

ad 07.052

**Message additionnel  
concernant l'abrogation de la loi fédérale sur l'acquisition  
d'immeubles par des personnes à l'étranger  
(Renonciation au projet d'abrogation)**

du 13 novembre 2013

---

Madame la Présidente,  
Monsieur le Président,  
Mesdames, Messieurs,

En complément au message du 4 juillet 2007 concernant l'abrogation de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger, nous vous soumettons le présent message additionnel, en vous priant de l'adopter.

Nous vous proposons, par le présent message, de renoncer au projet d'abrogation de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger qui vous a été soumis par le message du 4 juillet 2007.

Nous vous proposons de classer simultanément l'intervention parlementaire suivante:

2013 M 12.3984 Classement du projet visant à abroger la *lex Koller*  
(N 6.11.12, CEATE; N 3.12.12, E 14.3.13)

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

13 novembre 2013

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ueli Maurer  
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

---

## Condensé

*Le projet vise à renoncer à l'abrogation, proposée en 2007, de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger.*

### **Contexte**

*Par son message et son projet du 4 juillet 2007, le Conseil fédéral a proposé aux Chambres fédérales d'abroger la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger. Le message indiquait que cette loi ne paraissait plus nécessaire, le risque de l'emprise étrangère sur le sol indigène étant devenu tout au plus ponctuel et une forte demande étrangère n'existant que par rapport aux logements de vacances et aux résidences secondaires. Ce message ajoutait que l'abrogation de la loi pouvait permettre des investissements étrangers directs dans la construction de logements et créer des emplois. En 2008, cependant, le Conseil national et le Conseil des Etats ont renvoyé le projet d'abrogation au Conseil fédéral en lui demandant de le revoir.*

*Depuis lors, la situation a considérablement changé. Ce n'est plus seulement la problématique des résidences secondaires, comme à l'époque, qui se trouve au premier plan des préoccupations. Depuis la crise financière de 2008, l'intérêt des investissements dans l'immobilier a fortement augmenté. Il faudrait s'attendre, si la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger était abrogée, à d'importants flux de capitaux étrangers en Suisse. L'immigration étrangère en Suisse a également amené une forte augmentation de la demande de biens immobiliers au cours des dernières années.*

*C'est la raison pour laquelle la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national a décidé, par le biais d'une motion déposée en novembre 2012, de charger le Conseil fédéral de proposer au Parlement le classement du projet d'abrogation de cette loi. Le Conseil national et le Conseil des Etats ont transmis la motion au Conseil fédéral respectivement en décembre 2012 et en mars 2013.*

### **Contenu du projet**

*Le Conseil fédéral se rallie à l'avis du Conseil national et du Conseil des Etats et propose, conformément à la motion, de classer le projet du 4 juillet 2007 concernant l'abrogation de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger.*

# Message

## 1 Présentation du projet

### 1.1 Contexte

Par deux messages du 4 juillet 2007 (FF 2007 5455 et 5477), le Conseil fédéral a proposé aux Chambres fédérales, d'une part, d'abroger la loi fédérale du 16 décembre 1983 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE, également appelée *lex Koller*; RS 211.412.41) et, d'autre part, d'adopter les mesures d'accompagnement en matière d'aménagement du territoire liées à l'abrogation de cette loi (modification de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire, LAT; RS 700). Dans ces messages, le Conseil fédéral indiquait que la *lex Koller* ne paraissait plus nécessaire, le risque de l'emprise étrangère sur le sol indigène, contre laquelle la loi entendait lutter, étant devenu tout au plus ponctuel. Il ajoutait qu'une forte demande étrangère n'existait que par rapport aux logements de vacances et que peu de sites touristiques s'en trouvaient touchés. Il faisait encore observer que dans certaines régions, la construction de logements de vacances s'était certes beaucoup développée, mais que des mesures relevant du droit de l'aménagement du territoire étaient bien davantage appropriées pour résoudre ce problème que le traitement spécial réservé aux personnes à l'étranger. Le message rappelait également que l'activité réduite invoquée à l'époque dans les secteurs de la construction et des travaux de second œuvre ainsi que dans le secteur de l'immobilier étaient dus dans une mesure non négligeable aux restrictions imposées par la *lex Koller* aux personnes à l'étranger. Il soulignait que l'abrogation de la loi pouvait donner des impulsions importantes à l'économie suisse, les investissements étrangers directs dans la construction de logements pouvant créer ou sauvegarder des emplois et étendre l'offre, rare en maints endroits, de logements à louer. Il indiquait que la Suisse avait donc un intérêt vital, sur le plan économique, à attirer davantage les entreprises internationales et que l'abrogation de la loi pouvait contribuer à la libéralisation de son économie.

