

98.444

**Initiative parlementaire**  
**Revente d'immeubles entre les personnes à l'étranger**

**Rapport de la Commission des affaires juridiques du Conseil national**

du 15 octobre 2001

---

Monsieur le Président  
Mesdames et Messieurs,

Conformément à l'art. 21<sup>quater</sup>, al. 3, de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC), nous avons l'honneur de vous transmettre le présent rapport en même temps qu'au Conseil fédéral pour prise de position

La commission propose d'adopter le projet de loi ci-joint.

15 octobre 2001

Au nom de la commission:

Le président, J. Alexander Baumann

# Rapport

## 1 Historique

### 1.1 Initiative parlementaire

Le 9 décembre 1998, le conseiller national Simon Epiney a déposé une initiative parlementaire visant, par une modification de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE ou «lex Koller»; RS 211.412.41), à ne plus imputer au contingent la revente d'immeubles entre personnes à l'étranger

L'auteur de l'initiative rappelle que la LFAIE a pour but de limiter l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger dans le but de prévenir l'emprise étrangère sur le sol suisse. Il relève que, suite à la modification de la loi du 30 avril 1997, le placement des capitaux dans l'industrie et le commerce a été presque totalement libéré de toute autorisation. La demande immobilière a baissé partout, y compris en Suisse romande, où la vente à des personnes à l'étranger absorbait il y a quelques années encore plus de la moitié du contingent national. La Suisse n'est plus aussi attractive comme par le passé pour plusieurs raisons. Aujourd'hui, il y a davantage de ventes d'immeubles que d'achats par des personnes à l'étranger. Selon la loi en vigueur, l'étranger qui revend un immeuble à un autre étranger doit obtenir une autorisation nouvelle, alors que le nombre d'acquéreurs à l'étranger n'augmente pas.

L'auteur de l'initiative cite à titre d'exemple le cas du Valais, où, sur 283 dossiers de revente de logements en attente de contingent, 125 concernent des reventes entre étrangers (soit environ 44 %; état décembre 1998). Comme la revente grève le contingent, les parties doivent attendre plus d'un an pour obtenir l'autorisation et s'acquitter du prix. Or, selon l'expérience vécue, un étranger qui revend son logement réinvestit généralement dans le même lieu touristique, en plus grand et en plus luxueux

La modification législative demandée par l'initiative figurait dans le projet du Conseil fédéral du 23 mars 1994 qui a été rejeté en votation populaire le 25 juin 1995, pour des raisons qui, selon l'auteur de l'initiative, n'y seraient pas liées.

#### 1.1.1 Examen préalable par la Commission des affaires juridiques

La commission a exprimé l'avis que la LFAIE, dont le but était de prévenir l'emprise étrangère sur le sol suisse, n'est plus compatible avec la politique d'intégration européenne qui prévaut aujourd'hui. Elle constate que ces dernières années, les ventes immobilières à des étrangers ont diminué. Aujourd'hui, seul le canton du Valais épuise entièrement son contingent. La commission estime qu'à moyen terme, le contrôle de la construction des résidences secondaires et des logements de vacances devra passer par le biais de la législation en matière de protection de l'environnement et d'aménagement du territoire, et non plus par des mesures discriminatoires à l'égard des étrangers.

Considérant que l'initiative allait dans la bonne direction, la commission a décidé le 23 août 1999, par 12 voix contre 3 et 5 abstentions, d'y donner suite.

## **1.1.2                    Décision du Conseil national**

Le 3 octobre 1999, le Conseil national, se ralliant à la proposition de la majorité de la Commission des affaires juridiques, a décidé de donner suite à l'initiative sans opposition.

## **1.1.3                    Elaboration d'un projet**

Conformément à l'art. 21<sup>quater</sup>, al. 1, de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC; RS 171.11), le Conseil national a chargé la Commission des affaires juridiques d'élaborer un projet d'acte législatif. En application de l'art. 21<sup>quater</sup>, al. 2, LREC, la commission a demandé au Département fédéral de justice et police de la seconder dans ses travaux.

