



Département fédéral de justice
et police DFJP
Madame Simonetta Sommaruga
Conseillère fédérale
3003 Berne

Par courriel à:
copiur@bj.admin.ch
Berne, le 30 juin 2017

Loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (Lex Koller) / Prise de position de l'ACS

Madame la Conseillère fédérale,
Mesdames, Messieurs,

Par lettre du 10 mars 2017, vous avez soumis l'affaire citée en marge à l'Association des Communes Suisses pour prise de position. Nous vous remercions de cette opportunité au nom des quelque 1'625 communes affiliées à l'ACS.

Ci-après, l'ACS procède tout d'abord à une appréciation générale de l'affaire, puis à celle détaillée des différentes propositions d'adaptation au cas où l'affaire serait mise en œuvre malgré tout.

Remarques générales

L'ACS rejette la présente adaptation de la Lex Koller. D'une part, elle engendrerait une charge bureaucratique sensiblement accrue et, d'autre part, parce qu'elle aggraverait en particulier inutilement la situation des régions et communes tournées vers le tourisme.

Dans le rapport explicatif, il est dit que le projet de révision vise à réaliser le postulat 11.3200 Hodgers. Il convient de noter ici que le postulat pourrait être réalisé sans révision de la loi, mais par une simple modification de l'Ordonnance sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (OAIE). Par conséquent, une révision de la loi est parfaitement inutile.

Le renforcement de la Lex Koller soumise au débat par le Conseil fédéral en tant que «développement possible» s'appuie sur deux motions déposées par Mme Jacqueline Badran, conseillère nationale. Ces motions ont toutefois été rejetées par le Conseil des Etats en juin 2014. Le Parlement a donc ainsi déjà refusé un renforcement. Il est donc incompréhensible que, malgré cette volonté, le Conseil fédéral soumette encore un renforcement au débat. Globalement, il manque donc un mandat parlementaire clair pour traiter cette affaire.

Sur le plan matériel, il n'y a également aucune raison de modifier la loi. Actuellement, il existe déjà une offre excédentaire d'immeubles (commerciaux) sur le marché immobilier. En raison de la numérisation accrue de la société et du monde du travail, cette tendance va se poursuivre à l'avenir. Ces prochaines années, les places de travail

conventionnelles vont disparaître toujours plus. Pour réguler le marché immobilier, les communes disposent déjà d'instruments correspondants tirés de l'aménagement du territoire. Elles n'ont donc pas besoin de nouvelles consignées par la présente révision de loi qui, de toute façon, ne traite que de la part d'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger.

Enfin, l'ACS rejette l'affaire pour des raisons de fédéralisme. Hormis l'augmentation de la charge bureaucratique, le renforcement de la Lex Koller soumise ici au débat représente un report insidieux des compétences des communes et des cantons à la Confédération. Cela s'exprime, par exemple, par le fait que les instances de recours seraient regroupées au niveau fédéral et que d'autres consignes fédérales seraient promulguées pour un certain nombre d'autres domaines. De l'avis du Conseil fédéral, la Lex Koller doit permettre de réguler le marché immobilier. Toutefois, comme déjà mentionné, ce dernier doit être régulé par des moyens issus de l'aménagement du territoire, qui relèvent justement de la compétence des communes et des cantons. Ce report de compétences est aussi clairement rejeté par l'ACS.

Concernant les diverses dispositions:

Réalisation du postulat Hodgers

Le Conseil fédéral motive la modification proposée de la Lex Koller par la réalisation du postulat Hodgers (11.3200). Cette intervention parlementaire demande que les ressortissants d'Etats non européens puissent accéder plus facilement aux logements des coopératives d'habitation. Selon le droit en vigueur, les ressortissants d'Etats non membres de l'UE/AELE ne peuvent pas acquérir de parts dans une coopérative d'habitation. Comme déjà mentionné, le postulat peut être réalisé sans modifier la loi, mais par une simple modification de l'Ordonnance sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (OAIE), au cas où cela serait souhaité sur le plan matériel dans le cadre de la présente consultation. En outre, ce projet soulève des questions fondamentales de praticabilité, tout au moins en ce qui concerne l'obligation de revente.