Le 12 mars 2008, le Conseil national est entré en matière sur le projet d'abrogation de la *lex Koller* mais l'a renvoyé au Conseil fédéral avec le mandat de le remanier (BO 2008 N 249 259). Il a estimé qu'il était erroné, compte tenu de la question des résidences secondaires et de la pression encore palpable provenant d'investisseurs étrangers, d'abroger la *lex Koller*. Il a indiqué que des clarifications approfondies s'imposaient, les effets concrets ne pouvant pas encore être évalués. Le renvoi a été assorti du mandat suivant:

«Lors du remaniement du projet, des mesures doivent être prises pour éviter que le sol suisse ne fasse l'objet de spéculations. En vue de l'élaboration d'un nouveau projet, il conviendra de se pencher plus particulièrement sur les trois points suivants:

1. l'examen de l'introduction d'une durée minimale de domicile en Suisse pour l'acquisition d'un bien foncier;
2. l'examen de mesures destinées à résoudre la problématique des résidences secondaires («lits froids»), surtout dans les stations touristiques, et la présentation des différentes variantes;

3. l'examen de ce projet de loi conjointement avec les initiatives tandem «Sauver le sol suisse»»

Le 11 juin 2008, le Conseil des Etats est également entré en matière sur le projet et a suivi la décision du Conseil national (BO 2008 E 507 511).

Le 10 février 2009, en accord avec le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), le Département fédéral de justice et police (DFJP) a informé la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-N) qu'il n'était pas opportun d'élaborer immédiatement un nouveau projet d'abrogation de la *lex Koller*. Il a estimé qu'il était plus judicieux d'attendre que le Parlement ait pris une décision au sujet du projet de mesures d'accompagnement lié à l'abrogation de la *lex Koller* et que la situation soit clarifiée au sujet de ces mesures.

Le 17 décembre 2010, le Parlement a adopté les mesures d'accompagnement proposées par le Conseil fédéral en complétant l'art. 8 LAT (nouveaux al. 2 et 3) concernant le contenu minimal des plans directeurs cantonaux. La modification est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2011 (RO 2011 2913). Dans l'optique du Conseil fédéral à ce moment, les conditions posées à l'abrogation de la *lex Koller* étaient ainsi remplies.

Dans son rapport du 4 juillet 2012 sur la libre circulation des personnes et l'immigration en Suisse, le Conseil fédéral a assuré qu'il s'acquitterait du mandat donné par le Parlement d'examiner la question et qu'il soumettrait à ce dernier un message additionnel au message d'abrogation de la *lex Koller* de 2007. Auparavant, a-t-il indiqué, il voulait cependant examiner encore une fois de manière approfondie les effets possibles d'une abrogation de la *lex Koller* à la lumière des conséquences de la modification de la loi sur l'aménagement du territoire, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2007, et de la mise en oeuvre alors imminente de l'initiative sur la construction des résidences secondaires<sup>1</sup>.

