

**Message
relatif à une loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles
par des personnes à l'étranger et à l'initiative populaire
«contre le bradage du sol national»**

du 16 septembre 1981

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre le message relatif à la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger et à l'initiative populaire «contre le bradage du sol national», en vous proposant de l'adopter.

Nous vous proposons en outre:

- de soumettre au peuple et aux cantons l'initiative populaire contre «le bradage du sol national» sans lui opposer de contre-projet et en leur recommandant de la rejeter,
- de classer l'initiative parlementaire suivante:
N 78.229 Bradage du sol national (Schatz-Saint-Gall) du 28. 9. 78;
- de classer les postulats suivants:
1972 P 11 270 Droit des sociétés par action. Revision
 (N 29. 11. 72; Oehler)
- 1975 P 12 233 Acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à
 l'étranger (N 29. 3. 75; Schaffer)
- 1978 P 76.489 Sociétés anonymes immobilières (N 17. 1. 78; Wyler)
- 1979 P 78.566 Droit de la société anonyme (N 8. 6. 79; Muheim)
- 1979 P 78.348 Acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à
 l'étranger (N/E 20. 9. 79; Muheim)
- 1979 P 78.477 Bradage du sol national (N/E 20. 9. 79; Schalcher)

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

16 septembre 1981

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Furgler
Le chancelier de la Confédération, Buser

Vue d'ensemble

L'arrêté fédéral du 23 mars 1961 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger arrive à échéance le 31 décembre 1982. Les données statistiques ne permettent cependant pas de constater un affaiblissement de la demande étrangère relative à l'acquisition d'immeubles en Suisse. On ne peut donc renoncer à l'avenir à des mesures d'ordre législatif en la matière. Nous avons dès lors profité de l'occasion pour modifier de façon globale, avec effet au 1^{er} janvier 1983, et la forme et le contenu de l'arrêté fédéral actuel, et avons décidé de le transformer en une loi dont la durée n'est pas limitée.

Du point de vue formel, le présent projet réunit l'essentiel de la matière dans une seule loi de sorte que l'ordonnance d'exécution – qui doit encore être élaborée – ne portera que sur des détails d'ordre technique. Quant au fond, la loi se borne dorénavant à la lutte contre l'emprise étrangère sur le sol national; elle ne vise par contre plus d'autres buts, comme par exemple ceux touchant à l'économie ou à l'aménagement du territoire. En outre, elle étend, dans la mesure du possible, la responsabilité propre des cantons. La compétence leur est ainsi donnée d'adapter, de manière optimale, sur leur territoire et dans le cadre de la loi, l'acquisition de logements par des personnes domiciliées à l'étranger, en fonction de leurs particularités et de leurs besoins de lutter contre l'emprise étrangère. Toutefois, le droit fédéral fixe – et c'est là le problème crucial – une limite maximale unitaire pour l'acquisition de logements de vacances. En principe, et c'est une nouveauté, cette limite ne peut plus être dépassée. Il n'est plus possible d'octroyer des « autorisations exceptionnelles », telles qu'elles sont prévues par la législation actuelle, hormis les cas de rigueur strictement délimités par la loi. On a défini plus précisément la notion de société immobilière, tout en renonçant à des mesures touchant au droit des sociétés anonymes. D'autre part, conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral, on a harmonisé l'acquisition de parts de sociétés immobilières avec l'acquisition d'immeubles par des sociétés. En ce qui concerne la procédure, le projet de loi reprend, moyennant des améliorations ponctuelles, les dispositions de l'arrêté fédéral qui ont fait leurs preuves; ainsi par exemple, la commune dans laquelle est situé l'immeuble a dorénavant qualité pour recourir contre les décisions prises en faveur de l'acquéreur.

Nous considérons que le projet de loi, qui se base sur les dispositions constitutionnelles actuellement en vigueur, constitue un contre-projet indirect – quant au fond – à l'initiative populaire « contre le bradage du sol national » déposée le 26 octobre 1979 et appuyée par 108 210 signatures valables. Cette initiative, dont le but essentiel est d'arrêter – de manière radicale – l'acquisition de logements de vacances et d'autres logements par des personnes à l'étranger, présente, par son rigorisme, le danger de se heurter à la législation fédérale en vigueur, notamment au code sur la libération des mouvements de capitaux adopté par l'OCDE. Certaines revendications de l'initiative sont déjà en partie satisfaites par le droit en vigueur ou le seront par la nouvelle loi. Eu égard à cette dernière, nous estimons que l'initiative populaire est excessive. Nous vous proposons en conséquence de renoncer à élaborer un contre-projet formel et d'inviter le peuple et les cantons à la rejeter.

Message

1 Partie générale

11 Situation initiale

111 L'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger du point de vue statistique

111.1 Remarque préliminaire

Ce n'est que depuis l'introduction du régime de l'autorisation en 1961 que l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger fait l'objet d'une étude statistique. Pour la période antérieure, il n'existe pas de données satisfaisantes sur le patrimoine immobilier en mains étrangères (voir déjà à ce sujet le message du Conseil fédéral sur l'institution du régime de l'autorisation: FF 1960 II 1253).

Il en résulte que les données statistiques dont on dispose ne renseignent pas sur la situation générale de la propriété foncière en mains étrangères, mais ne font qu'en décrire l'évolution depuis 1961. Du point de vue statistique, la situation ne peut s'apprécier avec plus de précision qu'en ce qui concerne les résidences secondaires: on a en effet tenté d'en établir le nombre à l'occasion du recensement fédéral de la population de 1980.

111.2 Evolution de la propriété foncière en mains étrangères

Dans le numéro de juillet 1980 de «La vie économique», l'Office fédéral de la statistique a publié la statistique globale des acquisitions d'immeubles par des personnes à l'étranger. Elle se trouve résumée et complétée par des données provisoires pour l'année 1980 dans l'appendice et peut être décrite graphiquement comme il suit:

Sur le *graphique 1*, on retrouve la variation annuelle des *acquisitions autorisées* depuis 1961, représentées selon le nombre des autorisations, la surface et le prix de vente; quant au *graphique 2*, il exprime l'importance de la propriété foncière qui a *effectivement passé en mains étrangères* depuis 1966.

Diagramme 1
Acquisitions d'immeubles autorisées chaque année
depuis 1961

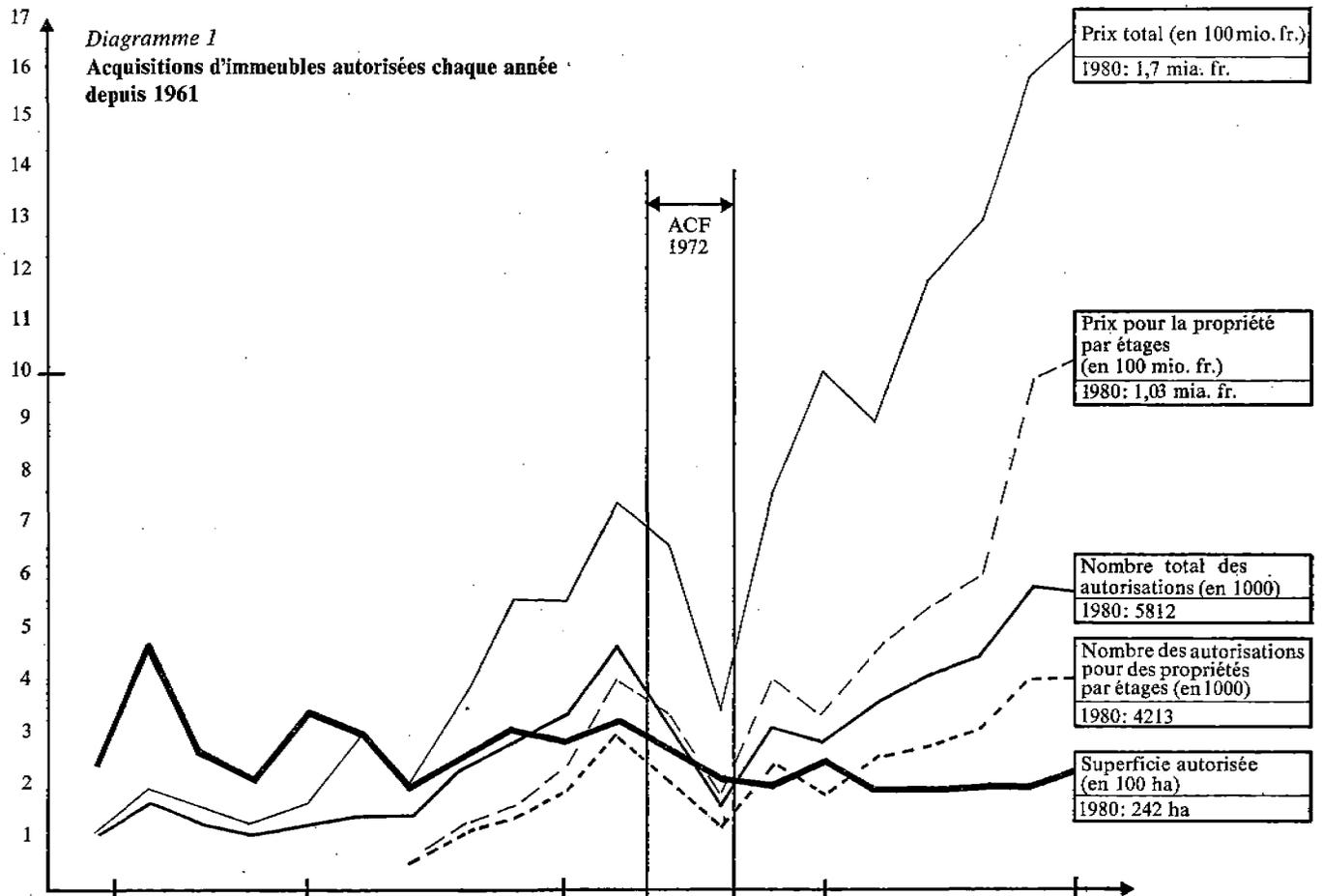
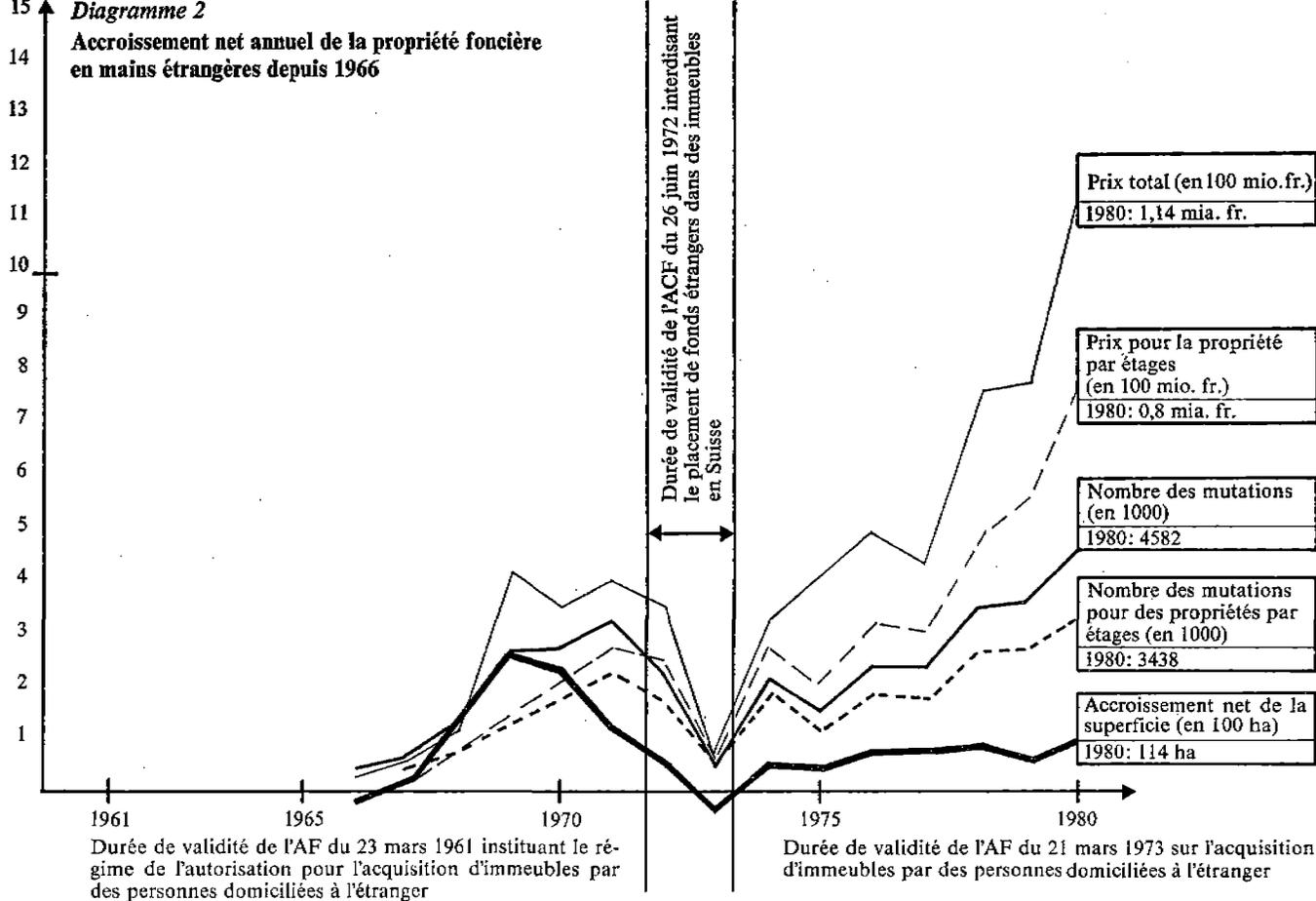


Diagramme 2

Accroissement net annuel de la propriété foncière en mains étrangères depuis 1966



La comparaison de ces diagrammes met en évidence un écart sensible entre les résultats obtenus, selon que l'on considère l'augmentation des acquisitions autorisées ou l'accroissement effectif de la propriété foncière passée en mains étrangères. Pour l'essentiel, cela tient au fait que, en moyenne sur plusieurs années, ce ne sont que 75 pour cent environ des autorisations accordées qui sont effectivement utilisées et suivies d'un transfert de propriété (appendice, tableau 3). Il convient également de noter que, alors que, en moyenne, les autorisations accordées annuellement portent sur une surface de 265 ha, ce sont environ 40 ha de terrain qui repassent chaque année en mains suisses et quelque 23 ha qui ne sont que transférés d'un propriétaire étranger à un autre. Il en résulte que, grosso modo, la part de propriété foncière en mains étrangères ne s'en trouve pas augmentée (appendice, tableaux 4 et 5).

De 1961 à 1980, 57 678 autorisations ont été délivrées portant sur l'acquisition de 5809 ha¹⁾ de terrain, pour le prix de 13 milliards de francs. Parmi ces autorisations, 32 519 portent sur des logements en propriété par étages, d'une surface totale de 520 ha et d'une valeur d'environ 6 milliards de francs. Pendant la même période, ont été refusées 2688 autorisations portant sur l'acquisition de 677 ha pour le prix de 721 millions de francs. Il faut également tenir compte des cas, beaucoup plus fréquents que les refus précités mais non enregistrés statistiquement, dans lesquels l'acquéreur potentiel, après avoir pris contact avec les autorités cantonales, retire sa requête, voire ne la dépose pas.

La surface du terrain dont l'acquisition par des personnes à l'étranger a été autorisée depuis 1961 représente approximativement 0,14 pour cent de la surface totale de la Suisse (4,129 mio. d'ha), 0,19 pour cent de la surface productive (3,07 mio. d'ha) et 2,6 pour cent de la surface à bâtir (environ 220 000 ha)²⁾, soit, comparativement, à peu près le territoire de la commune de *Sachsln OW* (5828 ha).

Selon la statistique des transferts de propriété entreprise dès 1966 et compte tenu des 34 417 autorisations utilisées, la surface qui est effectivement devenue propriété de personnes à l'étranger se monte à 1375 ha (1772 ha avec les acquisitions en propriété par étages) représentant une valeur de 6,3 milliards de francs. La proportion de propriété par étages est la suivante: 24 787 autorisations pour une surface de 397 ha d'une valeur de 4,1 milliards de francs. Ainsi, depuis 1966, l'accroissement effectif de la propriété foncière en mains étrangères correspond à environ 0,04 pour cent de la surface totale du pays, 0,06 pour cent de la surface productive et 0,8 pour cent de la surface à bâtir, soit à peu près la superficie du territoire de la commune de *Seelisberg UR* (1768 ha).

De 1961 à 1980, les autorités compétentes ont accordé annuellement une moyenne de 2884 autorisations portant sur 265 ha de terrain d'une valeur de 650 millions de francs. En 1980, cette moyenne a été dépassée dans une mesure

¹⁾ Y compris la surface acquise en propriété par étages qui ne figure pas comme telle dans la statistique. Cette surface peut être calculée par approximation en tablant, par autorisation pour un logement en propriété par étages, sur une surface habitable de 80 m², ce qui, avec un indice d'utilisation de 0,5, donne une surface moyenne au sol de 160 m².

²⁾ L'aménagement du territoire, 1/77

considérable, et en ce qui concerne le nombre des autorisations (5812), et – même en tenant compte du renchérissement des coûts de construction – en ce qui concerne la valeur (1,7 mia. fr.). Simultanément, la surface totale dont l'acquisition a été autorisée a pourtant baissé de 9 pour cent pour atteindre 242 ha, reflet de la tendance d'acquérir des logements en propriété par étages. La part de ces derniers par rapport à l'ensemble des acquisitions d'immeubles représente 72,5 pour cent si l'on considère le nombre des autorisations et 62 pour cent si l'on se réfère au prix. En moyenne pour les années 1961–1980, ces proportions étaient de 56, respectivement 45 pour cent.

Cette évolution est particulièrement sensible dans les grands cantons touristiques: Grisons, Tessin, Vaud et Valais. Dans ces cantons, et cela résulte en partie de l'ordonnance volontiers critiquée du 10 novembre 1976 sur l'acquisition d'immeubles dans des lieux à vocation touristique par des personnes domiciliées à l'étranger, la proportion d'acquisitions en propriété par étages atteint 80,4 pour cent d'après le nombre des autorisations et 77 pour cent d'après le prix de vente. Cette situation a les conséquences suivantes: alors que, depuis 1961, 81 pour cent de l'ensemble des autorisations (46 683 sur 57 678), correspondant à une part du prix de vente total de 62 pour cent (8 mia. sur 13), a été accordé dans les quatre cantons précités, cela n'a pourtant affecté que 55 pour cent de la surface totale que des personnes à l'étranger ont été autorisées à acquérir en Suisse. Mais, si la propriété par étages présente l'avantage de ménager la surface au sol, elle crée simultanément l'inconvénient d'une concentration de propriété foncière en mains étrangères sur des espaces relativement exigus. On ne possède pas de données statistiques globales sur la répartition locale exacte, mais on connaît des cas où l'équilibre a été bouleversé. C'est notamment celui de la commune de *Celerina GR* où, sur un total de 1300 logements, 850 sont la propriété de personnes à l'étranger.

111.3 Recensement fédéral des résidences secondaires 1980

Dans le cadre du recensement fédéral de la population de 1980, effectué conformément à l'arrêté du Conseil fédéral du 16 juin 1980, on a également procédé à un inventaire des résidences secondaires en Suisse et de leurs propriétaires. Il révèle que la Suisse compte 112 116 résidences secondaires, dont 30 539 en propriété par étages. 23 804 appartiennent à des personnes à l'étranger. Parmi celles-là, 14 169 sont des résidences secondaires en propriété par étages.

Dans l'absolu, ces chiffres doivent être considérés avec réserve. D'une part, l'enquête s'est limitée aux résidences secondaires appartenant à des personnes physiques; en effet, le recensement de la population aurait été compliqué outre mesure s'il avait fallu procéder à des investigations pour déterminer si une personne morale est dominée ou non par des personnes à l'étranger.¹⁾ D'autre

¹⁾ Jusqu'à l'entrée en vigueur de l'arrêté du Conseil fédéral du 26 juin 1972 interdisant le placement de fonds étrangers dans des immeubles en Suisse (RO 1972 1074), les sociétés immobilières également pouvaient acquérir des résidences secondaires.

part, divers lieux à vocation touristique importants (par ex.: Interlaken, Davos, Lugano, Leysin, Zermatt) ainsi que d'autres lieux où, notamment, il existe une forte proportion de propriété foncière en mains étrangères (par ex.: Genève, mais aussi Lens, Loèche-les-Bains et Vex), n'ont pas communiqué leur inventaire des résidences secondaires.

Appréciée de manière relative, cette enquête permet cependant, pour la première fois, de tirer des conclusions valables quant à la part des résidences secondaires appartenant à des personnes à l'étranger. Cette proportion pourrait avoisiner 20 pour cent, soit l'équivalent de celle qui, correspondant à la population étrangère résidente, devait provoquer le coup de frein du début de la dernière décennie.

112 Evolution des bases légales

112.1 Arrêté fédéral du 23 mars 1961 instituant le régime de l'autorisation pour l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger (RO 1961 202)

C'est au début des années cinquante que les acquisitions d'immeubles par des personnes à l'étranger ont commencé à être ressenties de manière plus aiguë. Jusqu'en 1959, le mouvement avait pris une telle ampleur que, pour la première fois, des interventions parlementaires en appelèrent à la mise en place de mesures de protection: interpellations du conseiller national Scherrer (du 6 oct. 1959) et du conseiller aux Etats Buri (du 10 mars 1960), petite question du conseiller national Kurmann (du 22 mars 1960) et motions des conseillers nationaux Scherrer, Arthur Schmid et Akeret (des 23 mars, 22 juin et 29 juin 1960). Pour y donner suite, le Conseil fédéral adressa tout d'abord une lettre circulaire (FF 1960 II 233) aux gouvernements cantonaux. Elle contenait les recommandations suivantes: appliquer de manière plus stricte les dispositions en matière de police des étrangers, de propriété foncière rurale et de police des forêts, assurer une protection de la nature et des sites et instituer une surveillance sur le courtage en matière immobilière, enfin augmenter l'imposition des aliénateurs suisses de biens immobiliers. Ces mesures n'eurent pas d'effet modérateur sur la demande étrangère.

C'est pourquoi, dès le 1^{er} avril 1961, date de l'entrée en vigueur d'un arrêté fédéral dont la validité était limitée à cinq ans, l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger fut assujettie au régime de l'autorisation (FF 1960 II 1253). Le but de cet arrêté n'était pas d'entraver complètement la vente de terrains aux étrangers, mais de la contenir dans des limites acceptables (FF 1964 II 1251). Ainsi, le principe fondamental de ce texte, exprimé dans son article 6, voulait que l'acquisition d'un immeuble par une personne à l'étranger fût refusée lorsqu'aucun intérêt légitime à l'acquisition ne pouvait être prouvé, mais qu'elle fût en revanche expressément autorisée lorsque l'immeuble devait abriter une entreprise ou servir à garantir les réserves mathématiques de la succursale suisse de sociétés d'assurance étrangères. Le caractère fédéraliste du premier arrêté fédéral se révélait clairement dans le fait que l'octroi de

l'autorisation et son refus incombaient exclusivement aux cantons, tandis que la Confédération n'avait aucune possibilité de contrôle qualifié, telle qu'un droit de recours contre les décisions des autorités cantonales de première instance au sens de l'article 12 de l'arrêté fédéral.

Comme les statistiques le démontrent, le système de l'autorisation s'est révélé être une arme efficace contre ce que l'on a nommé le bradage du sol national. C'est pourquoi, le 1^{er} janvier 1966 et le 1^{er} janvier 1971, la durée de validité de l'arrêté fédéral fut chaque fois prolongée de 5 ans, et ce, simultanément à la révision de dispositions particulières, tendant généralement à les rendre plus rigoureuses. Hormis la décision de ne plus soumettre les Suisses de l'étranger au régime de l'autorisation, les révisions n'apportèrent pas de modifications substantielles (FF 1964 II 1293, 1969 II 1393; RO 1965 1252, 1970 1195).

112.2 Arrêté du Conseil fédéral du 26 juin 1972 interdisant le placement de fonds étrangers dans des immeubles en Suisse (RO 1972 1062)

En raison de graves perturbations de l'ordre monétaire international, le Conseil fédéral se vit dans l'obligation, en se fondant sur l'arrêté fédéral du 8 octobre 1971 sur la sauvegarde de la monnaie (RS 941.11), d'édicter, le 26 juin 1972, une ordonnance entrant immédiatement en vigueur et interdisant le placement de fonds étrangers dans des papiers-valeurs et des hypothèques suisses (RO 1972 1077; voir également à ce sujet: FF 1972 II 367). Simultanément et en se fondant sur la même base légale, le Conseil fédéral interdisait le placement de fonds étrangers dans des immeubles en Suisse. Cette interdiction, qui allait beaucoup plus loin que l'arrêté fédéral de 1961, ne laissait subsister que la possibilité d'acquérir des immeubles servant à abriter une entreprise ou à garantir les réserves mathématiques de la succursale suisse de sociétés d'assurances étrangères. En outre, dans les cas de rigueur, le Département fédéral de justice et police pouvait accorder des autorisations exceptionnelles.

Particulièrement en 1973, l'arrêté d'urgence du Conseil fédéral entraîna une diminution importante des autorisations, aussi bien quant à leur nombre qu'en ce qui concerne la surface et la valeur des immeubles. Son but essentiel n'était pourtant pas de limiter l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger, mais de contribuer à la stabilisation de la situation monétaire. Une fois ce but atteint, l'interdiction fut levée le 31 janvier 1974.

112.3 Arrêté fédéral du 21 mars 1973 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger (RS 211.412.41)

Au cours de l'année 1971 et en dépit des restrictions supplémentaires introduites dans l'arrêté fédéral de 1961 à l'occasion de la prolongation de validité intervenue le 1^{er} janvier 1971, on dut constater une forte augmentation des autorisations. C'est la raison pour laquelle, au moins de septembre 1971 déjà, le Conseil fédéral donna mandat au Département fédéral de justice et police d'engager une procédure de révision globale. Une commission présidée par le

professeur Raymond Jeanprêtre (Neuchâtel) fut constituée à cet effet et présente, peu avant la fin mai 1972, un avant-projet que le Conseil fédéral approuva dans ses grandes lignes.

Le Parlement adopta le projet du Conseil fédéral le 21 mars 1973 (BO N 1972 2182 ss; E 1973 2 ss, 14 ss, 224 ss et 254; N 1973 308 ss, 379 et 383). Pour l'essentiel, le nouveau texte introduit une définition plus précise des actes tendant à éluder la loi, des conditions plus strictes pour l'acquisition de résidences secondaires et un renforcement de la surveillance fédérale sous la forme d'un droit de recours de l'administration fédérale à l'encontre également des décisions d'autorisation émanant des autorités cantonales de première instance (cf. FF 1972 II 1248). L'arrêté fédéral révisé devait entrer en vigueur au moment où serait abrogé l'arrêté d'urgence du Conseil fédéral interdisant le placement de fonds étrangers dans des immeubles en Suisse (ch. 112.2 ci-dessus), lequel avait été édicté entre-temps. Ceci fut fait le 1^{er} février 1974; depuis, c'est cet arrêté fédéral du 21 mars 1973, dont la validité a été prolongée de 5 ans le 1^{er} janvier 1978, qui est resté en vigueur sans subir de changements.

112.4 Ordonnance du 21 décembre 1973 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger (RS 211.412.411)

En 1973, la révision de l'arrêté fédéral avait exigé une refonte totale de sa première ordonnance d'exécution qui datait encore du 30 mai 1961 (RO 1961 437). Dans sa teneur du 21 décembre 1973 (RO 1974 94), elle renferme les dispositions générales d'exécution du nouvel arrêté fédéral. Mais la réglementation particulière relative à l'acquisition de résidences secondaires dans des lieux à vocation touristique reste réservée et figure dans une ordonnance séparée (voir ch. 112.5 ci-après).