Acquisition de résidences principales par des ressortissants d'un Etat non membre de l'UE ou de l'AELE

L'acquisition de résidences principales par des ressortissants d'un Etat non membre de l'UE ou de l'AELE doit de nouveau être soumise à l'obligation d'avoir une autorisation assortie de l'obligation d'aliéner l'immeuble dans les deux ans en cas de changement de domicile. Cette disposition crée de nouveaux cas d'autorisation et engendre une charge de contrôle considérable, étant donné que les autorités doivent contrôler si le logement a été effectivement vendu. De plus, elles doivent imposer des sanctions éventuelles. Cette disposition accroît la charge bureaucratique, et ce, surtout pour les cantons. La disposition contredit ainsi l'objectif du Conseil fédéral «visant à réduire la charge administrative des autorités cantonales et fédérales qui mettent en œuvre la Lex Koller». Par conséquent, il convient de rejeter la disposition proposée.

Interdiction de réaffecter les établissements stables au logement

Comme il est rappelé justement dans le rapport explicatif, «il est interdit aujourd'hui de réaffecter les établissements stables au logement». Étant donné que cela est déjà clair maintenant, l'ACS ne voit aucune raison d'adapter la loi. En outre, dans ce domaine, les règlements de construction des communes et la législation sur les résidences secondaires produisent suffisamment d'effet. Les communes stipulent dans leur règlement de construction où des établissements stables sont possibles, ainsi que leur mixité avec l'habitat. De plus, dans les communes touchées par la législation sur les résidences secondaires, il est impossible de réaffecter les logements en résidences

secondaires, et cela n'est pas souhaité dans celles où la proportion de résidences secondaire avoisine 20%, car la commune tomberait alors sous le coup du champ d'application de la législation sur les résidences secondaires. Par conséquent, les communes sont tout à fait déjà en mesure de régler elles-mêmes le sujet abordé dans ce chapitre. Une consigne fédérale explicite n'est pas utile et sape davantage la réglementation des compétences en termes d'aménagement du territoire. En outre, cette interdiction doit être contrôlée en plus par les autorités cantonales d'octroi de permis de construire, ce qui engendre de nouveau une charge administrative accrue pour les cantons.

Instauration d'une limite supérieure en matière de prescriptions relatives aux quotas de logements appartenant à des personnes à l'étranger

Immeubles servant d'établissements stables

Concernant la limite supérieure proposée, l'ACS fait valoir les mêmes réflexions que pour le point précédent relative à la réaffectation d'établissements stables en logements. Il s'agit ici d'une affaire relevant en premier lieu de la compétence des communes. Cette disposition doit donc être rejetée.

Restrictions supplémentaires pour les trusts

Pour des projets touristiques tels que constructions d'hôtels, de téléphériques, centres de congrès et autres semblables, des bailleurs étrangers peuvent constituer des investisseurs intéressants. Sans ces derniers, divers projets touristiques d'importance nationale et au rayonnement internationale n'auraient pas pu être réalisés, ou à peine, dans un passé récent. Ces projets sont toutefois importants pour remettre sur rail un tourisme en perte de vitesse dans les communes de montagne. Des trusts peuvent aussi jouer un rôle dans ce domaine. L'ACS ne voit donc aucune raison d'élargir les règles de la Lex Koller aussi aux trusts et rejette cette disposition.

Acquisition d'immeubles par des fonds étrangers

Le Conseil fédéral veut éviter à l'avenir, qu'une direction de fonds à l'étranger ne puisse acquérir des immeubles en Suisse avec des avoirs de prévoyance professionnelle d'entreprises sises en Suisse et les intégrer dans le fonds servant à la prévoyance du personnel de ces entreprises. L'ACS fait valoir ici les mêmes réflexions que pour les trusts. Les régions de montagne, en particulier, se réjouissent lorsque des bailleurs de fonds étrangers investissent sur le marché immobilier. En outre, les institutions de prévoyance de personnel présentent une plus grande sécurité par rapport aux trusts ou à d'autres sociétés de financement. De plus, il est difficile de comprendre pourquoi cette modification de loi mettrait les institutions de prévoyance de personnel dans une situation plus désavantageuse, alors que d'autres bailleurs de fonds étrangers pourraient continuer à acquérir des immeubles. Cette disposition doit donc être rejetée.

