le droit de s'établir en Suisse, sauf à proximité d'ouvrages militaires importants; – obligation d'obtenir une autorisation pour l'acquisition d'une résidence principale pour les étrangers ayant leur domicile en Suisse; – système d'autorisation et de contingentement pour l'acquisition de logements de vacances et d'appartements 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 (immeubles servant d'établissements stables); – interdiction du 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 l'autorité du canton où l'immeuble est sis.

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 Acquisition de logements de vacances D'après la Lex Friedrich, toutes les autorisations pour les logements de vacances et les appartements 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 1er octobre 1984 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (OAIE)<sup>7</sup>, le Conseil fédéral avait arrêté pour les années 1985 et 1986 un contingent de 2000 unités par année au plan national. Par la suite, 1800 unités par année ont été prévues pour 1987 et 1988, 1600 unités par année pour 1989 et 1990 et 1420 unités par année pour 1991 et 1992, afin de tenir compte de l'art. 11 de la loi qui exigeait une réduction par étapes des contingents. Pour les années 1993 à 2002, le Conseil fédéral 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, répondant

#### **E. 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)

**E. 7**

RS 211.412.411; RO 1984 1164

**E. 8**

RO 1986 1566

**E. 9**

RO 1988 1998

**E. 10**

RO 1990 1880

5459 au souhait des grands cantons touristiques, le Conseil fédéral a complété l'art. 9 de l'ordonnance afin que les unités du contingent non utilisées par un canton jusqu'à la fin du mois d'octobre de l'année suivante soient transférées aux cantons qui ont épuisé leur contingent à ce moment<sup>11</sup>. Cette mesure a permis de faire face à la demande de logements de vacances dans les cantons du Valais, du Tessin et de Vaud sans dépasser le nombre total annuel d'unités du contingent fixé au plan national.

1.2.3 Modification de 1997 Le 30 avril 1997, le Parlement a décidé, dans le cadre des mesures conjoncturelles du programme d'investissement<sup>12</sup>, d'offrir aux investisseurs étrangers, par une modification 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 1er octobre 1997<sup>13</sup>. 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 leur propre entreprise, mais également en tant que placement de capitaux (art. 2, al. 2, let. a) pour les louer ou les affermer à des tiers. L'acquisition par un étranger d'un immeuble servant de résidence principale, c'est-à-dire comme logement au lieu de son domicile suisse, a également été libérée du régime de 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 de 1999 sur la libre circulation et de l'Accord de 2001 amendant la Convention instituant l'AELE La Lex Koller a été adaptée, le 8 octobre 1999<sup>14</sup>, à l'Accord du 21 juin 1999 sur la libre circulation avec la Communauté Européenne (CE)<sup>15</sup> et ses Etats membres et, le

**E. 14**

RO 2002 701; FF 1999 5440

**E. 15**

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 personnes (RS 0.142.112.681; RO 2002 1527 1529; FF 1999 5440)

**E. 16**

RO 2002 685; FF 2001 4729

**E. 17**

Accord du 21 juin 2001 amendant la Convention instituant l'Association Européenne de Libre Echange (RS 0.632.31; RO 2003 2684 2685; FF 2001 4774)

5460 région de leur lieu de travail (art. 7, let. j). Il n'était pas nécessaire de procéder à d'autres adaptations, en particulier dans le domaine des logements de vacances. 1.2.5 Modifications de 2002 et 2004 Le 22 mars 2002, le Parlement mis en oeuvre une initiative parlementaire en assouplissant la loi dans le domaine des logements de vacances, sans pour autant remettre en question le système des autorisations et des contingents<sup>18</sup>. Cette modification est entrée en vigueur le 1er septembre 2002. La revente de logements de vacances entre étrangers reste soumise à autorisation, mais elles n'est plus imputée au contingent, 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 de rigueur (art. 8, al. 3) ne sont plus non plus imputés au contingent. De cette façon, des unités du contingent sont libérées pour des aliénations de logements de vacances par des Suisses à des étrangers. Ceci n'a toutefois une portée pratique que pour les cantons de Vaud et du Valais qui sont actuellement les seuls à épuiser entièrement leurs contingents, y compris le contingent supplémentaire (art. 9, al. 3 ss, OAIE). Simultanément, l'obligation faite au Conseil fédéral à l'art. 11, al. 2, de la loi de réduire graduellement le nombre total des contingents annuel d'autorisations pour les logements de vacances a été abrogée et remplacée par un plafond de 1500 unités dans les limites duquel le Conseil fédéral fixe les contingents cantonaux. Le nombre annuel maximal au plan national a ensuite été fixé à 1400 unités<sup>19</sup>, ce qui représente en fait une petite augmentation par rapport au nombre maximal antérieur de 1420 unités puisque les aliénations entre étrangers et les cas de rigueur ne sont plus imputés au contingent. A l'heure actuelle, le nombre maximal s'élève à nouveau à 1420, car un canton a inscrit a posteriori dans sa loi d'application de la Lex Koller le motif d'autorisation «logements de vacances» et le Conseil fédéral lui a attribué 20 unités de contingents<sup>20</sup>. Un dernier assouplissement de la Lex Koller a été décidé par le Parlement le 8 octobre 2004<sup>21</sup>. C'est principalement l'acquisition de parts de sociétés d'immeubles d'habitation 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'assujettissement au régime de l'autorisation pour acquérir des parts supplémentaires de cet immeuble (art. 7, let. c). Enfin, les héritiers qui ont des liens étroits et dignes d'être protégés avec l'immeuble hérité ne sont plus soumis à l'obligation d'aliéner (art. 8, al. 2).