Le 11 février 1976 déjà, plusieurs dispositions de la nouvelle ordonnance d'exécution furent révisées: certaines pour tenir compte de la jurisprudence du Tribunal fédéral, d'autres à la suite d'interventions émanant du Parlement, des cantons ou d'autres milieux concernés (RO 1976 607). Ainsi, on supprima notamment la présomption selon laquelle les représentants de certaines professions étaient considérés, jusqu'à preuve du contraire, comme agissant à titre fiduciaire pour des personnes à l'étranger. Parmi les nouveautés, la possibilité fut prévue d'apporter la preuve qu'une société peut être considérée comme dominée par des personnes non assujetties au régime de l'autorisation alors même que la participation étrangère au capital dépasse un tiers (pour les détails, voir FF 1977 I 53). Depuis, l'ordonnance d'exécution est restée en vigueur sans changement.

112.5 Arrêté du Conseil fédéral du 21 décembre 1973 puis ordonnance du 10 novembre 1976 sur l'acquisition d'immeubles dans des lieux à vocation touristique par des personnes domiciliées à l'étranger (RS 211.412.413)

L'arrêté du Conseil fédéral du 21 décembre 1973 (RO 1974 109) fut pris en exécution des articles 7, 2^e alinéa, et 34 de l'arrêté fédéral du 23 mars 1973 et

dut être régulièrement prorogé en raison de sa validité chaque fois limitée à 1 an. Il énumérait les lieux à vocation touristique au sens de l'article 6, 2^e alinéa, lettre a, chiffre 3, de l'arrêté fédéral, il définissait en outre la notion de proportion considérable de la propriété foncière en mains étrangères, à partir de laquelle intervient le blocage des autorisations; enfin, il mentionnait les exceptions audit blocage. Ainsi, ce dernier n'avait et n'a toujours rien d'absolu dans son application. Il a pour effet de rendre plus rigoureuses les conditions d'autorisation essentiellement pour l'acquisition de résidences secondaires, et donne en même temps aux cantons la compétence d'octroyer, dans les limites du pouvoir d'appréciation qui leur est réservé, des autorisations exceptionnelles. Les cantons ont donc la possibilité de planifier le développement de leurs régions touristiques de manière à ce que l'acquisition de résidences secondaires par des personnes à l'étranger puisse se faire dans le respect non seulement des principes de l'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement et du patrimoine, mais également compte tenu des contraintes économiques régionales.

Ce principe de l'exception au blocage des autorisations, applicable dans les lieux où la propriété foncière en mains étrangères a pris des proportions considérables, a, par la suite, été à l'origine d'une remise en question de la légalité de l'arrêté du Conseil fédéral. Dans son ATF 102 Ib 26, le Tribunal fédéral a cependant affirmé que la base légale ne faisait pas défaut et qu'en outre les limites de la délégation contenue dans l'arrêté fédéral n'avaient pas été dépassées. C'est pourquoi, le 10 novembre 1976, le Conseil fédéral transforma son arrêté en une ordonnance portant la même dénomination (RO 1976 2389), dont la validité resta de même limitée chaque fois à un an.

Dès 1973, en raison de l'accroissement constant du nombre des autorisations délivrées en vue de l'acquisition de résidences secondaires dans des lieux à vocation touristique, le Conseil fédéral fut contraint, lors de chaque prorogation ou presque, de rendre plus stricts l'arrêté et, plus tard, l'ordonnance. Dans un premier temps, ce n'est que la limite à partir de laquelle la propriété foncière en mains étrangères est réputée prendre des proportions considérables, qui fut peu à peu abaissée, de telle sorte que les lieux à vocation touristique où de nombreuses acquisitions étaient autorisées furent plus rapidement l'objet de blocage¹⁾.

Ces mesures ne permirent cependant pas de réduire le nombre total des autorisations accordées, notamment parce que certains grands cantons touristiques avaient érigé en règle générale la possibilité d'accorder des dérogations, au lieu de n'user de cette faculté que de manière sélective, comme l'exige la nature même des dérogations. C'est ainsi que, pour la première fois le 18 juin

¹⁾ A l'origine, le nombre minimum d'autorisations par lieu était de 100, respectivement 200 pour les lieux dont la population résidante était en diminution; aujourd'hui, il est uniformément fixé à 25. La proportion maximum admissible de propriété foncière en mains étrangères dans un lieu donné était à l'origine de 10 pour cent de la surface ou de la valeur fiscale de l'ensemble de la propriété foncière privée sise dans la zone à bâtir, respectivement 20 pour cent dans les lieux dont la population résidante était en diminution; elle est aujourd'hui uniformément fixée à 10 pour cent (RO 1974 83; 1975 1303; 1976 2389; 1979 806; 1980 1875).

1976, un contingentement fut prévu qui limitait le nombre d'autorisations exceptionnelles pouvant être accordées (RO 1979 806). Il s'élevait alors annuellement à 3158 pour l'ensemble des lieux soumis au blocage. S'agissant d'une mesure dont les effets doivent se manifester à moyen et à long terme, le contingentement n'a naturellement pas entraîné une diminution très sensible du nombre des autorisations dès la première année de son application. Une tendance à la baisse a cependant été décelée, ce qui a amené le Conseil fédéral à ne pas réduire dans une mesure considérable le contingent global le 1^{er} janvier 1981, mais, essentiellement, à en modifier la répartition entre les cantons et ce, au détriment surtout du canton du Valais (RO 1980 1875).

113 Initiative populaire « contre le bradage du sol national »

113.1 Teneur

L'initiative populaire lancée par l'Action nationale a la teneur suivante:

La constitution fédérale doit être modifiée comme il suit:

Art. 22^{quatrième} (nouveau)

¹ La propriété foncière ou d'autres droits qui lui sont assimilables ne peuvent en principe être acquis que:

- a. Par des personnes physiques ayant le droit de s'établir en Suisse;
- b. Par des personnes morales ou des sociétés dépourvues de la personnalité juridique mais ayant la faculté d'acquérir, pour autant que leur capital propre et les fonds empruntés soient détenus à raison de 75 pour cent au moins par des personnes établies et domiciliées en Suisse.

² a. Ne sont pas soumis à ce régime les biens-fonds nécessaires à la sauvegarde d'intérêts publics ou à l'accomplissement de tâches d'utilité publique ni ceux dont les entreprises industrielles ou les entreprises du secteur tertiaire ont besoin.

- b. En outre, la Confédération peut accorder, dans des cas particuliers, des dérogations aux fins de préserver des intérêts d'importance nationale.

³ Les aliénations de biens-fonds doivent être publiées dans la mesure où elles ont lieu en vertu des exceptions prévues sous chiffre 2. Il y a lieu d'instituer des voies de recours.

⁴ La Confédération édicte la législation d'exécution et en surveille l'application.

Disposition transitoire

La nouvelle réglementation n'affecte pas les titres de propriété acquis avant son entrée en vigueur.

113.2 Examen préliminaire et aboutissement

C'est le 23 octobre 1978 que le comité d'initiative a présenté à la Chancellerie fédérale la liste des signatures en vue de l'examen préliminaire, conformément aux articles 68 et 69 de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (RS 161.1). La Chancellerie fédérale a déclaré, par décision du

7 novembre 1978, que cette liste satisfaisait quant à la forme aux exigences posées par la loi (FF 1978 II 1506).

L'initiative populaire fut ensuite déposée le 26 octobre 1979, appuyée de 108 210 signatures valables. La Chancellerie fédérale confirma son aboutissement le 8 novembre 1979 (FF 1979 III 735).

113.3 Traitement

L'article 74 de la loi fédérale sur les droit politiques dispose que les articles 26, 27 et 29 de la loi sur les rapports entre les conseils (LRC; RS 171.11) s'appliquent au traitement d'une initiative populaire, ainsi qu'aux délais à observer à cet égard. Aux termes de l'article 27, 1^{er} alinéa, LRC, lorsque l'initiative populaire réclame une révision partielle de la constitution fédérale et qu'elle est présentée sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, l'Assemblée fédérale décide, dans le délai de quatre ans à compter du jour où l'initiative a été déposée, si elle approuve ou non l'initiative telle qu'elle est formulée. Dans le cas présent, ce délai vient à échéance le 26 octobre 1983. Conformément à l'article 29, 1^{er} alinéa, LRC, le Conseil fédéral doit présenter son rapport et ses propositions à l'Assemblée fédérale au plus tard un an avant l'expiration de ce délai, soit d'ici au 26 octobre 1982.

Par le présent message qui traite simultanément de l'initiative populaire «contre le bradage du sol national», le Conseil fédéral s'acquitte de sa tâche dans le délai prescrit.

114 Interventions parlementaires

114.1 Aperçu

Depuis 1961, l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger a provoqué un total de 60 interventions parlementaires. Parmi elles, sont encore pendant l'initiative parlementaire individuelle du conseiller national Schatz (aujourd'hui décédé), Saint-Gall, «contre le bradage du sol national» et les postulats des conseillers nationaux Oehler, Schaffer, Wyler, Muheim et Schalcher.

L'initiative parlementaire Schatz-Saint-Gall, et les postulats Schaffer, Muheim (du 20 sept. 1979) et Schalcher concernent directement l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger, tandis que les postulats Oehler, Wyler et Muheim (du 8 juin 1979) ne s'y rapportent qu'indirectement; ils traitent essentiellement de problèmes de droit des obligations et de registre foncier en relation avec les sociétés immobilières. Par la suite, les interventions seront donc examinées compte tenu de cette distinction.

114.2 Initiative parlementaire individuelle «contre le bradage du sol national»

Le 28 septembre 1978, le conseiller national Schatz-Saint-Gall, déposa une initiative parlementaire individuelle (78.229) dont la teneur est la suivante:

Je propose, par la voie d'une initiative parlementaire individuelle, d'instituer, par rapport à la réglementation actuelle, une notable limitation de l'acquisition, dans notre pays, d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger.

A cet effet, il y a lieu surtout de modifier l'arrêté fédéral sur l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger et d'y supprimer, sans les remplacer,

l'art. 6, 2^e al., let. a, ch. 3 et

l'art. 7, 1^{er} al., let. b, ainsi que le 2^e al.

L'arrêté fédéral doit en outre prévoir un délai permettant de l'adapter graduellement au nouvel ordre juridique proposé.

Ultérieurement, en décembre 1978, l'auteur de l'initiative fut nommé membre de la commission d'étude placée sous la présidence de M. Robert Patry, juge fédéral, qui avait reçu mandat d'élaborer un projet de révision totale de l'arrêté fédéral sur l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger.

La commission chargée d'examiner l'initiative fut placée sous la présidence du conseiller national Hans Künzi de Zurich. Dès sa première séance, le 14 mars 1979, elle décida, en accord avec l'auteur de l'initiative, de suspendre ses délibérations jusqu'au dépôt du rapport final de la commission d'étude. Celui-ci intervint en avril 1980 et, en juillet de la même année, fut lancée la procédure de consultation sur l'avant-projet de la commission d'étude. Sur quoi, la commission du Conseil national décida, le 29 septembre 1980, de suspendre à nouveau ses délibérations jusqu'au dépôt, cette fois, du message du Conseil fédéral relatif à une nouvelle loi fédérale.

114.3 Postulats Schaffer, Muheim (du 20 sept. 1979) et Schalcher

Le conseiller national Schaffer déposa, le 12 décembre 1974, un postulat (12 233) dont les termes sont les suivants:

En vertu des prescriptions en vigueur, l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger n'est pas sujette à un refus de l'autorisation lorsque l'immeuble en cause servira à l'acquéreur à abriter l'établissement stable d'une entreprise faisant le commerce, exploitant une fabrique ou exerçant quelque autre industrie en la forme commerciale.

Or on interprète cette disposition de manière manifestement abusive: de grands ensembles de bâtiments comprenant un nombre important d'appartements sont construits et ces logements acquis par des personnes domiciliées à l'étranger, un restaurant aménagé dans ces bâtiments devant leur donner le caractère d'un hôtel selon la conception moderne de l'hébergement complémentaire.

Le Conseil fédéral est invité à prendre les dispositions nécessaires pour préparer des mesures propres à empêcher ces pratiques visant à éluder la loi. Il conviendrait notamment, en précisant la notion d'entreprise hôtelière, d'empêcher de remettre des logements sans obligation d'accepter des prestations de services équivalant à celles que fournit l'hôtellerie au sens traditionnel du terme. En outre, pour qu'il n'y ait pas de doute sur la direction effective de l'entreprise lorsqu'il s'agit d'une personne morale, il y aurait lieu d'examiner s'il ne faut pas exiger que la société ait son siège en Suisse et qu'un associé exerce, en raison de la part qu'il détient dans le capital social, une influence prépondérante sur la direction des affaires.

Le 19 mars 1975, le Conseil fédéral se déclara par écrit disposé à accepter le postulat (BO N 1975 495).

Pour sa part, le conseiller national Muheim déposa, le 9 mars 1978, la motion suivante (78.348):

Le Conseil fédéral est invité à présenter un projet de révision de l'arrêté fédéral sur l'acquisition d'immeubles par les personnes domiciliées à l'étranger, qui vise à empêcher des opérations permettant d'éluder les prescriptions par le truchement de sociétés et à normaliser les conditions auxquelles est subordonnée l'acquisition d'immeubles dans les lieux à vocation touristique par des étrangers. Les contrevenants à la décision portant octroi de l'autorisation doivent être punis plus sévèrement. Les autorités fédérales doivent être habilitées à se constituer partie à la procédure pénale engagée contre des fautifs et à intenter action en rétablissement de la situation juridique antérieure.

Avant l'examen de cette intervention par le Parlement, le conseiller national Schalcher avait également déposé, le 20 septembre 1978, une motion (78.477) par laquelle il demandait que le régime de l'autorisation fût plus rigoureux.

La motion transmise par les deux Chambres le 15 décembre 1971 avait chargé le Conseil fédéral de soumettre le plus tôt possible l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger à un régime d'autorisation plus strict. La «Lex Furgler» de 1974 avait fait espérer que le bradage du sol national serait enfin jugulé. Il ressort des statistiques que cet objectif n'a pas été atteint.

Le Conseil fédéral est chargé derechef de présenter dans les meilleurs délais un rapport accompagné de propositions visant à instaurer un régime d'autorisation effectivement plus rigoureux.

Le Conseil national décida, le 21 mars 1979, de transmettre au Conseil des Etats ces deux motions que le Conseil fédéral était d'ailleurs prêt à accepter (BO N 1979 361). Lors de sa séance du 20 septembre 1979, le Conseil des Etats transforma pourtant les deux motions du Conseil national en postulats des deux conseils et les transmit sous cette forme au Conseil fédéral (BO E 1979 347).

114.4 Postulats Oehler, Wyler et Muheim (du 8 juin 1979)

Le 17 mars 1972 (11 270), le conseiller national Oehler invita le Conseil fédéral à examiner de quelle manière on pouvait prévenir d'éventuelles opérations visant à éluder la loi par le biais de sociétés immobilières:

Chaque année, des centaines de sociétés anonymes sont fondées en Suisse, principalement dans le but d'acquérir ou de vendre des immeubles. Il en résulte certains inconvénients. Surtout, la limpidité des opérations de ces sociétés a souvent à en souffrir. Il n'est pas exclu non plus que les dispositions légales soient parfois éludées.

Le Conseil fédéral est donc invité à examiner quels moyens permettraient de prévenir les manoeuvres destinées à tourner la loi, à voir notamment s'il ne conviendrait pas d'instituer, par la voie législative, des actions nominatives dans les sociétés dont la principale activité effective s'exerce dans le secteur immobilier. Il conviendrait aussi d'examiner, dans cet ordre d'idées,

si et jusqu'à quel point des dispositions sur le contrôle des sociétés anonymes devraient être remaniées et précisées.

On pourrait par exemple exiger, lors de la constitution des sociétés anonymes, un état du financement détaillé, qui devrait également donner des renseignements sur les intérêts des hommes de paille et de ceux qui les utilisent. Eventuellement, il y aurait lieu de remanier les prescriptions et dispositions concernant le registre des actions ainsi que les relations avec les sociétés fiduciaires.

Ces nouvelles dispositions devraient s'appliquer non seulement aux sociétés qui seront constituées à l'avenir, mais aussi – dans un délai raisonnable – aux sociétés qui existent déjà.

Dans une réponse orale du 29 novembre 1972, le Conseil fédéral accepta le postulat (BO N 1972 1988).

Le 8 décembre 1976, le conseiller national Wyler fit une intervention du même ordre, mais sans aller aussi loin, en déposant le postulat suivant (76.489):

Le nombre des sociétés immobilières est monté en flèche ces dernières années, ce qui laisse présumer qu'elles sont souvent alimentées par des capitaux étrangers.

Etant donné la révision en cours du code des obligations, il serait opportun d'y insérer un nouvel article concernant les sociétés immobilières qui se vouent spécialement à l'achat et à la vente d'immeubles, afin de permettre à l'Etat d'exercer un contrôle du moins partiel, et de réduire ainsi l'entrée en Suisse de capitaux étrangers ayant un caractère purement spéculatif.

Pour les raisons mentionnées ci-dessus, nous prions le Conseil fédéral d'examiner l'opportunité d'insérer dans le code des obligations une disposition tendant à ce que les sociétés immobilières ayant pour but l'achat et la vente d'immeubles ne puissent émettre que des actions nominatives.

Au cours de la séance du Conseil national du 16 janvier 1978, il fut transmis, par 79 voix contre 15, au Conseil fédéral qui se prononça expressément en faveur d'une acceptation (BO N 1978 21). Une proposition de même nature que l'auteur du postulat avait faite le 1^{er} octobre 1975 sous forme de motion et que le Conseil national avait transmise au Conseil des Etats le 8 juin 1976, essuya en revanche le refus des deux conseils et fut écartée, en dépit du fait que le Conseil fédéral était disposé à l'accepter (BO N 1976 434; E 597).

Enfin, le postulat encore pendant est celui déposé par le conseiller national Muheim le 11 décembre 1978 et aux termes duquel:

Le Conseil fédéral est en outre invité à entreprendre une autre révision partielle du droit de la société anonyme, révision portant notamment sur les points suivants:

– société anonyme immobilière;

A l'origine, cette intervention constituait la seconde partie d'une motion qui réclamait une révision générale du droit des sociétés anonymes. Le Conseil fédéral accepta la première partie sous forme de motion, tandis que le Conseil national, le 8 juin 1979, faisait de la seconde le postulat précité (BO N 1979 594).

12 Appréciation critique de la situation initiale

121 Réglementation en vigueur

121.1 Validité limitée du droit en vigueur

L'arrêté fédéral de 1961 avait été, à l'origine, déclaré urgent; il fut donc mis en vigueur d'urgence conformément à la procédure prévue par l'article 89^{bis}, 1^{er} alinéa, de la constitution fédérale. C'est la raison pour laquelle sa durée de validité était limitée. A l'occasion de sa première prorogation en 1965, il fut transformé en un arrêté fédéral de portée générale, non urgent, mais dont la validité restait limitée. Sous cette forme, il fut prorogé à trois reprises.

Entre 1961, date de l'entrée en vigueur des premières dispositions légales, et aujourd'hui, l'évolution de l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger montre que, à l'avenir également, on ne pourra pas renoncer aux mesures législatives. C'est ainsi que, dès 1977, le Conseil fédéral laissa entrevoir son intention de ne plus proroger l'arrêté fédéral à son échéance du 31 décembre 1982, mais de le transformer en une loi fédérale dont la validité n'est pas limitée (BO N 1977 167; E 335). Cette intention est concrétisée par le présent projet.

121.2 Défauts quant à la forme

L'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger est actuellement réglementée dans 4 textes: l'arrêté fédéral, qui énonce les principes fondamentaux; l'ordonnance d'exécution de celui-ci, dont certaines dispositions ont, il est vrai, le caractère de normes de droit matériel; l'ordonnance concernant l'acquisition par des personnes domiciliées à l'étranger d'immeubles sis à proximité d'ouvrages militaires importants; enfin, l'ordonnance bien connue sur l'acquisition d'immeubles dans des lieux à vocation touristique par des personnes domiciliées à l'étranger.

De l'avis d'une large part du public, la réglementation actuelle constitue un réseau si complexe de règles et d'exceptions qu'elle n'est plus aisément accessible au simple justiciable, quand ce n'est pas au professionnel. Cela s'explique par les multiples révisions – en elles-mêmes parfaitement justifiées – qui, à la longue, ont porté une atteinte toujours plus marquée à la lisibilité et à la clarté du texte et en ont rendu toujours plus délicate une application uniforme.

Une «sanatio in radice» de la législation en vigueur s'impose donc également du point de vue formel. Il y va de la sécurité du droit. Il s'agit de simplifier et de regrouper des principales prescriptions juridiques dans un texte de niveau législatif, qui ne serait flanqué que d'une ordonnance d'exécution dont les normes se borneraient strictement à résoudre des problèmes techniques secondaires.

121.3 Défauts quant au fond

121.31 Conception globale

S'agissant de la conception globale de l'arrêté fédéral, les critiques sont essentiellement les suivantes: absence d'une mention explicite de son but,

limitation trop forte de la responsabilité propre des cantons et système de blocage des autorisations et exceptions audit blocage dans les lieux à vocation touristique où la propriété foncière en mains étrangères a pris des proportions considérables.

L'absence de détermination du but eût pour conséquence qu'une législation qui tendait fondamentalement à servir une politique du sol, a été utilisée pour atteindre d'autres objectifs. On peut mentionner ceux relevant de l'aménagement du territoire, d'impératifs économiques ou de la protection des sites, de la nature et du patrimoine. Il est incontestable que cette législation a été utilisée à des fins qui lui sont étrangères. Ce n'est pas en vue d'atteindre de tels buts qu'ont été conçues ces dispositions: elles devaient en fait régler, dans une mesure acceptable, l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger, en tenant compte de la situation particulière des régions de montagne. Cette exigence ne put ainsi être satisfaite, ce qui suscita une critique d'ensemble et, de ce fait, injustifiée.

L'une des cibles privilégiées de cette critique est la responsabilité dévolue aux cantons dans le cadre du contingentement des autorisations exceptionnelles pour l'acquisition de résidences secondaires dans des lieux à vocation touristique soumis au blocage. Selon le droit en vigueur, pour tout ce qui concerne la fixation du contingent national global et sa répartition entre les cantons, cette responsabilité se limite à un simple droit d'être entendu. Eu égard aux multiples différences d'ordre sociologique, géographique et économique entre les cantons, le Conseil fédéral juge la situation actuelle peu satisfaisante et se propose de la revoir de fond en comble.

Le système des dérogations au blocage des autorisations dans les lieux à forte proportion de propriété foncière en mains étrangères est d'ailleurs sujet à caution, car il rend inopérant le blocage des autorisations sans fixer de limite supérieure déterminée du nombre d'autorisations, même si l'octroi de celles-ci est subordonné aux strictes conditions fixées dans l'ordonnance.

121.32 Points particuliers

La pratique a révélé les faiblesses de la législation actuelle particulièrement en ce qui concerne le traitement des sociétés immobilières, celui-ci n'ayant pas été défini avec suffisamment de rigueur («... , dont le patrimoine consiste entièrement ou principalement en immeubles»; arrêté fédéral, art. 2, let. c).

En outre, elle n'a eu que peu d'influence sur le nombre total d'autorisations accordées annuellement, puisque celui-ci a de nouveau suivi une courbe ascendante depuis 1975. Cette carence doit cependant être appréciée avec nuance, car la surface s'y rapportant n'a pas suivi la même évolution. Cela s'explique par l'importance, sans cesse croissante, du nombre d'acquisitions de résidences secondaires dans les cantons touristiques. Ces derniers ont ainsi accordé près de 80 pour cent de l'ensemble des autorisations, mais ils ont pu simultanément limiter la mesure de la surface affectée. Celle-ci ne représente en effet que la moitié environ de la superficie totale du sol dont l'acquisition a été autorisée. Dans le même ordre d'idées, on relèvera qu'en 1980 par exemple, la

surface moyenne par autorisation était de 164 m² en Valais (les chiffres sont comparables dans d'autres cantons touristiques), alors que, dans le canton de Zurich, elle était de 1750 m².

Il serait dès lors erroné, en se fondant sur la seule augmentation du nombre des autorisations, d'affirmer que la législation en vigueur est inefficace ou que les cantons touristiques sont les principaux responsables de l'aggravation de la situation. Il est néanmoins incontestable qu'il convient de trouver de meilleurs instruments de régulation.

Au cours des années, diverses autres dispositions particulières de la législation actuelle se sont révélées susceptibles d'amélioration et font donc l'objet de la *sanatio in radice*. On peut mentionner, notamment, les dispositions sur les exemptions du régime de l'autorisation, les motifs d'autorisation pour l'acquisition de logements à loyers modérés et de logements en appart'hôtels, l'acquisition d'immeubles lors d'enchères publiques, les actes visant à éluder la loi et les sanctions de droit pénal.

Ces problèmes particuliers seront abordés dans le commentaire du projet de loi.

122 Initiative populaire «contre le bradage du sol national»

122.1 Buts de l'initiative

Le texte de l'initiative ne laisse pas très clairement apparaître quelles modifications de la situation actuelle elle entend apporter. Afin d'en faciliter la compréhension, le tableau synoptique ci-dessous met en parallèle le texte de l'initiative avec les dispositions correspondantes, d'une part de l'arrêté fédéral en vigueur et, d'autre part, du présent projet de loi.

122.2 Appréciation

122.21 Assujettissement des personnes physiques au régime de l'autorisation

Le 1^{er} alinéa, lettre a de l'initiative rend le régime de l'autorisation plus rigoureux que ce n'est le cas sous l'empire du droit actuel. Il prévoit en effet d'y assujettir toutes les personnes physiques qui n'ont pas le droit de s'établir en Suisse. Comme le montre le tableau synoptique, le projet de loi contient la même règle, et partant, tient compte, sur ce point, des vœux des auteurs de l'initiative.

122.22 Assujettissement au régime de l'autorisation des personnes morales et des sociétés sans personnalité juridique

Aux termes du 1^{er} alinéa, lettre b de l'initiative, une société (ce peut être une personne morale ou une société sans personnalité juridique) est réputée dominée par des personnes à l'étranger dès que la participation de celles-ci dépasse

Constitution fédérale

Art. 22^{quinties} (nouveau)

¹ La propriété foncière ou d'autres droits qui lui sont assimilables ne peuvent en principe être acquis que:

- a. Par des personnes physiques ayant le droit de s'établir en Suisse;

- b. Par des personnes morales ou des sociétés dépourvues de la personnalité juridique mais ayant la faculté d'acquérir, pour autant que leur capital propre et les fonds empruntés soient détenus à raison de 75 pour cent au moins par des personnes établies et domiciliées en Suisse.

Art. 3 Personnes à l'étranger

Sont considérées comme personnes ayant leur domicile ou leur siège à l'étranger:

- a. Les personnes physiques n'ayant pas leur domicile en Suisse;

Art. 4 Domicile et siège

¹ Le domicile et le siège se déterminent, sous réserve du 2^e alinéa, d'après les articles 23, 24, 1^{er} alinéa, les articles 25, 26 et 56 du code civil suisse.

² Un séjour en Suisse autorisé par la police des étrangers ou en vertu d'un autre droit, qui n'a pas duré plus de cinq ans ininterrompus, n'est pas considéré comme domicile en Suisse.

Art. 5 Exception

N'est pas subordonnée à l'assentiment de l'autorité l'acquisition d'immeubles:

- a. Par des personnes physiques qui ont le droit de s'établir en Suisse;

Art. 3 Personnes à l'étranger

- a. ... les personnes morales n'ayant pas leur siège en Suisse;
- b. Les sociétés de personnes dépourvues de la personnalité juridique, mais ayant la capacité d'acquérir, qui n'ont pas leur siège en Suisse;
- c. Les personnes morales, ainsi que les sociétés de personnes dépourvues de la personnalité juridique et ayant la capacité d'acquérir, qui ont leur siège en Suisse, mais auxquelles des personnes n'ayant pas leur domicile ou leur siège en Suisse participent financièrement dans une mesure prépondérante.