En octobre 2012, la CEATE-CN a exprimé le souhait d'être informé des travaux en relation avec l'abrogation de la *lex Koller*. Cette information a eu lieu lors de la séance du 6 novembre 2012, ensuite de quoi la commission a déposé la motion «12.3984 Classement du projet visant à abroger la *lex Koller*» avec le contenu suivant:

«Le Conseil fédéral est chargé de proposer au Parlement de classer le projet d'abrogation de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (*lex Koller*; 07.052)».

Dans le développement de cette motion, la CEATE-CN a exposé que la *lex Koller* était un instrument utilisé sur l'ensemble du marché immobilier suisse afin de freiner la demande et que l'acquisition d'immobilier destiné à l'habitation était liée au domicile principal et donc au siège fiscal. Elle a ajouté que l'abrogation de la *lex Koller* aurait de graves conséquences pour l'économie nationale car elle entraînerait une augmentation de la pression exercée non seulement sur les loyers et les prix de l'immobilier, déjà très élevés, mais aussi sur le franc suisse, et ferait perdre certaines recettes fiscales. Elle a conclu qu'il était donc judicieux de maintenir la *lex Koller*.

Dans son avis du 21 novembre 2012, le Conseil fédéral a proposé d'accepter la motion. Il a fait observer que la situation s'était modifiée sur plusieurs plans depuis que le Parlement avait renvoyé, en 2008, le projet d'abrogation de la *lex Koller*. Il a

<sup>1</sup> [www.bfm.admin.ch](http://www.bfm.admin.ch) > Documentation > Communiqués > 2012 > 04.07.2012

indiqué que ce n'était plus la problématique des résidences secondaires, comme à l'époque, qui se trouvait au premier plan des préoccupations. Il a souligné également que l'intérêt des investissements dans l'immobilier avait fortement augmenté en raison de la crise financière et que la forte immigration étrangère avait renforcé la demande de logements avantageux, surtout dans les villes et les agglomérations, poussant fortement les loyers à la hausse dans ces lieux malgré des taux hypothécaires historiquement bas et une forte activité dans la construction. La *lex Koller* offrait alors, a-t-il ajouté, un instrument important pour freiner la demande sur le marché immobilier.

Le 3 décembre 2012, le Conseil national a adopté dans sa majorité la motion (BO 2012 N 1981). Le 14 mars 2013, le Conseil des Etats a transmis la motion sans opposition au Conseil fédéral (BO 2013 E 196).

## **1.2 Nouvelle proposition**

Par le présent message additionnel, le Conseil fédéral propose au Parlement, en exécution de la motion 12.3984 «Classement du projet visant à abroger la *lex Koller*», de renoncer au projet du 4 juillet 2007 d'abrogation de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger et, partant, de maintenir ladite loi.

## **1.3 Arguments en défaveur de l'abrogation de la *lex Koller* dans la perspective actuelle**

Dans son projet du 4 juillet 2007, le Conseil fédéral a motivé sa proposition d'abrogation de la *lex Koller* en exposant que le risque de l'emprise étrangère sur le sol indigène n'existait encore dans le pire des cas que dans quelques sites touristiques. Il a indiqué qu'il était plus approprié, pour résoudre le problème de la construction des résidences secondaires, de prendre des mesures relevant du droit de l'aménagement du territoire que de réserver un traitement spécial aux personnes à l'étranger. Il a souligné également que l'abrogation de la *lex Koller* pouvait au contraire donner des impulsions importantes à l'économie suisse, en particulier dans la construction de logements ou par la création d'emplois.