#### **E. 18**

RO 2002 2467; FF 2002 1012 et 2509

#### **E. 19**

RO 2002 2469

#### **E. 20**

RO 2006 93

#### **E. 21**

RO 2005 1337; FF 2003 3900

5461 1.2.6 Les dispositions en vigueur L'assujettissement au régime de l'autorisation est 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 l'acte juridique doit être un immeuble soumis à autorisation (assujettissement objectif selon l'affectation de l'immeuble, art. 2, al. 2, et 7, let. j); – le droit obtenu doit être assimilé à une

acquisition d'immeuble au sens de la loi (assujettissement objectif selon le type de droit, art. 4). Même si ces trois conditions sont remplies, il y a des exceptions au régime de l'autorisation (art. 7). Sont réputées personnes à l'étranger: – les étrangers domiciliés à l'étranger (art. 5, al. 1, let. a et abis); – les 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 abis); – les sociétés qui ont leur siège à l'étranger (art. 5, al. 1, let. b); – les sociétés qui ont leur siège en Suisse et dans lesquelles des personnes à l'étranger ont une position dominante (art. 5, al. 1, let. c); cette domination est présumée lorsque des personnes à l'étranger possèdent plus d'un tiers du capital social ou disposent de plus d'un tiers des droits de vote (art. 6, al. 2, let. a et b). Peuvent être acquis sans autorisation: – les immeubles utilisés dans un but économique, soit les immeubles servant d'établissement stable, indépendamment du 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 (art. 2, al. 2, let. a); – les appartements ou les maisons unifamiliales servant de résidence principale à la personne physique ayant le droit de prendre domicile en Suisse (art. 2, al. 2, let. b); – les résidences secondaires pour les frontaliers de la CE ou de l'AELE dans la région de leur lieu de travail (art. 7, let. j). Est également réputée acquisition d'immeubles: – l'acquisition d'un droit de superficie, d'un droit d'habitation ou d'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);

5462 Ne sont pas assujettis de manière générale au régime de l'autorisation, notamment: – les héritiers légaux (art. 7, let. a); – les parents en ligne ascendante et descendante de l'aliénateur ainsi que son conjoint ou son partenaire enregistré (art. 7, let. b); – l'acquéreur qui est déjà copropriétaire ou propriétaire commun de l'immeuble, sauf dans le cas 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 Statistique

L'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger fait l'objet d'une statistique depuis l'introduction du régime de l'autorisation en 1961. Par contre, il n'existe pas d'indications précises au sujet du patrimoine immobilier parvenu en mains étrangères jusqu'alors<sup>22</sup>. Depuis la révision de la loi de 1997, par laquelle l'acquisition d'immeubles servant d'établissements stables et de résidences principales a été soustraite au régime de l'autorisation, il n'existe plus qu'une statistique portant sur les logements de vacances, le nombre des autorisations accordées sur la base des autres motifs d'autorisation étant négligeable. De ce fait, il n'existe pas de chiffres sûrs concernant la part effective de la propriété foncière étrangère par rapport à l'ensemble de la propriété foncière en Suisse. Le tableau 1 montre le nombre total annuel des autorisations accordées entre 1985 et 1995, dont les autorisations octroyées pour des logements de vacances, les contin- gents de logements de vacances et leur utilisation depuis 1985. Les reventes de logements de vacances entre étrangers ne sont plus soumis au contingentement depuis 2002. Les

contingents ont été utilisés à raison de 75 % en moyenne. Depuis que les cantons peuvent obtenir un contingent supplémentaire, le degré d'utilisation a toutefois considérablement augmenté (cf. ch. 1.2.2).