Art. 4 Personnes à l'étranger

Est considérée comme personne à l'étranger:

- a. Une personne physique qui n'a pas le droit de s'établir en Suisse et, lorsque l'immeuble à acquérir se trouve à proximité d'un ouvrage militaire important et que l'acquisition peut compromettre la sécurité militaire, toute personne physique de nationalité étrangère;

Art. 4 Personnes à l'étranger

- c. Une personne morale ou une société sans personnalité juridique, qui a son siège à l'étranger;
- d. Une personne morale ou une société sans personnalité juridique qui a son siège en Suisse, mais dans laquelle des personnes à l'étranger ont une position dominante;
- e. Une personne physique, une personne morale ou une société sans personnalité juridique, qui a son domicile ou son siège en Suisse et qui acquiert un immeuble sur l'ordre et pour le compte de personnes à l'étranger.

Art. 5 (O) Participation financière prépondérante

¹ Des personnes ayant leur domicile ou leur siège à l'étranger sont réputées, en règle générale, participer financièrement dans une mesure prépondérante à des personnes morales ou à des sociétés de personnes dépourvues de la personnalité juridique mais ayant la capacité d'acquérir, qui ont leur siège en Suisse (art. 3, let. c, AF), lorsque leur participation dépasse un tiers du capital.

^{1 bis} Cette participation peut exceptionnellement dépasser un tiers lorsque la personne morale ou la société prouve que, d'après la répartition du droit de vote ou pour d'autres motifs, une participation prépondérante de personnes ayant leur domicile ou leur siège à l'étranger peut être exclue; est notamment réputé autre motif le fait que, indépendamment de personnes ayant leur domicile ou leur siège à l'étranger, des personnes ayant leur domicile ou leur siège en Suisse exercent une influence décisive sur les affaires.

² Lorsque des personnes ayant leur domicile ou leur siège à l'étranger participent au capital dans une proportion ne dépassant pas un tiers ou n'y participent pas, la participation est en outre considérée comme prépondérante lorsqu'il apparaît vraisemblable que l'acquéreur, compte tenu de la répartition du droit de vote ou pour d'autres motifs, dépend des personnes susmentionnées ou de personnes ayant leur domicile ou leur siège en Suisse, au cas où l'acquisition à laquelle ces dernières procéderaient serait assujettie au régime de l'autorisation (...); est notamment réputé autre motif l'octroi, par des personnes ayant leur domicile ou leur siège à l'étranger, de crédits considérables par rapport à leur participation, au capital propre de la personne morale ou de la société, ou aux crédits accordés par des personnes ayant leur domicile ou leur siège en Suisse.

Art. 5 Position dominante

¹ Une personne à l'étranger a une position dominante lorsque, en raison de l'importance de sa participation financière, de l'étendue de son droit de vote ou pour d'autres raisons, elle peut exercer, seule ou avec d'autres personnes à l'étranger, une influence prépondérante sur l'administration ou la gestion des affaires sociales.

² La domination d'une personne morale par des personnes à l'étranger est présumée lorsque celles-ci:

a. Possèdent plus d'un tiers ...;

...

³ La domination d'une société en nom collectif ou en commandite par des personnes à l'étranger est présumée lorsque l'une ou plusieurs d'entre elles:

a. Sont des associés indéfiniment responsables;

...

Art. 6 Motifs d'octroi et de refus de l'autorisation

- ² a. Ne sont pas soumis à ce régime les biens-fonds nécessaires à la sauvegarde d'intérêts publics ou à l'accomplissement de tâches d'utilité publique ni ceux dont les entreprises industrielles ou les entreprises du secteur tertiaire ont besoin.

² Il y a intérêt légitime:

- a. Lorsque l'immeuble à acquérir servira, en premier lieu, au séjour de l'acquéreur ou de sa famille, que l'intéressé l'acquiert en son propre nom et que ni lui, ni son conjoint ou ses enfants mineurs n'ont acquis à cette fin un autre immeuble en Suisse et qu'une des conditions suivantes est en outre remplie:
1. Existence, entre l'acquéreur et le lieu de situation de l'immeuble en cause, de rapports d'affaires ou d'autres relations dignes d'être protégées, extrêmement étroits;
 2. Séjour durable de l'acquéreur avec une autorisation de la police des étrangers ou en vertu d'un autre droit, au lieu où se trouve l'immeuble en cause;
 3. Situation de l'immeuble en un lieu dont l'économie dépend du tourisme et requiert, pour développer celui-ci, l'établissement de résidences secondaires, en particulier dans les régions de montagne;
- b. Lorsque l'immeuble en cause servira à l'acquéreur entièrement ou pour une part importante à abriter l'établissement stable d'une entreprise faisant le commerce, exploitant une fabrique ou exerçant quelque autre industrie en la forme commerciale, sans que des locaux d'habitation soient détournés de leur affectation;

Art. 7 Motifs d'autorisation généraux
Art. 8 Motifs d'autorisation cantonaux

L'autorisation est accordée lorsque l'immeuble doit servir:

- De résidence secondaire dans un lieu avec lequel l'acquéreur ... (art. 8, let. c)
- De résidence principale à l'acquéreur ... (art. 8, let. b)
- De logement de vacances à l'acquéreur dans un lieu où, ... (art. 8, let. d) / de logement en propriété par étages dans un apparthôtel (art. 8, let. e)
- d'établissement stable pour ... (art. 7, let. a)

- c. Lorsque l'immeuble en cause servira à l'acquéreur à garantir les réserves mathématiques de la succursale suisse de sociétés d'assurance étrangères exerçant leur activité en Suisse;
 - d. Lorsque l'immeuble en cause se trouve en un lieu où il y a pénurie de logements et qu'il servira à construire des logements à loyers modérés, ou s'il s'agit d'un immeuble nouvellement construit comprenant des logements à loyers modérés, le 5^e alinéa étant réservé;
 - e. Lorsque l'immeuble en cause servira exclusivement à des buts d'utilité publique ou de prévoyance en faveur du personnel d'entreprises au sens de la lettre b et que l'acquéreur est exonéré de l'impôt fédéral direct.
- de placement de capitaux provenant des activités autorisées en Suisse d'une institution d'assurance étrangère ou sous domination étrangère, ... (art. 7, let. b)
 - A construire des logements à loyers modérés ... (art. 8, let. a)
 - Etre affecté à un but de prévoyance ou exclusivement à des buts d'intérêt public, lorsque ... (art. 7, let. c)
 - Etre affecté à la couverture de créances de banques étrangères à l'occasion d'exécutions forcées ... (art. 7, let. d)

Art. 5 Exception

N'est pas subordonnée à l'assentiment de l'autorité l'acquisition d'immeubles:

- c. Par des Etats étrangers et par des organisations internationales relevant du droit des gens, qui l'acquièrent pour un but d'intérêt public reconnu en Suisse.

Art. 6 Exceptions à l'assujettissement

Ne sont pas assujettis au régime de l'autorisation:

- g. Les Etats étrangers et les organisations internationales relevant du droit des gens, lorsqu'ils acquièrent l'immeuble dans un but d'intérêt public reconnu en Suisse, ou d'autres acquéreurs lorsque l'intérêt politique de la Confédération le commande; la surface ne peut dépasser celle qui convient à l'usage qui doit en être fait.

- b. En outre, la Confédération peut accorder, dans les cas particuliers, des dérogations aux fins de préserver des intérêts d'importance nationale.

Initiative populaire

Arrêté fédéral 1973

Projet de loi

³ Les aliénations de biens-fonds doivent être publiées dans la mesure où elles ont lieu en vertu des exceptions prévues sous chiffre 2. Il y a lieu d'instituer des voies de recours.

Art. 12 et 13 Recours

...

Art. 22 Action en rétablissement de l'état de droit primitif

...

Art. 17 Recours à l'autorité cantonale

² La qualité pour recourir appartient:

...

c. A la commune sur le territoire de laquelle se trouve l'immeuble,

Art. 18 Recours aux autorités fédérales

...

Art. 23 Action en cessation de l'état illicite

...

⁴ La Confédération édicte la législation d'exécution et en surveille l'application.

25 pour cent. Selon la législation en vigueur, la présomption existe dès que la participation excède, en règle générale, 33 pour cent et, exceptionnellement, un pourcentage plus élevé. Dans le projet de loi, la domination étrangère est présumée, en règle générale, à partir d'une participation supérieure à 33 pour cent. Se fondant sur les enseignements tirés de la pratique, le Conseil fédéral considère la limite d'un tiers comme suffisante.

122.23 Motifs d'autorisation

Selon le 2^e alinéa, lettre a de l'initiative, les restrictions prévues ne s'appliquent ni aux immeubles nécessaires à la sauvegarde d'intérêts publics ou à l'accomplissement de tâches d'utilité publique ni à ceux dont les entreprises industrielles ou les entreprises du secteur tertiaire ont besoin. Par rapport au droit actuel et au projet de loi, les conséquences de cette disposition, brièvement résumées, seraient les suivantes :

- Des résidences secondaires et des résidences principales ne pourraient plus être acquises;
- L'acquisition d'établissements stables resterait réglée de la même manière, pour autant que l'on parte de l'idée que la notion d'«entreprises du secteur tertiaire» recouvre également celle d'entreprise commerciale. Si l'on s'en tient à la distinction faite couramment entre production, commerce et services, l'initiative créerait une discrimination à l'égard des entreprises commerciales;
- Les placements de capitaux en Suisse par des institutions d'assurance étrangères seraient exclus, dans la mesure où ils ne seraient pas effectués dans des immeubles dont l'établissement stable «a besoin»;
- La possibilité de placer des capitaux dans des logements à loyers modérés serait supprimée;
- Le placement de capitaux dans des immeubles affectés à des buts de prévoyance en faveur du personnel d'établissements stables en Suisse ne serait autorisé que pour autant qu'il soit «nécessaire à la sauvegarde d'intérêts publics».

Il convient d'analyser ces conséquences de manière plus approfondie.

122.231 Résidences secondaires

De toute évidence, l'initiative tend surtout à stopper complètement la délivrance des autorisations, quantitativement les plus importantes, d'acquérir des logements de vacances et autres résidences secondaires.

En premier lieu, une telle mesure serait difficilement conciliable avec la possibilité, largement utilisée, qu'ont nos compatriotes d'acquérir de telles résidences dans les contrées les plus attractives de France, d'Italie ou d'Espagne.

En outre - nous l'avons déjà mentionné - la vente de résidences secondaires aux étrangers a subi ça et là certains déséquilibres; mais le Conseil fédéral déplore ces excès et est fermement résolu à les combattre au moyen du présent projet de loi. Toutefois, si on la considère objectivement, la situation dans

l'ensemble de la Suisse est moins dramatique qu'on a parfois voulu le laisser entendre. Mais il ne faut pas pour autant la minimiser. L'ampleur excessive des ventes de ces dernières années est révélatrice d'une évolution qui, si elle n'est pas freinée, aura des conséquences néfastes. Il n'en reste pas moins qu'un blocage total des acquisitions de résidences secondaires par des personnes à l'étranger irait au-delà du but visé.

Au surplus, dans les cantons de montagne dont la structure économique est fortement orientée vers le tourisme, la construction de résidences secondaires est devenue un facteur économique déterminant. Cela se vérifie non seulement dans le domaine des prestations de services où, d'après les calculs de l'Office national suisse du tourisme, 1000 lits en parahôtellerie créent en moyenne 45 emplois (dont $\frac{2}{3}$ dans l'hôtellerie et $\frac{1}{3}$ dans les autres secteurs de prestations de services), mais également dans les entreprises de construction où, par exemple, selon les estimations du canton du Valais, 4000 places de travail sont en jeu dans ce seul canton. Sans vouloir ainsi favoriser un boom permanent dans la construction, le Conseil fédéral ne peut pas ignorer une telle réalité et prêter la main à l'instauration de mesures aussi radicales qu'un blocage complet, tel que le prévoit l'initiative. Les conséquences économiques de cette solution, inévitablement porteuses d'injustice sociale, sanctionneraient l'économie suisse d'une manière hautement indésirable et, en particulier, accentueraient, au lieu de les atténuer, les disparités entre les régions économiquement fortes et les autres. Tout cela serait en fin de compte également peu compatible avec les objectifs que poursuit la Confédération dans le cadre de sa politique générale de développement économique des régions de montagne.

De même, un blocage absolu des logements en appart'hôtels, pour l'acquisition desquels l'expérience a prouvé que les Suisses manifestent peu d'intérêt, affecterait lui aussi essentiellement les cantons de montagne, dont l'hôtellerie requiert un important effort d'assainissement. Le marché suisse des capitaux ne s'intéresse malheureusement que peu à de tels projets d'assainissement, qu'il s'agisse de rénovations ou de constructions nouvelles. Quant au soutien financier de la Société suisse de crédit hôtelier¹⁾, il ne peut à lui seul corriger ce déséquilibre, même si, en 1980 par exemple, il a permis la réalisation de projets de rénovation et de construction représentant un volume d'investissements de 175 millions de francs. Actuellement, la situation de l'hôtellerie traditionnelle, pièce maîtresse de notre tourisme grâce à ses 280 000 lits, serait doublement menacée par une suspension draconienne de l'arrivée de capitaux étrangers: celle-ci la pénaliserait d'une part encore un peu plus par rapport à la parahôtellerie et, d'autre part, porterait atteinte à sa capacité de concurrence vis-à-vis de l'étranger. Dans ce contexte, il faut également tenir compte du fait qu'avec près de 7 milliards de francs en 1980, le tourisme se trouve au troisième rang des apporteurs de devises et qu'avec environ 240 000 places de travail (dont 70 000 dans l'hôtellerie²⁾), il est aussi au troisième rang pour la création d'emplois.

¹⁾ Loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur l'encouragement du crédit à l'hôtellerie et aux stations de villégiature; RS 935.1.

²⁾ 1000 lits dans l'hôtellerie créent environ 460 emplois.

De l'avis du Conseil fédéral, une solution aussi excessivement radicale que celle proposée par l'initiative ne convient pas au système helvétique. En lieu et place, il convient de définir et de mettre en œuvre les instruments qui permettront à la Confédération et, dans le cadre d'une compétence plus étendue, aux cantons la poursuite d'une politique de développement harmonieuse. Le projet de loi nous offre cette possibilité en fixant un plafond aux acquisitions de logements de vacances et, simultanément, en donnant aux cantons la compétence de déterminer eux-mêmes, dans les limites prévues, le rythme de leur développement.

122.232 Résidences principales

Le point de vue du Conseil fédéral sur la question de l'acquisition de résidences principales par des étrangers séjournant durablement en Suisse avec une autorisation de la police des étrangers, se retrouve dans son message du 23 octobre 1972 (FF 1972 II 1246) dans les termes suivants: «Le sol doit rester avant tout réservé aux nationaux et aux étrangers qui travaillent en Suisse ou qui y sont attachés de manière durable parce qu'ils y habitent».

Cette affirmation reste valable encore aujourd'hui et commande que la possibilité d'acquérir une résidence principale soit, à l'avenir également, accordée aux étrangers qui, en attente d'un permis d'établissement, vivent et travaillent parmi nous pendant des années. En outre, supprimer cette possibilité serait excessif et, au surplus, teinté de xénophobie, puisque, jusqu'à ce jour, ce ne sont guère que 300 autorisations environ qui ont été délivrées à ce titre chaque année.

122.233 Placements de capitaux d'institutions d'assurance étrangères

Les compagnies d'assurance étrangères autorisées à exercer une activité en Suisse sont soumises à la surveillance de l'Office fédéral des assurances privées et ont l'obligation, en vertu du droit fédéral, d'investir une partie déterminée de leurs réserves dans des immeubles. Selon le 2^e alinéa, lettre a de l'initiative, l'exécution de cette obligation serait impossible dans la mesure où l'on ne pourrait qualifier les immeubles dans lesquels les capitaux sont placés de «biens-fonds dont l'entreprise du secteur tertiaire a besoin». Pour éviter qu'une telle contradiction ne se glisse dans le droit fédéral, il n'y aurait le choix qu'entre deux solutions. La première consisterait à retirer aux assurances étrangères l'autorisation d'exercer leur activité en Suisse, ce qui, au vu de l'importance considérable des engagements dont nos compagnies d'assurance répondent à l'étranger, pourrait y susciter des mesures de rétorsion dont la portée est difficilement calculable. La seconde possibilité serait de diminuer les exigences posées par les prescriptions fédérales en matière de réserves, prescriptions qui ont été instituées en faveur uniquement de la sécurité des assurés. Pour ces motifs également, le Conseil fédéral est opposé à l'initiative. Les conditions restrictives du projet de loi garantissent que les institutions d'assurance étrangères exerçant une activité en Suisse ne pourront acquérir des

immeubles que dans une mesure limitée et avec l'accord des autorités fédérales de surveillance des assurances.

122.234 Construction de logements à loyers modérés

Le Conseil fédéral s'est dès l'origine montré sceptique à l'égard des acquisitions de biens-fonds devant servir à construire des logements à loyers modérés. Pourtant, ce motif d'autorisation avait en son temps été introduit dans l'arrêté fédéral et ce, pour tenir compte exclusivement de la situation particulière du canton de Genève¹⁾. Des liens historiques étroits entre Genève et la France voisine, une pénurie de logements catastrophique et une absence presque totale d'intérêt du reste de la Suisse à investir dans ce secteur de l'économie genevoise sont les arguments qui plaident de façon déterminante en faveur d'une telle solution. Les circonstances n'ont pas changé depuis. C'est la raison pour laquelle, en dépit de certaines hésitations mais comptant sur une application qui devra rester restrictive, le Conseil fédéral est d'avis qu'il se justifie de conserver la réglementation actuelle, d'autant que, depuis 1979, la demande de logements à loyers modérés a augmenté dans d'autres cantons également. Le projet de loi que nous vous soumettons aujourd'hui autorise donc les cantons dans lesquels le besoin s'en fait sentir, à introduire ce motif d'autorisation, dans les limites toutefois des législations fédérale et cantonale sur l'encouragement à la construction dans les lieux où il y a pénurie de logements.

122.24 Dérogations accordées par la Confédération

Le tableau synoptique montre que *le 2^e alinéa, lettre b*, de l'initiative attribuée à la Confédération des compétences considérablement plus étendues en matière d'octroi d'autorisations exceptionnelles que ne le font la législation actuelle et le projet de loi. Aux yeux du Conseil fédéral, une telle extension de compétences est incompatible avec la tendance actuelle à un renforcement de la responsabilité cantonale et avec une répartition rationnelle des tâches.

122.25 Voies de recours

La revendication formulée par le *3^e alinéa* de l'initiative se trouve d'ores et déjà satisfaite et par le droit en vigueur (art. 12 et 13 de l'arrêté fédéral) et par le projet de loi (art. 17 s), particulièrement par l'introduction dans ce dernier d'un droit de recours en faveur de la commune sur le territoire de laquelle se trouve l'immeuble. Actuellement déjà, ces recours peuvent être dirigés contre les autorisations elles-mêmes et pas seulement contre les transferts de propriété. Par ces derniers, on entend communément les inscriptions au registre foncier grâce auxquelles l'acquisition se trouve pleinement exécutée.

¹⁾ BO E 1973 21 et 224.

122.26 Législation d'exécution

L'arrêté fédéral actuel et le projet de loi règlent cette question de la même façon que le 4^e alinéa de l'initiative. L'un et l'autre prévoient que la Confédération surveille l'exécution par le biais du droit de recours qu'exerce l'autorité fédérale compétente.

122.3 Proposition du Conseil fédéral

En résumé, on peut constater que l'initiative veut interdire, d'une façon pratiquement absolue, l'acquisition de logements, notamment de résidences secondaires, par des personnes à l'étranger. C'est pourquoi le Conseil fédéral considère une telle limitation comme disproportionnée et excessive. Quant au reste des exigences formulées par l'initiative, elles courent le risque, pour certaines, d'être en contradiction avec le droit fédéral en vigueur. D'autres sont soit satisfaites par la réglementation actuelle en matière d'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger, soit le seront par le présent projet de loi.

Dans ces conditions et compte tenu de l'ampleur réelle de la propriété foncière en mains étrangères dans notre pays, le Conseil fédéral est opposé à l'initiative. Le présent projet de loi, qui se fonde sur des bases constitutionnelles existantes, nous donne les moyens de prévenir efficacement une emprise étrangère excessive sur notre sol, tout en évitant les effets secondaires négatifs décrits plus haut. Aux yeux du Conseil fédéral, il constitue le contre-projet indirect à l'initiative populaire.

C'est pourquoi, il vous propose de soumettre l'initiative populaire «contre le bradage du sol national» au peuple et aux cantons, sans lui opposer un contre-projet formel mais en recommandant de la rejeter.

123 Interventions parlementaires

123.1 Initiative parlementaire Schatz-Saint-Gall

Elle poursuit des buts analogues à ceux de l'initiative populaire: une suspension radicale des acquisitions de résidences secondaires dans les lieux à vocation touristique par des personnes à l'étranger. Pour les raisons exposées plus haut, le Conseil fédéral ne peut se rallier à une telle solution; il vous propose donc de classer l'initiative parlementaire Schatz-Saint-Gall.

123.2 Postulats Schaffer, Muheim (du 20 sept. 1979) et Schalcher

Le postulat Schaffer (12 233), accepté le 19 mars 1975, demandait, pour l'essentiel, que les conditions auxquelles est subordonnée l'autorisation d'acquiescer des résidences secondaires exploitées en la forme hôtelière soient rendues plus strictes de manière à exclure que des résidences secondaires traditionnelles puissent être acquises, par ce biais, de façon déguisée. Cette proposition fut à l'origine de la modification, le 11 février 1976, de l'article 13 de

l'ordonnance sur l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger (RO 1976 607; voir également ch. 112.4 ci-dessus). Par erreur, aucune proposition de classer ce postulat ne vous a pourtant été adressée. En se référant au projet de loi qui soumet l'acquisition de logements dans des appart'hôtels à des conditions encore plus rigoureuses, le Conseil fédéral saisit donc cette occasion pour vous proposer de classer le postulat en question.

Les postulats Muheim (78.348) et Schalcher (78.477), à l'origine déposés sous forme de motions, invitent le Conseil fédéral à entreprendre une révision globale de l'actuelle ordonnance aux fins d'en accroître la rigueur. Le projet de loi ci-joint répondant à ce vœu dans une très large mesure, le Conseil fédéral peut vous proposer de classer ces deux interventions.

123.3 Postulats Oehler, Wyler et Muheim (du 8 juin 1979)

Ces postulats se rapportent tous au problème des sociétés immobilières. Ils visent tous trois à assurer une transparence du registre foncier également à l'égard des personnes morales, en rendant obligatoire l'émission d'actions nominatives. Simultanément, dans le but d'une meilleure transparence aussi des modalités de financement et des rapports fiduciaires, ils prévoient la promulgation de prescriptions instituant un contrôle de la fondation des sociétés anonymes immobilières.

Un groupe de travail créé sur l'initiative du Département fédéral de justice et police et placé sous la présidence de feu M. le professeur Jäggi, arriva à la conclusion que, par exemple, interdire les sociétés immobilières ou prendre des mesures fiscales à leur détriment ne serait pas conforme à l'objectif poursuivi. Il serait en outre difficilement justifiable de redéfinir, exclusivement pour une question concernant les sociétés immobilières, un système de tutelle qui a fait ses preuves dans la pratique. Dans certains secteurs de l'économie tels que celui des banques, une réglementation de ce genre aurait au surplus des conséquences imprévisibles. Toujours dans ce même ordre d'idées, il est également inopportun d'envisager une limitation touchant le droit des sociétés. Comme toute autre solution, elle serait non seulement pesante et difficilement praticable parce qu'impossible à contrôler, mais également aisée à tourner. On peut craindre de même qu'une transparence plus poussée du registre foncier ne complique notablement sa tenue. A cela s'ajoute la question de savoir si la recherche d'une meilleure transparence du registre foncier ne devrait porter que sur les sociétés immobilières sans concerner les autres personnes morales et s'il devrait exister, pour les droits de propriété sur les immeubles, un instrument de publicité particulier. A tout le moins dans l'immédiat, le Conseil fédéral ne voit dès lors pas la nécessité qu'il y aurait de créer une législation générale sur les sociétés immobilières.

En revanche, les objectifs que vise le projet de loi révèlent que, lorsque des immeubles sont acquis par des personnes morales dominées par des étrangers, une plus grande transparence du processus de transfert est désirable et même nécessaire si l'on veut prévenir les opérations visant à éluder la loi. A cet égard, il sera également donné suite aux postulats. Ainsi, aux termes de l'article 3, lettre d, est réputée acquisition d'immeubles l'acquisition de la propriété ou

d'un droit d'usufruit sur une part d'une personne morale, ce qui englobe les opérations effectuées au moyen d'actions au porteur, de bons de participation ou de bons de jouissance. Il en résulte que les autorités compétentes seront en mesure aussi bien d'obtenir toutes les précisions requises sur les modalités de l'acquisition que d'exiger une description détaillée du financement, ce qui leur permettra de découvrir d'éventuelles opérations fiduciaires. Une autorisation d'acquérir ne sera pas délivrée aussi longtemps qu'une réponse précise n'aura pas été apportée à ces questions.

Le Conseil fédéral vous propose donc de classer les postulats Oehler (11 270), Wyler (76.489) et Muheim (78.566), ce dernier dans la mesure où il concerne les sociétés immobilières.

13 Résultats des consultations

131 Commission d'étude pour la révision de l'arrêté fédéral sur l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger

Dans le cadre des travaux préparatoires de la révision totale de l'arrêté fédéral, le Département fédéral de justice et police institua, le 20 décembre 1978, une commission d'étude comptant 15 membres¹⁾ et présidée par le juge fédéral Robert Patry. Entre janvier 1979 et mars 1980, elle s'est réunie 16 fois en séance plénière, certaines de ces séances s'étendant sur plusieurs jours. Au cours de ses délibérations, elle entendit notamment les exposés de deux fonctionnaires supérieurs du gouvernement de l'Etat du Vorarlberg (Autriche), sur les pratiques restrictives en matière d'acquisitions d'immeubles par des person-

¹⁾ Membres: MM. Kurt Bächtold, ancien conseiller aux Etats (de août 1979 à janvier 1980 comme successeur de M. Ruedi Schatz, décédé); Marco Dini, délégué aux questions économiques du canton du Valais; Silvio Fasciati, délégué aux questions économiques du canton des Grisons; Balz Horber, secrétaire de l'Union suisse des arts et métiers; Hans Huber, ancien inspecteur du notariat; Jost Krippendorf, professeur à l'université de Berne (démission le 16 fév. 1979); Giovanni Maria Lepori, avocat et notaire, Lugano; Anton Muheim, conseiller national; Ruedi Schatz, décédé, conseiller national; Werner Stern, secrétaire général du Département de l'agriculture, de l'industrie et du commerce du canton de Vaud; Romain de Weck, avocat, président de la commission fribourgeoise pour l'autorisation de l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger, Fribourg; Hans Weiss, secrétaire de la Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du territoire (en tant que successeur, depuis juillet 1979, de M. Ruedi Schatz); Charles Wüthrich, président de tribunal, président de la Commission foncière du canton de Thurgovie, avocat. Représentants de l'administration: MM. Alfred Muff, directeur suppléant de l'Office fédéral de la justice; Reinhold Hotz, Office fédéral de la justice; Simon Huber, Chef de la Centrale pour le développement économique régional, OFIAMT. Avec voix consultative: le chef de la section acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger, Office fédéral de la justice (jusqu'à août 1979, M^e Heinz Hofmann, avocat; depuis, Dr Elmar Reize). MM. Hans Huber, Alfred Muff et Anton Muheim faisaient déjà partie de la commission d'étude qui, sous la présidence du juge cantonal Jeanprêtre (Neuchâtel), a préparé la révision de 1973 et a ainsi largement contribué à l'élaboration de l'actuel arrêté fédéral (FF 1972 II 1247).

nes à l'étranger, telles qu'elles sont appliquées dans l'Etat du Vorarlberg, ainsi que du conseiller national Oehen en relation avec l'initiative populaire qui venait d'être lancée.

