

**Rapport de la Commission d'experts
chargée d'examiner les conséquences
d'une abrogation de la loi sur l'acquisition
d'immeubles par des personnes à l'étranger**

**Remis par le Département
fédéral de justice et police**

Avril 1995

VUE D'ENSEMBLE

La Commission a abouti à la conclusion que la loi sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger doit être abrogée. Dans un tel cas toutefois, les cantons et les communes doivent prendre des mesures d'accompagnement en matière d'aménagement du territoire et au besoin aussi en droit fiscal, afin de parer aux développements non désirés notamment dans la construction des résidences de vacances et - secondaires. De son côté, la Confédération doit, simultanément à l'abrogation de la loi, édicter des prescriptions-cadres garantissant que les cantons et les communes prendront les mesures nécessaires.

Pas de danger général d'emprise étrangère sur la propriété foncière

La Lex Friedrich et la législation antérieure ont été créées pour parer au danger d'une "emprise étrangère sur le sol", danger seulement ponctuel selon nos connaissances actuelles. Des données certaines sur l'état de la propriété foncière en Suisse font certes défaut. Cependant la statistique effectuée depuis 1967 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger indique, que de 1967 à 1993, seulement 0.05 % des surfaces de terrains suisses ou 0.8 % des zones à bâtir délimitées ont été effectivement acquises par des personnes à l'étranger. La proportion des résidences secondaires et des logements de vacances en mains étrangères est par contre d'une certaine importance, à savoir d'un cinquième.

Il n'est pas possible de mesurer précisément l'impact de la législation restreignant l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger sur la proportion, dans l'ensemble, minime de propriété foncière en mains étrangères. Certaines communes touristiques ont pu empêcher les acquisitions de logements de vacances par des personnes à l'étranger en se fondant sur cette législation. Il n'est pas toutefois pas possible d'établir la part de ces personnes à l'étranger qui se sont alors tournées vers d'autres régions touristiques. Il semble cependant douteux que les normes légales aient contribué notablement à réduire de telles aliénations sur l'ensemble de la Suisse. De 1980 à 1993, en moyenne seulement 60 % environ des contingents correspondants ont été épuisés.

Des pronostics fiables à long terme sur l'évolution de la demande étrangère en immeubles suisses en cas d'abrogation de la Lex ne sont pas possibles, car à court et moyen terme des événements imprévisibles à l'étranger peuvent déclencher ponctuellement une vive

augmentation de la demande. Mais des estimations et des réflexions sous l'angle de la plausibilité peuvent être posées. La demande étrangère en immeubles à des fins commerciales ou de placement de capitaux ne devrait guère donner lieu à une augmentation importante. Les motifs en sont des prix comparablement élevés et des rendements non excessifs dans les immeubles suisses. La situation est un peu différente en matière de résidences secondaires et de logements de vacances. Le rendement n'est pas un aspect décisif dans ce type d'acquisitions, mais bien les besoins de consommation et de loisirs. Dans ce domaine, une abrogation de la Lex peut en effet déclencher une augmentation de la demande à courte échéance déjà. Une pression accrue de la demande sera sensible d'abord dans les cantons du Valais, des Grisons, du Tessin et de Vaud, surtout dans les lieux touristiques de prestige.

Les objectifs de politique économique et d'aménagement du territoire n'ont été que partiellement atteints

L'intention du législateur de faire de la Lex Friedrich et des actes législatifs antérieurs non seulement un instrument contre ledit bradage du sol national mais aussi de poursuivre des objectifs de politique économique et d'aménagement du territoire n'a connu qu'un succès limité. Ainsi la Lex Friedrich n'a pas été en mesure d'empêcher une extension non désirée de la construction des logements de vacances et des résidences secondaires dans certaines régions, ni la surchauffe sur le marché foncier à la fin des années huitante. L'inflation et la spéculation étaient essentiellement dues à des causes internes. Les instruments de l'aménagement du territoire et de la protection de la nature et du patrimoine permettent actuellement de garantir directement et mieux une occupation rationnelle du territoire ménageant le paysage.

Contribution à la revalorisation de la place économique suisse

Une abrogation de la Lex peut notamment influencer positivement l'économie locale et régionale de la construction dans les régions de tourisme étranger, le commerce immobilier et finalement la branche du tourisme dans son ensemble. Mais il est encore plus important que la Suisse fournisse, en cas d'abrogation de la loi, une plus ample contribution à la libéralisation de son ordre économique et puisse ainsi constituer un lieu d'implantation économique à la fois dynamique, ouvert et prometteur pour l'avenir. Au regard de l'engagement mondial de l'économie suisse, l'objectif d'indépendance économique de notre pays doit être sensiblement relativisé. Si les investissements

étrangers directs étaient problématiques encore dans les années soixante, ils sont actuellement considérés indispensables au maintien et à la création de places de travail.

Mesures d'accompagnement nécessaires en matière de construction de logements de vacances et de résidences secondaires

Le problème que la construction des résidences secondaires et des logements de vacances génère à certains endroits - atteinte au paysage, consommation du sol, augmentation des coûts du logement pour la population locale, charge pour la communauté en infrastructures d'installations partiellement inexploitées -, est dû pour une moindre part aux personnes à l'étranger, puisque les quatre-cinquièmes environ des résidences secondaires se trouvent en mains suisses. La suppression des restrictions à l'acquisition d'immeubles par des étrangers peut néanmoins causer une augmentation de la demande dans certaines communes et régions et aggraver la problématique des résidences secondaires.

Pour ce motif, la Commission est de l'avis que l'abrogation de la Lex devrait être assortie de mesures d'accompagnement afin de garantir une évolution contrôlée de la construction des résidences secondaires et des logements de vacances. A cette fin, il convient surtout de mettre en oeuvre des instruments d'aménagement du territoire et de droit fiscal (quota des résidences primaires et secondaires, surfaces de plancher minimales, réglementation sur le contingentement, imposition des résidences secondaires). Les communes et les cantons doivent être principalement compétents pour édicter de telles mesures. Ils sont les plus directement touchés par les effets négatifs possibles de la construction des résidences secondaires et des logements de vacances, et ils doivent pouvoir en principe aménager eux-mêmes leur environnement territorial et être en mesure d'apprécier au mieux l'adéquation locale des mesures. Certains conflits d'intérêts dans le champ de tension entre la construction des résidences secondaires et des logements de vacances d'une part et la protection du paysage d'autre part nécessitent une coordination supralocale; ces conflits doivent néanmoins être réglés au niveau cantonal, par exemple, lors de l'élaboration des concepts de développement et dans le cadre des plans directeurs. La Confédération doit, de son côté, contribuer sur la base de sa responsabilité de droit constitutionnel à garantir une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire en incitant, par des mesures-cadres du droit de l'aménagement du territoire, les cantons et les communes à prêter l'attention indispensable au développement de la construction des résidences secondaires dans leur

droit de la construction et de l'aménagement et à prendre les mesures adéquates là où elle sont nécessaires. Dans ce but, elle doit aussi disposer de certaines possibilités de contrôle lors de l'approbation des plans directeurs cantonaux. Il est essentiel à cet égard que les normes-cadres de la Confédération pour l'introduction des mesures de remplacement cantonales et communales soient édictées à temps, à savoir simultanément à l'abrogation de la Lex.