A l'époque, la discussion relative à l'abrogation de la *lex Koller* portait surtout sur l'acquisition de logements de vacances dans les régions touristiques. Il convient cependant de relever que l'abrogation de la loi permettrait l'acquisition de logements par des personnes à l'étranger de manière générale, c'est-à-dire également celle de logements de vacances et de résidences secondaires dans les villes, ainsi que celle d'immeubles destinés à la location. Depuis que le Parlement a, en 2008, renvoyé le projet d'abrogation au Conseil fédéral pour qu'il le remanie, la situation s'est modifiée de manière fondamentale à plusieurs égards. Les mesures d'accompagnement relevant de l'aménagement du territoire, que le Conseil fédéral considérait comme étant une condition *sine qua non* de l'abrogation de la *lex Koller*, sont certes entrées en vigueur au milieu de l'année 2011. Ce n'est cependant plus seulement la problématique des résidences secondaires dans les régions touristiques qui se trouve au premier plan des préoccupations. Il n'est pas possible de déterminer de façon exacte dans quelle mesure l'abrogation de la *lex Koller* engendrerait également une aug-

mentation de la demande pour de l'immobilier destiné à l'habitation à titre de placement de capital; cette augmentation pourrait cependant être considérable. Depuis la crise financière de 2008, l'intérêt pour des investissements dans l'immobilier suisse a crû de manière importante. Il existe actuellement beaucoup de capital institutionnel en circulation, l'inflation et les taux hypothécaires sont bas, et la Suisse a toujours la réputation de «havre sûr» pour le placement de capital. L'immigration étrangère importante fait également augmenter la demande de logements. C'est particulièrement le cas dans les villes, où la hausse des loyers est significative malgré des taux hypothécaires bas et une forte activité dans la construction.

Si la *lex Koller* était abrogée, il faudrait s'attendre à ce qu'une augmentation de la demande de résidences secondaires dans des sites particulièrement attractifs, spécialement dans les zones métropolitaines telles que Zurich et Genève-Lausanne, provoque une augmentation de prix encore plus marquée pour l'acquisition de son propre logement. Cela rendrait encore plus difficile l'acquisition de logements par les indigènes. Des investisseurs institutionnels tels que des *Hedge Funds*, des fonds de grands groupes ou de trusts procèderaient à des placements sur le marché suisse de l'immobilier. Cela augmenterait encore les prix pour de l'immobilier de rendement et il faudrait alors compter avec une hausse des loyers. Une nouvelle augmentation des prix pourrait accroître la probabilité d'une bulle immobilière ce qui, en cas de hausse des taux hypothécaires, accentuerait le risque de chute brutale des prix. Une augmentation des prix des terrains à bâtir compliquerait encore davantage la tâche des investisseurs qui, dans l'intérêt public, construisent des logements à loyers modérés.

L'afflux de capitaux en Suisse engendrerait également une pression supplémentaire sur le franc suisse. L'immobilier suisse pourrait également servir au recyclage de l'argent sale provenant de l'étranger, vu que la loi du 10 octobre 1997 sur le blanchiment d'argent (RS 955.0) se limite aux intermédiaires financiers et ne recouvre actuellement pas encore les investissements directs dans l'immobilier.

En outre, la Suisse n'a, pour l'heure, pas besoin de capitaux étrangers pour la construction de logements locatifs. Malgré la *lex Koller*, l'activité de la construction est actuellement soutenue presque partout. Ne serait-ce que du point de vue de la politique du logement, une abrogation n'est dès lors pas à conseiller. Une analyse de l'incidence économique d'une suppression de la *lex Koller*, réalisée le 31 mars 2008 sur mandat de l'Office fédéral du logement, parvenait déjà à cette conclusion<sup>2</sup>. Cette étude recommandait d'attendre l'apparition éventuelle d'une phase de repli avant d'envisager une abrogation. La demande immobilière en Suisse a cependant continué de se renforcer depuis lors.