La commission d'étude fut appuyée par un groupe de travail qui comprenait, outre M. Jost Krippendorf, professeur à l'université de Berne, des fonctionnaires supérieurs des Offices fédéraux de la statistique, de la justice, de l'aménagement du territoire, ainsi que de l'industrie, des arts et métiers et du travail. Il reçut le mandat de fournir à la commission d'étude des informations sur les incidences économiques et socio-culturelles de la législation relative à l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger ainsi que sur les conséquences qu'a cette législation pour l'aménagement du territoire.

132 Avant-projet de la Commission d'étude

On peut esquisser comme suit les grandes lignes de l'avant-projet que la commission d'étude présenta en avril 1980, en même temps que son rapport final¹⁾:

- regroupement de l'ensemble de la matière dans un texte de 47 articles d'une approche plus aisée;
- régime plus rigoureux pour les sociétés immobilières supprimant la possibilité d'acquérir une participation prépondérante dans les sociétés qui n'ont pas un établissement stable en Suisse;
- nouvelle définition, plus générale, de la position dominante de personnes à l'étranger, ne se limitant plus à une participation financière prépondérante;
- amélioration du système de contingentement des logements de vacances et des résidences secondaires par:
 - suppression de la distinction entre lieux bloqués et non-bloqués,
 - distinction entre résidences secondaires traditionnelles et logements de vacances avec obligation de mise en location,
 - limitation du nombre de résidences secondaires et logements de vacances en mains étrangères à environ 20 pour cent de l'ensemble desdites en Suisse, de telle sorte que seul un pourcentage correspondant du total des unités de ce type construites dans notre pays puisse être acquis par des personnes à l'étranger,
 - directives sur la répartition du contingent entre et à l'intérieur des cantons;
- compétence octroyée aux communes par le droit fédéral d'édicter, pour leur territoire et pendant une durée limitée, des restrictions plus sévères que celles prévues par la loi;
- conversion du système actuel des motifs d'autorisation (intérêts légitimes) et de refus en un système de conditions d'autorisations générales et particulières, ces dernières variant selon le genre d'affectation de l'immeuble;
- reprise sans changements fondamentaux des dispositions de procédure ayant donné satisfaction dans la pratique.

¹⁾ L'avant-projet et le rapport final de la commission d'étude peuvent être obtenus auprès de l'Office fédéral de la justice.

Entre le 9 juillet et le 30 novembre 1980, le Département fédéral de justice et police a organisé une vaste procédure de consultation sur l'avant-projet de loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger. Ce sont au total 73 réponses qui lui sont parvenues, soit celles de tous les cantons sauf Appenzell Rhodes-Intérieures, celles du Parti démocrate-chrétien, du Parti radical-démocratique, du Parti socialiste, de l'Union démocratique du centre, de l'Alliance des indépendants, du Parti libéral, du Parti évangélique, de l'Action nationale, du Parti socialiste autonome, ainsi que celles de 39 organisations intéressées.

Le résultat de la consultation peut se résumer brièvement comme il suit:

Le canton de Glaris, l'Alliance des indépendants et la Nouvelle société helvétique en approuvent les propositions sans réserve, tandis que les cantons d'Uri, Schwyz, Unterwald-le-Haut, Soleure, Bâle-Ville, Schaffhouse, Argovie et Thurgovie, l'Union démocratique du centre et 11 organisations étroitement concernées le font sous réserve de quelques retouches.

Les cantons de Berne, Lucerne, Unterwald-le-Bas, Zoug, Fribourg, Bâle-Campagne, Saint-Gall, Grisons, Tessin, Valais, Neuchâtel et Jura, le Parti démocrate-chrétien, le Parti socialiste, le Parti libéral, le Parti évangélique et la section Jura du Parti socialiste autonome, de même que 20 organisations, se rallient à l'avant-projet dans son principe, mais subordonnent leur accord à un remaniement de certains chapitres, essentiellement ceux nouvellement conçus par la commission d'étude.

Les cantons de Zurich, Argovie, Vaud et Genève, le Parti radical-démocratique, l'Action nationale et 8 des organisations consultées, dont la Fédération suisse des avocats, repoussent l'ensemble de l'avant-projet et en demandent la complète refonte.

On reprochait dans l'ensemble à l'avant-projet de ne pas limiter le but de la loi à la lutte contre l'emprise étrangère sur le sol national en prenant en compte dans une mesure excessive des objectifs de nature économique, de ne pas être véritablement plus restrictif que la législation en vigueur, de ne pas élargir le cadre des compétences propres des cantons en réservant au Conseil fédéral les décisions les plus importantes (par ex. la détermination et la répartition du contingent), enfin d'instituer un contingentement dont la base constitutionnelle apparaît discutable.

Plus spécifiquement, les critiques suivantes étaient les plus fréquentes: le nouveau régime applicable aux sociétés immobilières est compliqué et n'est pas plus restrictif que celui prévu par le droit actuel; à cela s'ajoute que l'absence, dans l'ordonnance, de précisions sur la notion de position dominante pourrait conduire à une interprétation arbitraire. En plus de la difficulté qu'il y aura de concrétiser la notion de «rapport équilibré» entre résidences secondaires en mains suisses et en mains étrangères, le système du contingent se base sur un principe de calcul inapproprié. En effet, faire dépendre le nombre d'acquisitions de résidences secondaires par des personnes à l'étranger du volume annuel de la construction de ces mêmes logements, cela revient à se priver de la

possibilité de prendre, le cas échéant, les mesures de politique économique adéquates, car, en période de récession, un recul dans la construction de résidences secondaires entraînera un recul correspondant des ventes aux étrangers. On renoncerait ainsi sans nécessité à de précieuses possibilités de relance. En outre, dans le système de contingent prévu, la responsabilité propre des cantons consiste en fait dans un droit d'être consulté par le Conseil fédéral. De même, les prescriptions fédérales sur l'utilisation du contingent dans les cantons sont interprétées comme une limitation des prérogatives cantonales, au même titre d'ailleurs que la compétence accordée directement aux communes d'imposer des restrictions plus sévères (blocage des autorisations, entre autres). Enfin, on considère que la conversion du système actuel des motifs d'autorisation et de refus en un système de conditions d'autorisations générales et particulières, ces dernières variant selon le genre d'immeuble, est partiellement irréalisable et implique une application arbitraire du droit, eu égard en particulier à l'obligation de tenir compte en tous les cas des intérêts de politique générale.

2 Partie spéciale

2.1 Elaboration du projet

C'est le 15 avril 1981 que le Conseil fédéral a pris connaissance des résultats de la procédure de consultation¹⁾, qu'il a informé la presse et donné mandat au Département fédéral de justice et police de procéder à une refonte du projet élaboré par la commission d'étude en tenant compte des résultats de la procédure de consultation. La ligne à suivre relative aux questions de fond devait être de renforcer de manière considérable et en tenant compte de la situation particulière des régions de montagne l'assujettissement au régime de l'autorisation pour l'acquisition d'immeubles, et en outre d'augmenter, autant que faire se pouvait, la responsabilité des cantons dans ce domaine, cela dans l'idée de concrétiser le nouveau partage des tâches entre la Confédération et les cantons. Quant au domaine du droit procédural sur lequel la commission d'étude s'était déjà penchée en se basant sur les dispositions de l'arrêté fédéral confirmées par la pratique, seules quelques améliorations mineures devraient être apportées.

2.2 Caractéristiques principales du projet

Du point de vue formel, le projet de loi simplifie la matière juridique puisqu'il ne comprend que 35 articles. Les ordonnances d'exécution qui devront encore être édictées ne porteront dès lors plus que sur des questions d'ordre technique (par ex. les statistiques).

Quant au fond, le projet de loi tend à lutter contre l'emprise étrangère sur le sol national, et ne vise aucun objectif touchant la politique conjoncturelle ou monétaire, l'aménagement du territoire ou la protection des sites, de la nature

¹⁾ La récapitulation des réponses, publiée le même jour, peut être obtenue auprès de l'Office fédéral de la justice.

et du patrimoine, ceux-là devant être atteints par le truchement des lois qui s'y rapportent. Abstraction faite de ces considérations, il va de soi que la loi ne sera pas totalement étrangère à ces différents domaines, mais de manière uniquement réflexible; elle ne jouera en aucun cas le rôle d'un organe moteur.

Après mûre réflexion, le Conseil fédéral a maintenu le système de l'assujettissement au régime de l'autorisation. Il représente toujours un instrument souple et propre à assurer le contrôle de l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger.

Cet instrument a du reste donné satisfaction au cours de ces 20 dernières années. Sur ce point, la commission d'étude¹⁾ a renoncé à se rallier à la proposition du professeur Henner Kleinewefers²⁾ qui avait envisagé, à titre de solution de rechange, de substituer au régime de l'autorisation l'imposition d'une taxe spéciale pour les acquéreurs d'immeubles domiciliés à l'étranger. Le Conseil fédéral avait déjà, sous certaines réserves, proposé, dans sa lettre circulaire du 13 juin 1960³⁾ adressée aux cantons, d'appliquer un régime fiscal particulier pour les acquisitions de propriétés par les personnes à l'étranger. Il avait alors rencontré l'approbation des cantons d'Uri et d'Unterwald-le-Bas⁴⁾.

Une telle taxe qui remplacerait l'assujettissement général au régime de l'autorisation favoriserait de manière injuste les acquéreurs aisés. Outre le fait qu'elle serait difficilement compatible avec les conventions de double imposition passées entre la Suisse et certains Etats étrangers, elle n'exercerait guère d'effet dissuasif. En effet, d'une part en raison du régime fiscal de leurs pays, d'autre part en raison de la stabilité politique, économique et sociale de la Suisse, les acquéreurs étrangers sont déjà aujourd'hui disposés à payer des prix exorbitants pour acquérir des immeubles dans notre pays.

Le projet de loi est emprunt de la volonté d'augmenter, dans la mesure du possible, les responsabilités des cantons. Ainsi, on relèvera en premier lieu l'abandon du contingentement sur le plan fédéral. De plus, toujours dans le même ordre d'idées, on ne conserve, comme motifs généraux justifiant l'octroi d'une autorisation, que ceux préfigurés dans le droit fédéral. On peut mentionner à titre d'exemple les investissements étrangers dans les établissements stables que la Suisse s'est engagée par des traités à tolérer (voir à ce sujet ch. 6 ci-après). Par contre, la réglementation relative à l'acquisition de logements sous toutes ses formes (résidences principales, résidences secondaires et logements de vacances, logements dans des appartements, logements à loyers modérés) ressortit à la législation cantonale. Si le droit fédéral prévoit cependant pour l'acquisition de logements de vacances une limite quantitative maximale par objet et par lieu, c'est dans le but d'empêcher à l'avenir une concentration de logements dans un même endroit, concentration dont on connaît les inconvénients. Ainsi, des situations similaires à celle de Celerina où 850 appartements sur 1300 appartiennent à des étrangers ne pourront plus se

¹⁾ Rapport final, p. 12.

²⁾ Dans: Neue Zürcher Zeitung 1979, n° 189, 236 et 276.

³⁾ Voir chiffre 112.1.

⁴⁾ Uri: Gesetz vom 27. Okt. 1963 über die Grundstückgewinnsteuer, Art. 15 (Amtsblatt 1963, 715); Unterwald-le-Bas: Verordnung vom 15. Oktober 1960 über Grundstückverkäufe an Ausländer (Amtsblatt 1960, 872).

produire. Mais, tant et aussi longtemps que cette limite prévue par le droit fédéral ne sera pas atteinte, les cantons pourront librement et en fonction de leurs propres besoins déterminer la ligne à suivre quant à la catégorie qu'ils entendent développer. La loi leur donne à cette fin des compétences étendues qu'ils peuvent déléguer, au besoin, aux communes. Ces compétences passent du blocage des autorisations par le contingentement de celles-ci – au niveau cantonal – au droit de préemption sur les logements en faveur de personnes physiques exemptées du régime de l'autorisation.

Tout ce qui concerne le renforcement des conditions d'autorisation et de refus sera développé article par article. On peut cependant citer comme exemple le plus frappant le fait que, dorénavant, hormis les cas de rigueur, aucun logement de vacances ne pourra plus être acquis dans les lieux où la part de propriétés en mains étrangères aura atteint des proportions considérables. En outre, une personne qui aura tenté d'acquérir un immeuble en tournant la loi se verra désormais refuser l'autorisation. C'est dans cet ordre d'idées que les sanctions pénales en cas de violation de la loi ont été rendues plus sévères. Désormais, une peine d'emprisonnement de 6 mois au moins menace celui qui agit par métier. Il va de soi cependant qu'à lui seul, ce renforcement des sanctions pénales n'empêchera pas totalement d'é luder la loi. L'effet de prévention générale, et – en cas de découverte du délit – de répression conserve cependant, comme par le passé, toute son utilité. Les quelques modifications relatives à la procédure seront commentées dans les articles correspondants. Il y a lieu de mentionner notamment les précisions apportées aux conditions et aux conséquences de nullité ou d'inefficacité, à l'acquisition par voie d'enchères, aux obligations des conservateurs du registre foncier et des préposés au registre du commerce, et, enfin, au droit de recours, étendu aux communes dans lesquelles est situé l'immeuble, contre les décisions prises par les autorités cantonales de première instance.

23 **Commentaire des articles**

Remarques préliminaires

Les modifications de fond seront explicitées ci-dessous. En revanche, nous vous renvoyons aux précédents messages du Conseil fédéral pour tout ce qui touche aux dispositions actuelles qui ont été reprises sans modifications essentielles dans le projet de loi (FF 1960 II 1271, 1964 II 1391, 1969 II 1400, 1977 II 1250, 1977 I 59).

Article 1^{er}

L'article 1^{er} cite comme seul but de la loi celui de limiter l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger, afin de prévenir l'emprise étrangère sur le sol suisse. Bien que l'on ne puisse chiffrer la limite exacte sur le plan fédéral à partir de laquelle il y a emprise étrangère, ce en raison de la diversité des circonstances socio-économico-culturelles des cantons et de leurs régions, il ressort de la loi que le territoire doit rester en premier lieu en mains suisses et que l'étendue de la propriété étrangère doit être stabilisée de manière durable et raisonnable. Axer sur ce seul objectif cet acte législatif

doit constituer avec l'aménagement du territoire un des piliers de la politique foncière du Conseil fédéral. L'arrêté fédéral actuel était un instrument polyvalent et c'est parce que tel n'était pas son rôle qu'il n'a pas répondu à toutes les attentes placées en lui, suscitant ainsi des critiques. Il est évident que la nouvelle loi ne sera pas sans incidences dans le domaine de l'aménagement du territoire, de la protection des sites, de la politique conjoncturelle, régionale et monétaire, dont elle s'efforcera de ne pas entraver les objectifs dans la poursuite de son but propre. Résoudre les problèmes dans chaque domaine particulier est et reste l'affaire exclusive de la législation qui s'y rapporte. En voici un exemple: la présente loi détermine si une personne domiciliée à l'étranger remplit les conditions pour devenir propriétaire d'un immeuble en Suisse. Mais sa portée s'arrête là. Que cet immeuble satisfasse aux impératifs relevant de la protection des sites ou de l'aménagement du territoire doit être vérifié à la lumière des seules lois y relatives, quelle que soit la nationalité du propriétaire. Celle-ci est sans influence sur l'esthétique d'une construction dont les imperfections ne sauraient être imputées à une lacune de la présente loi.

Article 2

Le 1^{er} alinéa consacre pour les motifs déjà exposés le régime de l'autorisation et la compétence des autorités cantonales. Il correspond à l'article 1^{er} de l'actuel arrêté fédéral (ci-après: AF).

Le 2^e alinéa établit clairement que la loi énumère de manière exhaustive les motifs d'autorisation. L'acquisition d'immeubles affectés à des buts autres que ceux mentionnés aux articles 7 et 8 est exclue (ATF 106 Ib 198).

Le 3^e alinéa réunit les innovations principales du projet. La compétence est donnée aux cantons de légiférer eux-mêmes dans les limites des articles 8, 9 2^e alinéa, et 10, et pour leur propre territoire, sur l'acquisition de logements par des personnes domiciliées à l'étranger.

Article 3

En principe, les personnes à l'étranger pourront, comme maintenant, acquérir la propriété sur des immeubles. La limitation à la possibilité d'acquérir un droit de superficie a été abandonnée sur le plan fédéral, du fait que ce droit représente, face aux tiers et durant en général trois générations, un droit analogue à celui de la propriété. Une atteinte si importante à la propriété ne se justifie dès lors pas. En outre, on ne peut admettre une telle réglementation pour la participation à des sociétés existantes détentrices d'immeubles puisque, d'après la législation en vigueur, il n'existe aucune possibilité d'obliger une société, en cas de participation étrangère, à vendre son immeuble, respectivement à transformer son droit de propriété en droit de superficie.

La propriété au sens de la *lettre a* comprend naturellement la propriété par étages, la copropriété et la propriété commune, ainsi que l'indivision au sens de l'article 336 ss CC, qui ne peut être assimilée aux sociétés prévues par le code des obligations.

Il ressort de la *lettre b* que la participation personnelle à une société sans personnalité juridique est admise alors que l'acquisition d'une part de son patrimoine ne l'est pas. Cela est dû au fait que la fortune de la société reste en

moins des associés; en effet, chaque associé ayant une mainmise directe sur le patrimoine de la société, il se justifie de ne pas exempter du régime de l'autorisation la participation étrangère à une société sans personnalité juridique (lorsqu'il s'agit de sociétés en nom collectif et en commandite au sens du droit suisse) déjà lorsque celle-ci ne possède qu'un seul immeuble. L'article 2, lettre c, AF ne prévoyait l'assujettissement que lorsque le patrimoine consistait entièrement ou principalement en immeubles.

La *lettre c* correspond à l'article 3, lettre d, AF, complétée cependant par le droit d'usufruit.

Selon la *lettre d*, l'assujettissement au régime de l'autorisation relatif à l'acquisition de parts d'une personne morale dépend dorénavant de deux facteurs. D'une part, son patrimoine doit être constitué pour plus d'un tiers d'immeubles; il s'agit là d'une condition plus stricte que celle posée par l'actuel article 2, lettre c, AF qui limite cette proportion à la moitié. D'autre part, l'acquisition doit entraîner une domination étrangère, telle que décrite à l'article 5 ci-après. La législation en vigueur ne prévoit pas une telle restriction. Elle se justifie cependant du fait que, contrairement à la participation personnelle à une société sans personnalité juridique, l'acquisition d'une part d'une personne morale ne donne pas nécessairement à son titulaire une influence sur les immeubles qui font partie du patrimoine de la société. Les considérants du Tribunal fédéral en la cause Hinter Zünen SA (ATF 106 Ib 83) vont d'ailleurs dans ce sens.

En outre, l'assujettissement au régime de l'autorisation en cas d'acquisition d'une part minimale d'une personne morale – voire d'une seule action – pourrait provoquer une paralysie des transactions boursières du fait que la plupart des grandes entreprises possèdent des immeubles représentant plus d'un tiers de leurs actifs.

La *lettre e* précise l'article 2, lettre b, AF en ce sens que ce n'est pas seulement l'exercice, mais déjà la constitution d'un droit d'émption, de préemption ou de réméré qui est considéré comme une acquisition d'immeuble. C'est parce que de tels droits sont négociables qu'il importe d'engager une procédure d'autorisation tant en cas de constitution que lors de l'exercice de tels droits.

Bien que rédactionnellement plus courte, la *lettre f* correspond à l'article 2, lettre e, AF.

Doivent notamment être compris dans cette disposition:

- les baux à ferme et baux à loyer à long terme qui permettent au fermier ou au locataire non seulement d'utiliser l'immeuble, mais également de le transformer ou de l'agrandir (ATF 104 Ib 141);
- les gages et prêts hypothécaires qui placent le propriétaire dans un rapport de dépendance à l'égard du créancier, rapport qui va au-delà des rapports usuels entre un débiteur et un créancier (ATF 105 Ib 321);
- les constructions qui ne sont pas utilisées par le maître de l'ouvrage comme établissement commercial permanent et nécessaire;
- la constitution et l'exploitation d'agences de location pour un nombre déterminé de logements ou de maisons de vacances;
- la constitution d'une servitude de non-bâtir sur le terrain du voisin.

En outre, *la lettre f* s'applique également aux fondations car celles-ci ne constituent ni une participation au sens de la lettre b, ni une acquisition de parts d'une personne morale au sens de la lettre d.

Article 4

Aux termes de *la lettre a, 1^{re} partie*, qui correspond à l'article 5, lettre a, AF, les Suisses résidant à l'étranger demeurent exemptés du régime de l'autorisation. Pour les étrangers vivant en Suisse, le rattachement au droit d'établissement, qui constitue la relation entre la présente loi et la nouvelle loi sur les étrangers, a pour conséquence de modifier la durée du régime de l'autorisation selon la nationalité du requérant. L'article 35 de la loi sur les étrangers, du 19 juin 1981 (FF 1981 II 553), accorde aux étrangers qui résident en Suisse depuis 10 ans l'autorisation de s'établir, tout en réservant les conventions d'établissement interétatiques. On peut citer¹⁾ à cet égard le cas de la Belgique, du Danemark, de la France, du Liechtenstein et des Pays-Bas dont les ressortissants obtiennent l'autorisation d'établissement après 5 ans. Tel est également le cas pour les ressortissants de la Finlande, de la Grande-Bretagne, d'Irlande, d'Islande, du Luxembourg, de la Norvège et de la Suède, en raison d'une pratique bien établie, et pour les réfugiés politiques reconnus comme tels en Suisse en raison de l'article 28 de la loi sur l'asile entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1981 (RS 142.31).

C'est par des accords²⁾ avec la République fédérale d'Allemagne, l'Autriche et l'Italie que la question du «délai», prévue à l'article 35, 1^{er} alinéa, de la loi sur les étrangers, a été résolue. Les ressortissants de ces trois Etats, qui constituent la majeure partie des acquéreurs potentiels, et ceux des autres Etats n'obtiennent le droit d'établissement qu'après 10 ans, ce qui correspond, sous réserve de la *lettre a, deuxième partie*, à la fin du régime de l'autorisation.

La lettre a, 2^e partie, est issue de l'article 7, 1^{er} alinéa, lettre c, AF. Dorénavant, et pour tenir compte des modifications de la loi sur la protection des ouvrages militaires, l'article 33, 2^e alinéa du présent projet soumet au régime de l'autorisation toutes les personnes physiques de nationalité étrangère – et cela indépendamment d'une éventuelle autorisation d'établissement – qui entendent acquérir un immeuble se trouvant à proximité d'un ouvrage militaire important. Cette extension de l'assujettissement au régime de l'autorisation résulte du fait que la sécurité militaire est objectivement autant compromise en cas d'acquisition par un étranger établi en Suisse qu'en cas d'acquisition par un étranger résidant depuis moins de cinq ou dix ans dans notre pays.

La lettre b est à la fois une synthèse de l'article 3, lettre a, 2^e partie, et de la lettre b, de l'AF, mais différencie cependant le siège statutaire du siège réel. Elle soumet l'acquisition au régime de l'autorisation même lorsqu'un seul des deux sièges se trouve à l'étranger. En outre, et c'est une innovation, en cas de transfert du siège de Suisse à l'étranger – cas fréquents au Tessin – la société

¹⁾ Voir pour le Liechtenstein RS 0.142.115.142; les autres traités seront publiés dans le cadre des dispositions d'exécution de la nouvelle loi sur les étrangers.

²⁾ RS 0.142.111.631.1 et 0.142.114.548; l'accord avec la République fédérale d'Allemagne sera publié dans le cadre des dispositions d'exécution de la nouvelle loi sur les étrangers.

devient également assujettie au régime de l'autorisation. Selon l'article 15, 4^e alinéa, le préposé au registre du commerce renvoie ces sociétés devant l'autorité cantonale de première instance avant de procéder à la radiation, et ce n'est que s'il existe un motif d'autorisation que ces sociétés peuvent conserver les immeubles en Suisse. Dans le cas contraire, on procédera à la radiation de l'inscription au registre du commerce en imposant simultanément aux sociétés en cause de revendre l'immeuble dans un délai déterminé.

La lettre c correspond à l'article 3, lettre c, AF et, de la même manière qu'à *la lettre b*, distingue le siège statutaire du siège réel. De plus, la preuve d'une éventuelle domination suisse n'entre en considération que dans la mesure où les sièges statutaire et réel se trouvent tous les deux en Suisse. Comme à l'article 3, lettre d, l'éventuelle domination étrangère se définit conformément à l'article 5.

La lettre d, relative aux actes exécutés à titre fiduciaire, correspond à l'article 2, lettre e, AF, lequel est fondé sur l'article 4 de l'ordonnance sur l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger (ci-après OCF).

Article 5

L'article 5, se basant sur l'expérience, précise l'actuel article 5 OCF. *Le 1^{er} alinéa* définit le principe de l'influence prépondérante étrangère, laquelle peut s'exercer aussi bien sur l'administration que sur la gestion. *Les 2^e et 3^e alinéas* énoncent de manière alternative les conditions objectives permettant de présumer d'office l'existence de cette influence prépondérante sur les sociétés de capitaux et de personnes.

Il est également superflu de mentionner au 2^e alinéa, lettre a, les bons de jouissance: selon le droit actuel, les bons de jouissance ont une valeur nominale, de sorte qu'ils peuvent être considérés comme faisant partie du capital de participation. Dans l'hypothèse où une future loi devait abolir cette valeur nominale, les bons de jouissance tomberaient sous le coup du 2^e alinéa, lettre d, et seraient ainsi assimilés aux crédits. Cette disposition, comme d'ailleurs celle du 3^e alinéa, lettre c, relative aux sociétés de personnes, permet également de présumer une influence prépondérante étrangère lorsque plus de la moitié des dettes sont dues à des personnes soumises au régime de l'autorisation. Il faut comprendre par «dettes» les engagements financiers de la société envers des associés ou des tiers qui constituent, indépendamment des fonds propres au sens du 2^e alinéa, lettre a, et du 3^e alinéa, lettre b, les passifs de la société.

Article 6

L'article 6 reprend, tout en y apportant des modifications, les exemptions du régime de l'autorisation réglées actuellement par les articles 5 AF et 12a OCF.

Les lettres a à c correspondent en gros à l'article 5, lettres b et b^{bis}, AF. *La lettre a* indique simplement que le conjoint, dans le cadre d'une succession, est exempté du régime de l'autorisation. Par contre, la nouveauté réside à *la lettre b* qui, par analogie à l'article 328 CC, limite le non-assujettissement aux seuls héritiers en ligne ascendante et descendante sans leur souche. Cette solution, qui résout certains problèmes posés dans la pratique, permet à un disposant de

léguer directement et par disposition testamentaire un immeuble à son petit-fils qui, en tant qu'héritier légal potentiel, n'est pas assujéti au régime de l'autorisation. *La lettre c*, qui limite le non-assujétissement aux frères et sœurs pour autant qu'ils soient déjà propriétaires communs ou copropriétaires de l'immeuble, est également nouvelle. On devrait ainsi éviter la concentration du sol dans les mains d'une seule famille et les détournements de la loi dont la preuve est si difficile à établir.

Les *lettres d à f* reprennent l'article 12a, 3^e alinéa, de l'OCF. Il se justifie, selon *la lettre e*, de n'exempter du régime de l'autorisation que les échanges d'immeubles qui résultent d'améliorations foncières prévues par les droits cantonal et fédéral et non pas ceux résultant d'arrangements privés. La «surface de faible importance» mentionnée à *la lettre f* ne porte que sur une rectification de limite d'environ 50 m² et sur une augmentation de la quote-part de propriété par étages ne dépassant pas 10 pour cent.

La lettre g correspond à l'article 5, lettre c, AF. On a cependant prévu, dans certains cas exceptionnels, d'exempter du régime de l'autorisation, outre les organisations internationales relevant du droit des gens, d'autres acquéreurs lorsque l'intérêt public du pays l'exige.