## E. 22

FF 1960 II 1255

5463 Tableau 1 Année Nombre total des autorisations dont logements de vacances  
Contingents pour les logements de vacances Utilisation des contingents<sup>23</sup>

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 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 2004

1874 1400 1357 2005

1845 1400 1393

Les transferts et les réacquisitions par des Suisses sont également saisies. Contrairement à la statistique des autorisations, celle-ci fournit également des indications sur les acquisitions réellement effectuées et sur l'augmentation nette. Sur plusieurs années, environ 85 % de toutes les autorisations aboutissent à une inscription au registre foncier et donc à la réalisation de l'acquisition autorisée. Les deux statistiques doivent être interprétées prudemment. Contrairement aux autorisations accordées, qui doivent être vérifiées et saisies dans les statistiques par l'autorité fédérale, 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'économie<sup>24</sup>. Il ressort du tableau 2 que les quatre grands cantons touristiques (Grisons, Tessin, Vaud et Valais) ont reçu entre 1985 et 2005 environ trois quarts des contingents annuels disponibles pour les autorisations de logements de vacances (voir tableau 1) et qu'ils les ont le plus souvent épuisés. Le canton de Berne suit à une distance

## E. 23

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 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 être de ce fait imputées à un seul contingent (time-sharing).

#### E. 24

On trouvera d'autres indications et tableaux statistiques dans FF 1960 II 1255, 1981 III 553 et 1994 II 497 et dans le rapport de la commission d'experts mentionnée sous ch. 1.4.

5464 notable. Peu d'autorisations ont été octroyées dans les autres cantons qui bénéficiaient chaque année d'un petit contingent. Ils ne sont pas mentionnés dans le tableau.

Tableau 2 Année Berne

Grisons Tessin

Vaud

Valais<sup>25</sup>

Contin- gent utilisé Contn- gent utilisé Contn- gent<sup>26</sup> utilisé Contn- gent<sup>26</sup> utilisé  
Contn- gent<sup>26</sup> 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 2004  
130 130 270 270 180 180 160+80 240 310+155 465 2005 130 130 270 270 180+63 236  
160+56 216 310+108 418

1.4 Incitations à l'abrogation de la loi Après le rejet, le 6 décembre 1992, de l'adhésion de la Suisse à l'Espace Economique Européen par le peuple et les cantons, plusieurs interventions parlementaires ont été déposées<sup>27</sup> demandant l'abrogation ou, pour le moins, l'assouplissement de la Lex Friedrich. Ces interventions étaient motivées en particulier par la récession économique. Dans son avis d'août 1993, le Conseil fédéral a proposé une démarche en deux temps. D'abord, la loi devait être considérablement assouplie. Ensuite, une commission d'experts devait examiner si la loi pouvait être abrogée et quelles seraient les conséquences de cette abrogation. En novembre 1993, le Département fédéral de justice et police a institué une commission d'experts à cet effet<sup>28</sup>. Dans son rapport d'avril 1995<sup>29</sup>, la commission

#### E. 25

La loi d'application de la Lex Friedrich du canton du Valais a été rejetée par le peuple en 1987, de sorte qu'aucune nouvelle autorisation n'a pu être donnée pour des logements de

vacances en 1988 et 1989; seules des autorisations basées sur des garanties antérieures ont pu être octroyées.

#### **E. 26**

Depuis la modification de l'ordonnance de 1996, les cantons peuvent également obtenir des contingents supplémentaires (avec effet rétroactif sur les contingents de 1995, visualisés dans le tableau 2 par l'indication de deux chiffres).