Autorité cantonale habilitée à recourir facultative

La suppression de l'autorité habilitée à recourir proposée par le Conseil fédéral, et son remplacement par une norme facultative, engendre en conséquence une centralisation des compétences décisionnelles à l'Office fédéral de la justice. Pour des réflexions d'ordre fondamental, l'ACS rejette cette disposition.

Instance cantonale unique habilitée à recourir

La façon dont les cantons s'organisent relève exclusivement de leur compétence. La Confédération n'a ici aucune prescription à édicter. L'ACS rejette donc cette consigne qui empiète sur la souveraineté des cantons.

Développement possible: acquisition de parts de sociétés d'immeubles d'habitation cotées en bourse et interdiction de louer ou d'affermier des immeubles servant d'établissements stables

Ce développement possible s'appuie sur deux motions déposées par Mme Jacqueline Badran, conseillère nationale. Comme déjà mentionné, ces interventions parlementaires

ont été rejetées voilà trois ans par le Conseil des Etats. Pour de bonnes raisons, le Parlement a donc déjà dit non. Il est donc incompréhensible que le Conseil fédéral ouvre aujourd'hui le débat sur ces points. En outre, il convient aussi de rejeter ce développement possible pour des raisons matérielles. Ce «développement possible» doit soumettre de nouveau à autorisation l'acquisition d'immeubles commerciaux par des personnes à l'étranger. Cela toucherait surtout le tourisme alpin. Aujourd'hui déjà, nombre de téléphériques, centres de congrès, hôtels, musées, etc., ne peuvent plus être financés l'apport de bailleurs de fonds étrangers. La réglementation actuelle concernant les immeubles affectés à des fins commerciales représente un pilier important pour les régions touristiques et permet des investissements nécessaires d'urgence dans des infrastructures touristiques par des investisseurs étrangers. Ceux-ci font partie actuellement des rares bailleurs de fonds à oser prendre le risque d'investir dans des hôtels. Un renforcement de la Lex Koller empêcherait ces investissements et aurait une incidence négative sur les communes concernées. Le Conseil fédéral semble avoir reconnu cette problématique du tourisme dans les régions de montagne et entend créer pour cela des cas d'exception. Cette intention est louable. Pourtant, au lieu de créer de nouvelles prescriptions en termes d'autorisations et des exceptions en la matière, il serait bien plus simple de ne pas instaurer ces prescriptions qui ne feraient qu'augmenter sensiblement la charge administrative. Ainsi, il faudrait chaque fois contrôler si le projet d'acquisition revêt une «importance majeure» pour la commune-siège, ce qui accroît sensiblement la charge administrative, tant pour le requérant que pour les autorités. Dans les zones urbaines également, la situation sur le marché pour les immeubles commerciaux a fondamentalement changé ces dernières années. On constate plutôt une pléthore d'offres d'immeubles commerciaux, et cette tendance va encore s'accroître à l'avenir. Avec la digitalisation de la société, les besoins en bureaux diminuent. Le travail dans le secteur tertiaire dépend de moins en moins du lieu de travail avec des nouvelles formes de travail telles qu'espaces de travail partagés, télétravail, etc. Le besoin de bureaux va donc encore plutôt diminuer à l'avenir en raison de ces fortes tendances. Là où le besoin subsiste encore dans des zones urbaines, le problème peut déjà être réglé par les moyens de l'aménagement du territoire relevant de la compétence des cantons et des communes. Il n'y a donc pas besoin d'autres réglementations au niveau de la Lex Koller, qui ne concerne d'ailleurs que la catégorie des personnes à l'étranger. L'ACS rejette donc cette disposition.