Selon l'article 13, lettre b, est compétent pour se prononcer le Département fédéral des affaires étrangères, d'entente avec les Départements fédéraux de justice et police et d'économie publique et le canton où est situé l'immeuble. Le département doit également s'assurer que la surface de l'immeuble ne dépasse pas celle qui est strictement nécessaire. Il y a lieu en effet de tenir compte du fait que, dans l'hypothèse où cette condition n'étant pas réalisée, des personnes soumises au régime de l'autorisation se verraient refuser l'autorisation sollicitée.

Articles 7 et 8

Les articles 7 et 8 présentent les principales innovations du projet de loi en distinguant entre les motifs d'autorisation généraux et ceux relevant de la compétence cantonale. Ainsi, les motifs d'autorisation généraux prévus à l'article 7 s'appliquent de par la loi à l'ensemble du territoire de la Confédération; ceux qui figurent à l'article 8 concernent l'acquisition de logements uniquement dans les cantons qui, par la voie législative, rendent un ou plusieurs de ces motifs applicables sur leur territoire. S'ils y renoncent, les personnes domiciliées à l'étranger ne peuvent acquérir, dans ce canton, que des immeubles dont l'affectation est prévue par l'article 7, mais en aucun cas des locaux d'habitation.

L'article 7 règle les motifs d'autorisation généraux dont le point commun réside dans le fait qu'ils font l'objet d'une réglementation fédérale. Tel est le cas pour l'acquisition d'établissements stables, lesquels sont partiellement prévus dans des traités entre Etats (v. ch. 6); pour l'acquisition d'immeubles par des compagnies d'assurance étrangères qui n'obtiennent l'autorisation d'exercer leurs activités que pour autant qu'une partie de leurs fonds de réserves soient investis dans des immeubles; pour l'acquisition d'immeubles affectés à des fonds de prévoyance en faveur du personnel ou à des buts d'intérêt public (le point commun réside en l'espèce dans le droit fiscal fédéral) avec l'obligation d'investir la fortune de la fondation dans les valeurs pupil-

lares, et, finalement, pour l'acquisition d'immeubles par des banques étrangères dont l'autorisation d'exercer leur activité comporte le droit d'accorder des crédits hypothécaires.

Le 1^{er} alinéa, lettre a, reprend l'article 6, 2^e alinéa, lettre b, AF, mais ne mentionne plus le détournement des locaux de leur affectation, étant donné que la détermination des rapports entre les différentes unités de logements relève de l'aménagement local. C'est dans le but de traiter de manière égale l'acquisition d'immeubles servant à l'exploitation artisanale que l'on autorise dorénavant l'acquisition d'immeubles par de petites industries qui ne sont pas inscrites au registre du commerce. Cette extension n'entraînera cependant une grande augmentation des ventes étant donné que celles-ci sont déjà limitées par la loi sur les étrangers. La lettre a permet également, et c'est une innovation, l'acquisition d'immeubles pour l'exercice d'une profession libérale. On ne se trouvera cependant en présence d'un «établissement stable durable» que s'il existe d'importantes installations, par exemple celles qui sont nécessaires à l'exercice d'une profession médicale. Comme jusqu'à maintenant, la seule qualité de maître de l'ouvrage sur des objets qui ne lui servent pas d'établissement stable et d'installations nécessaires d'une entreprise et la seule mise à disposition de locaux d'habitation ne sont pas des conditions suffisantes pour qu'il y ait établissement stable. Les immeubles servant à la production dans le secteur primaire (agriculture, sylviculture, pêche) ne sont considérés qu'exceptionnellement comme établissement stable. Par contre, la direction effective par l'acquéreur n'est plus exigée, celle-ci ne pouvant guère être réalisée de façon satisfaisante par des personnes morales dont le siège est à l'étranger. En outre, une telle exigence risque de s'opposer aux règles du code élaboré par l'OCDE, qui ne connaît pas une telle limitation en cas d'investissements étrangers dans les établissements stables.

Par rapport à l'article 6, 2^e alinéa, lettre c, AF, *la lettre b* renforce la fonction d'organe de contrôle des autorités de surveillance de la Confédération en matière d'assurances. Doivent être dorénavant pris en considération tous les motifs généraux reconnus (sécurité, rendement, liquidité, en veillant à une répartition et à une diversification convenables). De plus, cette nouvelle formulation met fin au traitement inégal existant entre les assureurs-vie et les assureurs non-vie résultant des diverses modalités relatives aux réserves techniques. «Les réserves techniquement considérées comme nécessaires pour les affaires suisses» constituent la limite supérieure de la propriété foncière pouvant être acquise par des assureurs étrangers. Dès qu'elle est atteinte, l'assureur étranger, comme la banque étrangère au sens de la lettre d, ne peut acquérir d'autres immeubles que pour couvrir des gages immobiliers en cas de réalisation forcée avec la charge de les revendre dans un délai de deux ans.

La lettre c correspond à l'article 6, 2^e alinéa, lettre e, AF, mais, se basant sur la pratique, précise, de façon rédactionnelle uniquement, qu'il doit s'agir du personnel d'établissements stables en Suisse (ATF non publié du 3 sept. 1980 en la cause P. AG).

La lettre d a tenu compte des promesses faites par le Conseil fédéral en 1977 (FF 1977 I 57) d'examiner la possibilité d'accorder aux banques étrangères l'autorisation d'acquérir des immeubles en Suisse. Les opinions déjà émises sur

ce point et le fait qu'une telle acquisition – pour autant qu'elle soit exceptionnelle et momentanée – ne va pas à l'encontre du but de la loi, ont conduit à introduire la lettre d à titre de compromis. Ainsi, les banques étrangères peuvent, dans le cadre d'exécutions forcées, acquérir un immeuble pour couvrir les créances garanties par gages immobiliers. L'acquisition sera cependant subordonnée à la charge de revendre l'immeuble dans un délai de deux ans.

Le 2^e alinéa, palliant l'absence de prescriptions actuelles, règle l'acquisition d'immeubles par des héritiers assujettis au régime de l'autorisation et qui ne peuvent faire valoir aucun intérêt légitime. C'est de manière plus ou moins satisfaisante que la pratique a, jusqu'à ce jour, comblé cette lacune en soumettant l'acquisition d'un immeuble par un héritier à la condition que celui-là soit revendu immédiatement. L'acquisition et la vente de l'immeuble devaient faire l'objet d'une seule et même inscription au registre foncier, ce qui, tant pour les héritiers que pour les autorités, représentaient une insécurité juridique évidente. Selon le 2^e alinéa, les héritiers seront autorisés, au moment de la liquidation de la succession, à acquérir l'immeuble et à être inscrits au registre foncier, mais avec la charge de revendre l'immeuble dans un délai de deux ans.

Parallèlement à cette nouvelle prescription, l'article 14 oblige les héritiers à requérir immédiatement l'autorisation, faute de quoi ils s'exposeront aux sanctions pénales prévues à l'article 24. On devrait, par ce biais, empêcher les cas où, en raison de la surcharge de travail des conservateurs de registre foncier, des héritiers tirent profit pendant des années d'un immeuble toujours inscrit au nom du de cujus. Le 3^e alinéa définit l'acquisition d'immeubles dans les cas – peu nombreux – de rigueur.

Ainsi désormais, lorsqu'un aliénateur se trouvera dans une situation de détresse, des personnes domiciliées à l'étranger pourront acquérir l'immeuble sur la base de tous les motifs énumérés à l'article 8; dans de tels cas, ne seront pris en compte ni l'existence d'un motif cantonal d'autorisation, ni le 2^e alinéa de l'article 9 qui sanctionne le dépassement du quota en cas d'acquisition d'un logement de vacances dans le lieu de situation de l'immeuble. Vu l'article 4, 1^{er} alinéa, lettre b, OCF, le 3^e alinéa renonce à une limitation des cas de rigueur d'après l'affectation actuelle des immeubles (ATF non publié du 6 mars 1981 en la cause B). Ainsi, la pratique restrictive du Tribunal fédéral continuera à être déterminante dans les cas de rigueur (ATF 102 Ib 329, 104 Ib 15). Il n'y a donc pas de cas de rigueur que si l'aliénateur se trouve dans une situation de détresse survenue après coup, imprévisible et qui ne peut être écartée que par la vente de l'immeuble. L'aliénateur devra en particulier prouver avoir tout entrepris pour vendre son immeuble à un prix raisonnable, pour le louer, l'affermier ou pour le vendre à une personne exemptée du régime de l'autorisation.

L'article 8, 1^{er} alinéa, énumère les motifs d'autorisation que les cantons peuvent, en tenant compte de leurs besoins, prévoir sur leur territoire. Il s'agit uniquement de locaux d'habitation qui constituaient jusqu'à maintenant le plus grand nombre d'acquisitions par des personnes à l'étranger. En principe, ces motifs d'autorisation – même s'il ne s'agit que d'un seul – devraient être introduits par la voie législative. Cependant, eu égard au temps relativement long qu'exige une telle procédure, les motifs d'autorisation pourront provisoirement

rement et par le biais de l'article 32, 2^e alinéa, être introduits par voie d'ordonnances. De telles ordonnances ne pourront toutefois rester en force que jusqu'à la fin de 1985. Il va de soi que les cantons devront prendre en considération, dans le cadre d'autorisations d'acquérir des locaux d'habitations, aussi bien les limites posées par les articles 8 à 10 de la loi que les principes de l'article 4 cst.

La lettre a se réfère à l'article 6, 2^e alinéa, lettre d, AF et comprend, comme c'est le cas actuellement, l'acquisition de terrains destinés à abriter des logements à loyers modérés et l'acquisition d'immeubles déjà construits comprenant de tels logements. La modification de fond par rapport au droit existant réside dans le fait que ce motif d'autorisation, bien qu'il soit indiqué également par le droit fédéral, demeure de la compétence des cantons. On a renoncé en effet à inclure ce genre d'acquisition dans les motifs d'intérêt généraux dès lors que de nombreux cantons s'y étaient opposés et qu'il ne saurait leur être imposé.

La lettre b correspond à l'article 6, 2^e alinéa, lettre a, chiffre 2, AF, mais étend son champ d'application en ce sens que l'acquisition d'une résidence principale ne sera plus autorisée que pour la durée réelle du domicile, donc subordonnée à la charge de revente en cas de renonciation au domicile.

La lettre c correspond à l'article 6, 2^e alinéa, lettre a, chiffre 1, AF, mais comme la lettre b, limite l'acquisition à la durée des relations avec le lieu de situation de l'immeuble.

La lettre d englobe tous les éléments essentiels de l'article 6, 2^e alinéa, lettre a, chiffre 3, AF et de l'article 4, 1^{er} alinéa, lettre c, de l'ordonnance sur l'acquisition d'immeubles dans des lieux à vocation touristique par des personnes domiciliées à l'étranger (ci-après OAIELT). On exigera, en outre, pour tous les lieux à vocation touristique qui ne sont pas situés dans des régions de montagne, un plan officiel de développement analogue à l'étude en matière d'investissements requise pour les régions de montagne. Ne sont pas déterminants les plans directeurs cantonaux qui doivent concrétiser, sur le plan cantonal, les principes de l'aménagement du territoire en vue de l'utilisation et de l'occupation du sol, car ils sont généralement moins aptes à démontrer un besoin local. En conséquence, seront décisifs bien plus les plans de développement locaux et régionaux qui auront été élaborés ou reconnus par les autorités compétentes. Prévoir «un rapport entre un développement équilibré entre les logements de vacances et d'autres formes d'hébergement» fait appel de nouveau et de manière intensive aux cantons pour qu'ils portent une attention suffisante, lors de la détermination des lieux qui entrent en ligne de compte pour l'acquisition de résidences secondaires, à la location de logements de vacances par les indigènes par rapport à la construction de nouveaux logements en mains étrangères.

Nous l'avons fait en prévoyant, dans notre projet, une limite supérieure au plan fédéral pour la seule acquisition de logements de vacances¹⁾. De ce fait, *la*

¹⁾ Dans un but de simplification, la définition «logements de vacances» au sens de la lettre d englobera toutes les catégories de résidences secondaires figurant aux articles qui suivent.

lettre d ne doit pas être considérée isolément mais en relation étroite avec l'article 9, 2^e alinéa, et avec l'article 10.

La lettre e et le 2^e alinéa reprennent l'article 4, 2^e alinéa, lettre b, et l'article 5, lettres a et c OAI/ELT réglant l'acquisition de logements dans des appart'hôtels, en y apportant cependant quelques précisions essentielles afin d'assurer que l'apparthôtel sera exploité de façon durable. Ainsi, selon le 2^e alinéa, lettre a, le besoin d'apparthôtels doit être prouvé par un plan de développement y relatif – auquel la lettre d s'applique –; le contrôle exercé par la Société suisse de Crédit hôtelier, selon la lettre c et portant sur la construction et l'exploitation de ce genre d'hôtels a été renforcé; enfin, une séparation stricte doit exister entre la propriété des unités de logements et celle des installations servant à l'exploitation de l'apparthôtel en la forme hôtelière (lettre d). Ces dispositions, faisant appel à des mesures raisonnables, devraient empêcher la vente de logements de vacances traditionnels soi-disant exploités sous la forme d'apparthôtels. Le 2^e alinéa appelle encore les remarques suivantes: étant donné que la preuve du besoin touche essentiellement le problème de l'offre de lits, la lettre a autorise dorénavant le financement par des étrangers, d'apparthôtels situés dans des villes qui ne sont pas considérées comme des lieux à vocation touristique. Aux termes de la lettre b, «le besoin d'améliorer l'offre de lits» exige, en règle générale, l'existence d'un hôtel fournissant tous les services de l'hôtellerie. L'acquisition d'hôtels garnis peut également être autorisée dans des cas exceptionnels, lorsqu'un lieu dispose de restaurants en nombre suffisant mais que des lits d'hôtel font défaut.

La Société suisse de Crédit hôtelier mentionnée à la lettre c (cf. LF du 1^{er} juillet 1966 sur l'encouragement du crédit à l'hôtellerie et aux stations de villégiature, RS 935.12) révisé actuellement ses directives relatives aux rapports d'expertises concernant les appart'hôtels dans le but de les adapter au présent projet. Il faut entendre ainsi par installations particulières au sens de la lettre d, outre les restaurants, bars, cuisines, centres de loisirs et de sports, chambres destinées au personnel, également une réception, un ascenseur, une cage d'escaliers et une infrastructure comprenant par exemple le chauffage. La séparation de la propriété doit permettre que la communauté des propriétaires par étages n'exerce aucune influence sur l'exploitation hôtelière, ce qui ne manquerait pas de favoriser les opérations tendant à éluder la loi. Ainsi, une personne morale indépendante composée des propriétaires d'unités de logements ne sera pas considérée comme un «tiers» au sens de la lettre d. Il va de soi qu'une personne indépendante physique ou morale domiciliée à l'étranger peut acquérir une exploitation hôtelière. Quant à la lettre e, elle exige que, dans tous les cas, au moins deux tiers des unités de logements soient exploités en la forme hôtelière, pour que l'hôtel soit considéré, au sens de la loi, comme un appart'hôtel. Contrairement au droit actuel, cette solution favorise l'assainissement des hôtels existants puisqu'elle permet à ceux-ci d'annexer, selon leur importance, une part de logements de vacances non exploités en la forme hôtelière mais qui font partie du complexe. La vente de ces logements de vacances apportera une partie ou l'ensemble des moyens nécessaires à l'assainissement des autres unités de logements qui demeurent cependant la propriété exclusive de l'hôtelier.

Le 3^e alinéa autorise les cantons à déterminer les lieux où, sur la base d'un plan de développement adéquat, au sens du 1^{er} alinéa, lettre d, ou du 2^e alinéa, lettre b, il est nécessaire de vendre des résidences secondaires à des personnes à l'étranger pour améliorer l'offre de lits d'hôtels.

Article 9

Les motifs de refus qui font l'objet du 1^{er} alinéa, lettres a à d correspondent aux articles 6, 2^e alinéa, lettre a, et 7, 1^{er} alinéa, lettre c, AF, ainsi qu'à l'article 12a, 1^{er} et 2^e alinéas, OCF. Ainsi, par exemple, la lettre b n'autorise, dans le cadre d'établissements stables, que l'acquisition de la surface nécessaire à l'exploitation dudit établissement. L'acquisition de terrains de réserve supplémentaires exige la production de projets concrets (ATF non publié du 14 avril 1980 en la cause S. AG). La lettre d met fin à l'interdiction considérée comme tatillonne d'acquérir un logement de vacances lorsque l'acquéreur étranger est domicilié en Suisse et possède déjà une résidence principale. Par contre, le requérant qui a déjà tenté d'acquérir un immeuble en tournant la loi se verra dorénavant refuser l'autorisation (lettre e).

Le 2^e alinéa présente une réelle innovation puisque la part des logements de vacances en mains étrangères sera limitée, par le droit fédéral, pour le lieu considéré. Désormais et contrairement au droit actuel, cette limite ne pourra plus être dépassée, sauf dans les cas de rigueur. Ainsi, les propriétaires suisses ou étrangers pourront en principe vendre des immeubles à des personnes domiciliées à l'étranger si, par rétrocession de la propriété à des personnes exemptées du régime de l'autorisation, la part de propriété en mains étrangères tombe à nouveau en-dessous de la limite. On présume que, dans les lieux qui ne sont pas en mesure d'évaluer l'ampleur de la propriété en mains étrangères, cette limite est dépassée, raison pour laquelle, hormis les cas de rigueur, aucune autorisation ne pourra être délivrée. Dorénavant sera décisif pour calculer la part en mains étrangères le nombre d'acquisitions autorisées, ce qui permet d'établir des chiffres basés sur les valeurs actuelles, alors que, selon la législation en vigueur, ne sont portés en compte que les acquisitions inscrites, souvent avec retard, au registre foncier. Les chiffres déterminant la part de logements de vacances pouvant être acquise par des personnes domiciliées à l'étranger se calculent, de manière alternative, d'après trois critères: comme par le passé, la surface et la valeur fiscale de la propriété foncière en mains étrangères dans la zone à bâtir du lieu considéré; par objet: les frais d'investissement, ou les quote-parts de propriété par étages, selon – et c'est une nouveauté – le nombre total de logements du lieu. Si un seul des trois chiffres est dépassé, l'autorisation doit être refusée.

La lettre a ramène de 10 à 5 pour cent la surface, mais maintient à 10 pour cent la valeur fiscale pouvant être acquise par des personnes domiciliées à l'étranger. La pratique a en effet démontré que le blocage des autorisations était presque toujours dû au dépassement de la valeur fiscale, rarement à celui de la surface. A titre d'exemples, les chiffres ci-après ont été obtenus ces derniers temps pour les communes suivantes: Gruyères FR (surface: 5,0%; valeur fiscale: 10,2%), Cademario TI (6,08%; resp. 15,28%), Bullet VD (1,93%, resp. 11,74%) et Leytron VS (5,7%, resp. 14,2%). Certaines communes dans lesquelles le blocage des autorisations devrait intervenir prochaine-

ment confirment cette tendance; ainsi Capolago (1,86%, resp. 7,59%), Magadino (5,34%, resp. 7,96%), Val-d'Illiez (2,51%, resp. 8,79%), Wiler-Lötschen (6,17%, resp. 9,46%). On peut admettre ainsi que l'abaissement de la surface à 5 pour cent constitue un renforcement raisonnable permettant de mieux contrôler les communes disposant d'importantes zones à bâtir.

Indépendamment de la lettre a, *la lettre b* limite la part de logements en mains étrangères à 20 pour cent par rapport à l'ensemble des logements dans le lieu considéré. Ce pourcentage correspond à la part des résidences secondaires actuellement en mains étrangères (v. ch. 111.3) et en même temps à la part qui constitue une limite par rapport à la population étrangère de résidence. Il n'a pas été possible de se baser sur les chiffres découlant du recensement fédéral des logements de 1980 puisque ceux-ci ne sont pas encore connus, mais ce calcul devrait cependant s'harmoniser avec les autres valeurs prises en considération. On devrait ainsi également éviter des rapports disproportionnés, comme c'est le cas à Arosa ou à Celerina où 42, respectivement 65 pour cent de l'ensemble des logements se trouvent en mains étrangères.

La lettre c permet de limiter la part de propriétés en mains étrangères par objet alors que l'actuel article 4, 2^e alinéa, lettre a, de l'OAIELT ne la prévoyait que dans les lieux touristiques soumis au blocage des autorisations. Le calcul est fait à partir des frais d'investissements, ou des quote-parts en cas de propriété par étages. Le projet élaboré par la commission d'experts avait envisagé comme alternative à ce mode de calcul la surface brute des étages. Nous préférons cependant l'ancien système appliqué sans problème depuis 1976.

Selon *le 3^e alinéa*, les autorités de première instance doivent indiquer, dans chaque autorisation, l'état exact de la propriété en mains étrangères. On évite ainsi le décalage provoqué entre le moment où le quota de la propriété en mains étrangères pour un lieu considéré est atteint et celui où le blocage entre en force par suite de sa publication dans le recueil des lois. Cette lacune n'a d'ailleurs été comblée que par des moyens subsidiaires par le Tribunal fédéral dans son arrêt du 10 juillet 1981 en la cause S.

Article 10

L'article 10 donne aux cantons, d'une part, les moyens d'adapter de la façon la plus adéquate par rapport à leurs besoins l'acquisition de logements de vacances, ce dans le cadre légal de l'article 9, 2^e alinéa, et, d'autre part, de développer, de manière appropriée, le secteur de l'hôtellerie et de la parahôtellerie.

Le 1^{er} alinéa énumère les mesures mises à disposition des cantons pour y parvenir, mesures dont tant l'organisation que la durée demeurent dans leur pouvoir d'appréciation. Les lettres a et b ne posent aucun problème. *La lettre a* renvoie, sous réserve des cas de rigueur, aux parts déterminantes de propriétés en mains étrangères prévues à l'article 9, 2^e alinéa, et correspond, quant à la lettre c, à la réglementation en vigueur dans les lieux à vocation touristique soumis au blocage des autorisations que prévoit l'article 4, 2^e alinéa, lettre a, OAIELT. Certaines communes font déjà usage de cette faculté en abaissant le quota autorisé par objet de 65 à 30 pour cent, voire moins, ou même parfois en

le supprimant totalement. Ainsi, tous les lieux à vocation touristique de la Haute-Engadine ont ramené le quota à zéro. Les cantons peuvent, selon le droit actuel, prendre de telles mesures conformément à l'article 10, 1^{er} alinéa, lettre a (ou les communes selon le 3^e al.), ce, en relation avec l'article 32, 2^e alinéa. Ils ont la possibilité de les maintenir, ou de les adapter, ce qui implique également la suppression du blocage.

Les mesures prévues *aux lettres c et d* posent davantage de problèmes et sont toutes deux conformes à la constitution¹⁾. Le droit de préemption en particulier – calculé ici à la valeur vénale, c'est-à-dire à la valeur du marché, à l'exclusion des prix d'«amis» et des prix spéculatifs – est cependant une institution complexe dont la mise en forme pose de hautes exigences. Mentionnons à titre d'exemple le problème de l'ordre de préséance par rapport à d'autres droits légaux ou conventionnels – notamment au droit foncier rural – problème qui devrait être résolu avant l'introduction d'un droit de préemption au sens de la lettre c. Nous sommes toutefois convaincus, compte tenu de la responsabilité accrue des cantons, que l'essai doit être tenté.

Le 2^e alinéa, qui doit être lu en relation avec l'article 8, 2^e alinéa, lettre e, concerne les appartements. L'article 8 prévoit qu'au moins deux tiers des unités de logements – calculés selon le quota et non selon le nombre – doivent être exploités en la forme hôtelière. Il ne précise cependant pas dans quelle mesure des personnes à l'étranger peuvent acquérir ces unités de logements, de sorte qu'en principe l'ensemble de celles-ci pourrait être aliéné à des personnes assujetties au régime de l'autorisation. C'est pourquoi le 2^e alinéa de l'article 10 prend toute son importance. Il permet de fixer de manière précise la quote-part ne pouvant être dépassée comme le faisait l'article 4, 2^e alinéa, lettre c OAIET, dans les lieux à vocation touristique soumis au blocage des autorisations. La diminution de la part de logements exploités sous la forme d'appartements devrait permettre d'influencer le développement du secteur hôtelier. En effet, autoriser des quotas très élevés provoquerait, en raison de la forte demande émanant de personnes à l'étranger, une augmentation de la construction de nouveaux établissements alors qu'une réduction favorise l'assainissement souhaité des hôtels existants.

Le 3^e alinéa donne suite aux critiques émises, notamment par la Suisse romande, lors de la procédure de consultation, critiques relatives à l'attribution directe prévue dans l'avant-projet de la commission d'étude, de compétences aux communes. Ainsi, le 3^e alinéa restreint, pour des motifs d'ordre pratique, les compétences que les cantons peuvent déléguer aux communes: prévoir un contingentement local aurait été disproportionné, compte tenu du nombre généralement réduit d'autorisations encore disponibles dans les limites de l'article 9, 2^e alinéa. De plus, la réglementation complexe du droit de préemption irait au-delà de ce que l'on peut attendre de la plupart des communes et, enfin, la compétence donnée à celles-ci de ne permettre que l'acquisition de certains droits réels limités aboutirait à une législation des plus hétéroclites.

¹⁾ Voir chiffre 5 ci-après.

Article 11

L'article 11 reprend les conditions et charges les plus importantes des articles 8 AF et 17 OCF. Il ressort du 1^{er} alinéa qu'une autorisation est nécessaire pour chaque modification d'affectation. Attendu que le projet de loi n'énumère que les charges principales, le 2^e alinéa réserve des dispositions complémentaires qui seront établies dans l'ordonnance d'exécution. Le non respect des charges entraîne en outre les sanctions administratives et pénales prévues aux articles 21 et 26.

Article 12

Le 1^{er} alinéa, lettres a et b, correspond à l'article 10 AF. La lettre c contraint les cantons à créer des autorités cantonales de recours indépendantes de l'administration et dont les décisions sont, en règle générale et conformément à l'article 105, 2^e alinéa, OJ¹⁾, examinées du seul point de vue de la légalité par le Tribunal fédéral. Il s'agit là, en conformité avec les travaux préparatoires pour la restructuration de l'organisation judiciaire fédérale, d'une modeste contribution destinée à diminuer d'urgence le surcroît de travail du Tribunal fédéral qui doit, chaque année, connaître environ 50 cas relatifs à l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger. Les commissions de recours ne sont pas considérées, selon une jurisprudence constante du Tribunal fédéral, comme étant des autorités de recours indépendantes de l'administration (ATF 103 Ib 372), lorsque des membres de l'exécutif cantonal en font partie.

Les 2^e et 3^e alinéas se rapportent aux articles 11, 1^{er} alinéa, AF, et 19, OCF.

Article 13

L'article 13 reprend l'ordre des compétences des autorités fédérales établies aux articles 9 ss AF et 18 OCF.

Article 14

L'article 14 règle la procédure d'autorisation et reprend, pour l'essentiel, les règles des articles 11 et 12, 2^e alinéa, AF. Le 1^{er} alinéa englobe dorénavant toutes les situations – comme celle par exemple d'une succession – dans lesquelles un immeuble n'a pas été acquis sur la base d'un acte juridique. L'inobservation de cette disposition entraîne l'inefficacité ou la nullité au sens de l'article 22, comme d'ailleurs des sanctions pénales prévues à l'article 24. Il faut entendre par «au plus tard après la conclusion de l'acte juridique ou, à défaut, après l'acquisition» un laps de temps qui ne devrait pas dépasser un mois. Selon l'article 15, 2^e alinéa, ce délai s'applique également au cas où le conservateur du registre foncier ou le préposé au registre du commerce renvoie l'acquéreur devant les autorités de première instance.

Dans le cadre de leurs décisions au sens du 2^e alinéa, les autorités cantonales de première instance doivent observer d'office la nullité d'un acte juridique au

¹⁾ Loi fédérale du 16 décembre 1943 d'organisation judiciaire; RS 173.110.

sens de l'article 22, 2^e alinéa. Par contre, dans l'hypothèse où l'on se trouve en présence d'un état illicite au sens de l'article 23, il appartient au juge d'examiner la nullité. Enfin et selon *le 3^e alinéa*, les décisions prises en faveur de l'acquéreur doivent être notifiées également à la commune du lieu de situation de l'immeuble, car l'article 17, 2^e alinéa, lui accorde désormais un droit de recours.