Table des matières

I Exposé de la situation et mandat de la Commission d'experts; notions

1	Exposé de la situation	3
2	Mandat de la Commission	3
3	Composition de la Commission	3
4	Procédure	5
5	Notions	6
5.1	Résidences secondaires et logements de vacances	6
5.2	Résidences primaires et principales	6
5.3	Mesures de remplacement	7

II Buts et effets de la législation jusqu'à aujourd'hui

6	Evolution et état de la législation	9
7	Motivations du législateur et efficacité de la législation	11
7.1	Prévention contre l'emprise étrangère	12
7.2	Politique monétaire	21
7.3	Aménagement du territoire et protection de la nature, du patrimoine et du paysage	22
7.4	Marché foncier	23
7.5	Sécurité militaire	24
7.6	Effets accessoires non désirés	24
8	Conditions-cadres internationales	26
9	Appréciation d'ensemble et décision sur la suite des travaux	27

III Conséquences d'une abrogation de la Lex

10	Evolution possible de la demande	29
10.1	Effets sur le marché immobilier suisse	30
10.2	Attrait du sol suisse pour les investissements	32
10.3	Demande supplémentaire en résidences secondaires	35
10.4	Résultat intermédiaire	41
11	Effets d'une pression accrue de la demande	42
11.1	Aménagement du territoire	43
11.2	Protection de la nature, du paysage et de l'environnement	46
11.3	Marché immobilier	46
11.4	Impulsions économiques	48
11.5	Blanchissage d'argent	49
11.6	Résultat intermédiaire	51

IV Mesures de remplacement

12	Appréciation sur les mesures de remplacement possibles	52
12.1	Cantonalisation de la Lex	53
12.2	Clauses de sauvegarde	53
12.3	Mesures d'aménagement du territoire pour le maintien des résidences primaires	54
12.4	Contingentement des résidences secondaires	56
12.5	Mesures de politique du logement et de politique foncière	56
12.6	Statistique foncière	57
12.7	Contributions de droit public sur les résidences secondaires	58
12.8	Restrictions des crédits	60
12.9	Mesures pour intensifier l'utilisation des résidences secondaires	60
12.10	Droit de nécessité	61
12.11	Résultat intermédiaire	61
13	Mise en oeuvre des mesures de remplacement	62
13.1	Compétence pour édicter des mesures de remplacement	62
13.2	Responsabilité communale et cantonale	63
13.3	Prescriptions-cadres à édicter au niveau fédéral	64
13.4	Mesures de remplacement au niveau de la Confédération	65
13.5	Résultat intermédiaire	66

V Considérations finales et recommandations

VI Documentation

Annexes	69
Interventions parlementaires	69
Littérature	71

I Exposé de la situation et mandat de la Commission d'experts; notions

Le premier chapitre comporte l'exposé de la situation, le mandat, la composition et la procédure suivie par la Commission. Quelques notions topiques couramment utilisées dans le rapport y sont définies.

1 Exposé de la situation

L'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger est assujettie au régime de l'autorisation en Suisse depuis plus de trente ans. Les diverses révisions de la législation pertinente ont conduit à une réglementation à la fois plus complexe et plus restrictive de l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (pour les détails voir ci-dessous ch. 6).

Avec le rapprochement politique et économique des Etats européens, la loi d'assujettissement en vigueur, ladite Lex Friedrich ou Lex F. ou Lex, a donné lieu à de plus en plus de critiques. Le droit d'acquérir des immeubles figure au nombre des conditions posées à la libre-circulation des personnes, des services et des capitaux. Sous l'Accord-EEE, les restrictions discriminatoires à l'acquisition d'immeubles eussent été très largement supprimées pour les pays-membres. A la suite du rejet de l'entrée de la Suisse dans l'Espace économique européen en votation populaire du 6 décembre 1992, une série d'interventions parlementaires favorables à une abrogation de la Lex, ou pour le moins à un assouplissement, ont été déposées.

Dans sa prise de position du 25 août 1993 sur l'initiative du canton de Genève demandant l'abrogation de la Lex Friedrich, le Conseil fédéral a certes admis en principe la nécessité d'une libéralisation dans le domaine de l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger; par contre, une abrogation subite et sans mesures de remplacement ne se justifiait pas. Aussi a-t-il proposé une procédure en deux phases. Dans une première phase, la Lex devait être assouplie notablement tout en conservant le noyau dur (projet de révision du 7 octobre 1994). Dans une deuxième phase, une Commission d'experts devait être instituée pour examiner si une abrogation totale de la Lex était possible et quelles en seraient les conséquences.

2 Mandat de la Commission

Le 12 novembre 1993, le Département fédéral de justice et police (DFJP) a institué une Commission d'experts, à laquelle il a confié le mandat suivant :

Elle examine dans quelle mesure un assouplissement de la Lex Friedrich est indiqué, ou si elle doit être complètement abrogée. Dans ce but, elle investigue sur les conséquences d'une plus ample ouverture du marché immobilier aux étrangers au niveau économique, de la politique d'urbanisation, sociale et culturelle. Elle examine si une telle ouverture nécessiterait des mesures de remplacement de droit fédéral ou cantonal en matière d'aménagement du territoire, de droit foncier ou de politique du logement, et comment elles devraient être mises en oeuvre. Elle détermine notamment aussi dans quelle mesure la responsabilité pour la protection du sol contre les effets défavorables de la construction des résidences secondaires et des logements de vacances doit être déléguée aux cantons.