La commission a traité cet objet au cours de quatre séances: 8 mai, 3 juillet, 29 août 2000 et 15 octobre 2001. Après avoir pris connaissance des résultats de la procédure de consultations, la commission a adopté le projet ci-joint par 9 voix contre 1 avec 2 abstentions.

## **1.2                        Les récentes révisions de la LFAIE et de l'ordonnance**

### **1.2.1                    Le projet de révision de la LFAIE du 23 mars 1994**

Dans son message du 23 mars 1994<sup>1</sup>, le Conseil fédéral proposait des assouplissements à la réglementation de l'acquisition d'immeubles par des étrangers, tout en maintenant le noyau dur de la LFAIE, c'est-à-dire l'assujettissement au régime de l'autorisation pour l'acquisition d'immeubles dans le seul but de placer des capitaux ou pour en faire le commerce. Le contingentement en matière de logements de vacances demeurait également, mais les transferts de propriété entre étrangers ne devaient plus être imputés sur le contingent cantonal. Cette révision législative a été rejetée en votation populaire le 25 juin 1995

L'analyse des résultats de la votation faite par le «Forschungsinstitut der Schweizerischen Gesellschaft für praktische Sozialforschung» et l'Institut de sciences politiques de l'Université de Zurich, a clairement montré que le rejet était surtout imputable à une libéralisation dans le domaine des logements de vacances. Le sondage mentionnait que 87 % des personnes qui approuvaient le projet considéraient comme justifiée une limitation de l'acquisition de logements de vacances par des personnes à l'étranger.

<sup>1</sup> Message du 23 mars 1994 (FF 1994 II 497)

### **1.2.2 Révision de l'ordonnance sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (OAIE) du 10 juin 1996<sup>2</sup>**

Par décision du 10 juin 1996, le Conseil fédéral a modifié l'art. 9 de l'OAIE<sup>3</sup>. Depuis le 1<sup>er</sup> août 1996, les unités de contingent non utilisées au cours de l'année sont reportées sur l'année suivante. Si elles n'ont pas été utilisées au 31 octobre de l'année suivante, l'Office fédéral de la justice les répartit entre les cantons qui ont épuisé leur contingent à cette date et qui ont demandé l'attribution d'unités supplémentaires (solution dite du pool). Cette solution a permis aux cantons du Valais et du Tessin d'obtenir des contingents supplémentaires depuis 1996 (VS: 155 par année; TI: 90 par année)<sup>4</sup>.

### **1.2.3 Révision de la LFAIE du 30 avril 1997**

Dans le cadre des mesures spécifiques de politique conjoncturelle visant à maintenir la qualité des infrastructures publiques, à promouvoir les investissements privés dans le domaine de l'énergie (programme d'investissement) et à libéraliser les investissements étrangers, les Chambres fédérales ont adopté, le 30 avril 1997 une modification de la LFAIE<sup>5</sup>. Au titre d'une des mesures destinées à donner à l'économie un élan nouveau, le régime des autorisations pour le placement des capitaux dans l'industrie et le commerce a été sensiblement libéralisé. Cette révision n'a pratiquement pas suscité d'opposition. Le Conseil fédéral explique ceci par le fait que les dispositions sur l'assujettissement au régime de l'autorisation et le contingentement, relativement aux logements de vacances, n'ont pas été touchées (cf. avis du Conseil fédéral du 24.2.1999 relatif à la Motion Comby du 18.12.98 qui demandait l'abrogation de la Lex Friedrich; 98.3679; cette motion a été classée en décembre 1999).

### **1.2.4 L'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger dans le contexte de l'intégration européenne**

Quelques mois après le scrutin du 25 juin 1995, diverses initiatives cantonales et interventions parlementaires ont demandé une cantonalisation plus ou moins étendue de la LFAIE. Le Conseil fédéral s'est opposé à cette demande en exposant que les décisions intervenues démocratiquement devaient être respectées. Lors des négociations bilatérales avec l'UE, ces données politiques ont également été prises en compte et le Conseil fédéral n'a pas offert de négocier un assouplissement des restrictions à l'acquisition de logements de vacances (cf. avis du Conseil fédéral relatif à la motion 98.3679)

<sup>2</sup> RO 1996 2117

<sup>3</sup> La Vie économique 6/1998; 12/1998; 12/1999

<sup>4</sup> Message du 26 mars 1997 (FF 1997 II 1115)