#### **E. 27**

Voir à ce sujet FF 1994 II 509

#### **E. 28**

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

#### **E. 29**

Peut être obtenu auprès de l'Office fédéral de la justice

5465 concluait que l'abrogation de la loi était opportune, mais qu'il fallait adopter des 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 le rapport, le risque d'une emprise étrangère sur le sol indigène, contre laquelle la loi devait lutter, n'est que ponctuel. Bien qu'il n'existe pas d'indications sur l'état de la propriété foncière étrangère, la statistique tenue par la Confédération révèle qu'entre 1967 et 1993, seul 0,05 % de la surface du pays ou 0,8 % des zones à bâtir ont effectivement été vendus à des étrangers. Il est impossible de déterminer dans quelle mesure les restrictions légales à l'acquisition par des personnes à l'étranger sont responsables de ce chiffre très faible. La législation a pu empêcher l'acquisition de logements de vacances par des personnes à l'étranger dans certaines localités touristiques. Il est toutefois difficile de déterminer la part des étrangers qui s'est tournée vers d'autres régions pour cette raison. Il paraît néanmoins douteux que les dispositions légales aient fourni une contribution notable à la réduction de ces acquisitions à l'échelle nationale. 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 placement augmente massivement, à cause des prix comparativement élevés et des rendements modérés. On ne peut parler d'un risque d'emprise étrangère dans ces circonstances. Une modification de la loi proposée par le Conseil fédéral<sup>30</sup> a été largement approuvée lors de la consultation et par les Chambres fédérales<sup>31</sup>, mais a été rejetée lors du référendum du 25 juin 1995 par 53,6 % des votants. Le projet visait une ouverture contrôlée du marché immobilier tout en maintenant le noyau dur de la Lex Friedrich, soit l'assujettissement au régime de l'autorisation de l'acquisition d'immeubles ayant pour but un placement de capitaux ou le commerce des immeubles, et le système de l'autorisation et du contingentement pour l'acquisition de logements de vacances. L'analyse de la votation a révélé que le refus était surtout dû aux allègements prévus dans le domaine des logements de vacances, alors que l'ouverture aux investissements étrangers pour les immeubles à usage commercial n'était pas contestée. Après l'échec de cette révision partielle, les propositions formulées par la commission d'experts ont été abandonnées. Par contre, la Lex Friedrich devenue Lex Koller a été assouplie par étapes (voir ch. 1.2.3 à 1.2.5). 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. 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 2003 concernant une modification de la Lex Koller<sup>32</sup>, le Conseil fédéral a manifesté son intention d'examiner l'abrogation de la loi. Cet objectif a trouvé un large soutien lors des débats parlementaires.

### **E. 30**

FF 1994 II 497

### **E. 31**

FF 1994 III 1820

### **E. 32**

FF 2003 3900

5466 1.5 Arguments en faveur de l'abrogation de la loi et conséquences possibles 1.5.1 En général L'un des assouplissements de la Lex Koller a notamment eu pour conséquence la possibilité pour les étrangers d'acquérir librement des immeubles servant d'établissements stables. De ce fait, seule l'acquisition d'immeubles à des fins d'habitation et de parts de sociétés immobilières à des fins d'habitation par des personnes à l'étranger est encore sujette à autorisation. Sont exceptés les immeubles servant de résidence principale à l'acquéreur qui peuvent également être acquis sans autorisation par des étrangers. S'agissant de l'acquisition de logements de vacances, qui est au centre 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. Par ailleurs, le cercle des personnes qui restent soumises au régime de l'autorisation s'est réduit 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 type d'immeubles. En résumé, le champ d'application de la Lex Koller s'est fortement réduit au fil du temps. Seule l'acquisition de logements non utilisés personnellement (appartements locatifs) ou de logements de vacances en dehors des lieux touristiques déterminés par les cantons demeure interdite. Le but de la législation relative à l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger est la prévention de l'emprise étrangère sur le sol suisse. Le législateur voulait garantir un équilibre entre la propriété foncière indigène et étrangère. Simultanément, il a également poursuivi des objectifs relevant du droit foncier, de l'aménagement du territoire, de la protection de la nature et du paysage et de la politique monétaire. Ceux-ci peuvent être atteints par le biais plus approprié du droit économique et fiscal, 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 un rapport de 1995 qu'il n'existait pas de véritable risque d'emprise étrangère sur le sol suisse (cf. ch. 1.4). Vue sous cet angle, l'exécution de la loi exige de la Confédération et des cantons un effort ne se justifie plus. Enfin, la Suisse a, sur le plan économique, un intérêt vital à attirer davantage les entreprises internationales. L'abrogation de la loi peut contribuer à la libéralisation de son économie, ce qui lui permettra de se positionner comme un site dynamique, ouvert sur le monde et porteur. Des réglementations similaires sont rares dans les autres Etats européens (cf. à ce sujet ch. 5).

1.5.2 Investissements souhaités dans la construction de logements Les problèmes du secteur de la construction, de l'immobilier et de l'activité économique accessoire sont dus dans une mesure non négligeable aux restrictions imposées par la Lex Koller. Celle-ci empêche en

grande partie les investissements étrangers dans ce secteur. Les Etats membres de la CE et de l'AELE ne connaissent pas

5467 de restrictions de ce genre<sup>33</sup>. Après l'abrogation de la loi, des personnes physiques et morales à l'étranger pourront également acquérir sans restriction du terrain destiné à la construction de logements et des immeubles d'habitation (maisons unifamiliales et immeubles locatifs, unités de propriété par étages) à titre de placement de capitaux. Les investissements étrangers directs dans la construction de logements pourraient donner des impulsions importantes à l'économie suisse, en particulier en créant ou en sauvegardant des emplois et en générant des recettes fiscales supplémentaires. Le capital étranger pourrait être investi dans la construction de logements même en dehors des sites touristiques. Il en découlerait une augmentation de la demande de terrains à bâtir (éventuellement liée à une hausse du niveau des prix) et de l'offre, rare en maints endroits, en logements à louer et en propriété par étages, qui pourrait entraîner une baisse des prix. Il n'est cependant pas possible de fournir actuellement des indications fiables sur l'étendue et les effets de ces investissements supplémentaires, qui toucheraient avant tout les villes et les

agglomérations. Il est difficile de dire si les investissements étrangers connaîtront une forte augmentation, compte tenu des rendements comparativement faibles dans ce domaine.