3 Composition de la Commission

La Commission était composée des membres suivants:

- Füeg Cornelia, Vorsteherin der Baudirektion des Kantons Solothurn, Präsidentin;
- Müller Peter, Dr.iur., Vizedirektor des Bundesamtes für Justiz;
- Bandli Christoph, Dr.iur., Sektionschef, Bundesamt für Justiz;
- Bussmann Werner Dr.oec., wissenschaftlicher Adjunkt, Bundesamt für Justiz;
- Crottaz Philippe, notaire, Vevey (jusqu'en décembre 1994), Niklaus Roland, notaire, Oron-la-Ville (depuis mars 1995);
- Dini Marco, Dr rer.pol., chef du service de l'industrie, du commerce et du travail, Sion
- Ebner Fritz, Dr. rer.pol, Sekretär des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins, "Vorort", Zürich;
- Egli Josef, Dr.iur., Vorsteher des Baudepartements, Luzern;
- Fischer Esther, juristische Sekretärin, Direktionssekretariat der Volkswirtschafts-direktion, Zürich;
- Glauser Peter, Dr.phil., Zentralsekretär, Naturfreunde Schweiz, Bern;
- Hausheer Heinz, Dr.iur., Professor an der Universität Bern;
- Héritier Lachat Anne, Dr en droit, avocate, Association Suisse romande des Locataires, Genève;
- Huber Simon, lic.rer.pol., Abteilungschef, Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit;

- Jacob Siradakis Cornelia, Rechtsanwältin, Schweizerischer Mieterverband Deutschschweiz, Zürich;
- Lendi Martin, Dr.iur., Professor an der ETH Zürich;
- Piattini Ina, Direttore generale Fidiam Fiduciaria SA, Lugano;
- Rey Isabelle (jusqu'au 31.1.95), Panosetti François, juriste, (depuis 1.2.95), Département de l'économie publique, Genève;
- Rey Jean-Paul, secrétaire général de l'Union suisse des professionnels de l'immobilier, Genève;
- Schaer Urs, Dr.rer.pol., 1. Direktionssekretär der Volkswirtschaftsdirektion, Bern;
- Schwendimann Armin, Dr.oec., Zentralsekretär des Schweizerischen Baumeisterverbandes, Zürich;
- Trauffer Bernhard, Dr.iur., Grundbuchinspektor des Kantons Graubünden, Chur;
- Wegelin Fritz, Dr.oec., Abteilungschef, Bundesamt für Raumplanung.

Le secrétariat de la Commission a été assuré par la section Acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger de l'Office fédéral de la justice : Mesdames Anita Witschi et Gertrude Zinniker (secrétariat et p.-v. en allemand), Marie-Thérèse de Leonardis (p.-v. et traduction du rapport en français).

4 Procédure

En décembre 1993, tous les membres de la Commission d'experts ont reçu une documentation comportant les publications pertinentes et les documents disponibles en rapport avec le projet de révision en cours (voir les références au chiffre VI). Sur la base de leurs suggestions, propositions et demandes, une sous-commission chargée d'élaborer un plan détaillé de la marche à suivre a pu être instituée dès la première séance de la Commission en janvier 1994. Ensuite, il a été décidé de procéder à l'audition de représentants de l'économie, des milieux scientifiques et de l'administration, et de confier deux mandats de recherches à des experts externes. Les questions concernant l'évolution de la demande et les mesures de remplacement possibles étaient prioritaires. La phase des recherches de base a fait place au véritable processus de formation d'une opinion au sein de la Commission. Elle a été suivie d'une délibération sur les recommandations. Le présent rapport est conçu conformément à cette méthode de travail : Il traite d'abord de la législation jusqu'à aujourd'hui; il se prononce ensuite sur les conséquences possibles d'une abrogation de la Lex, puis sur l'aptitude et la nécessité d'éventuelles mesures de remplacement; enfin il expose les considérations finales et les recommandations de la Commission d'experts.

Il y a eu 7 séances de Commission (dont une séance de deux jours) et une séance de sous-commission. Conformément au mandat, un rapport intermédiaire sur l'état et la suite des travaux de la Commission a été remis au DFJP en mai 1994.

5 Notions

Diverses notions utilisées dans ce rapport ont des significations différentes dans la législation existante et la littérature correspondante. A titre préliminaire, certaines clarifications sont dès lors nécessaires.

5.1 Résidences secondaires et logements de vacances

La Lex distingue les résidences secondaires et les logements de vacances. Le logement de vacances sert exclusivement au séjour à des fins de vacances, tandis que la résidence secondaire permet à son propriétaire d'entretenir des relations exceptionnellement étroites d'ordre économique, scientifique ou culturel dans un lieu, au sens d'un second domicile. Dans la terminologie de l'aménagement du territoire, la notion de résidence secondaire inclut celle de logement de vacances. Ainsi les résidences secondaires sont des studios, des logements, des chalets, des bungalows et autres constructions semblables; elles sont utilisées par leurs propriétaires personnellement à des fins de vacances et de détente et/ou mises à disposition de tiers à des fins semblables. Les résidences secondaires urbaines, qui ne sont pas forcément destinées à la détente sont aussi comprises dans cette notion. Le présent rapport utilise cette définition de l'aménagement du territoire. La distinction importante économiquement entre résidences secondaires, qui peuvent être louées en permanence ou pour le moins aussi souvent que possible d'une part, et celles que les propriétaires utilisent exclusivement pour les vacances et les week-ends d'autre part, figure au chiffre 11.4.

5.2 Résidences primaires et principales

Les notions de résidence principale (terminologie de la Lex) et de résidence primaire (locution spécifique à l'aménagement du territoire) n'ont pas un contenu différent. Dans les deux cas, l'habitant a son domicile au lieu où il occupe ce logement. Ce rapport utilise uniquement l'expression de résidence primaire.

5.3 Mesures de remplacement

Le mandat de la Commission parle d'emblée de mesures de remplacement à examiner en cas d'abrogation possible de la Lex. Cette notion est aussi utilisée dans ce rapport; elle s'est imposée dans le cadre du débat sur l'abrogation de la Lex. Contrairement à la Lex, de telles mesures ne visent pas spécifiquement les étrangers. La Commission relève cependant que toutes les mesures examinées dans le chapitre IV ne peuvent (complètement) remplacer les restrictions légales à l'acquisition par des personnes à l'étranger. Il s'agit davantage (seulement) de mesures d'accompagnement pour parer au moins partiellement aux éventuelles conséquences non désirables de l'abrogation de cette législation. Elles ne reposent pas - à nouveau contrairement à la Lex - sur le principe d'une restriction de la faculté de disposer, mais bien plutôt sur celui d'une limitation de l'affectation au sens de l'aménagement du territoire.