Article 15

Dorénavant, *l'article 15*, qui correspond à l'article 21 AF et aux articles 21 et 22 OCF, contraint cependant le préposé au registre du commerce à renvoyer devant les autorités de première instance toutes les sociétés avant que la radiation n'ait lieu, radiation consécutive au transfert de leur siège à l'étranger (v. à ce sujet art. 4, let. c). Il y a lieu de préciser à propos des 3^e et 5^e alinéas que l'on ne doit pas entendre par «refus de l'autorisation» le simple renvoi devant l'autorité de première instance, dès lors que ce refus n'est pas assimilable à une décision susceptible de recours (ATF non publié du 25 juin 1976, en la cause C.; publié dans la «Praxis des Bundesgerichts», vol. 65, N^o 102). La décision de renvoi émanant du conservateur du registre foncier ou du préposé au registre du commerce, prévue au 3^e alinéa en relation avec *le 4^e alinéa, début de la première phrase*, entraîne directement, selon l'article 22, 1^{er} alinéa, lettre d, la nullité des actes juridiques se rapportant à une acquisition lorsque l'acquéreur ne demande pas l'autorisation à temps. S'il présente une demande et que l'autorisation lui est refusée, l'acte juridique est nul, aux termes de l'article 22, 1^{er} alinéa, lettre c, et ce, au moment même du refus. La décision de renvoi du 3^e alinéa ne revêt qu'un caractère déclaratif. Les actes juridiques demeurent en suspens, c'est-à-dire sans effets, selon l'article 22, 1^{er} alinéa, entre le moment du renvoi devant l'autorité de première instance selon le 2^e alinéa, et celui de la décision de refus émanant du conservateur du registre foncier ou du préposé au registre du commerce du fait de l'absence de demande d'autorisation ou du refus de l'autorisation par l'autorité de première instance au sens du 3^e alinéa.

Article 16

L'article 16 précise les modalités d'un domaine que jusqu'ici le droit n'a fait qu'effleurer: l'acquisition en cas d'enchères. L'article 11, 2^e alinéa, in fine, se contentait d'imposer à l'enchérisseur l'obligation de produire avant l'adjudication une autorisation entrée en force. Cela eut dans la pratique des conséquences désagréables, car le laps de temps entre lequel l'enchérisseur avait connaissance des enchères et les enchères était régulièrement trop court. Etaient particulièrement touchés les enchérisseurs dont la soumission au régime de l'autorisation n'était que supposée et qui devaient se procurer, également selon la procédure ordinaire, une attestation d'exemption de ce régime. En outre, plusieurs cantons n'introduisent la procédure d'autorisation qu'au moment - *circulus vitiosus* - où le requérant peut produire son titre d'acquisition.

L'article 16 y met ordre, la nouvelle réglementation pouvant se limiter aux enchères forcées pour les motifs suivants: notre système ne connaît, outre les enchères publiques forcées, que les enchères volontaires privées ou pu-

bliques et la liquidation officielle. Les enchères volontaires privées, auxquelles le public n'a pas accès, forment une catégorie particulière de la vente et sont soumises aux règles générales sur la vente. Les prescriptions des articles 229 à 236 CO sont applicables aux enchères volontaires publiques. La liquidation officielle d'une succession sans excès de dettes – nous parlerons plus bas des successions avec excès de dettes – est régie par l'article 596 CC. Toutes ces formes d'enchères privées ont comme caractéristique commune et décisive le fait que l'adjudicataire d'un immeuble n'acquiert la propriété de l'immeuble qu'au moment de l'inscription au registre foncier. L'acte obligatoire – enchères – et l'acte de disposition – transfert de propriété par inscription au registre foncier – n'ont pas lieu simultanément. Le présent projet règle donc entièrement les modalités d'acquisition des immeubles en cas de telles enchères: d'une part, un adjudicataire potentiel soumis au régime de l'autorisation est tenu, selon l'article 14, 1^{er} alinéa, d'engager immédiatement une procédure d'autorisation; d'autre part, le conservateur du registre foncier peut, le cas échéant, selon l'article 15, provoquer l'examen de l'assujettissement au régime de l'autorisation, étant donné que, dans ces cas, l'inscription au registre foncier a effet constitutif.

Au contraire, lors d'enchères forcées, le transfert de propriété a lieu au moment de l'adjudication, de sorte que l'inscription au registre foncier n'équivaut plus qu'à une mise à jour du registre. L'acte d'obligation et celui de disposition ont lieu simultanément par l'adjudication, ce qui a pour conséquence que la présentation d'une demande d'autorisation selon l'article 14, 1^{er} alinéa, et l'éventuel examen de l'assujettissement au régime de l'autorisation selon l'article 15 sont exclus. C'est la raison pour laquelle ce genre d'enchères fait l'objet d'une réglementation particulière, sa liquidation étant soumise, à l'instar de la liquidation officielle en cas de succession avec excès de dettes, aux règles de la faillite prévues à l'article 597 CC. Ainsi, selon l'article 16, l'adjudicataire doit, aussitôt après l'adjudication, déclarer à l'autorité chargée des enchères, s'il est une personne soumise ou éventuellement soumise au régime de l'autorisation. S'il ne le fait pas, il s'expose aux graves sanctions civiles et pénales des articles 22 et 24. S'il est soumis au régime de l'autorisation, l'autorité d'adjudication lui impose un délai pour s'adresser aux autorités cantonales de première instance. Il doit, pour réparer les dommages éventuels prévus par le 5^e alinéa, constituer en même temps des sûretés relatives au prix de vente et aux frais nécessités, le cas échéant, par une nouvelle vente aux enchères. Dans l'hypothèse où l'adjudicataire n'entame pas la procédure d'autorisation ou ne constitue aucune sûreté, l'autorité chargée des enchères annule l'adjudication, ce qui a pour effet, selon l'article 22, 1^{er} alinéa, lettre e (et implicitement let. a) de rendre nul l'acte juridique. Si l'adjudicataire est soumis au régime de l'autorisation mais que celle-ci lui est refusée, l'article 22, 1^{er} alinéa, lettre c, prévoit la nullité de l'acte juridique, et l'annulation de l'adjudication par l'autorité chargée des enchères n'a plus qu'un caractère déclaratif. Les règles applicables aux enchères forcées, en ce qui concerne l'inscription au registre foncier ou au registre du commerce, sont celles de l'article 15. Est également valable ce qui a déjà été dit précédemment sur le caractère juridique du renvoi de l'adjudicataire devant l'autorité de première instance.

La seule différence réside dans le fait que l'inefficacité de l'acte juridique prévue à l'article 22, 1^{er} alinéa, préambule, n'existe pas dans le cadre d'adjudications lors d'enchères forcées. L'adjudication produit tous ses effets, ce qui signifie que l'adjudicataire reste propriétaire de l'immeuble jusqu'au moment où l'adjudication sera annulée ou l'autorisation refusée.

Article 17

Hormis quelques modifications rédactionnelles, l'article 17 réglant la procédure de recours à l'autorité cantonale correspond aux articles 12 et 17 AF. La lettre c accorde aux communes dans lesquelles l'immeuble est situé un droit de recours contre les décisions en faveur de l'acquéreur et répond à cet égard à l'une des exigences émises par l'initiative populaire (v. ch. 122). Ce droit de recours, dans la mesure où il émane du conseil communal ou de l'assemblée communale, est réglé par le droit communal. La qualité pour recourir ainsi reconnue aux communes doit être considérée comme une augmentation de leurs compétences. On se référera à cet égard à l'article 10, 3^e alinéa, qui invite déjà à transférer une partie des compétences au niveau communal.

Article 18

Les 1^{er} et 2^e alinéas réunissent les compétences prévues actuellement aux articles 9, 2^e alinéa, et 13 AF. De plus, le 1^{er} alinéa, lettre a, tient compte des décisions prises par le Département fédéral de justice et police en cas de conflits de compétence entre les autorités cantonales au sens de l'article 12, 3^e alinéa. Par décisions de l'Office fédéral de la justice au sens du 1^{er} alinéa, lettre c, il faut entendre celles exigeant des renseignements et la production de dossiers au sens de l'article 19, 2^e et 5^e alinéas. Le 3^e alinéa établit clairement que des recours de droit administratif peuvent être interjetés devant le Tribunal fédéral, que le conflit porte sur un motif d'autorisation réglé par le droit cantonal ou sur un motif régi par le droit fédéral. Cette précision s'impose dès lors que les limites entre le droit cantonal propre et les normes générales abstraites qu'un canton édicte sur la base de compétences légales pour l'application du droit fédéral, ne sont pas sans poser de problèmes et que d'autre part, elles auront des conséquences non négligeables au niveau de la procédure: les griefs relatifs à l'application du droit cantonal propre doivent faire l'objet d'un recours de droit public, ceux relatifs à l'application de dispositions d'exécution, d'un recours de droit administratif (ATF 105 Ib 105). Selon l'article 18, 3^e alinéa, le Tribunal fédéral examine, lorsqu'il y a recours de droit administratif, si le droit cantonal a été appliqué, cet examen étant limité, quant à la procédure, à la question de l'arbitraire; mais lorsqu'il examine le fond, le Tribunal fédéral a pleine cognition.

Article 19

L'article 19 réunit les dispositions fondamentales relatives à l'administration des preuves qui étaient jusqu'à maintenant disséminées aux articles 15, 1^{er} et 2^e alinéas, 16 et 17, 1^{er} alinéa, AF, ainsi qu'à l'article 23, 1^{er}, 2^e et 4^e alinéas,

OCF. Il va de soit que ce 4^e alinéa ne doit pas être pris isolément et que les poursuites pénales prévues à l'article 27 sont réservées.

Article 20

Le 1^{er} alinéa correspond à l'article 18 AF, *le 2^e alinéa* à l'article 14 AF et le *3^e alinéa* – en tant que principe normatif – aux articles 19 AF et 24 OCF. Les modalités touchant l'organisation de statistiques crédibles seront précisées dans l'ordonnance d'exécution du Conseil fédéral.

Article 21

L'obtention frauduleuse d'une autorisation et l'inobservation d'une charge sont, d'après le droit en vigueur (art. 24 et 25 AF), poursuivies pénalement. Désormais, *l'article 21, 1^{er} alinéa*, prévoit aussi la révocation formelle de l'autorisation. Il va de soi qu'il y aura également révocation en cas de changement d'affectation de l'immeuble. Car, ce faisant, l'acquéreur ne respecte pas une charge à laquelle était subordonnée l'autorisation originelle selon l'article 11, 2^e alinéa, pour assurer l'affectation de l'immeuble au but alors indiqué. *Le 2^e alinéa* correspond à l'article 31 AF qui se réfère en particulier à l'article 13 de l'actuelle loi fédérale du 26 mars 1961 sur le séjour et l'établissement des étrangers (RS 142.20). La nouvelle loi sur les étrangers (FF 1981 II 566) (art. 47 et suivants) contient des dispositions analogues.

Article 22

L'article 22 correspond, moyennant des améliorations d'ordre matériel, à l'article 20 AF. *Le 1^{er} alinéa* énumère deux causes supplémentaires de nullité et se complète d'une disposition consacrée à l'acquisition lors d'enchères forcées. *La lettre a* concerne les actes visant manifestement à éluder complètement l'assujettissement au régime de l'autorisation. *La lettre b*, qui en est le complément nécessaire mais qui est aussi destinée à éviter par exemple un double jeu d'écritures lors de l'inscription au registre foncier, concerne les cas de moindre gravité. Ces dispositions visent toutes deux l'«exécution de l'acte juridique», exécution qui peut intervenir non seulement par l'inscription au registre foncier, mais aussi par un simple transfert d'actions par exemple. *La lettre c* rassemble les lettres a et b de l'article 20, 1^{er} alinéa, AF. *La lettre d* correspond à l'article 20, 1^{er} alinéa, lettre c, AF. *La lettre e* enfin se rapporte à l'article 16, 3^e alinéa, selon lequel l'autorité chargée des enchères peut annuler l'adjudication lorsque l'adjudicataire ne fournit pas les sûretés exigées ou lorsque, malgré l'injonction qui lui est faite, il n'introduit aucune procédure d'autorisation. Il a cependant fallu limiter la portée des lettres d et e. Les décisions des autorités qui y sont mentionnées n'ont pour conséquence la nullité d'un acte juridique portant sur l'acquisition d'un immeuble que si cet acte n'est pas préalablement nul en vertu de la lettre c. C'est le cas lorsque l'autorité de première instance refuse l'autorisation à un acquéreur renvoyé devant elle, conformément au 2^e alinéa de l'article 15, ou de l'article 16, par la conservateur du registre foncier, le préposé au registre du commerce ou l'autorité chargée des enchères. On voudra bien se référer aux commentaires des articles 15 et 16 quant à leur rapport avec l'article 22.

Il convient à ce propos d'insister cependant sur la nouveauté essentielle contenue à l'article 9, 1^{er} alinéa, lettre e. Cette disposition prévoit qu'on ne peut remédier à un acte juridique nul au sens de l'article 22. Par conséquent, l'autorisation d'acquérir un immeuble ne peut être accordée lorsque ladite acquisition repose sur un acte juridique nul en vertu de l'article 22, 1^{er} alinéa, lettres a à c.

L'alinéa 2 est identique à l'article 20, 2^e alinéa, AF.

L'alinéa 3 reprend en substance la disposition de l'article 20, 3^e alinéa, AF. *La lettre b* étend considérablement le délai pour répéter les prestations déjà exécutées: il passe en effet de 5 à 10 ans et court dès l'exécution de la prestation. On tient compte avant tout de la durée des procédures pénales dans le calcul du délai, durée généralement imprévisible lors de fraudes à la loi et qui peut porter sur plusieurs années. Jusqu'à présent, il pouvait arriver qu'au moment de la clôture de la procédure pénale, le délai pour faire valoir les prétentions de droit civil soit dépassé. Ce délai est désormais prolongé d'une année au-delà de la clôture de la procédure pénale, toutefois dans les limites du délai absolu de 10 ans. *La lettre c* est la conséquence logique de l'alinéa 2 et constitue le lien avec l'article 23 qui a pour objet l'action en cessation de l'état illicite.

Article 23

L'article 23 correspond à l'article 22 AF, mais la structure en est plus claire et il comporte trois modifications. La première fait l'objet du 1^{er} alinéa qui reconnaît à l'autorité fédérale compétente un droit d'action subsidiaire à celui des autorités cantonales habilitées à recourir. Cette proposition figurait déjà dans l'avant-projet de la commission d'étude et a été approuvée par trois des participants à la procédure de consultation; elle a par contre été rejetée par cinq des huit participants qui se sont exprimés à ce sujet¹⁾. Une enquête effectuée par le «Groupe de recherche sur l'application des lois» de la Faculté de droit de l'université de Genève (GRAL) a cependant confirmé l'opinion selon laquelle les cantons – à l'exception du Tessin – ne font que très rarement usage du droit qui leur est reconnu à l'article 22 AF d'intenter action en rétablissement de l'état de droit primitif. D'après les données fournies, 30 actions en tout ont été engagées depuis 1974 dans le canton du Tessin; dans 17 autres cas, on y a renoncé, les immeubles en cause ayant passé en mains suisses. Selon les informations du GRAL, plus de la moitié des autres cantons n'ont fait aucun usage de l'article 22 AF et ce n'est que dans 4 cantons que le nombre d'actions intentées a été supérieur à 2. En outre, l'enquête du GRAL constate que, dans la pratique, on a souvent renoncé à rétablir l'état de droit primitif pour infliger simplement une «amende» à l'acquéreur. Afin de promouvoir une application correcte et uniforme du droit, nous tenons à ce que l'administration fédérale ait un droit subsidiaire de recours.

¹⁾ Récapitulation des résultats de la procédure de consultation, p. 372 s. approbation: ZH, SO et PS; rejet: UR, LU, SG, GR et Fédération des avocats.

La seconde modification, contenue à *la fin du 1^{er} alinéa*, réserve l'action prévue à l'article 57, 3^e alinéa, du code civil selon lequel la fortune d'une personne morale, dissoute parce que son but était illicite ou contraire aux mœurs, est dévolue à la corporation publique (ATF non publié du 15 mai 81 en la cause F).

La troisième modification enfin fait l'objet du *4^e alinéa, lettre a*. L'introduction d'une telle disposition s'impose en raison de l'article 22, 1^{er} alinéa, lettre a, en liaison avec l'article 9, 1^{er} alinéa, lettre e, qui ne permettent plus, contrairement à l'article 22, 2^e alinéa, lettre c, AF, de requérir ultérieurement l'assentiment de l'autorité.

Articles 24 à 29

Les dispositions pénales au sens strict du projet (art. 24 à 29) correspondent, de par leur systématique et de par les faits qu'elles sanctionnent, aux articles 23 à 28 AF.

Vu l'article 7, 2^e alinéa, la disposition de *l'article 24, 1^{er} alinéa* inclut désormais les héritiers assujettis au régime de l'autorisation. Il est bien évident que, pour le reste, l'article 24, 1^{er} alinéa, continue à s'appliquer à l'acquisition lors d'enchères publiques, dans la mesure où cette acquisition tombe sous le coup du 1^{er} alinéa, c'est-à-dire si elle a été inscrite au registre foncier avant que l'autorisation n'ait été accordée. *Le 2^e alinéa* menace d'une peine d'emprisonnement plus sévère de 6 mois au moins, celui qui, agissant par métier, élude l'assujettissement au régime de l'autorisation.

Du point de vue de la présentation générale et de la terminologie, les dispositions pénales s'adaptent désormais à la technique législative usuelle en matière de droit pénal. On a en particulier précisé l'ampleur de la peine et, dans le même temps, notablement augmenté les montants maxima des amendes. La moyenne de celles-ci perçues à ce jour dans la pratique, moyenne calculée sur la base de 82 dossiers de l'Office fédéral de la justice, s'établit aux environs de 6500 francs. Comparées à ce montant, les nouvelles amendes, échelonnées de 50 000 à 100 000 francs, correspondent mieux aux sommes habituellement en jeu dans les transactions immobilières. *L'article 26, 3^e alinéa* tient compte désormais des circonstances générales de la vie qui permettent d'atténuer la peine tout en la nuancant: celui qui ne respecte pas une charge qui est révoquée après coup ou qui ne s'y soumet qu'ultérieurement est passible d'une amende moins sévère que celui qui, intentionnellement et de manière continue, ne respecte pas une charge juridiquement valable. L'ampleur de la peine devrait être suffisamment efficace pour amener l'auteur potentiel à emprunter la voie légale prévue par l'article 11, 4^e alinéa, c'est-à-dire à demander la révocation des charges qui manifestement ne sont pas ou ne sont plus appropriées. *Le 4^e alinéa* tire la conséquence logique de ces considérations en prévoyant qu'un jugement pénal ne peut intervenir qu'après l'issue de la procédure en révocation de la charge. Sinon, il dépendrait du bon vouloir de l'autorité compétente de déterminer, en augmentant ou en diminuant la durée de la procédure d'autorisation, si l'auteur doit être puni pour un délit passible de l'emprisonnement selon le 1^{er} alinéa ou s'il n'est punissable que pour une contravention passible d'une amende selon le 3^e alinéa.

Article 30

L'article 30 correspond à l'article 29 AF qui reprend les termes des articles 6 et 7 de la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif (RS 313.0). C'est pourquoi il suffit d'opérer un simple renvoi à ladite loi.

Article 31

L'article 31 correspond à l'article 30 AF et le complète en accordant au Procureur général de la Confédération la compétence de se renseigner en tout temps sur l'état d'une procédure pénale pendante dans un canton. Cette proposition qui figurait déjà dans l'avant-projet de la commission d'étude a rencontré l'approbation d'une large majorité lors de la procédure de consultation¹⁾. Elle devrait, du moins indirectement, favoriser une application uniforme du droit d'une part et, d'autre part, permettre à l'autorité fédérale habilitée à recourir d'être informée plus rapidement des décisions judiciaires cantonales qui vont être prises et contre lesquelles elle doit, le cas échéant, recourir dans un délai de 10 jours à l'autorité judiciaire cantonale supérieure.

Article 32

Le 1^{er} alinéa constitue la base légale des ordonnances d'exécution de la Confédération et des cantons. L'ordonnance actuelle n'étant plus conforme au système adopté, le Conseil fédéral élaborera une nouvelle ordonnance, dès que les débats parlementaires permettront l'adoption d'une formulation définitive de la loi. Cette ordonnance peut se limiter à la réglementation de détails de nature technique, puisque l'essentiel de la matière est réglementé par la loi. Les ordonnances cantonales d'exécution actuelles ne devront subir que peu de modifications, le présent projet n'apportant de changement ni à la procédure d'autorisation, ni – à l'exception de la création d'une autorité de recours indépendante de l'administration, telle que prévue à l'article 12, 1^{er} alinéa, lettre c –, à l'organisation des autorités.

Le 2^e alinéa constitue la base légale des dispositions législatives complémentaires que les cantons ont la compétence de promulguer en vertu de l'article 8. Etant donné la durée de la procédure législative ordinaire, ils sont eux aussi autorisés à les édicter provisoirement par voie d'ordonnance. La durée de validité de ces ordonnances est limitée à la fin de 1985. Si, à cette date, un canton n'a pas encore fait usage de sa compétence d'édicter des dispositions complémentaires sous forme de loi, seuls les motifs d'autorisation généraux énumérés à l'article 7 seront applicables.

En soumettant les ordonnances cantonales d'exécution ainsi que les dispositions législatives complémentaires – y compris celles édictées par voie d'ordonnance – à l'approbation du Conseil fédéral, le 3^e alinéa, 1^{re} phrase, tout comme l'article 34, 2^e alinéa AF, a pour but d'en assurer la légalité. Si le devoir d'information, prévu au 3^e alinéa, 2^e phrase, permet en premier lieu d'avoir une vue d'ensemble sur la situation dans les cantons, il favorise aussi l'exercice du droit de recours de l'autorité fédérale compétente.

¹⁾ Résumé des prises de position, p. 393.

Article 33

Le 1^{er} alinéa abroge l'arrêté fédéral actuel. Les deux ordonnances du Conseil fédéral y afférentes seront abrogées par voie d'ordonnances. Pour des raisons d'ordre systématique, l'alinéa 2 complète la loi fédérale du 23 juin 1950 sur la protection des ouvrages militaires en y opérant un renvoi à la présente loi.

Article 34

L'article 34 renferme les dispositions transitoires qui correspondent en substance aux règles du droit administratif et excluent en principe l'application du droit actuel au-delà du 31 décembre 1982. Il n'y a d'exception à ce principe que pour les autorisations individuelles d'acquisition accordées après le 1^{er} janvier 1983, mais qui reposent sur des autorisations de principe passées en force depuis 1972. Attendu que, selon le droit actuel, ces autorisations de principe ne peuvent être accordées que dans les lieux soumis au régime du blocage (art. 4, 1^{er} al., let. c, OAIELT) et que le nombre des autorisations individuelles qui en résulte est soumis au contingentement, cette incursion dans le nouveau droit ne peut provoquer un «bradage» des autorisations dans les lieux soumis à ce régime. Il faut cependant s'attendre à une augmentation du nombre des autorisations à la suite de la «fièvre d'achats» qui se produira dans les lieux qui, aujourd'hui, ne sont pas soumis au blocage mais qui, soit à l'entrée en vigueur du nouveau droit, soit peu après, le seront en vertu de l'article 9, 2^e alinéa. Afin d'empêcher l'apparition de ce phénomène qui se manifeste chaque fois que l'en entend rendre plus sévères les dispositions sur l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger, nous ne pouvons que recommander aux autorités des lieux à vocation touristique concernés de se soumettre, du moins temporairement, au blocage volontaire des autorisations tel qu'il est prévu par le droit actuel. De cette façon, l'autorisation de principe que le canton *peut* accorder en vertu de l'article 4, 1^{er} alinéa, lettre c, OAIELT primera l'autorisation individuelle qui, selon l'article 6, 2^e alinéa, lettre a AF, *doit* être accordée si les conditions qui y président sont remplies. Ceci permettra d'empêcher de manière efficace une augmentation du nombre des autorisations, peu souhaitable en regard du moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi plus restrictive.

Article 35

Selon l'article 35, la loi entrera en vigueur le 1^{er} janvier 1983, à condition qu'aucun referendum n'ait été lancé contre elle. Elle abrogera ainsi l'arrêté fédéral dont la validité expirera le 31 décembre 1982.

3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

En ce qui concerne la Confédération, le projet de loi n'a aucune conséquence financière directe et n'a pas d'incidence sur l'état du personnel. Il ne relève pas du budget et ne figure donc pas dans le plan financier. Quant aux cantons, ils devront, dans le cadre de la législation concernant les motifs d'autorisation

cantonaux au sens de l'article 8, supporter temporairement une charge supplémentaire, qui devrait toutefois se maintenir dans des limites raisonnables.

4 Grandes lignes de la politique gouvernementale

La révision de l'arrêté fédéral sur l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger est mentionnée comme projet prioritaire dans les grandes lignes de la politique gouvernementale pour les années 1979 à 1983.

5 Constitutionnalité

L'actuel arrêté fédéral du 23 mars 1961, dans sa teneur du 21 mars 1973, se fonde, pour l'essentiel, sur l'article 64 cst. Nous vous renvoyons au message du Conseil fédéral du 15 novembre 1960 (FF 1960 II 1253) pour le développement des motifs. Après une analyse approfondie de la doctrine et de la jurisprudence, nous avons, en accord avec feu le professeur Max Imboden, résumé notre opinion de la façon suivante:

S'il est malaisé de ramener la doctrine et la jurisprudence à un dénominateur commun, il en ressort cependant, en premier lieu, que le présent régime de l'approbation relève, par son but, du droit public: il constitue une restriction de droit public de la liberté de contracter pour l'aliénateur et l'acquéreur de biens-fonds et, en outre, une restriction de l'exercice du droit de propriété pour l'aliénateur et, pour l'acquéreur, une restriction de la jouissance des droits civils. Le droit public qui modifie ainsi la jouissance des droits civils est pourtant lié suffisamment à un domaine classique du droit privé pour qu'on puisse lui reconnaître formellement le caractère du droit civil au sens de l'article 64, 2^e alinéa, cst., même s'il institué à titre temporaire en dehors du code civil. ... (FF 1960 II 1269)

Le Parlement, malgré les voix contraires d'une minorité¹⁾, se rallia à l'argumentation du Conseil fédéral selon laquelle la compétence donnée à la Confédération de légiférer en matière de droit privé comprend également l'introduction du régime de l'autorisation pour l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger. Nonobstant certaines critiques émanant de la doctrine²⁾ entre 1960 et 1966 et qui se sont tues ensuite – à une exception près³⁾ – le Parlement s'est tenu également en 1970, comme en 1972/1973, à cette interprétation. Si elle n'a été contestée en 1970 que par le conseiller national Masoni⁴⁾, elle n'a rencontré par contre aucune opposition en 1972/73 lorsque l'AF de 1961 a revêtu la forme qu'il conserve aujourd'hui encore.

Cette question a été réexaminée lors de la préparation de l'actuelle révision, visant à transférer dans le droit permanent l'arrêté fédéral actuel limité dans le

¹⁾ BSt. N 1960 733 (Intervention Ming); E 1960 35 (Intervention Bolla) et 42 (Intervention Perréard).

²⁾ FF 1972 II 1237, note en bas de page n° 1.

³⁾ Fritz Gygi, «Zur Rechtsetzungszuständigkeit des Bundes auf dem Gebiete des Zivilrechts»; RJS 1976 I 348 ss.

⁴⁾ BO N 1970 76 et 86.

temps. Trois innovations touchant le régime de l'autorisation que la commission d'experts avait introduites étaient à l'origine de ce nouvel examen: un contingent au niveau fédéral, l'octroi et le refus des autorisations relevant du pouvoir d'appréciation conforme des autorités et la compétence directe des communes d'introduire des restrictions encore plus sévères que celles découlant de la loi.