<sup>5</sup> Loi fédérale du 8 octobre 1999 sur la libre circulation des personnes; FF 1999 7841

Dans le contexte de l'approbation des accords sectoriels entre la Suisse et la Communauté européenne, les Chambres fédérales ont adopté, le 8 octobre 1999, une modification de la LFAIE. Dès l'entrée en vigueur des accords sectoriels, les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne (UE) domiciliés en Suisse ne seront plus soumis à la LFAIE. Dans la mesure où ils constituent un domicile effectif en Suisse, ils pourront acquérir des immeubles dans la même mesure que les citoyens suisses. Les ressortissants des Etats membres de l'UE qui travaillent en tant que frontaliers en Suisse pourront acquérir sans autorisation une résidence secondaire dans la région de leur lieu de travail.

### 1.3 Statistiques relatives à l'acquisition de logements de vacances en Suisse par des personnes à l'étranger

Depuis 1961, l'Office fédéral de la justice effectue chaque année une statistique sur la question du rôle des acquéreurs étrangers sur le marché immobilier suisse. Ces statistiques sont publiées dans la revue «La Vie économique»<sup>6</sup>. Il ressort en particulier de ces statistiques que la majorité des transferts de propriété concernent les cantons à vocation touristique (GR, TI, VD et VS).

Année	1996	1997	1998
Total des transferts de propriété	GR: 170 TI: 221 VD: 89 VS: 488	GR: 200 TI: 178 VD: 167 VS: 574	GR: 217 TI: 207 VD: 142 VS: 701
Transferts entre étrangers	GR: 16 TI: 34 VD: 15 VS: 69	GR: 25 TI: 11 VD: 27 VS: 34	GR: 42 TI: 43 VD: 41 VS: 108
Rachat par des Suisses	GR: 91 TI: 21 VD: 2 VS: 187	GR: 88 TI: 17 VD: 16 VS: 141	GR: 106 TI: 35 VD: 8 VS: 144

Source: Office fédéral de la justice

La nette augmentation du nombre de transferts de propriété en 1998, en particulier dans le canton du Valais, s'explique presque uniquement par le modèle «Time sharing» ou «temps partagé». Selon ce modèle, les appartements sont achetés en copropriété par plusieurs acquéreurs pour une utilisation limitée dans le temps, en général hebdomadaire.

<sup>6</sup> Voir les numéros 6/1998; 12/1998; 12/1999

La LFAIE ne permet la vente d'appartements de vacances à des étrangers que dans le cadre d'un contingent. L'initiative parlementaire vise à flexibiliser la mise en œuvre du contingent. Le fait de renoncer à imputer au contingent le transfert de la propriété d'un appartement de vacances (ou d'une unité de co-propriété dans un appart-hôtel) d'un étranger à un autre étranger permettrait de libérer, sur le plan national, les unités du contingent correspondantes (p. ex. 254 en 1998<sup>7</sup>). Toutes ces unités ne seraient toutefois pas utilisées. En effet, actuellement seul le canton du Valais épuise son contingent; avec la réglementation proposée, celui-ci aurait pu bénéficier en 1998 de 108 unités supplémentaires.

L'acquisition d'une part de co-propriété d'un appartement de vacances ou d'une unité de co-propriété dans un appart-hôtel ne devrait en outre plus être imputée sur le contingent, dans la mesure où l'acquisition d'une autre part de co-propriété du même immeuble l'a déjà été.

Le fait de ne pas imputer l'autorisation sur le contingent en cas de vente d'un immeuble entre personnes à l'étranger n'entraîne pas une augmentation du nombre de propriétaires immobiliers étrangers.

L'initiative demande également que les transferts de propriété dans les cas de rigueur selon l'art. 8, al. 3 LFAIE ne soient plus imputés sur le contingent cantonal. Les 35 unités réservées actuellement pour ces cas seraient alors réparties entre les 16 cantons à vocation touristique.

La commission fait des propositions sur ces points en reprenant pratiquement le texte de l'initiative parlementaire. Du point de vue de la systématique de la loi, c'est l'art. 9 qui est la disposition centrale relative aux logements de vacances.