II Buts et effets de la législation jusqu'à aujourd'hui

La Commission s'est fondée sur une évaluation de la législation jusqu'à aujourd'hui pour se déterminer sur la suite des travaux. Les recherches indiquent,

- que la législation jusqu'à aujourd'hui n'a répondu que partiellement aux attentes;*
- que divers objectifs poursuivis accessoirement par la Lex, peuvent être réalisés par des mesures directement et / ou indirectement opérationnelles relevant d'autres législations;*
- que les restrictions à l'acquisition produisent surtout des effets accessoires non désirés économiquement;*
- que le droit international et européen n'autorise en principe aucune restriction fondée sur la nationalité de l'acquéreur.*

Tous les efforts liés à la législation sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger visaient surtout la prévention contre l'emprise étrangère sur le sol national. Il s'agissait d'assurer un rapport équilibré entre les intérêts nationaux et étrangers en matière de propriété foncière. Une demande étrangère par moments considérable en immeubles, notamment en résidences secondaires a, dans le passé, non seulement modifié le rapport considéré judicieux entre propriété foncière suisse et étrangère, mais elle a aussi conduit à la surchauffe dans le développement des prix du sol et des immeubles. L'augmentation de la demande était associée à un accroissement de la consommation des réserves de terrains estimées à peine suffisantes dans notre pays. Les restrictions d'accès au marché immobilier faites aux étrangers ont toujours également poursuivi des objectifs de droit foncier, d'aménagement du territoire et de protection de la nature et du paysage, ou ont pour le moins soutenu les mesures prises dans ces domaines. Finalement des intérêts de politique monétaire et d'ordre militaire furent aussi pris en considération. Dans la perspective de la décision de la Commission sur la suite des travaux, l'évaluation de ces motivations législatives était indispensable.

6 Evolution et état de la législation

Les motifs en faveur de l'introduction de la législation dans les années soixante et de son renforcement ultérieur étaient les suivants :

- *La rareté du terrain disponible;*
- *La demande étrangère en immeubles par moments considérable;*
- *La mise en danger de l'identité culturelle, de l'indépendance économique et de la sécurité militaire.*

Le changement des conditions-cadres - stagnation de la demande et intensification de la collaboration économique internationale - détermina le Conseil fédéral et le Parlement à décider une ouverture contrôlée du marché immobilier aux étrangers, soumise le 25 juin 1995 au scrutin populaire.

L'évolution des fondements juridiques et les éléments essentiels de la révision législative en cours ont été résumés dans le message du Conseil fédéral du 23 mars 1994, de la manière suivante :

"Les acquisitions d'immeubles par des personnes à l'étranger ont commencé à être ressenties de manière aiguë au début des années cinquante. C'est pourquoi, dès le 1er 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 ces personnes fut assujettie au régime de l'autorisation. Le but de cet arrêté fédéral n'était pas d'entraver complètement la vente de terrains aux étrangers, mais de la contenir dans des limites acceptables. 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 de l'immeuble ne pouvait être prouvé, mais qu'elle fût en revanche autorisée lorsque l'immeuble devait abriter une entreprise ou servir à garantir les réserves mathématiques de la succursale suisse de sociétés d'assurances étrangères. Comme les statistiques le démontrent, le système de l'autorisation s'est révélé être un instrument efficace contre ce que l'on a nommé le bradage du sol national. C'est pourquoi, le 1er janvier 1966 et le 1er janvier 1971, la durée de validité de l'arrêté fédéral fut chaque fois prolongée de cinq 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.

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 en principe le placement de fonds étrangers dans les papiers-valeurs et les hypothèques suisses. 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.

Au cours de l'année 1971 et en dépit des restrictions supplémentaires introduites par l'arrêté fédéral de 1961 et à l'occasion de la prolongation de la validité intervenue le 1er janvier 1971, on dut constater une forte augmentation des autorisations. C'est la raison pour laquelle, au mois de septembre 1971, le Conseil fédéral donna mandat au Département fédéral de justice et police d'engager une procédure de révision globale. Le Parlement adopta le projet du Conseil fédéral le 21 mars 1973. Pour l'essentiel, le nouveau texte introduisait une définition plus précise des actes tendant à éluder la loi, des conditions plus strictes pour l'acquisition de logements de vacances 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 émanant des autorités cantonales de première instance.

Le législateur a voulu parer à l'initiative "contre le bradage du sol national" au moyen de la Lex Friedrich, entrée en vigueur le 1er janvier 1985, laquelle renforce les mesures restreignant l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger. Les motifs justifiant de telles mesures étaient les suivants :

- La rareté du terrain disponible;
- La demande étrangère en immeubles par moments considérable;
- La pression sur le marché des logements de vacances;
- La mise en danger de l'identité culturelle;
- La mise en danger de l'indépendance économique;
- La mise en danger de la sécurité militaire.

(...)

Le projet de révision tend à ouvrir, sous contrôle, le marché immobilier pour les personnes à l'étranger. Le "noyau dur" de la Lex Friedrich sera donc maintenu. En font partie l'acquisition d'immeubles dans le seul but de placer des capitaux, pour en faire le commerce, ou à titre de logements de vacances.

D'autre part, la Lex Friedrich doit être accordée aux obligations de la Suisse résultant des traités d'établissement contenant une clause d'égalité de traitement qu'elle a conclus avec presque tous les Etats d'Europe occidentale. Par conséquent, dans le projet, l'assujettissement au régime de l'autorisation ne dépend plus, comme en droit actuel, du critère de la nationalité, mais de celui du domicile. Les personnes qui ont leur domicile légalement constitué en Suisse ou qui l'y ont eu auparavant pendant une durée totale minimale de cinq ans ne tomberont donc plus sous le coup de la loi. En passant du principe de la nationalité à celui du domicile, la Lex Friedrich ne sera plus incompatible avec les traités d'établissement. (...)

Les entreprises commerciales, industrielles, financières ou fournissant d'autres prestations de service ne seront plus assujetties au régime de l'autorisation dans la mesure où elles acquerront un immeuble en vue d'exercer une activité économique. (...) D'autre part, on propose un nouveau motif d'autorisation relatif aux purs placements de capitaux. Une autorisation pourra en effet être accordée lorsqu'un immeuble sera acquis dans le seul but

de placer des capitaux à condition qu'il soit mis par l'acquéreur à la disposition de tiers pour l'exercice d'une activité économique. (...)

S'agissant des logements de vacances, le système d'autorisations et du contingentement sera d'une façon générale maintenu. Quelques assouplissements sont toutefois prévus en ce qui concerne l'imputation des autorisations sur les contingents cantonaux. Ainsi, le transfert de logements de vacances entre étrangers ne sera plus imputé sur le contingent lorsque l'acquisition précédente aura été autorisée. En effet, la proportion de la propriété foncière en mains étrangères n'augmentera pas lors de telles opérations. L'obligation de demander une autorisation demeurera toutefois. En outre, les acquisitions effectuées lorsque l'aliénateur se trouve dans une situation de détresse ne seront plus non plus imputées sur le contingent.