#### 1.5.3 Conséquences pour la construction de logements de vacances et mesures

d'accompagnement en matière d'aménagement du territoire liées à l'abrogation de la Lex Koller

Après l'abrogation de la Lex Koller, les personnes physiques et morales à l'étranger pourront acquérir librement des logements de vacances et des résidences secondaires dans toute la Suisse, en particulier dans les lieux touristiques fermés jusqu'ici et dans les villes. Dans certaines régions touristiques, la construction de logements de vacances s'est beaucoup développée. Elle est caractérisée par une faible utilisation, surtout des logements de vacances, qui ne sont pas loués régulièrement, et par un important effort à fournir sur le plan des infrastructures, qui doivent être adaptées pour quelques périodes de pointe. Les effets secondaires indésirables de la construction de logements de vacances se produisent toutefois que les logements de vacances soient en mains suisses ou étrangères. Les mesures relevant de l'aménagement du territoire sont donc nettement plus indiquées que le traitement spécial réservé aux personnes à l'étranger. Le Conseil fédéral a déclaré à plusieurs reprises que l'abrogation de la Lex Koller devait être accompagnée de mesures en matière d'aménagement du territoire<sup>34</sup>. Pour cette raison, il soumet avec le présent message un message concernant la modification de la loi sur l'aménagement du territoire<sup>35</sup> portant sur les mesures d'accompagnement liées à l'abrogation de la Lex Koller. Comme les deux projets sont étroitement liés, ils doivent être traités ensemble par le Parlement et il y a lieu de prendre une décision simultanée sur ceux-ci. Pour que ces mesures d'accompagnement puissent être mises en oeuvre et déployer pleinement leurs effets dans les cantons et les communes, la Lex Koller ne sera abrogée que trois ans après l'entrée en vigueur des modifications correspondantes

#### **E. 33**

Pour ce qui est des exceptions concernant la construction de logements de vacances, cf. ch. 5.

#### **E. 34**

BO 1999 N 481; FF 2002 2509, 2003 3909

#### **E. 35**

5468 dans le droit de l'aménagement du territoire. L'administration fédérale prévoit de créer un groupe de travail comprenant des représentants des offices fédéraux ainsi que des cantons directement concernés afin d'élaborer les recommandations et d'assurer la coordination de la mise en oeuvre de ces mesures.

1.5.4 Acquisition d'immeubles par des Etats étrangers et par des organisations internationales Les Etats étrangers et les organisations internationales relevant du droit des gens sont exemptés du régime de l'autorisation selon la Lex Koller, lorsqu'ils acquièrent un immeuble dans un but d'intérêt public reconnu en Suisse (par ex. pour une représentation diplomatique ou consulaire). Le Département fédéral des affaires étrangères constate si l'acquisition est effectuée dans un but d'intérêt public reconnu en Suisse et que la surface n'est pas supérieure à ce qu'exige l'affectation de l'immeuble (art. 7, let. h, et 16, al. 2, LFAIE). Cette procédure permet, d'une part, de contrôler l'acquisition de ces immeubles qui, en droit international, jouissent d'un régime particulier et, d'autre part, constitue, si besoin, un instrument politique basé sur la réciprocité permettant 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 sur l'acquisition d'immeubles par des Etats étrangers et des organisations internationales après l'abrogation de la Lex Koller. La 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)<sup>36</sup>, adoptée par le Parlement le 22 juin 2007, contient, à son chapitre 3, des dispositions relatives à la procédure d'approbation de telles acquisitions d'immeubles. Cette procédure correspond à celle de la Lex Koller et la remplacera.

1.6 Procédure de consultation Lors de la procédure de consultation, l'abrogation de la Lex Koller a été accueillie favorablement par tous les cantons et par la plupart des autres participants. Elle a été rejetée par les Démocrates suisses, l'Union démocratique fédérale, Helvetia Nostra et par un particulier. Elle a également été rejetée par le Parti écologiste suisse et par plusieurs organisations écologistes, mais uniquement parce que les mesures d'accompagnement liées à l'abrogation de la Lex Koller, proposées dans le cadre de la consultation parallèle sur la modification de la loi sur l'aménagement du territoire, leur paraissaient trop peu efficaces pour pallier les effets probables de l'abrogation de la Lex Koller. Au sujet de ces dernières mesures, les avis des partisans de l'abrogation de la Lex Koller sont partagés. Pour davantage d'informations, il est renvoyé au message concernant les mesures d'accompagnement dans le domaine de l'aménagement du territoire mentionné au ch. 1.5.3.