Le présent projet renonce au contingentement au niveau fédéral et conserve le droit de l'acquéreur à l'étranger d'obtenir une autorisation s'il remplit les conditions et s'il n'existe aucun motif de refus. Sont réservées les compétences – mieux adaptées aux structures juridiques de notre Etat – et qui permettent de limiter localement les autorisations, ce qui est, ainsi que nous le verrons, conforme à la constitution. Nous ne voyons aucune raison de douter de l'article 64 cst. comme base légale du projet de loi. Nous saisissons toutefois l'occasion d'élargir la base constitutionnelle.

C'est à la Confédération que reviennent – implicitement – les compétences de diriger les relations et affaires étrangères. La présomption de compétences résultant de l'article 3 cst. en faveur des cantons ne joue cependant aucun rôle ici, encore que, selon le domaine, des compétences peuvent être concurrentes ou parallèles à celles de la Confédération. La compétence en matière d'affaires étrangères comprend également la défense de l'indépendance économique, sociale, culturelle et ethnique, et donc aussi les mesures propres à empêcher la surpopulation étrangère.

Selon la doctrine dominante, la compétence exclusive de conclure des traités constitue un élément de cette compétence générale, laquelle résulte de nombreuses dispositions constitutionnelles, notamment des articles 8 à 11, 85, chiffres 5 et 6, ainsi que de l'article 102, chiffres 8 et 9, sous réserve de l'article 9. Déjà dans son message du 19 mars 1973 relatif à la loi sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (FF 1973 I 835), nous avions confirmé cette interprétation. Ainsi, la Confédération pourrait, en vertu de l'article 8 cst., conclure des traités avec des Etats étrangers, sur l'acquisition de la propriété foncière en Suisse par des personnes domiciliées ou ayant leur siège sur leur territoire. Partant, on peut se demander si la Confédération ne serait pas en mesure de se fonder sur la même base constitutionnelle pour régler ce problème de manière autonome, c'est-à-dire par la voie législative interne. On doit répondre à cette question de manière positive en se référant aux messages¹⁾ du Conseil fédéral sur la loi du 25 juin 1891 sur les rapports de droit civil des citoyens établis ou en séjour, à la loi déjà mentionnée du 19 mars 1973 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales, à la loi du 20 mars 1981 sur l'entraide internationale en matière pénale, et ce, avec la réserve que la compétence ainsi fondée est limitée à l'établissement de prescriptions transfrontières. Les normes de portée purement interne ne sauraient se fonder sur cette compétence. Il est vrai qu'en légiférant sur le régime de l'autorisation pour l'acquisition d'immeubles en Suisse par des personnes ayant leur domicile ou leur siège à l'étranger, la Confédération ne règle pas ses relations avec des Etats étrangers mais unique-

¹⁾ FF 1887 III 120, 1973 I 956, 1976 II 430.

ment, avec les personnes intéressées à l'achat d'un immeuble. La compétence de régler des affaires étrangères couvre non seulement des mesures dont les destinataires sont des Etats mais également des mesures qui s'adressent à des individus, dès lors que le règlement des affaires étrangères comprend également des mesures tendant à protéger notre indépendance. Ce ne sont pas seulement des Etats qui peuvent y porter atteinte mais aussi des particuliers. On peut, dans ce contexte, rappeler des prescriptions sur la nationalité se trouvant dans toute une série d'actes législatifs¹⁾ et qui visent à se prémunir contre l'influence de personnes à l'étranger. Est déterminant en l'espèce le fait que les normes à édicter ne sont pas de pur droit interne, mais qu'elles ont une incidence transfrontière. Pour ce qui est des dispositions sur l'assujettissement au régime de l'autorisation pour l'acquisition d'immeubles par des personnes ayant leur domicile ou leur siège à l'étranger, cela ressort du fait que l'autorisation est liée au domicile ou au siège à l'étranger. Par conséquent, la compétence de la Confédération pour réglementer l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger ne devrait pas faire de doute.

Le régime de l'autorisation introduit à cette fin s'est révélé être un instrument conforme à la constitution. D'une part, il ne viole ni le principe de l'égalité de traitement de l'article 4 cst., ni celui de la garantie de la propriété de l'article 22^{ter}, 1^{er} alinéa, ni enfin celui de la liberté du commerce et de l'industrie de l'article 31, 1^{er} alinéa; d'autre part, il respecte le principe de la proportionnalité.

De même, les mesures plus restrictives introduites à l'article 10 du projet que peuvent prendre les cantons et, le cas échéant, les communes, n'y dérogent pas. La réduction de la part considérable de propriétés en mains étrangères et le contingentement prévus à l'article 10, 1^{er} alinéa, lettres a et b, ne font que réaliser de manière plus différenciée et plus conséquente le but de la loi qui est de prévenir l'emprise étrangère sur le sol suisse.

Dès lors qu'elle sert elle aussi à la lutte contre l'emprise étrangère, la réduction des proportions au niveau local de propriétés en mains étrangères, est conforme à la constitution. Le système du contingentement est couvert par l'article 4 cst. Il ne s'agit pas d'inégalités de traitement qui auraient été prévues sans motifs valables. Le fait d'aboutir, à la rigueur, à une interdiction d'acquérir, est la conséquence logique du but de la loi. La garantie de la propriété n'est pas davantage lésée de manière illicite, ni individuellement ni en tant qu'institution. De même, le système du contingentement respecte la liberté du commerce et de l'industrie, dès lors qu'il n'a pas été institué dans un but de

¹⁾ – Article 40, 2^e à 4^e alinéas, de la loi du 22 décembre 1916 sur l'utilisation des forces hydrauliques (RS 721.80),
– article 5, 3^e alinéa, de la loi du 23 décembre 1959 sur l'utilisation pacifique de l'énergie atomique et la protection contre les radiations (RS 732.0),
– article 3, 3^e alinéa, de l'arrêté fédéral du 6 octobre 1978 concernant la loi sur l'énergie atomique (RS 732.01),
– article 4 de la loi du 4 octobre 1963 sur les installations de transports par conduite (RS 746.1),
– article 20 ss de la loi du 23 septembre 1953 sur la navigation maritime sous pavillon suisse (RS 747.30),
– article 51 ss de la loi du 21 décembre 1948 sur la navigation aérienne (RS 748.0).

politique économique mais par souci de défense contre l'emprise étrangère. Les restrictions éventuelles à la liberté du commerce et de l'industrie ne sont donc pas intolérables. Enfin, il est évident que le principe de la proportionnalité est respecté.

L'introduction, selon le 1^{er} alinéa, lettre c, du droit de préemption en faveur de personnes non assujetties au régime de l'autorisation, qui devrait en premier lieu favoriser la population indigène, n'est pas contraire non plus à la Constitution. D'une part, l'obligation de respecter l'égalité de traitement au sens de l'article 4 cst. n'est pas violée. Le droit de préemption ne grève que l'acquéreur qui est assujéti au régime de l'autorisation. La situation de fait différente à l'origine du droit de préemption se justifie au regard des faits qu'il s'agit de régler: dans la mesure où la loi doit empêcher l'emprise étrangère sur la propriété foncière, l'ensemble des personnes soumises au régime de l'autorisation doit être séparé des autres sujets de droit. Une telle séparation est pertinente parce qu'en harmonie avec les principes directeurs de l'ordre juridique (ATF 100 Ia 328). Il y a lieu de préciser en l'espèce que le droit cantonal peut varier d'un canton à l'autre ou y être appliqué différemment, sans pour autant violer l'article 4 cst. (ATF 97 I 122). Ainsi, le droit de préemption doit être introduit dans certains cantons, alors qu'il ne le sera pas dans d'autres.

Le droit de préemption respecte également le principe de la proportionnalité. Sans être absolument indispensable à la mise en œuvre de la loi conformément au but fixé par le législateur, il apporte néanmoins un complément équitable que l'on ne saurait considérer comme trop rigoureux. La valeur vénale, en faisant abstraction d'un prix spéculatif, répond au but de la loi. Reposant sur un intérêt public qui n'est pas de politique économique, la restriction de la liberté du commerce et de l'industrie que constitue le droit de préemption trouve sa base légale dans l'article 9, 1^{er} alinéa, lettre c.

Enfin, le droit de préemption ne viole pas la garantie de la propriété. En tant que garantie individuelle, il constitue une limite licite qui repose sur l'article 9, 1^{er} alinéa, lettre c. Il respecte, comme cela a déjà été démontré, le principe de la proportionnalité.

Quant à la défense contre le bradage du sol national, elle répond indubitablement à un intérêt public au sens de l'article 22, 2^e alinéa, cst. En tant que la garantie de la propriété protège celle-ci comme institution, elle n'est pas concernée par le droit de préemption qui n'interdit ni l'utilisation des immeubles ni leur aliénation.

L'article 10, 1^{er} alinéa, lettre d, qui entend remplacer l'acquisition de la propriété par celle des droits de superficie, d'habitation ou d'usufruit, respecte le principe de l'égalité de traitement. Ce qui a été dit pour le droit de préemption est également valable ici. Le principe de la proportionnalité est également préservé. Dans la mesure où l'accroissement de la propriété foncière en mains étrangères doit être endigué, il peut se justifier de restreindre l'acquisition aux droits réels limités; cette mesure, sans être trop rigoureuse, apporte un complément équitable, bien que n'étant pas absolument indispensable. Son application n'est pas plus compliquée que lors du transfert de la

propriété; elle est même plus efficace étant donné que le droit de superficie, le droit d'habitation et le droit d'usufruit sont d'une manière ou d'une autre limités dans le temps (droit de superficie: art. 779e CC; droit d'habitation: art. 776, 2^e al., CC; droit d'usufruit: art. 749 CC) de sorte que le sol «reste davantage en mains suisses».

La liberté du commerce et de l'industrie ne s'y oppose pas non plus. Comme le droit de préemption, elle grève le marché immobilier sans le rendre impossible.

La garantie de la propriété n'est pas non plus violée, l'atteinte à celle-ci se réduisant à restreindre le droit de disposer sous forme d'interdiction de transférer la propriété aux personnes à l'étranger. Bien que touchée de manière différente, la liberté de disposer n'est pas supprimée. La garantie de la propriété en tant qu'institution consiste, en grande partie, à en assurer le libre accès (ATF 105 Ia 141). En excluant les personnes domiciliées à l'étranger, l'article 10, 1^{er} alinéa, lettre d, ne viole pas la propriété en tant qu'institution. Il peut se justifier, en raison de l'offre rare sur le marché immobilier et de la concurrence implacable qui en résulte, de ne pas mettre sur le même pied les non-résidents et les résidents. La demande étrangère diminue sensiblement les espérances – importantes pour la propriété en tant qu'institution – des indigènes de ne pouvoir posséder une terre à eux dans leur propre pays. Permettre à une personne à l'étranger de n'acquérir qu'un droit réel limité peut relever, sous cet angle de vue, de la raison d'Etat. La garantie bien comprise ne saurait y faire échec.

6 Droit international

Comme cela a déjà été relevé dans le message du Conseil fédéral du 15 novembre 1960 (FF 1960 II 1270), le droit coutumier international ne contraint pas un Etat à prévoir, dans son ordre juridique, un régime d'égalité absolu entre ses ressortissants et ceux des Etats étrangers. Un Etat ne doit garantir aux étrangers qu'un minimum des droits généralement reconnus par la communauté internationale. Pour ce qui a trait aux modalités d'assujettissement au régime de l'autorisation, il importe de prendre en considération le code sur la libération des mouvements de capitaux, adopté par l'OCDE et, en particulier, les nombreux traités par lesquels la Suisse s'est engagée à respecter l'égalité de traitement touchant également la propriété.

Le 12 décembre 1961 (RS 0.970.4; RO 1961 209), les Etats membres de l'organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) dont fait partie également la Suisse, ont créé, par voie d'arrêté du Conseil, le *code sur la libération des mouvements de capitaux*, dans sa teneur actuelle. Il ressort de l'une de ses annexes que les investissements directs outre-frontière dans des établissements stables doivent être considérés comme des opérations qu'il prescrit de libéraliser. Le présent projet tient compte de cette directive, puisque dans son article 7, 1^{er} alinéa, lettre a, il prévoit un motif général d'autorisation correspondant, auquel les cantons ne peuvent se soustraire. La Suisse n'est pas astreinte à autoriser d'autres transactions immobilières outre-frontière en raison des réserves émises lors de l'élaboration du code. C'est pour cette raison également que les motifs de refus de l'article 9, qui pourraient avoir des

incidences sur les investissements directs dans les établissements stables, sont suffisamment couverts par d'autres articles d'exception du code (ordre public et sécurité militaire, interdiction de tourner la loi). Ces considérations montrent que le projet de loi actuel respecte le code élaboré par l'OCDE.

L'exemption des Suisses à l'étranger du régime de l'autorisation selon l'article 4, lettre a, du projet constitue le principal problème qui se pose en relation avec les traités d'établissement. Elle a été reprise du droit en vigueur et existe en fait depuis la révision de l'AF de 1965 (RO 1965 1252). Dans notre message sur la révision de l'AF, comme d'ailleurs déjà dans celui du 15 novembre 1960 relatif à l'introduction du régime de l'autorisation (FF 1965 II 1256), nous avons établi clairement que l'assimilation des Suisses à l'étranger, c'est-à-dire le rattachement au domicile et non à la nationalité, constituait la condition sine qua non posée par le droit international public et relative à l'assujettissement au régime de l'autorisation. Choisir de préférence une exception permettant aux Suisses à l'étranger d'être exemptés du régime de l'autorisation plutôt que de tenir compte du domicile des étrangers aurait constitué une discrimination et par là-même aurait conduit à une violation de la clause de l'égalité de traitement dans les traités d'établissement conclus entre la Suisse et d'autres Etats étrangers. Contrairement à ce que nous avons estimé en 1960/61¹⁾, nous n'avons plus rencontré d'écho à l'Assemblée fédérale en 1965²⁾. En suivant le conseiller aux Etats Zellweger qui contestait en substance cette argumentation³⁾, l'Assemblée fédérale estimait en effet que l'égalité de traitement, garantie par les traités d'établissement, devait profiter à l'ensemble des citoyens appartenant aux Etats signataires des traités, sans égard au domicile.

C'est sur cette base qu'il a, en accord avec le Conseil national⁴⁾, élaboré une disposition pour les «Suisses à l'étranger»⁵⁾ qui exempte du régime de l'autorisation, les Suisses à l'étranger, sans se référer expressément au principe de la nationalité.

Bien que nous ne nous soyons pas opposés à cette formulation, nous ne lui avons cependant pas donné notre aval⁶⁾. Depuis lors, «des personnes qui ont le droit de s'établir en Suisse» (art. 5, let. a, AF) sont exemptées du régime de l'autorisation.

En 1973, lors de l'affaire Schubert (ATF 99 Ib 39), le Tribunal fédéral aurait eu l'occasion d'examiner de manière approfondie les relations entre cette disposition et la clause d'égalité de traitement (art. 2) prévue par le traité d'établissement austro-suisse du 7 décembre 1875 (RS 11 722; RO 1975 1495). Il renonça cependant à le faire, parce que, releva-t-il, c'était en toute connaissance de cause que le Parlement avait édicté l'article 5, lettre a. En conséquence, le Tribunal fédéral estimait être lié par cette disposition, ce en vertu de l'article 113, 3^e alinéa, cst.

¹⁾ BSt. N 1960 714; E 1961 24

²⁾ BO E 1965 23, N 376

³⁾ BO E 1965 27

⁴⁾ BO N 1965 422

⁵⁾ BO E 1965 125

⁶⁾ BO E 1965 129 (intervention du conseiller fédéral von Moos).

L'inégalité de traitement qu'implique l'article 5, lettre a, AF, a incité le gouvernement autrichien à ne plus appliquer l'article 2 du traité d'établissement déjà mentionné aussi longtemps que la Suisse ne serait pas en mesure de respecter cette disposition (Echanges de notes des 28 avril et 9 mai 1975, RO 1975 1495).

Dans notre message du 19 novembre 1969 prorogeant l'arrêté fédéral, nous avons exprimé l'avis que l'exemption du régime de l'autorisation en faveur des Suisses de l'étranger demeure «encore compatible avec le droit international» (FF 1969 II 1385). Nous ne nous sommes toutefois pas prononcés sur la question de savoir si l'article 5, lettre a, de l'arrêté fédéral n'entraîne pas de fait une discrimination touchant pratiquement tous les étrangers puisque seuls les Suisses résidant et un nombre limité d'étrangers domiciliés à l'étranger (art. 9, 3^e al., let. c, LSEE) ont le droit de s'établir en Suisse.

L'article 4, lettre a, du projet de loi définit une personne à l'étranger comme étant une personne physique qui n'a pas le droit de s'établir en Suisse (première partie de la phrase). Le projet de loi ne précise cependant plus – comme le fait l'arrêté actuel du 23 mars 1961 (art. 4, 2^e al.) – que tous les étrangers, quelle que soit leur nationalité, doivent séjourner de manière ininterrompue en Suisse pendant cinq ans avant d'être dispensés du régime de l'autorisation. Le seul critère du «droit de s'établir en Suisse» a donc pour conséquence que la durée pendant laquelle les étrangers sont assujettis au régime de l'autorisation varie selon leur nationalité (cf. commentaire relatif à l'art. 4, let. a, ci-dessus). En outre, l'article 4, lettre a, du projet de loi, dans la mesure où il continue à favoriser les Suisses de l'étranger par rapport aux étrangers domiciliés à l'étranger, soulève au regard des traités d'établissement conclus avec certains pays les mêmes problèmes que l'arrêté actuel en son article 5, lettre a.

Nous restons pleinement conscients des problèmes qui se posent au regard des traités d'établissement conclus avec certains pays. Toutefois, compte tenu des intérêts légitimes des Suisses de l'étranger, nous renonçons à revenir sur la solution adoptée par les Chambres fédérales en 1965.

Tableau 1

Acquisitions d'immeubles autorisées
depuis 1961

Tableau 2

Accroissement de la propriété foncière en mains étrangères
depuis 1966

Année	Nombre d'autorisations		Superficie en ha	Prix en mio. fr.		Nombre des mutations		Superficie en ha	Prix en mio. fr.		Année
	En tout	Propriétés par étages		En tout	Propriétés par étages	En tout	Propriétés par étages		En tout	Propriétés par étages	
1961	1 026	—	241	117	—	Pas de statistique					
1962	1 680	—	479	198	—						
1963	1 283	—	272	161	—						
1964	1 099	—	222	130	—						
1965	1 274	—	349	168	—						
1966	1 450	—	308	293	—						
1967	1 495	498	202	217	54	688	376	37	62	38	1967
1968	2 349	1 094	265	366	126	1 397	806	143	122	80	1968
1969	2 963	1 431	303	567	168	2 712	1 319	271	430	150	1969
1970	3 448	1 890	296	568	243	2 745	1 776	237	360	217	1970
1971	4 849	3 123	331	755	410	3 259	2 313	122	413	284	1971
1972	3 033	2 050	281	673	313	2 267	1 751	65	364	256	1972
1973	1 593	1 295	216	351	174	493	519	-34	93	72	1973
1974	3 147	2 466	212	759	412	2 171	2 010	62	335	286	1974
1975	2 887	1 938	254	1 013	345	1 542	1 246	53	416	207	1975
1976	3 600	2 511	201	912	468	2 438	1 914	76	501	328	1976
1977	4 173	2 736	201	1 183	549	2 385	1 818	83	439	313	1977
1978	4 611	3 135	208	1 300	611	3 551	2 681	93	772	495	1978
1979	5 906	4 139	206	1 581	990	3 743	2 820	66	790	567	1979
1980	5 812	4 213	242	1 676	1 035	4 582	3 438	114	1 137	808	1980
Suisse	57 678	32 519	5 289	12 988	5 898	34 417	24 787	1 375	6 267	4 101	Suisse
GR, TI, VD, VS	46 683	29 163	2 797	7 983	4 969	30 182	22 860	1 010	4 760	3 692	GR, TI, VD, VS

Tableau 3

Mutations en vertu
d'une autorisation

Tableau 4

Mutations entre acquéreurs domiciliés
en Suisse et aliénateurs à l'étranger

Tableau 5

Mutations entre personnes domiciliées
à l'étranger

Année	Nombre des mutations		Superficie en ha	Prix en mio. fr.		Nombre des mutations		Superficie en ha	Prix en mio. fr.		Nombre des mutations		Superficie en ha	Prix en mio. fr.		Année
	En tout	Propriétés par étages		En tout	Propriétés par étages	En tout	Propriétés par étages		En tout	Propriétés par étages	En tout	Propriétés par étages		En tout	Propriétés par étages	
1966	733	—	223	204	—	186	—	63	32	—	143	—	173	139	—	1966
1967	981	413	94	102	41	188	5	46	29	—	105	32	11	11	3	1967
1968	1 637	849	180	175	84	133	6	26	42	—	107	37	11	11	4	1968
1969	3 041	1 407	389	510	161	170	24	101	56	4	159	64	17	24	7	1969
1970	3 184	1 921	332	439	234	231	60	62	39	7	208	85	33	40	10	1970
1971	3 637	2 450	189	480	301	178	25	37	38	3	200	112	30	29	14	1971
1972	2 610	1 915	111	443	281	170	60	39	56	10	173	104	7	23	15	1972
1973	655	582	69	128	81	148	58	97	27	9	14	5	6	8	—	1973
1974	2 329	2 080	80	372	298	110	50	17	29	9	48	20	1	8	3	1974
1975	1 683	1 313	83	443	216	96	48	27	21	7	45	19	3	6	2	1975
1976	2 649	2 014	119	547	342	121	55	15	31	8	90	45	28	15	6	1976
1977	2 626	1 933	112	489	330	156	68	15	34	10	85	47	14	16	7	1977
1978	3 880	2 852	125	839	518	223	107	29	52	14	106	64	3	15	9	1978
1979	4 063	2 996	91	864	598	202	93	20	49	16	118	83	5	25	15	1979
1980	4 871	3 606	136	1 210	840	180	94	18	48	16	109	74	4	25	16	1980
Suisse	38 619	26 331	2 333	7 245	4 325	2 492	753	612	583	113	1 710	791	346	395	111	Suisse
GR, TI, VD, VS	32 637	24 090	1 309	5 127	3 873	1 116	510	165	153	75	1 339	720	134	214	106	GR, TI, VD, VS

**Arrêté fédéral
relatif à l'initiative populaire
«contre le bradage du sol national»**

Projet

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'initiative populaire du 26 octobre 1979 «contre le bradage du sol national»¹⁾;
vu le message du Conseil fédéral du 16 septembre 1981²⁾,
arrête:

Article premier

¹ L'initiative populaire du 26 octobre 1979 «contre le bradage du sol national» est soumise au vote du peuple et des cantons.

² L'initiative a la teneur suivante:

La constitution fédérale est complétée comme il suit:

Art. 22^{quinties} (nouveau)

¹ La propriété foncière ou d'autres droits qui lui sont assimilables ne peuvent en principe être acquis que:

- a. Par des personnes physiques ayant le droit de s'établir en Suisse;
- b. Par des personnes morales ou des sociétés dépourvues de la personnalité juridique mais ayant la faculté d'acquérir, pour autant que leur capital propre et les fonds empruntés soient détenus à raison de 75 pour cent au moins par des personnes établies et domiciliées en Suisse.

² a. Ne sont pas soumis à ce régime les biens-fonds nécessaires à la sauvegarde d'intérêts publics ou à l'accomplissement de tâches d'utilité publique ni ceux dont les entreprises industrielles ou les entreprises du secteur tertiaire ont besoin.

- b. En outre, la Confédération peut accorder, dans des cas particuliers, des dérogations aux fins de préserver des intérêts d'importance nationale.

³ Les aliénations de biens-fonds doivent être publiées dans la mesure où elles ont lieu en vertu des exceptions prévues sous chiffre 2. Il y a lieu d'instituer des voies de recours.

⁴ La Confédération édicte la législation d'exécution et en surveille l'application.

Disposition transitoire

La nouvelle réglementation n'affecte pas les titres de propriété acquis avant son entrée en vigueur.

¹⁾ FF 1979 III 735

²⁾ FF 1981 III 553

Art. 2

Le peuple et les cantons sont invités à rejeter l'initiative.

27065

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

Projet

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu la compétence générale de la Confédération dans le domaine des affaires étrangères, ainsi que les articles 20, 64 et 64^{bis} de la constitution;

vu le message du Conseil fédéral du 16 septembre 1981¹⁾,

arrête:

Chapitre premier: But

Article premier

La présente loi limite l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger dans le but de prévenir l'emprise étrangère sur le sol suisse.

Chapitre 2: Assujettissement au régime de l'autorisation

Art. 2 Principe

¹ L'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger est subordonnée à une autorisation de l'autorité cantonale compétente.

² L'autorisation n'est accordée que pour les motifs prévus par la présente loi.

³ Dans la mesure où la présente loi leur en donne la compétence, les cantons peuvent, pour sauvegarder les intérêts qui leur sont propres, régler les conditions de l'autorisation.

Art. 3 Acquisition d'immeubles

Constitue une acquisition d'immeuble:

- a. L'acquisition de la propriété ou d'un droit de superficie, d'habitation ou d'usufruit sur un immeuble;
- b. La participation à une société sans personnalité juridique mais ayant la capacité d'acquérir, dont les actifs comprennent un immeuble en Suisse;
- c. L'acquisition de la propriété ou d'un droit d'usufruit sur des parts d'un fonds de placement immobilier lorsque celles-ci ne font pas l'objet d'un marché régulier, ou d'un patrimoine analogue;

¹⁾ FF 1981 III 553

- d. L'acquisition de la propriété ou d'un droit d'usufruit sur une part d'une personne morale dont les actifs estimés à leur valeur effective se composent pour plus d'un tiers, d'immeubles situés en Suisse, si, de ce fait, des personnes à l'étranger obtiennent ou renforcent une position dominante;
- e. La constitution ou l'exercice d'un droit d'emption, de préemption ou de réméré sur un immeuble ou une part au sens des lettres b à d;
- f. L'acquisition d'autres droits sur des immeubles, qui confèrent à leur titulaire des droits analogues à ceux du propriétaire.

Art. 4 Personnes à l'étranger

Est considérée comme personne à l'étranger:

- a. Une personne physique qui n'a pas le droit de s'établir en Suisse, et, lorsque l'immeuble à acquérir se trouve à proximité d'un ouvrage militaire important et que l'acquisition peut compromettre la sécurité militaire, toute personne physique de nationalité étrangère;
- b. Une personne morale ou une société sans personnalité juridique, mais ayant la capacité d'acquérir, qui a son siège statutaire ou réel à l'étranger ou qui le transfère de Suisse à l'étranger;
- c. Une personne morale ou une société sans personnalité juridique, mais ayant la capacité d'acquérir, qui a son siège statutaire et réel en Suisse, et dans laquelle des personnes à l'étranger ont une position dominante;
- d. Une personne physique établie en Suisse ou une personne morale ou une société sans personnalité juridique, mais ayant la capacité d'acquérir, qui a son siège en Suisse, lorsqu'elle acquiert un immeuble sur l'ordre et pour le compte de personnes à l'étranger.

Art. 5 Position dominante

¹ Une personne à l'étranger a une position dominante lorsque, en raison de l'importance de sa participation financière, de l'étendue de son droit de vote ou pour d'autres raisons, elle peut exercer, seule ou avec d'autres personnes à l'étranger, une influence prépondérante sur l'administration ou la gestion des affaires sociales.

² La domination d'une personne morale par des personnes à l'étranger est présumée lorsque celles-ci:

- a. Possèdent plus d'un tiers du capital-actions, du capital social ou, le cas échéant, des bons de participation;
- b. Disposent de plus du tiers de toutes les voix pouvant être exprimées à l'assemblée générale ou à l'assemblée des associés;
- c. Constituent la majorité des membres du conseil ou des bénéficiaires d'une fondation de droit privé;
- d. Ont mis à la disposition de la personne morale des fonds remboursables dont la somme excède la moitié de ses dettes.