La fixation des contingents relatifs à l'acquisition de logements de vacances sera envisagée de manière plus flexible; en particulier la réduction progressive du contingent sera supprimée. Le seuil de 4000 unités pour une période de deux ans pour l'ensemble du pays ne devra cependant pas être dépassé. Ce chiffre correspond au plafond du droit en vigueur. Lors de la fixation des contingents, le Conseil fédéral devra tenir compte d'une part des mesures prises par les cantons en matière d'aménagement du territoire et d'autre part des rachats par des personnes non assujetties au régime de l'autorisation. Cela signifie que le contingent sera augmenté dans la mesure de ces rachats. Les cantons pourront reporter leur contingent non épuisé au cours d'une période de deux ans sur la période suivante. Au besoin, ils peuvent dépasser celui-ci de 10 pour-cent au plus, mais ils devront alors compenser le dépassement sur la période suivante. De la sorte, ils disposeront d'une plus grande marge de manoeuvre dans la gestion de leur contingent."

Le Parlement a approuvé le projet de révision le 7 octobre 1994 à une confortable majorité. Il n'a guère apporté de modifications au projet du Conseil fédéral. Le parti des Démocrates suisses a déposé avec succès un référendum contre ce projet de loi. Il fait valoir que le projet de révision conduit à "un bradage du sol" et s'attaque surtout à l'augmentation possible des contingents de résidences secondaires. Le Conseil fédéral a fixé la date du scrutin populaire au 25 juin 1995.

7 Motivations du législateur et efficacité de la législation

Les passages figurant au chiffre 6 extraits du message du Conseil fédéral confirment, comme tous les messages à ce jour dans ce domaine, que les restrictions à l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger poursuivent divers objectifs. Afin de pouvoir répondre aux questions posées à la Commission, les buts particuliers poursuivis par le législateur doivent être davantage explicités. Il s'agit en particulier de savoir s'ils ont aussi pu être remplis.

7.1 Prévention contre l'emprise étrangère

Le motifs essentiel des restrictions à l'acquisition d'immeubles par des étrangers est de prévenir l'emprise étrangère sur le sol. Certes, il manque des données précises sur l'état de la propriété foncière en mains étrangères. Cependant, selon la statistique des autorisations effectuée depuis 1966, seulement 0.05 % de la surface nationale en terrains ou 0.8 % des surfaces en zone à bâtir ont été depuis lors effectivement vendues à des étrangers. Dans le secteur des résidences secondaires, la proportion étrangère de 17 % environ est importante.

La contribution de la Lex à ce que la part de terrains en mains étrangères soit globalement modeste ne peut être exactement mesurée. Elle a empêché en particulier l'acquisition de résidences secondaires par des étrangers dans les communes ayant introduit un quota de zéro. Il n'est pas possible d'établir le nombre d'étrangers qui se sont alors tournés vers d'autres régions touristiques. Un effet sur l'ensemble de la Suisse des restrictions à l'acquisition est toutefois douteux : Sur l'ensemble de la période considérée, seulement environ 60 % en moyenne des contingents de résidences secondaires ont été épuisés.

L'objectif principal de l'actuelle législation est de prévenir l'emprise étrangère sur le sol national. Son utilisation devait être réservée en priorité aux habitants de la Suisse, et le périmètre de la propriété étrangère devait se stabiliser durablement dans une mesure acceptable. L'article 1er de la Lex Friedrich explicite cet objectif. Afin d'évaluer les effets de la Lex et de la législation antérieure, il convient d'abord de répondre aux questions suivantes : Quel était donc l'état de la propriété foncière en mains étrangères motivant l'introduction de restrictions? En outre, les normes restrictives ont-elles effectivement provoqué la stabilisation désirée?

A propos de la première question : Dans le message concernant le premier arrêté fédéral (Lex von Moos, FF 1960 II 1253 ss), le Conseil fédéral a relaté une série d'interventions politiques au niveau de la Confédération et des cantons relatives à une augmentation inhabituelle de la demande étrangère sur le marché immobilier suisse. Les recherches du Conseil fédéral en données statistiques furent peu fructueuses. Un petit nombre de cantons put fournir des données à cet égard. Seul le canton de Zurich fut en mesure d'indiquer avec certitude la surface nette des acquisitions en terrains par des personnes à l'étranger. Au cours de la période 1952 - 1959, 32 hectares furent acquis en sus dans le canton, parmi lesquels 10 hectares uniquement dans la ville de Zürich. Estimée en francs et en fonction de la valeur fiscale de l'ensemble des immeubles du canton, l'accroissement de tels achats immobiliers était seulement de 1 %. Il s'agissait - selon le Conseil fédéral - en fait d'un ordre de grandeur peu relevant. Toutefois la situation existante ne devait pas

être sous-estimée, étant susceptible de s'étendre et d'augmenter. La nécessité d'agir était alors établie et les sentiments manifestés de prévention contre l'emprise étrangère auraient été confirmés dans les faits.

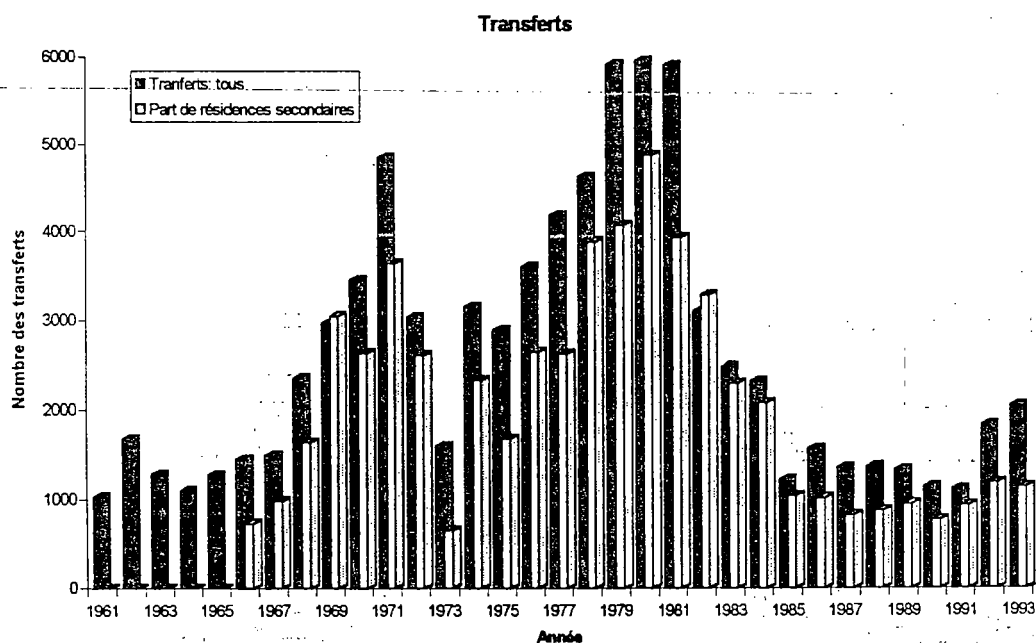
Afin de pouvoir disposer pour l'avenir de plus amples données chiffrées, la Lex von Moos obligeait déjà à tenir une statistique qui portait, au cours des cinq premières années, exclusivement sur les autorisations délivrées. A partir de 1966, les transferts furent aussi inclus, puis dès 1985, les surfaces nettes et la proportion de résidences secondaires acquises par des personnes à l'étranger. Les données chiffrées existantes fournissent certains indices à propos de la deuxième question sur le succès des restrictions introduites et sur l'état actuel de la propriété foncière en mains étrangères.