## E. 36

FF 2007 4311

5469 2 Commentaire des dispositions Article unique La loi fédérale est abrogée afin que les personnes à l'étranger soient mises sur le même pied que les citoyens suisses pour toute acquisition immobilière en Suisse. Dispositions transitoires Al. 1 Les actes juridiques qui sont assujettis au régime de l'autorisation mais qui 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 au principe selon lequel les procédures pendantes sont jugées conformément à l'ancien droit. Après l'abrogation de la Lex Koller, aucun acte ne sera jugé sur la base de dispositions qui n'ont plus d'effet. Ainsi, dans les cantons touristiques, les demandes pendantes concernant

des acquisitions qui n'ont plus pu être autorisées pour des raisons de temps ou de contingent manquant peuvent être classées parce que devenues sans objet. De cette manière, les actes visant à l'é luder la loi prennent également effet (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 ne serait réputé personne à l'étranger ou dès que la loi serait abrogée). Prendront également effet les actes juridiques qui ont été jugés contraires à la loi si un recours a été introduit contre cette décision et que celle-ci n'est pas devenue exécutoire avant l'abrogation de la loi. L'abrogation de la loi aura ainsi un effet rétroactif. Dans les cas susmentionnés, les parties pourraient cependant conclure un nouveau contrat après l'abrogation de la loi, de sorte que la personne à l'étranger pourrait quand même acquérir l'immeuble en question. La possibilité de faire inscrire une telle acquisition, en particulier l'acquisition d'un logement de vacances, au registre foncier, après l'entrée en vigueur de l'abrogation de la loi, dépendra également des mesures de substitution prévues en matière d'aménagement du territoire (cf. ch. 1.5.3). Les avantages de la solution proposée l'emportent donc sur ses inconvénients. Al. 2 A la suite de l'abrogation de la Lex Koller, les charges liées à une autorisation ou à une décision constatant le non-assujettissement au régime de l'autorisation deviennent 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, non pas dans le cadre d'une radiation générale des inscriptions inutiles, mais lors d'une autre opération effectuée au registre foncier en rapport avec l'immeuble. Sont exceptées les charges concernant les appartements (cf. al. 3).

5470 Al. 3 Les charges liées aux autorisations d'acquérir des appartements dans un appartement doivent rester valables pendant dix ans à compter de l'entrée en vigueur de l'abrogation de la loi. Pendant ce temps, les propriétaires grevés d'une telle charge doivent continuer de mettre leur appartement à la disposition de l'exploitant de l'hôtel en vue de l'exploitation hôtelière et conclure avec lui un contrat à cet effet. De son côté, le propriétaire ou l'exploitant de l'hôtel doit encore respecter pendant dix ans la charge qui lui a été imposée de maintenir une exploitation hôtelière. En cas de litige entre l'exploitant et le propriétaire d'un appartement, il incombera au juge civil, à défaut de l'autorité cantonale qui était compétente pour octroyer les autorisations, de faire respecter les charges et d'imposer aux parties les dispositions contractuelles nécessaires et acceptables pour les deux parties. La prolongation temporaire de la validité des charges donnera à l'exploitant de l'hôtel suffisamment de temps pour conclure au besoin de nouveaux contrats d'exploitation de droit privé avec les propriétaires des appartements ou de trouver une autre solution, afin de disposer de suffisamment de chambres pour l'exploitation de l'hôtel. Du point de vue économique, ce délai est adéquat pour amortir les investissements ou pour élaborer de nouveaux modèles d'exploitation, d'autant plus que la plupart des appartements ont été construits il y a plus de vingt ans. Sous cet angle, l'exploitant d'un appartement ne pourra pas faire valoir qu'il a été surpris par la modification de la loi. Une fois le délai transitoire de dix ans écoulé, les bureaux du registre foncier procéderont d'office à la radiation des charges mentionnées au registre foncier. Elles peuvent être radiées avant la fin du délai, si le propriétaire d'un immeuble servant à l'exploitation hôtelière et la majorité des propriétaires des appartements faisant partie de l'hôtel grevés consentent à la radiation et le requièrent au bureau du registre foncier. La réquisition de radiation est valable pour tous les appartements de l'appartement, y compris pour ceux dont les propriétaires n'ont pas donné leur