Dans les communes dans lesquelles des logements de vacances ou des résidences secondaires ne peuvent plus être nouvellement construits en raison de l'entrée en vigueur de la disposition constitutionnelle sur les résidences secondaires (art. 75b Cst.; RS 101), acceptée par le peuple et les cantons le 11 mars 2012, et de l'ordonnance du 22 août 2012 sur les résidences secondaires (RS 702), la demande concernant les résidences secondaires déjà existantes va fortement augmenter et conduire à une nouvelle hausse de prix. Celle-ci serait encore beaucoup plus élevée en cas d'abrogation de la *lex Koller*, les personnes à l'étranger disposant alors d'un accès libre à l'acquisition de logements de ce type. En fonction de la teneur qu'aura la

<sup>2</sup> [www.bwo.admin.ch](http://www.bwo.admin.ch) > documentation > marché du logement > 17.04.2008

future loi sur les résidences secondaires, il pourrait y avoir une demande accrue de résidences principales selon l'ancien droit si celles-ci devaient pouvoir être transformées en résidences secondaires. Dans un tel cas, le marché des résidences principales et la mise de ces biens à la disposition de la population résidente indigène seraient touchés par la pression sur la demande et par l'augmentation des prix. En cas d'abrogation de la *lex Koller*, on devrait également s'attendre à ce que des personnes à l'étranger acquièrent, dans une mesure importante, des logements de vacances dans les régions du plateau, qui sont aujourd'hui touchées par le blocage des autorisations prévues par cette loi et non par les dispositions citées ci-dessus sur les résidences secondaires.

La *lex Koller* tempère incontestablement la demande, car elle exclut les personnes à l'étranger d'une partie du marché immobilier. Elle est actuellement le seul outil permettant de corriger la demande, de manière à alléger la pression sur le marché immobilier.

Pour toutes ces raisons, il est opportun, en l'état actuel des choses, de conserver cette loi. En tout état de cause, le Conseil fédéral continuera de suivre de manière détaillée la situation politique et économique et, en conséquence, se réservera la possibilité d'examiner s'il y a lieu de modifier la loi, soit en l'assouplissant, soit en la renforçant, et de faire les propositions qui en découlent au Parlement.

Aucune procédure de consultation n'a eu lieu car seul le classement d'un projet d'abrogation est proposé.

## **1.4 Classement d'interventions parlementaires**

La proposition de classement du projet 07.052 «Abrogation de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger» répond aux exigences de la motion 12.3984 «Classement de l'abrogation de la *lex Koller*». Cette dernière peut donc être classée.

## **2 Conséquences**

### **2.1 Conséquences pour la Confédération, les cantons et les communes**

Le projet n'entraîne aucune modification sur les charges de la Confédération, des cantons, et des communes qui devront continuer d'appliquer la loi, celle-ci demeurant inchangée. Dans le message de 2007 concernant l'abrogation de la *lex Koller*, les économies en matière de frais de personnel auprès de la Confédération en cas d'abrogation de la loi ont été évaluées à 2,5 postes à plein temps. Ces économies tombent, de même que celles qui auraient pu être réalisées dans les cantons et les communes.

### **2.2 Autres conséquences**

Dès lors que la loi demeure inchangée, il n'y a aucun changement dans les autres domaines.

### **3 Aspects juridiques**

#### **3.1 Constitutionnalité et légalité**

Le projet se fonde, comme la loi elle-même qu'il s'agit de maintenir, sur la compétence de la Confédération dans les domaines des affaires étrangères (art. 54, al. 1, Cst.) et du droit civil (art. 122, al. 1, Cst.).

#### **3.2 Compatibilité avec les obligations internationales**

La *lex Koller* demeure compatible avec les obligations internationales de la Suisse. Avec ses modifications entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2002 (RO 2002 685 et 701), la loi a été adaptée à l'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (RS 0.142.112.681) ainsi qu'à la Convention du 4 janvier 1960 instituant l'Association Européenne de Libre-Echange (RS 0.632.31).

Dans les accords en relation avec le GATS<sup>3</sup>, la Confédération suisse a émis une réserve pour la *lex Koller*.

Il n'existe ainsi pas d'obligation internationale d'abroger la *lex Koller*.

<sup>3</sup> GATS (General Agreement on Trade in Services) = Accord Général de l'Organisation Mondiale du Commerce sur le commerce des services