Table 1:

Autorisations, transferts et part de résidences secondaires (1961 - 1993)

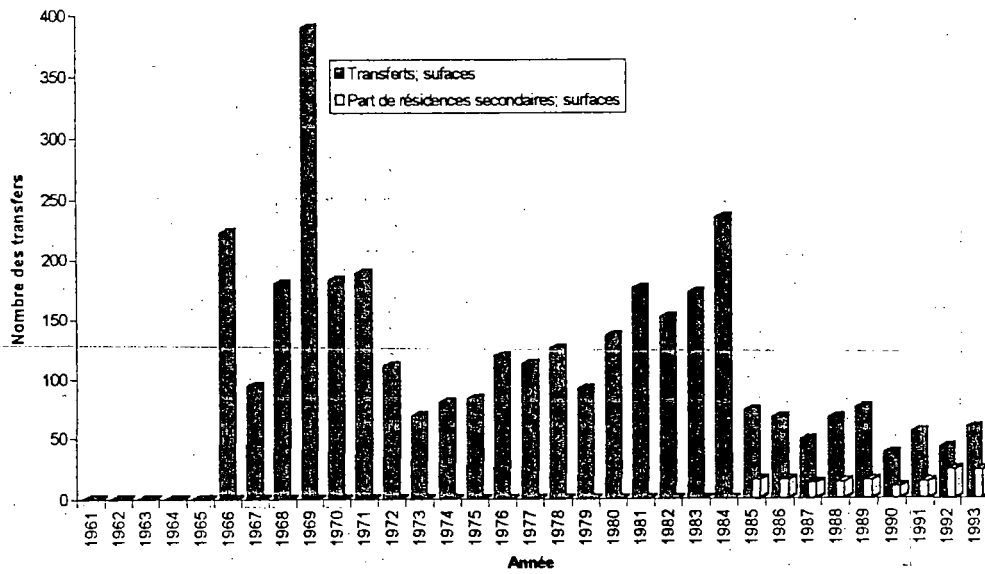
Année	Autorisations		Transferts			
	Nombre	Surface (ha)	Total		Résidences secondaires	
			Nombre	Surface (ha)	Nombre	Surface (ha)
1961	1'026	241	-	-	-	-
1962	1'680	479	-	-	-	-
1963	1'283	272	-	-	-	-
1964	1'099	222	-	-	-	-
1965	1'274	349	-	-	-	-
1966	1'450	308	773	223	-	-
1967	1'495	202	981	94	413	-
1968	2'349	265	1'637	180	849	-
1969	2'963	303	3'041	389	1'407	-
1970	3'448	296	2'630	183	1'585	-
1971	4'849	331	3'637	189	2'450	-
1972	3'033	281	2'610	111	1'915	-
1973	1'593	216	655	69	582	-
1974	3'147	212	2'329	80	2'080	-
1975	2'887	254	1'683	83	1'313	-
1976	3'600	201	2'649	119	2'014	-
1977	4'173	201	2'626	112	1'933	-
1978	4'611	208	3'880	125	2'852	-
1979	5'906	206	4'063	91	2'996	-
1980	5'950	250	4'876	136	3'555	-
1981	5'899	352	3'926	176	2'910	-
1982	3'094	262	3'278	151	2'435	-
1983	2'480	295	2'296	172	1'642	-
1984	2'316	310	2'078	235	1'507	-
1985	1'224	155	1'044	73	720	16
1986	1'568	233	1'014	67	693	16
1987	1'353	138	821	48	555	13
1988	1'367	196	871	67	594	14
1989	1'334	169	950	75	702	15
1990	1'139	146	770	37	500	10
1991	1'113	288	928	55	611	14
1992	1'833	221	1'189	42	975	24
1993	2'040	215	1'137	59	886	23
Total	84'576	8'277	58'372	3'441	40'674	145

Au cours des années 1961 - 1993, 84'576 autorisations individuelles ont été accordées. La statistique des transferts fondés sur des inscriptions au registre foncier annoncées par les cantons, sans les prises de participations dans des sociétés (depuis 1966 et des résidences secondaires depuis 1967) montre toutefois que seulement 75 % des autorisations délivrées ont été aussi utilisées. Le graphique ci-dessous indique le cours des transferts effectués et la part de résidences secondaires (globalement 70 % environ).



Au cours de la même période (1961 - 1993), les autorisations délivrées portaient sur une surface de 8'277 ha. La proportion de transferts ne représente plus que le 50 % environ (6'714 ha ont été autorisés depuis 1966, mais seulement 3'441 ha ont effectivement changé de mains). En superficie, la proportion de résidences secondaires correspond à environ 28 %. Ce chiffre résulte d'une extrapolation sur l'ensemble de la période, ce qui est statistiquement admissible, parce que la surface de palier brute des résidences secondaires n'a pas changé au cours de ce laps de temps. Le cours et la proportion figurent aussi sur un graphique.

Transferts; surfaces



Afin de pouvoir établir les acquisitions en surface nette et partant l'accroissement véritable des d'immeubles en mains de personnes à l'étranger, les rachats par des Suisses et les transferts entre étrangers doivent être retranchés de l'ensemble des transferts. Ces chiffres sont disponibles seulement depuis 1967, et pour la part de résidences secondaires depuis 1985.