³ La domination d'une société en nom collectif ou en commandite par des personnes à l'étranger est présumée lorsque l'une ou plusieurs d'entre elles :

- a. Sont des associés indéfiniment responsables;
- b. Ont, en tant que commanditaires, mis à la disposition de la société des moyens supérieurs au tiers des fonds propres de celle-ci;
- c. Ont mis à la disposition de la société ou des associés indéfiniment responsables des fonds remboursables dont la somme excède la moitié de ses dettes.

Art. 6 Exceptions à l'assujettissement

Ne sont pas assujettis au régime de l'autorisation :

- a. L'un des conjoints, lorsqu'il acquiert l'immeuble de l'autre;
- b. Les héritiers en ligne descendante ou ascendante dans la dévolution d'une succession;
- c. Les frères et sœurs de l'aliénateur, lorsqu'ils sont déjà copropriétaires ou propriétaires communs de l'immeuble;
- d. Les titulaires d'un droit de propriété par étages pour l'échange, dans le même immeuble, de leurs parts de propriété;
- e. L'acquéreur d'un immeuble de remplacement lors d'une expropriation ou d'un remaniement parcellaire selon le droit fédéral ou cantonal;
- f. L'acquéreur d'une surface de faible importance par suite d'une rectification de limite ou, en cas de propriété par étages, lorsqu'il y a augmentation de valeur de la quote-part;
- g. Les Etats étrangers et les organisations internationales relevant du droit des gens, lorsqu'ils acquièrent l'immeuble dans un but d'intérêt public reconnu en Suisse, ou d'autres acquéreurs lorsque l'intérêt supérieur de la Confédération le commande; la surface ne peut dépasser celle qui convient à l'usage qui doit en être fait.

Chapitre 3: Motifs d'autorisation et de refus

Art. 7 Motifs d'autorisation généraux

¹ L'autorisation est accordée lorsque l'immeuble doit :

- a. Servir d'établissement stable pour faire le commerce, exploiter une fabrique ou exercer en la forme commerciale quelque autre industrie, pour exercer une activité artisanale ou une profession libérale;
- b. Servir de placement de capitaux provenant des activités autorisées en Suisse d'une institution d'assurance étrangère ou sous domination étrangère, pour autant que soient respectés les principes de placement généralement reconnus et que la valeur de tous les immeubles de l'acquéreur ne dépasse pas les réserves que l'autorité de surveillance des assurances juge techniquement nécessaires pour les activités suisses;

- c. Etre affecté à un but de prévoyance en faveur du personnel d'établissements stables en Suisse ou exclusivement à des buts d'intérêt public, lorsque l'acquéreur est exonéré de l'impôt fédéral direct;
- d. Etre affecté à la couverture de créances de banques étrangères ou sous domination étrangère autorisées à pratiquer en Suisse, lors d'exécutions forcées ou de liquidations concordataires, à charge pour l'acquéreur d'aliéner l'immeuble dans les deux ans à compter de l'acquisition.

² L'héritier assujetti au régime de l'autorisation, mais qui ne peut invoquer aucun autre motif pour obtenir celle-ci est autorisé à acquérir l'immeuble, à charge pour lui de l'aliéner dans les deux ans.

³ Tout autre acquéreur qui n'a pas de motif d'autorisation est autorisé à acquérir un immeuble en tant que la présente loi le prévoit pour des cas de rigueur; il y a cas de rigueur lorsque l'aliénateur se trouve dans une situation de détresse survenue après coup et imprévisible, qui ne peut être écartée que par l'aliénation de l'immeuble à une personne à l'étranger.

Art. 8 Motifs d'autorisation cantonaux

¹ Sous réserve des cas de rigueur, les cantons peuvent disposer par voie législative que l'acquisition est autorisée lorsque l'immeuble doit servir:

- a. A construire des logements à caractère social conformément aux législations fédérale et, le cas échéant, cantonale sur l'encouragement à la construction dans les lieux où il y a pénurie de logements;
- b. De résidence principale à l'acquéreur au lieu de son domicile légalement constitué et effectif, tant que celui-ci subsiste;
- c. De résidence secondaire dans un lieu avec lequel l'acquéreur entretient des relations dignes d'être protégées extrêmement étroites, tant que celles-ci subsistent;
- d. De logement de vacances à l'acquéreur dans un lieu où, aux termes d'une étude établie en fonction de la législation fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne ou d'une étude officielle équivalente, l'acquisition de logements de vacances par des personnes à l'étranger est nécessaire à un développement de l'économie touristique sélectif et équilibré par rapport à d'autres formes d'hébergement;
- e. De logement en propriété par étages dans un apparthôtel.

² Est réputé apparthôtel l'hôtel qui réunit les conditions suivantes:

- a. Situation dans un lieu où, aux termes d'une étude établie en fonction de la législation fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne ou d'une étude officielle équivalente, il existe un besoin d'améliorer l'offre de lits d'hôtel;
- b. Exploitation durable en tant qu'hôtel avec offre, eu égard au lieu considéré, des prestations hôtelières appropriées;
- c. Construction et exploitation de type hôtelier confirmées par un rapport d'expertise de la Société suisse de crédit hôtelier;

- d. Les installations nécessaires à l'exploitation hôtelière doivent appartenir à une tierce personne ayant les capacités professionnelles requises dans la branche;
- e. ⁶⁵⁰/₁₀₀₀ au moins des quote-parts affectées aux unités de logement doivent être exploités en la forme hôtelière.

³ Les cantons déterminent les lieux où il est nécessaire de développer l'économie touristique ou d'améliorer l'offre de lits d'hôtel.

Art. 9 Motifs de refus

¹ L'autorisation d'acquérir est refusée sans égard à l'existence d'un motif d'autorisation, lorsque:

- a. L'immeuble se trouve à proximité d'un ouvrage militaire important et que l'acquisition peut compromettre la sécurité militaire;
- b. La surface de l'immeuble dépasse celle qui convient à l'usage qui doit en être fait;
- c. L'acquéreur d'une résidence principale, d'une résidence secondaire, d'un logement de vacances ou d'un appartement dans un apparthôtel n'est pas une personne physique et qu'il n'acquiert pas l'immeuble en son propre nom;
- d. L'acquéreur d'une résidence secondaire ou d'un logement de vacances, son conjoint ou ses enfants de moins de 20 ans sont déjà propriétaires d'un tel immeuble;
- e. L'acquéreur n'a pas demandé l'autorisation en temps utile.

² Sous réserve des cas de rigueur, l'autorisation d'acquérir un logement de vacances est en outre refusée lorsque l'ampleur de la propriété en mains étrangères ayant pour objet les résidences principales, les résidences secondaires et les logements de vacances ne peut être évaluée, ou, compte tenu de l'acquisition en cause mais avant qu'elle n'ait lieu, excède les proportions suivantes:

- a. 5 pour cent de la surface ou 10 pour cent de la valeur fiscale de la propriété foncière dans la zone à bâtir du lieu;
- b. 20 pour cent de l'ensemble des logements du lieu;
- c. Dans un immeuble comprenant plusieurs logements, 65 pour cent des coûts d'investissement de l'ensemble ou des parts, en cas de propriété par étages.

³ Les pourcentages atteints avec une autorisation doivent être indiqués dans les motifs de celle-ci.

Art. 10 Restrictions cantonales plus sévères

¹ Les cantons peuvent soumettre l'acquisition de logements de vacances à des restrictions plus sévères, en:

- a. Réduisant les proportions autorisées de propriété en mains étrangères ou en introduisant un blocage des autorisations, le tout sous réserve des cas de rigueur;

- b. Contingentant les autorisation dans les limites de ces proportions;
 - c. Prévoyant un droit de préemption, à la valeur vénale, en faveur de personnes non assujetties au régime de l'autorisation;
 - d. Limitant l'acquisition à un droit de superficie, d'habitation ou d'usufruit.
- ² Les cantons peuvent aussi restreindre l'acquisition d'unités de logement en appart'hôtels en la limitant à une proportion déterminée des quote-parts afférentes à ces unités de logement.
- ³ Ils peuvent déléguer aux communes la compétence de limiter les proportions autorisées et, pour l'acquisition de logements de vacances, d'instituer un blocage.

Art. 11 Conditions et charges

- ¹ L'autorisation est subordonnée à des conditions et des charges destinées à assurer l'affectation de l'immeuble au but dont se prévaut l'acquéreur.
- ² Le Conseil fédéral fixe les conditions et les charges minimales, en tant que la présente loi ne le fait pas.
- ³ Les charges doivent être mentionnées dans le registre foncier.
- ⁴ A la demande de l'acquéreur, elles peuvent être révoquées pour des motifs impérieux.
- ⁵ Lorsque le non-assujettissement au régime de l'autorisation est constaté pour le motif que des personnes à l'étranger n'ont pas une position dominante, la décision doit être assortie d'une charge obligeant l'acquéreur à requérir une nouvelle décision de constatation avant chaque modification des rapports qui pourraient justifier l'assujettissement au régime de l'autorisation.

Chapitre 4: Autorités et procédure

Art. 12 Autorités cantonales

- ¹ Chaque canton désigne:
- a. Une ou plusieurs autorités de première instance;
 - b. Une autorité habilitée à recourir, à requérir la révocation d'une autorisation ou l'ouverture d'une procédure pénale et à agir en cessation de l'état illicite;
 - c. Une autorité de recours indépendante de l'administration.
- ² L'autorité compétente est celle du lieu de situation de l'immeuble ou, en cas d'acquisition de parts de personne morale ou de participation à une société sans personnalité juridique, mais ayant la capacité d'acquérir, celle du lieu de situation du principal établissement en Suisse.
- ³ Le Département fédéral de justice et police tranche les conflits de compétence qui opposent les autorités de différents cantons.

Art. 13 Autorités fédérales

Les autorités fédérales compétentes sont:

- a. Le Département fédéral de justice et police et, pour autant que la présente loi le prévoit, l'Office fédéral de la justice;
- b. Le Département fédéral des affaires étrangères, pour décider si l'acquéreur est un Etat étranger ou une organisation internationale relevant du droit des gens et si l'acquisition est effectuée dans un but d'intérêt public reconnu en Suisse, ou, d'entente avec le Département fédéral de justice et police et le Département fédéral de l'économie publique, pour décider s'il s'agit d'une acquisition pour laquelle l'acquéreur est dispensé d'une autorisation en raison d'un intérêt supérieur de la Confédération;
- c. Le Département militaire fédéral pour décider si l'acquisition d'un immeuble à proximité d'un ouvrage militaire important peut compromettre la sécurité militaire; si tel est le cas, il refuse l'autorisation.

Art. 14 Procédure d'autorisation

¹ L'acquéreur est tenu de requérir l'autorisation au plus tard après la conclusion de l'acte juridique ou, à défaut, après l'acquisition.

² L'autorité de première instance statue sur l'assujettissement au régime de l'autorisation, sur l'autorisation, ainsi que sur la révocation d'une autorisation ou d'une charge.

³ Elle notifie sa décision en la motivant et en indiquant les voies de recours aux parties.

⁴ Dans le cas d'une décision constatant le non-assujettissement au régime de l'autorisation, accordant celle-ci ou révoquant une charge, l'autorité de première instance notifie en outre la décision à la commune sur le territoire de laquelle se trouve l'immeuble et, avec le dossier complet, à l'autorité cantonale habilitée à recourir; elle notifie la décision révoquant l'autorisation à l'autorité cantonale habilitée à recourir pour que celle-ci intente l'action en cessation de l'état illicite.

⁵ Si cette dernière renonce à recourir ou retire son recours, elle notifie la décision, accompagnée du dossier complet et sans frais, à l'Office fédéral de la justice.

Art. 15 Registre foncier et registre du commerce

¹ Le conservateur du registre foncier écarte la réquisition lorsqu'il y a certitude sur l'assujettissement au régime de l'autorisation et qu'aucune autorisation entrée en force n'est présentée.

² Si le conservateur du registre foncier ne peut exclure sans examen approfondi qu'il y a assujettissement au régime de l'autorisation, il suspend la procédure et oblige l'acquéreur à demander, dans les trente jours, l'autorisation ou la constatation qu'aucune autorisation n'est requise.

³ Si l'acquéreur ne satisfait pas à cette obligation dans le délai prescrit ou si le refus de l'autorisation passe en force, le conservateur du registre foncier écarte la réquisition.

⁴ Le préposé au registre du commerce procède comme le conservateur du registre foncier; toutefois, lorsqu'une personne morale ou une société sans personnalité juridique mais ayant la capacité d'acquérir transfère son siège de Suisse à l'étranger, il la renvoie dans tous les cas devant l'autorité de première instance avant de la radier.

⁵ La décision de renvoi du conservateur du registre foncier ou du préposé au registre du commerce est susceptible de recours à l'autorité cantonale de recours compétente au sens de la présente loi; ce recours remplace le recours à l'autorité de surveillance du registre foncier ou du registre du commerce.

Art. 16 Enchères forcées

¹ Celui qui, lors d'enchères forcées est adjudicataire d'un immeuble, doit, après l'adjudication, déclarer par écrit à l'autorité chargée des enchères s'il est une personne à l'étranger, notamment s'il agit sur mandat et pour le compte d'une personne à l'étranger; dans les conditions de la vente, il y a lieu d'attirer son attention sur cette obligation et sur le fait que l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger est soumise à autorisation.

² S'il y a certitude sur l'assujettissement au régime de l'autorisation et qu'aucune autorisation entrée en force n'est présentée, ou si l'assujettissement ne peut être exclu sans examen approfondi, l'autorité chargée des enchères, en informant le conservateur du registre foncier, oblige l'acquéreur à, dans le délai de dix jours:

- a. Demander l'autorisation ou la constatation qu'aucune autorisation n'est requise;
- b. Constituer des sûretés en garantie du prix de vente et à verser, tant que subsiste cette garantie, un intérêt annuel de 5 pour cent;
- c. Constituer des sûretés en garantie des frais relatifs à de nouvelles enchères.

³ Si l'acquéreur ne satisfait pas à ces obligations dans le délai prescrit ou si le refus de l'autorisation passe en force, l'autorité chargée des enchères, en informant le conservateur du registre foncier, annule l'adjudication et ordonne de nouvelles enchères.

⁴ La décision de l'autorité chargée des enchères annulant l'adjudication est susceptible de recours à l'autorité cantonale de recours compétente au sens de la présente loi; ce recours remplace le recours à l'autorité de surveillance en matière de poursuites pour dettes et de faillite.

⁵ Si l'adjudication est annulée et si, lors de la nouvelle vente aux enchères, le prix atteint est inférieur, le premier adjudicataire répond de la moins-value sur le prix de la première vente ainsi que de tout autre dommage.

Art. 17 Recours à l'autorité cantonale

¹ L'autorité cantonale de recours statue sur les recours interjetés contre les décisions des autorités cantonales.

² La qualité pour recourir appartient:

- a. A l'acquéreur, à l'aliénateur et à d'autres personnes ayant un intérêt digne de protection à ce que la décision soit annulée ou modifiée;
- b. Lorsqu'il s'agit de décisions favorables à ces personnes, à l'autorité cantonale habilitée à recourir ou, si celle-ci renonce à recourir ou retire son recours, à l'Office fédéral de la justice;
- c. A la commune sur le territoire de laquelle se trouve l'immeuble, lorsqu'il s'agit d'une autorisation ou d'une décision constatant qu'aucune autorisation n'est requise ou révoquant une charge.

³ Le délai de recours est de trente jours et il se calcule conformément aux articles 20 à 24 de la loi fédérale sur la procédure administrative¹⁾; il commence à courir:

- a. Pour les personnes habilitées à recourir, dès la notification de la décision;
- b. Pour les autorités habilitées à recourir, dès la notification de la décision accompagnée du dossier complet;
- c. Pour la commune, dès la notification de l'autorisation ou de la décision constatant qu'aucune autorisation n'est requise ou révoquant une charge.

⁴ Seuls les recours des autorités ont effet suspensif.

⁵ L'autorité cantonale de recours notifie sa décision en la motivant et en indiquant les voies de recours, aux personnes habilitées à recourir, à la commune et, sans frais, à l'Office fédéral de la justice.

Art. 18 Recours aux autorités fédérales

¹ Les instances de recours fédérales sont:

- a. Le Tribunal fédéral pour les recours de droit administratif contre les décisions des autorités de recours cantonales et celles du Département fédéral de justice et police;
- b. Le Conseil fédéral pour les recours contre les décisions du Département fédéral des affaires étrangères et du Département militaire fédéral;
- c. Le Département fédéral de justice et police pour les recours contre les décisions de l'Office fédéral de la justice.

² Les parties et les autorités habilitées à recourir à l'autorité cantonale de recours ont également qualité pour interjeter un recours de droit administratif au Tribunal fédéral.

³ Le recourant peut, dans son recours de droit administratif, également invoquer la violation du droit cantonal édicté en vertu de la présente loi.

¹⁾ RS 172.021

Art. 19 Administration des preuves

¹ L'autorité de première instance et l'autorité cantonale de recours constatent d'office les faits. Elles ne peuvent se baser que sur des allégués qu'elles ont vérifiés et dont elles ont, le cas échéant, administré les preuves; des déclarations générales qui se bornent à contester l'existence des conditions de l'assujettissement au régime de l'autorisation ou à affirmer que les conditions pour obtenir l'autorisation sont remplies, n'ont aucune valeur probante.

² L'autorité de première instance, l'autorité cantonale de recours, le Tribunal fédéral et, à défaut d'une procédure devant ces autorités, l'autorité cantonale habilitée à recourir et l'Office fédéral de la justice peuvent exiger des renseignements sur tous les faits ayant de l'importance pour l'assujettissement au régime de l'autorisation ou pour l'autorisation.

³ L'obligation de fournir ces renseignements incombe à celui qui, en raison de ses fonctions, à titre professionnel, par contrat, en tant qu'organe d'une personne morale, d'une société sans personnalité juridique, ou d'un fonds de placement, participe par le financement ou de toute autre manière à la préparation, à la conclusion ou à l'exécution d'un acte juridique ayant pour objet l'acquisition d'un immeuble; sur demande, il doit aussi permettre à l'autorité de prendre connaissance des livres d'affaires, de la correspondance ou d'autres documents et produire ceux-ci.

⁴ L'autorité peut statuer au détriment de l'acquéreur lorsqu'une personne tenue de fournir des renseignements refuse de prêter le concours nécessaire qu'on peut attendre d'elle.

⁵ Les autorités peuvent ordonner des mesures provisionnelles propres à maintenir un état de droit ou de fait.

Art. 20 Entraide

¹ Les autorités administratives et judiciaires de la Confédération et des cantons se prêtent entraide.

² Les autorités et les fonctionnaires qui, en cette qualité, constatent ou apprennent qu'une infraction a été commise, sont tenus de la dénoncer sans délai à l'autorité cantonale compétente pour la poursuite pénale, à l'autorité cantonale habilitée à recourir ou à l'Office fédéral de la justice.

³ Les autorités compétentes communiquent à l'Office fédéral de la justice les renseignements nécessaires à l'établissement et à la publication d'une statistique sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger; l'Office fédéral de la justice transmet aux autorités fédérales et cantonales compétentes les informations ayant de l'importance pour l'assujettissement au régime de l'autorisation ou pour l'autorisation.

Chapitre 5: Sanctions

Section 1: Droit administratif

Art. 21 Révocation de l'autorisation

¹ L'autorisation est révoquée d'office, lorsque l'acquéreur l'a obtenue frauduleusement sur la base d'indications inexactes ou lorsque, malgré une mise en demeure, il ne respecte pas une charge.

² Les sanctions prévues par la loi sur les étrangers sont réservées.

Section 2: Droit civil

Art. 22 Inefficacité et nullité

¹ Les actes juridiques concernant une acquisition pour laquelle l'intéressé doit être au bénéfice d'une autorisation restent sans effets en l'absence d'autorisation passée en force et deviennent nuls lorsque:

- a. L'acquéreur exécute l'acte juridique sans demander une autorisation;
- b. L'acquéreur demande une autorisation, mais exécute l'acte juridique avant que celle-ci ne passe en force;
- c. L'autorité a refusé l'autorisation ou l'a révoquée par une décision passée en force;
- d. Le conservateur du registre foncier ou le préposé au registre du commerce écarte la réquisition, sans que l'autorité de première instance ait préalablement refusé l'autorisation;
- e. L'autorité chargée des enchères annule l'adjudication, sans que l'autorité de première instance ait préalablement refusé l'autorisation.

² L'inefficacité et la nullité doivent être relevées d'office.

³ Elles ont les conséquences suivantes:

- a. Les prestations promises ne sont pas exigibles;
- b. Les prestations exécutées peuvent être répétées dans le délai d'une année dès la connaissance du droit de répétition ou, en cas de procédure pénale, dès la clôture de cette procédure, mais au plus tard dans les dix ans qui suivent l'exécution de ces prestations;
- c. L'action en cessation de l'état illicite est intentée d'office.

Art. 23 Action en cessation de l'état illicite

¹ L'autorité cantonale habilitée à recourir ou, si elle n'agit pas, l'Office fédéral de la justice intente contre les parties, devant le juge du lieu de situation de l'immeuble, une action en cessation de l'état illicite, lorsque l'immeuble a été acquis sur la base d'un acte juridique nul en raison du défaut d'autorisation; l'article 57, 3^e alinéa du code civil¹⁾ est réservé.

¹⁾ RS 210

² Si le rétablissement de l'état de droit primitif se révèle impossible ou inopportun, le juge ordonne les enchères publiques conformément aux prescriptions sur la réalisation forcée des immeubles. L'acquéreur ne peut prétendre qu'au remboursement de ses débours; l'excédent revient au canton.

³ L'action doit être intentée dans le délai d'une année dès connaissance de la nullité, mais au plus tard dans les cinq ans qui suivent l'acquisition ou, lorsqu'il y a actes punissables, jusqu'à la prescription de l'action pénale.

⁴ L'action ne peut être intentée, lorsque:

- a. Les parties ont rétabli l'état de droit primitif;
- b. Un tiers de bonne foi a acquis l'immeuble;
- c. Une autre tierce personne non assujettie au régime de l'autorisation, a acquis l'immeuble.

⁵ L'article 975, 2^e alinéa du code civil¹⁾ est applicable en matière de protection des droits réels acquis de bonne foi et de dommages-intérêts.

Section 3: Droit pénal

Art. 24 Actes visant à éluder le régime de l'autorisation

¹ Celui qui, intentionnellement, aura mis à exécution un acte juridique nul en raison du défaut d'autorisation ou qui, en sa qualité d'héritier tenu de requérir une autorisation, n'aura pas demandé celle-ci dans le délai prescrit, sera puni de l'emprisonnement ou de l'amende jusqu'à 100 000 francs.

² Si l'auteur a agi par métier, la peine sera l'emprisonnement pour 6 mois au moins.

³ Si l'auteur a agi par négligence, la peine sera l'amende jusqu'à 50 000 francs.

⁴ Si l'auteur rétablit l'état de droit primitif, le juge pourra atténuer la peine.

Art. 25 Indications inexactes

¹ Celui qui, intentionnellement, aura fourni à l'autorité compétente des indications inexactes ou incomplètes sur des faits ayant de l'importance pour l'assujettissement au régime de l'autorisation ou pour l'autorisation, ou qui aura astucieusement exploité une erreur de l'autorité, sera puni de l'emprisonnement ou de l'amende jusqu'à 100 000 francs.

² Celui qui, par négligence, aura fourni des indications inexactes ou incomplètes, sera puni de l'amende jusqu'à 50 000 francs.

Art. 26 Inobservation des charges

¹ Celui qui, intentionnellement, n'aura pas respecté une charge, sera puni de l'emprisonnement ou de l'amende jusqu'à 100 000 francs.

² Si l'auteur a agi par négligence, la peine sera l'amende jusqu'à 50 000 francs.

¹⁾ RS 210

³ La peine sera l'amende jusqu'à 20 000 francs si, après coup, la charge est révoquée ou est respectée par l'auteur.

⁴ Le juge pénal ne peut statuer avant l'issue d'une procédure en révocation de la charge.

Art. 27 Refus de fournir des renseignements et de produire des documents

Celui qui n'aura pas donné suite à l'injonction de fournir des renseignements et de produire des documents à lui notifiée par l'autorité compétente sous la menace des peines prévues par le présent article, sera puni des arrêts ou de l'amende jusqu'à 50 000 francs. Il n'encourra aucune peine, s'il peut se prévaloir du secret professionnel au sens de l'article 321 du code pénal¹⁾.

Art. 28 Prescription

¹ L'action pénale se prescrit:

- a. Par deux ans pour le refus de fournir des renseignements et de produire des documents;
- b. Par cinq ans pour les autres contraventions;
- c. Par dix ans pour les délits.

² La peine infligée pour une contravention se prescrit par cinq ans.

Art. 29 Dévolution d'avantages patrimoniaux illicites

¹ Celui qui, ensuite d'une infraction, aura obtenu un avantage illicite qui n'est pas supprimé par une action, doit être tenu, avant l'expiration du délai de prescription de l'action pénale et alors même qu'aucune personne déterminée ne peut être poursuivie ou condamnée, de payer au canton un montant correspondant à cet avantage.

² Les dons et autres avantages sont dévolus conformément à l'article 59 du code pénal¹⁾.

Art. 30 Infractions commises dans la gestion d'une entreprise

Les dispositions des articles 6 et 7 de la loi fédérale sur le droit pénal administratif²⁾ s'appliquent par analogie aux infractions commises dans la gestion d'une entreprise.

Art. 31 Poursuite pénale

¹ La poursuite pénale incombe aux cantons.

² Toutes les décisions d'ouverture ou de classement de procédure pénale, ainsi que les ordonnances de non-lieu, les prononcés administratifs et les jugements

¹⁾ RS 311.0

²⁾ RS 313.0

pénaux doivent être communiqués immédiatement et gratuitement au Ministère public de la Confédération; celui-ci peut en tout temps exiger d'être renseigné sur l'état d'une procédure.

Chapitre 6: Dispositions finales

Art. 32 Dispositions d'exécution

¹ Le Conseil fédéral et les cantons édictent les dispositions d'exécution nécessaires dont l'établissement leur incombe en vertu de la présente loi.

² Les cantons peuvent arrêter, provisoirement par voie d'ordonnance, les dispositions législatives complémentaires qu'ils ont la compétence d'édicter en vertu de la présente loi; ces ordonnances restent en vigueur jusqu'à l'établissement de dispositions législatives, mais au plus tard jusqu'au 31 décembre 1985.

³ Les dispositions cantonales sont soumises à l'approbation du Conseil fédéral; les dispositions que les communes peuvent édicter en vertu d'une délégation de compétence cantonale, doivent être portées à la connaissance de l'Office fédéral de la justice.

Art. 33 Abrogation et modification d'autres dispositions

¹ L'arrêté fédéral du 23 mars 1961¹⁾ sur l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger est abrogé.

² La loi fédérale du 23 juin 1950²⁾ concernant la protection des ouvrages militaires est modifiée comme il suit:

Art. 3, al. 1^{bis} (nouveau)

^{1bis} L'assujettissement au régime de l'autorisation et la procédure pour l'acquisition d'immeubles à proximité d'ouvrages militaires sont régis par la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger.

Art. 34 Dispositions transitoires

La présente loi et ses dispositions d'exécution s'appliquent aux autorisations accordées après le 31 décembre 1982, dans la mesure où elles ne reposent pas sur des autorisations de principe entrées en force conformément au droit antérieur³⁾.

Art. 35 Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Elle entre en vigueur le 1^{er} janvier 1983.

¹⁾ RO 1961 209, 1965 1252, 1970 1195, 1974 83, 1977 1689

²⁾ RS 510.518

³⁾ RO 1972 1074, 1974 109, 1976 2389, 1979 806, 1980 1875

Message relatif à une loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger et à l'initiative populaire «contre le bradage du sol national» du 16 septembre 1981

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1981
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	46
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	81.062
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	24.11.1981
Date	
Data	
Seite	553-634
Page	
Pagina	
Ref. No	10 103 238

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.