consentement à la radiation ou n'ont pas été consultés. De cette façon, l'exploitant de l'hôtel ou le propriétaire de l'immeuble servant à l'exploitation hôtelière ne pourra pas choisir une minorité de propriétaires de logements tenus de continuer à mettre leurs appartements à sa disposition. En outre, une minorité de propriétaires de logements voire un seul ne pourra pas, pour quelque raison que ce soit, empêcher la radiation des charges. Faut-il maintenir les charges liées à l'acquisition de logements à caractère social (art. 9, al. 1, let. a, LFAIE, 6, al. 2, let. d, et 5 de la Lex Furgler<sup>37</sup>), c'est-à-dire de logements à loyer modéré par rapport aux logements équivalents de la région, 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 LFAIE en 1985, en moyenne moins d'une autorisation a été octroyée par an au plan national. Environ dix autorisations par an ont été accordées entre 1971 et 1984. De plus, les locataires peuvent invoquer les dispositions du code des obligations<sup>38</sup> concernant la protection contre les loyers abusifs (art. 269 ss) dans le cas d'une hausse injustifiée du loyer de sorte que l'on peut donc renoncer à la prorogation des charges.

### **E. 37**

RO 1974 83

### **E. 38**

RS 220

5471 Entrée en vigueur L'abrogation de la Lex Koller ne doit entrer en vigueur que trois ans après l'entrée en vigueur des mesures d'accompagnement relevant du droit de l'aménagement du territoire, afin que les cantons et les communes aient suffisamment de temps pour les mettre en oeuvre. 3 Conséquences 3.1 Conséquences pour les finances et le personnel 3.1.1 Conséquences pour la Confédération Les conséquences pour les finances et le personnel de la Confédération découlant du projet sont relativement faibles. Actuellement, cinq employés qui se partagent 2,5 postes à plein temps s'occupent du contrôle d'environ 2500 décisions cantonales par année, de la statistique des logements de vacances, des conseils aux autorités cantonales et des travaux législatifs. Les économies en personnel et en rémunérations envisageables sont donc de cet ordre. Le Tribunal fédéral sera très légèrement déchargé. Au cours des dix dernières années, il a traité 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 octroyer les autorisations sont organisées de manière très diverse. Dans les petits cantons qui ne connaissent pas le motif d'autorisation «logement de vacances», les rares demandes d'autorisation sont traitées par une unité administrative en plus de ses activités principales, de sorte que les économies en matière de personnel se mesureront en fractions de poste. Dans les cantons plus grands et qui connaissent le motif d'autorisation «logement de vacances», plusieurs employés traitent les nombreuses demandes. Dans les cantons de Neuchâtel et de Vaud, l'octroi des autorisations incombe à une commission. Les économies financières réalisées dans un canton ne correspondront toutefois pas forcément aux économies en personnel. Dans les grands cantons touristiques notamment, qui octroient des centaines d'autorisations pour des logements de vacances, les émoluments perçus pour les autorisations couvrent la majeure partie des frais de personnel. Les autorités cantonales de recours ne verront leur charge de travail diminuer que de très peu. En effet, seules les autorités tessinoises et vaudoises ont dû juger plusieurs affaires par an, ces dernières années. La mise en oeuvre des

mesures d'accompagnement dans le domaine de l'aménagement du territoire entraînera une charge administrative. Durant la phase transitoire, l'administration fédérale accompagnera, dans le cadre d'un groupe de travail, les cantons directement concernés (cf. ch. 1.5.3). Des contacts à ce sujet ont déjà été pris.

