

98.444

Projet
Modification de la loi fédérale sur l'acquisition
d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE)

Avant-projet et rapport explicatif
de la Commission des affaires juridiques du Conseil national
du 29 août 2000

I Partie générale

1 Situation initiale

11 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 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.

111 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 pas 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.

112 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.

Conformément à l'article 21^{quater} alinéa 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'article 21^{quater}, alinéa 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 trois séances: 8 mai, 3 juillet et 29 août 2000.

12 Les récentes révisions de la LFAIE et de l'ordonnance

121 Le projet de révision de la LFAIE du 23 mars 1994

Dans son message du 23 mars 1994¹, 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, à titre de logement de vacances ou pour en faire le commerce. Le contingentement en matière de logements de vacances demeurerait 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 pour cent des personnes qui approuvaient le projet considéraient comme justifiée une limitation de l'acquisition de logements de vacances par des personnes à l'étranger.

122 Révision de l'ordonnance sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (OAIE) du 10 juin 1996

Par décision du 10 juin 1996, le Conseil fédéral a modifié l'article 9 de l'OAIE². Depuis le 1^{er} 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)³.

123 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 LFAIE⁴. 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 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 Message du 23 mars 1994 (FF 1994 II 497)

² RO 1996 2117

³ La Vie économique 6/1998; 12/1998; 12/1999

⁴ Message du 26 mars 1997 (FF 1997 II 1115)

124 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).

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 LFAIE⁵. 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.

13 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 »⁶. 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
Rachats 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.

⁵ LF du 8.10.99 sur la libre circulation des personnes; FF 1999 7841

⁶ voir les numéros 6/1998; 12/1998; 12/1999

II Partie spéciale

21 Nouvelle réglementation : propositions

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 apparthôtel) d'un étranger à un autre étranger permettrait de libérer, sur le plan national, les unités du contingent correspondantes (par ex. 254 en 1998⁷). 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 dans un apparthôtel 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'article 8 alinéa 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'article 9 qui est la disposition centrale relative aux logements de vacances.

22 Maintien de la procédure d'autorisation

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.

23 Question pour la consultation : supprimer la réduction du nombre des contingents d'autorisations (art. 11 LFAIE) ?

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 décidé de la mettre en consultation dans le présent rapport, sans toutefois faire déjà des propositions formelles dans ce sens. Cette possibilité sera réexaminée en fonction des résultats de la consultation.

⁷ cf. La Vie économique 12/1999

Selon l'article 11 alinéa 2 LFAIE, le nombre maximum de contingents annuels pour l'ensemble de la Suisse pour les logements de vacances et les unités de logements en appartôtels doit être réduit graduellement, à savoir tous les deux ans (cf. à cet égard l'alinéa 1). 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 cantons sera à peine encore possible et leurs besoins ne pourront plus être satisfaits, pas même de manière approximative.

Afin de tenir compte de cette situation et d'abroger l'obligation de réduire, les alinéas 1 et 2 de l'article 11 pourraient être modifiés comme suit :

«¹ Le Conseil fédéral fixe, dans les limites d'un nombre maximum prévu pour l'ensemble du pays, les contingents cantonaux annuels d'autorisations portant sur l'acquisition de logements de vacances et d'appartements dans des appartôtels; ce faisant, il tient compte de l'intérêt supérieur du pays et de ses intérêts économiques.

² Ce nombre maximum ne doit cependant pas dépasser 1500 unités de contingent. »

A l'alinéa 1, la prescription "tous les deux ans" est supprimée. Par suite, le Conseil fédéral peut - en application des prescriptions restantes à l'alinéa 1 et dans le cadre de la nouvelle limite de l'alinéa 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'alinéa 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'article 9, alinéa 4 nouveau (aliénations entre étrangers et cas de rigueur) conduit aussi à libérer encore des unités de contingents supplémentaires.

24 Commentaire des modifications proposées

241 Article 8

Une aliénation conditionnée par un état de détresse financière au sens du 3^e alinéa ne sera plus imputée sur le contingent de logements de vacances et d'appartements dans des appartôtels, bien que l'acquéreur étranger acquière l'immeuble à titre de logement de vacances ou d'appartement dans un appartôtel. 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 appartôtels 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.

242 Article 9

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

4^e alinéa: Dans les cas énumérés aux lettres a à c, les autorisations d'acquérir des logements de vacances et des appartements dans des appartôtels 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 appartôtel et qu'elle aliène celui-ci à une autre personne à l'étranger (*lettre 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.

Lettre b: voir le commentaire de l'article 8, alinéa 3.

La *lettre 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 appartôtel 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.

25 Conséquences financières et effets 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.

26 Constitutionnalité

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

Loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE)

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

Vu l'article 122 de la Constitution fédérale,
vu le rapport de la Commission des affaires juridiques du Conseil national du⁸⁾,
vu l'avis du Conseil fédéral du ...⁹⁾,

arrête:

I

La loi fédérale du 16 décembre 1983¹⁰⁾ sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger est modifiée comme il suit:

Art. 8, al. 3

3 ... à une personne à l'étranger. (*biffer la dernière phrase*)

Art. 9

Titre marginal :

Motifs d'autorisation dans les cantons

al. 4 (nouveau)

4 L'autorisation n'est pas imputée sur le contingent:

- a. Lorsque l'aliénateur a déjà été mis au bénéfice d'une autorisation d'acquérir le logement de vacances ou l'appartement dans un apparthôtel;
- b. Lorsqu'elle a été octroyée en vertu de l'article 8, 3^e alinéa;
- c. En cas d'acquisition d'une part de copropriété d'un logement de vacances ou d'un appartement dans un apparthôtel lorsque l'acquisition d'une autre part de copropriété du même logement ou appartement dans un apparthôtel a déjà été imputée sur le contingent.

⁸ FF 2000

⁹ FF 2000

¹⁰ RS 211.412.41

II

Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Elle entre en vigueur le premier jour du deuxième mois après l'expiration du délai référendaire ou le jour de son acceptation en votation populaire.