Exception concernant la Principauté de Liechtenstein

Si le Conseil fédéral, malgré la critique émise, devait s'en tenir à l'affaire soumise en consultation, l'ACS demande qu'une réglementation d'exception soit édictée dans le cadre de cette révision partielle quant à la Principauté de Liechtenstein. Cela se justifie, d'une part, par l'importance majeure que revêt l'espace économique «Liechtenstein/Sarganserland-Werdenberg» et, d'autre part, par le lien économique et juridique étroit entre la Suisse et la Principauté de Liechtenstein, lequel s'exprime, par exemple, par le Traité entre la Suisse et la Principauté de Liechtenstein concernant la réunion de la Principauté de Liechtenstein au territoire douanier suisse (RS 0.631.112.514). Un aperçu actuel du nombre considérable de prescriptions légales suisses dont le champ d'application s'étend au territoire de la Principauté de Liechtenstein se trouve la publication du 25 octobre 2016 du Gouvernement de la Principauté concernant le traité douanier fixant les prescriptions légales suisses applicables à la Principauté de Liechtenstein (annexes I et II) [Landesrecht-Nr. 170.551.631].

Libellé d'une réglementation d'exception

Une exclusion des personnes physiques et morales ainsi que des sociétés ayant la capacité d'acquérir avec domicile et/ou siège dans la Principauté de Liechtenstein exige comme suit un complément à l'art. 5 LFAIE:

Art. 5 – Personnes à l'étranger

^{1 bis} Les ressortissants de la Principauté de Liechtenstein ayant leur domicile légal et réel dans la Principauté de Liechtenstein, ainsi que les personnes morales et sociétés sans personnalité juridique, mais ayant la capacité d'acquérir, qui ont leur siège réel ou statutaire dans la Principauté de Liechtenstein, sont considérés comme des personnes à l'étranger.

Explication

La LFAIE prévoit comme suit, par principe, trois conditions préalables cumulatives à l'obligation d'autorisation (cf. aide-mémoire du 1^{er} juillet 2009 / état au 28 mars 2017 de l'Office fédéral de la justice concernant l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger):

- L'acquéreur doit être une personne à l'étranger au sens de la LFAIE (assujettissement subjectif). Les prescriptions y afférentes se retrouvent essentiellement à l'art. 5 LFAIE.
- L'objet de l'acte juridique doit concerner un immeuble assujéti (assujettissement objectif selon le genre de droit). L'art. 2 LFAIE constitue la base légale.
- Le droit acquis doit être assimilé à une acquisition d'immeuble en vertu de la LFAIE (assujettissement objectif selon le genre de droit). Ce sont surtout les dispositions de l'art. 4 LFAIE qui s'appliquent ici.

Si ces conditions préalables sont remplies, d'autres exceptions peuvent être accordées en dehors de celles existant dans les dispositions susmentionnées ou en résultant, que la LFAIE appelle «autres exceptions à l'assujettissement». Ces dernières sont stipulées aux art. 7 et 7a LFAIE. Si l'acquisition d'immeubles par des personnes morales, les ressortissants de la Principauté de Liechtenstein, ainsi que par des personnes morales ou des sociétés sans personnalité juridique, mais ayant la capacité d'acquérir, ne devait plus être soumise à autorisation, il ne s'agirait plus d'une «autre exception» selon art. 7 LFAIE, mais devrait être considérée comme une exception au champ d'application personnel, c.-à-d.-. à l'assujettissement subjectif selon art. 5 LFAIE. Concernant les faits selon art. 7 LFAIE, il existe par contre par principe une obligation d'autorisation, car les trois conditions préalables susmentionnées - personne à l'étranger, immeuble assujéti et droit acquis assimilé à une acquisition sont en soi déjà données. Un état de fait normé à l'art. 7 LFAIE délie toutefois de l'obligation fondamentale de l'autorisation.

Remarque finale

Pour les raisons citées en introduction, l'ACS rejette la présente affaire. Si le Conseil fédéral devait maintenir la révision partielle, l'ACS le prie alors de prendre acte de sa présente prise de position détaillée.

Nous vous remercions de votre attention et de tenir compte de nos requêtes.

Veuillez recevoir, Madame la Conseillère fédérale, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre parfaite considération.

Association des communes suisses

Le président:

Le directeur:



Hannes Germann Reto Lindegger
Conseiller aux Etats

Copie à: Union des villes suisses, Berne