La commission a décidé d'élargir ses réflexions au-delà du contenu de l'initiative parlementaire. A la demande du Département fédéral de justice et police, elle a abordé la question de savoir si la règle consistant à réduire progressivement le nombre des contingents d'autorisations doit être revue. Elle a posé la question dans le cadre de la procédure de consultation.

Selon l'art. 11, al. 2 LFAIE actuel, le nombre maximum de contingents annuels pour l'ensemble de la Suisse pour les logements de vacances et les unités de logements en appart-hôtels doit être réduit graduellement, à savoir tous les deux ans. A titre exceptionnel, il est possible de renoncer à une réduction lorsque les intérêts économiques du pays l'exigent impérieusement. Le nombre maximum de 2000 unités de contingents par année a été fixé pour la première période de 1985–1986; il a été réduit à 1800 unités de contingents pour la période de 1987–1988, à 1600 unités de contingents pour la période de 1989–1990 et à 1420 pour la période de 1991–1992. Pour tenir compte de la récession économique, qui a aussi frappé le secteur de la construction et le marché immobilier, le Conseil fédéral a renoncé à toute autre réduction depuis 1993.

Dans quelques années, d'autres réductions du nombre maximum ne seront pratiquement plus faisables. A la longue, celui-ci va évoluer vers zéro et chutera à un niveau tellement minime qu'une répartition judicieuse des contingents entre les can-

<sup>7</sup> cf. La Vie économique 12/1999

tons sera à peine encore possible et leurs besoins ne pourront plus être satisfaits, pas même de manière approximative. La commission propose d'abroger l'obligation de réduire afin de tenir compte de cette situation.

Lors de l'examen préalable de l'initiative parlementaire, la commission avait aussi abordé la question d'une éventuelle suppression de la procédure d'autorisation pour la revente d'immeubles entre personnes à l'étranger. Dans le développement de l'initiative, de même que lors de la présentation devant la commission, l'auteur évoquait en effet cette possibilité. La commission est d'avis que la procédure d'autorisation doit être maintenue. D'une part, il convient de garantir que tous les acquéreurs étrangers d'appartements de vacances remplissent les conditions légales, et de permettre les contrôles nécessaires. D'autre part, une suppression de cette procédure entraînerait une inégalité de traitement entre les premiers acquéreurs et les acquéreurs suivants. Enfin, la commission veut tenir compte de la votation populaire de 1995 dans laquelle le peuple et les cantons se sont opposés à une libéralisation de la LFAIE.

## **2.1 Procédure de consultation**

Conformément à l'art. 21<sup>quater</sup>, al. 2, de la loi sur les rapports entre les conseils<sup>8</sup>, la commission a décidé de charger le Conseil fédéral de procéder à une consultation permettant aux milieux concernés de prendre connaissance de l'avant-projet relatif à la modification de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE) et de donner leur avis avant les délibérations dans le premier conseil. Le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de justice et police d'ouvrir la procédure auprès des cantons, du Tribunal fédéral, des partis politiques et des milieux intéressés. Le délai de réponse était fixé au 15 juin 2001. 49 participants (24 cantons, 5 partis politiques et 20 organisations) se sont ainsi exprimés sur l'avant-projet alors que les cantons de Zurich et d'Appenzell Rhodes-Intérieures ainsi que le Tribunal fédéral et la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement ont expressément renoncé à prendre position. La commission a pris connaissance des résultats qui dans l'ensemble sont positifs le 15 octobre 2001. Ceux-ci se résument comme suit:

La très large majorité des participants (23 des 24 cantons, le PRD et le PLS ainsi que les 20 organisations) soutient dans son principe la modification proposée par la Commission des affaires juridiques du Conseil national. Seuls l'UDC, le Parti Chrétien-Social (PCS) et les Démocrates Suisses (DS) rejettent cette modification en rappelant le refus exprimé par le peuple suisse, en 1995, à propos de la modification de la LFAIE.