Table 2:

Accroissement net en hectares (1967 - 1993)

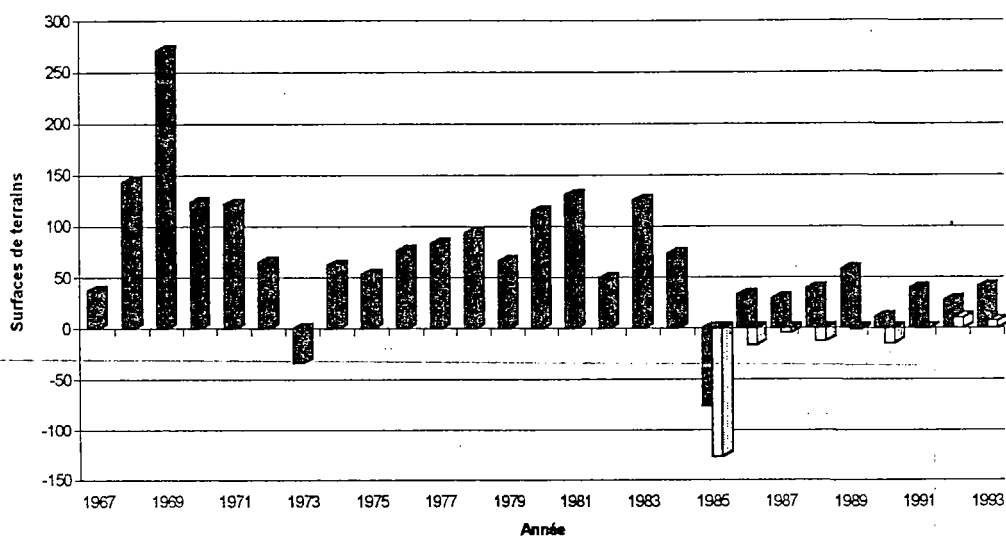
Année	Superficie des transferts en ha 1)		Imputation des transferts entre étrangers en ha 1)		Imputation des rachats par des Suisses en ha 1)		Accroissement net en ha 1)	
	Total	Part de rés. sec. 2)	Total	Part de rés. sec. 2)	Total	Part de rés. sec. 2)	Total	Part de rés. sec. 2)
1967	94		11		46		37	
1968	180		11		26		143	
1969	389		17		101		271	
1970	183		33		26		124	
1971	189		30		37		122	
1972	111		7		39		65	
1973	69		6		97		-34	
1974	80		1		17		62	
1975	83		3		27		53	
1976	119		28		15		76	
1977	112		14		15		83	
1978	125		3		29		93	
1979	91		5		20		66	
1980	136		3		18		115	
1981	176		10		35		131	
1982	151		4		98		49	
1983	172		9		37		126	
1984	235		143		19		73	
1985	73	16	2	1.9	147	141.1	-76	-127.0
1986	67	16	14	13.3	20	19.0	33	-16.3
1987	48	13	2	1.9	16	15.5	30	-4.4
1988	67	14	6	5.8	22	21.3	39	-13.1
1989	75	15	2	1.9	15	14.5	58	-1.4
1990	37	10	2	1.9	24	22.8	-11	-14.7
1991	55	14	4	3.7	12	11.1	39	-0.8
1992	42	24	5	4.6	10	9.3	27	10.1
1993	59	23	5	4.5	13	11.7	41	6.8
Total	3'218	145	380	39.5	981	266.3	1'857	-160.8

1) Hectares en chiffres arrondis

2) Répartition pragmatique des résidences secondaires

Au cours des années 1967 à 1993, après imputation des rachats par des Suisses (981 ha) et des transferts entre étrangers (380 ha), 1'857 ha de terrains ont été vendus à des étrangers. Le graphique ci-dessous indique à nouveau le cours - plutôt irrégulier - des acquisitions effectives en terrains par des étrangers en Suisse.

Surfaces de terrains effectivement acquises par des étrangers



■ Surfaces de terrains en ha effectivement acquises par des étrangers □ Part de résidences secondaires depuis 1985

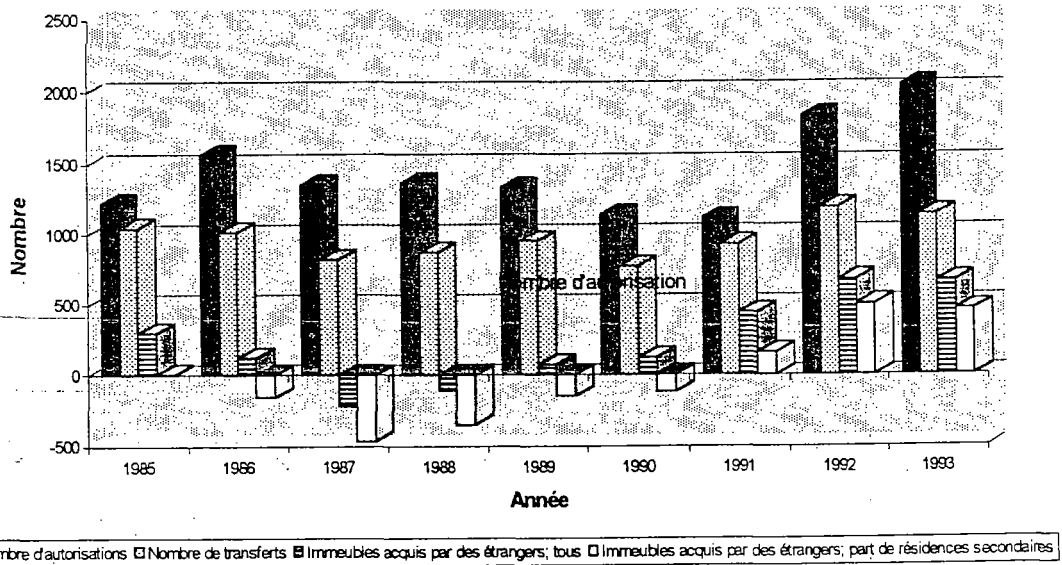
Pour les années 1985 - 1993, il est possible de recenser les autorisations délivrées, le nombre de transferts et les retranchements, puis d'établir les surfaces nettes acquises par des étrangers et la part de résidences secondaires (comp. la table ci-dessous) et finalement de les confronter (comp. le graphique à cet égard). Il est frappant de constater que sur le marché des résidences secondaires, il y a eu depuis 1985 plus de rachats par des Suisses que d'acquisitions par des étrangers. Ce résultat est surtout imputable à un blocage passager de 2 ans et 1/2 des acquisitions dans le canton du Valais, faute de base légale sur l'assujettissement au régime de l'autorisation des résidences primaires et secondaires. La suppression de l'impôt allemand favorable aux investissements à l'étranger a aussi dû jouer un rôle à cet égard.