5472 3.2 Conséquences pour l'économie L'abrogation de la Lex Koller permettra des investissements dans tout le domaine du logement (cf. ch. 1.5.1 et 1.5.2). Le secteur de la construction devrait en profiter. Les investissements étrangers et leurs conséquences sur le secteur de la construction et la structure des prix sur le marché suisse du logement dépendront avant tout de la conjoncture. Il est donc difficile de les évaluer. Il convient en outre de différencier les investissements pour les nouvelles constructions dans le domaine des logements de vacances des placements dans de nouveaux logements locatifs et des achats de logements locatifs existants. Les effets d'une éventuelle augmentation des investissements dans le domaine des logements de vacances (augmentation des prix du terrain et des immeubles, recul de la demande locale) seront atténués dans la mesure du possible par les mesures d'accompagnement en matière d'aménagement du territoire liées à l'abrogation de la Lex Koller. Il ne faut pas s'attendre à l'arrivée massive d'investisseurs étrangers disposant d'importants capitaux dans la construction de nouveaux logements ou la promotion d'immeubles en propriété. Le marché suisse du logement locatif est petit et, en raison de la diversité des législations cantonales dans le domaine de la construction, il n'est pas aisé de s'y implanter. En outre, les investisseurs étrangers se concentreront probablement davantage sur les immeubles commerciaux que sur les immeubles d'habitation, car partout ailleurs, la part des logements en location dans le parc immobilier destiné à l'habitation est plus basse qu'en Suisse, de sorte que les investissements dans des immeubles d'habitation sont moins répandus qu'ici. Il est cependant possible que des étrangers investissent également dans des lieux très bien situés, ce qui pourrait faire augmenter les prix des terrains à bâtir. L'augmentation de l'offre provoquée par les investisseurs étrangers devrait par contre conduire à une baisse tendancielle des loyers. Après l'abrogation de la Lex Koller, les investisseurs étrangers pourront acquérir des immeubles locatifs existants, comme cela a été le cas par exemple en Allemagne. Cela a parfois entraîné des hausses indésirables de loyer. Toutefois, ce secteur du marché est modeste en Suisse. En effet, environ 57 % des logements locatifs sont aux mains de particuliers, et plus de 11 % pour cent appartiennent à des coopératives de logement ou à des collectivités publiques. On devrait constater une augmentation de la concurrence dans les centres en ce qui concerne l'acquisition d'immeubles attrayants, les préférences et les critères de jugement des investisseurs étrangers ne différant guère de ceux des autochtones. De légères hausses des prix et des loyers pourraient en résulter. Le potentiel d'augmentation des loyers est cependant limité. En effet, en cas d'augmentation trop importante, les locataires pourraient alors envisager d'autres alternatives en matière de logement. Une importante alternative est l'acquisition de la propriété pour son propre usage. Par ailleurs, une augmentation trop forte des loyers par rapport aux prix des objets en propriété fera augmenter la demande de maisons unifamiliales et, dans les centres, surtout de logements en propriété.

5473 3.3 Autres conséquences 3.3.1 Effets sur la politique extérieure L'abrogation de la Lex Koller éliminera une discrimination à l'égard des étrangers et produira ainsi des effets positifs dans le domaine de la politique extérieure de la Suisse. 3.3.2 Conséquences pour l'environnement et le paysage A ce sujet, nous renvoyons au message et au projet de

modification de la loi sur l'aménagement du territoire (cf. ch. 1.5.3). 4 Lien avec le programme de la législature Le projet est annoncé dans le Rapport sur le programme de la législature 2003 à 2007<sup>39</sup>. 5 Relation avec le droit international L'adaptation du 8 octobre 1999 de la Lex Koller à l'Accord sur la libre circulation des personnes (voir ch. 1.2.4) a permis de réaliser la libéralisation prévue par le droit communautaire. L'abrogation de la Lex Koller supprimera le traitement particulier réservé aux étrangers et aux sociétés dominées par les étrangers dans le domaine de l'acquisition d'immeubles, ce qui correspond à la réglementation de l'Union européenne. Les restrictions à l'acquisition de logements de vacances qui existent au Danemark et au Tyrol s'appliquent également aux nationaux et ne sont donc pas discriminatoires par rapport aux personnes à l'étranger. Dans certaines régions italiennes, les autorités exigent de l'acquéreur suisse la preuve que des ressortissants italiens peuvent acquérir un immeuble équivalent en Suisse (clause de réciprocité). Avec l'abrogation de la Lex Koller, cette condition sera caduque. Dans le cadre de l'extension de la libre circulation des personnes entre la Suisse et la CE40, les dix nouveaux Etats qui ont adhéré à la CE le 1er mai 2004 ont émis des réserves pour une durée de cinq à douze ans à l'acquisition de terrains agricoles et parfois de logements de vacances par des ressortissants suisses, comme pour les ressortissants des anciens Etats membres de la CE. La Suisse n'a pas fait de réserves. L'extension de la libre circulation des personnes aux dix nouveaux Etats membres est entrée en vigueur le 1er avril 2006. Pour les deux pays qui ont adhéré à la CE le 1er janvier 2007, il n'existe pas encore de réglementation entre la Suisse et la CE et ses Etats membres.

#### **E. 39**

FF 2004 1035

#### **E. 40**

Protocole du 26 octobre 2004 relatif à l'extension de l'accord entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes aux nouveaux Etats membres de la Communauté européenne (RO 2006 979 995; FF 2004 5523 6187)

5474 La Suisse a formulé une réserve portant sur la Lex Koller dans l'Accord général sur le commerce des services; elle pourra la retirer lorsque cette dernière aura été abrogée. 6 Constitutionnalité Le projet se fonde, comme la loi à abroger, sur la compétence de la Confédération dans le domaine des affaires étrangères (art. 54, al. 1, de la Constitution) et du droit civil (art. 122, al. 1, de la Constitution).

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amdruckchriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Message concernant l'abrogation de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 2007 Année Anno Band 1 Volume Volume Heft 31 Cahier Numero Geschäftsnummer 07.052 Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 31.07.2007 Date Data Seite 5455-5474 Page Pagina Ref. No 10 140 808 Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen. Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses. I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.