Les milieux consultés ont expressément approuvé la modification des art. 8 et 9 LFAIE. Diverses suggestions ont toutefois été faites à son sujet. Ainsi deux cantons (BE et LU) et deux organisations (Association suisse des banquiers et Union suisse des professionnels de l'immobilier) proposent la renonciation à la procédure d'autorisation pour la revente entre personnes à l'étranger intervenant hors contingent. Une organisation propose une procédure d'autorisation simplifiée alors que

<sup>8</sup> RS 171.11

quatorze participants à la consultation se prononcent en faveur du maintien de la procédure d'autorisation actuellement en vigueur même dans les cas de revente entre personnes à l'étranger sans imputation au contingent.

La très large majorité des participants (23 des 24 cantons, le PRD et le PLS ainsi que les 20 organisations) soutient dans son principe la modification proposée par la Commission des affaires juridiques du Conseil national. Seuls l'UDC, le Parti Chrétien-Social (PCS) et les Démocrates Suisses (DS) rejettent cette modification en rappelant le refus exprimé par le peuple suisse, en 1995, à propos de la modification de la LFAIE.

Les milieux consultés ont expressément approuvé la modification des art. 8 et 9 LFAIE. Diverses suggestions ont toutefois été faites à son sujet. Ainsi deux cantons (BE et LU) et deux organisations (Association suisse des banquiers et Union suisse des professionnels de l'immobilier) proposent la renonciation à la procédure d'autorisation pour la revente entre personnes à l'étranger intervenant hors contingent. Une organisation propose une procédure d'autorisation simplifiée alors que quatorze participants à la consultation se prononcent en faveur du maintien de la procédure d'autorisation actuellement en vigueur même dans les cas de revente entre personnes à l'étranger sans imputation au contingent.

La grande majorité des participants (22 cantons, le PRD et 18 organisations) s'est également prononcée en faveur d'une modification de l'art. 11 LFAIE (suppression de l'obligation de réduction progressive des contingents) que la commission avait mis en consultation à titre éventuel. Le PCS considère qu'il n'y a pas lieu d'augmenter le nombre maximum d'unités de contingent. Quant à la proposition de fixer dans la loi même un nombre maximum du contingent annuel d'autorisations pour l'ensemble de la Suisse, les avis divergent. Les cantons de Lucerne, Bâle-Ville et Bâle-Campagne s'expriment en faveur d'une telle fixation. Pour le canton de Bâle-campagne, celle-ci ne devrait toutefois être effectuée que lorsque les effets des accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne seront connus. Pour neuf participants, le nombre de 1500 unités, énoncé dans le rapport de consultation, est approprié et suffisant, alors que pour le canton du Jura et le PCS, il convient de s'en tenir au nombre maximal actuel de 1420 unités de contingent. Six organisations sont favorables à un nombre maximum fixé à 2000 unités voire plus. Le canton du Valais et la Fédération romande des syndicats patronaux sont en revanche opposés à la fixation dans la loi d'un nombre maximal.

Diverses suggestions ont été faites quant à la modification d'autres dispositions de la LFAIE, notamment concernant la suppression ou l'assouplissement des restrictions de surface de l'article 10 LFAIE et de l'intégration des demandes du postulat Theiler (01.3145 n Egalité de traitement pour les sociétés immobilières) à la présente révision. Quatorze participants suggèrent d'abroger la LFAIE car ils estiment que cette loi constitue un obstacle au développement de l'économie suisse. Les cantons de Zug et de Neuchâtel soulignent en revanche la nécessité de maintenir la LFAIE pour garantir la protection des régions touristiques en ce qu'elle empêche les purs investissements en capitaux dans le domaine des locaux d'habitation



### 3 Commentaires des modifications proposées

#### Art. 8

Une aliénation conditionnée par un état de détresse financière au sens de l'*al. 3* ne sera plus imputée sur le contingent de logements de vacances et d'appartements dans des appart'hôtels, bien que l'acquéreur étranger acquière l'immeuble à titre de logement de vacances ou d'appartement dans un appart'hôtel. Pour toute la Suisse, une ou deux autorisations par an seulement sont octroyées au motif du cas de rigueur. En conséquence de la nouveauté ici proposée, il ne sera plus nécessaire de réserver un contingent pour les cas de rigueur aux sept cantons dans lesquels le motif cantonal d'autorisation relatif aux logements de vacances et appartements dans des appart'hôtels n'existe plus (cf. art. 9, al. 2., LFAIE, art. 9, al. 1, OAIE et annexe 1 à l'OAIE). Ainsi, trente-cinq unités pourront être réparties entre les seize cantons à vocation touristique.

#### Art. 9

*Titre marginal:* Le terme «supplémentaire» est supprimé dans le titre de l'article.

*Al. 4:* Dans les cas énumérés aux lettres a à c, les autorisations d'acquérir des logements de vacances et des appartements dans des appart'hôtels ne seront plus imputées sur le contingent cantonal. Cet assouplissement conduira à une augmentation des aliénations de Suisses à des étrangers seulement dans les cantons qui épuisent tant leur contingent ordinaire (art. 9, al. 1, OAIE et annexe 1 à l'OAIE) que leur contingent supplémentaire (art. 9, al. 4 et 5, OAIE). Pour l'instant, c'est le cas du seul canton du Valais.

Il n'y aura pas d'imputation sur le contingent lorsqu'une personne à l'étranger a déjà obtenu une autorisation d'acquérir un logement de vacances ou un appartement dans un appart'hôtel et qu'elle aliène celui-ci à une autre personne à l'étranger (*let. a*). Selon le droit actuel, le transfert d'un logement de vacances à une autre personne à l'étranger entraîne l'attribution d'une nouvelle unité du contingent, bien que la propriété en mains étrangères n'augmente pas. Désormais, l'unité de contingent ne doit plus être rattachée à une personne, mais à un immeuble. Par contre, en raison de son caractère personnel, l'autorisation elle-même n'est pas cessible. En effet, l'autorisation doit être refusée si l'acquéreur est déjà propriétaire d'un immeuble du même genre (art. 12, let. d, LFAIE) ou si la surface de la parcelle ou la surface nette de plancher habitable (art. 10, al. 2 et 3, OAIE) dépassent la limite admissible. L'assujettissement au régime de l'autorisation sera par conséquent maintenu pour les transferts entre étrangers.

*Let. b:* voir le commentaire de l'art. 8, al. 3.

La *let. c* concerne en particulier le cas du «time-sharing», système selon lequel l'acquisition de parts de copropriété sur un logement de vacances ou sur un appartement dans un appart'hôtel est liée à un droit d'utilisation circonscrit temporellement. Seule la première autorisation sera imputée sur le contingent. Les acquisitions ultérieures de parts de copropriété sur le même logement resteront assujetties au régime de l'autorisation (cf. commentaire ad *let. a*) mais ne seront plus imputées sur le contingent.

## Art. 11

Au vu des résultats positifs de la consultation, la commission propose de modifier aussi l'art. 11 LFAIE. Ainsi, à l'al. 1, la prescription «tous les deux ans» doit être supprimée. Par suite, le Conseil fédéral peut – en application des prescriptions restantes à l'al. 1 et dans le cadre de la nouvelle limite de l'al. 2 – fixer le nombre maximum dans l'ordonnance d'exécution selon sa libre appréciation et notamment sans délai. En outre, on n'a plus besoin de la procédure de consultation effectuée tous les deux ans à propos de la fixation périodique des contingents.

A l'al. 2, la prescription de réduire graduellement le nombre maximum prévu pour l'ensemble du pays est supprimée, mais une nouvelle limite supérieure est fixée au Conseil fédéral. Le nombre annuel maximum de 1500 unités de contingent ne doit pas être dépassé. Cette limite est un peu plus élevée que celle fixée par le Conseil fédéral à 1420 unités annuelles pour les années 1999 et 2000. Dans ce contexte, il reste toutefois à prendre en considération que la libération de contingents selon l'art. 9, al. 4, *nouveau* (aliénations entre étrangers et cas de rigueur) conduit aussi à libérer encore des unités de contingents supplémentaires.

## **4 Conséquences financières et effet sur l'état du personnel**

Pour la Confédération comme pour les cantons, la modification envisagée n'entraînerait pas de conséquence financière ou sur l'état du personnel.

## **5 Constitutionnalité**

En vertu de l'art. 122 de la Constitution, la compétence législative en matière de droit civil incombe à la Confédération.