Tabelle3:

Acquisition de résidences secondaires par des étrangers

Année	Nombre d'autorisations		Nombre de transferts		Imputation des transferts entre étrangers		Imputation des rachats par des Suisses		Immeubles effectivement acquis par des étrangers	
	Globale ment	Part de rés. sec.	Globale ment	Part de rés. sec.	Globale ment	Part de rés. sec.	Globale ment	Part de rés. sec.	Globale ment	Part de rés. sec.
1985	1224	697	1044	720	43	41	700	674	301	5
1986	1568	914	1014	693	89	84	804	767	121	-158
1987	1353	766	821	555	101	98	946	921	-226	-464
1988	1367	752	871	594	76	74	904	874	-109	-354
1989	1334	672	950	702	69	67	808	785	73	-150
1990	1139	564	770	500	92	87	556	530	122	-117
1991	1113	608	928	611	114	106	370	346	444	159
1992	1833	1202	1189	975	181	168	330	306	678	501
1993	2040	1246	1137	886	163	147	308	278	666	461
Total	12971	7421	8724	6236	928	872	5726	5481	2070	-117

Acquisition de résidences secondaires par des étrangers



Des réserves peuvent certes être formulées à propos des statistiques présentées (données lacunaires faute d'annonces par les cantons, opérations frauduleuses, événements peu saisissables au sein des sociétés anonymes, acquisitions d'immeubles par des étrangers non assujettis au régime de l'autorisation, etc.). Il en résulte toutefois certains points de repère sur l'importance de la propriété foncière en mains étrangères en Suisse. Les 1'857 ha de terrains passés en mains étrangères depuis 1967 représentent 0.05 % du sol helvétique (41'000 km²), 0.63 % des surfaces réservées à l'habitat (300'000 ha de zones à bâtir, y compris les surfaces construites hors zone à bâtir et les surfaces de transports), dont 0.8 % des 240'000 ha de zones à bâtir délimitées. Dès 1967, des étrangers ont à nouveau acquis des terrains en moyenne 69 ha par an ou 0.02 % de la surface réservée à l'habitat.

Extrapolées jusqu'en 1967, les résidences secondaires représentent 28 % environ ou quelque 965 ha de surface nette de terrains acquise par des étrangers. Sur les 250'000 nouvelles résidences secondaires (comp. à cet égard le chiffre 11.1) construites en Suisse entre 1960 et 1990 en Suisse, la proportion d'acquisition étrangère (env. 41'000) représente à peine le 17 %. On observe que le nombre des rachats par des Suisses et des transferts de propriété entre étrangers a atteint une proportion très élevée de l'ordre de 90 % (dans les années 1985 - 1993) du total de cette catégorie de transferts; on peut en déduire que les résidences secondaires changent plus souvent de mains que les autres immeubles. Une partie de la demande en résidences secondaires peut ainsi être satisfaite par les constructions existantes.

Les trois recherches effectuées dans le canton du Valais confirment la proportion de résidences secondaires en mains étrangères résultant des statistiques sur les procédures d'assujettissement au régime de l'autorisation. L'étude sur la parahôtellerie effectuée en 1981 par le département cantonal de l'économie publique a évalué les conditions de la propriété foncière au cours des années 1977/ 1978 à propos des 40'375 résidences secondaires se trouvant en Valais. 29% de cette propriété étaient en mains valaisannes, 47 % en mains d'autres Suisses et 24 % en mains étrangères. La part étrangère n'a pas évolué fondamentalement depuis lors. Deux recherches effectuées au cours des années 1992-1993 dans le Bettmeralp (16 %) et dans le Val d'Anniviers (11 %) indiquent des proportions certes plus modérées, mais qui confirment toutefois les chiffres cantonaux et suisses, compte tenu des conditions locales particulières.

Les données chiffrées résultant des statistiques des trente années écoulées et les recherches prémentionnées démontrent que, dans l'ensemble, *l'accroissement* de la propriété foncière en mains étrangères en Suisse est à peine significatif, tandis qu'il est important en matière de résidences secondaires. Des déductions analogues peuvent être retirées quant à *l'état* de la propriété foncière en mains étrangères. Toutefois il manque une statistique foncière globale permettant de présenter des données fiables à cet égard. Selon les chiffres fournis par la commune d'Arosa (GR) : En 1994, 390 sur 2'066 logements ou 18 % environ étaient en mains étrangères; sur 531 infrastructures hôtelières 20 unités ou environ 4.5 % de l'effectif total étaient en mains étrangères.

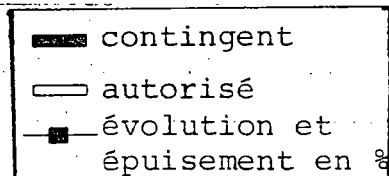
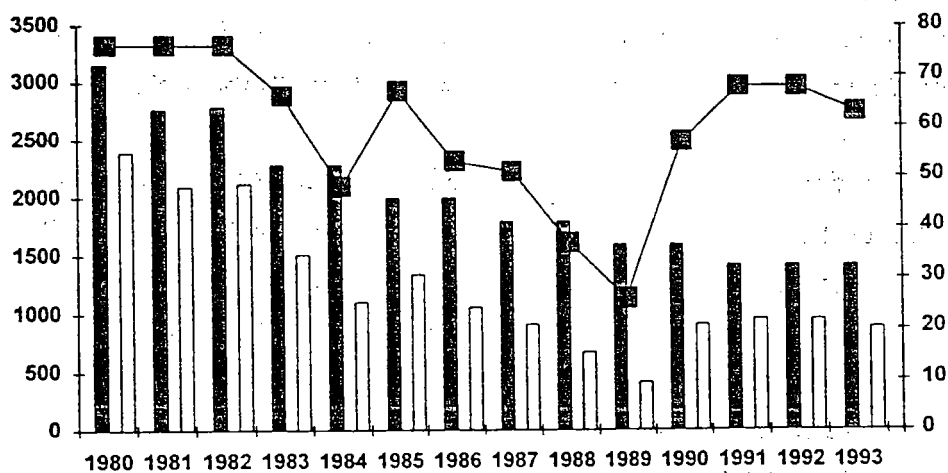
Il est encore plus difficile de répondre avec certitude à la question sur l'efficacité des restrictions à l'acquisition. La statistique concernant Arosa indique toutefois que la législation sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger peut avoir du succès localement : Au cours des 10 années durant lesquelles les résidences secondaires ont été soumises à un quota de zéro, leur proportion a chuté de 42 % à 22 %. L'évolution dans les autres lieux à vocation touristique ayant des quotas de zéro devrait être semblable. Dans les Grisons, 105 sur les 213 communes sont actuellement soumises à un blocage total des ventes aux étrangers et 36 à un blocage partiel. Les expériences d'Arosa, surtout quant aux effets sur la proportion de résidences secondaires en mains étrangères, ne peuvent toutefois être généralisées; quant aux autres acquisitions, l'on ne peut que spéculer sur l'effet (principalement préventif) des restrictions. La table ci-dessous assortie d'un graphique indique que les contingents de résidences secondaires progressivement diminués, que le Conseil fédéral a autorisés au cours des années passées, n'ont jamais été complètement épuisés par la majorité des cantons.

Tabelle 4

Evolution et épuisement des contingents cantonaux 1989 - 1993

	1989		1990		1991		1992		1993	
	l'600	26 %	l'600	57 %	l'420	68 %	l'420	68 %	l'420	68 %
Suisse total	1'600	26 %	1'600	57 %	1'420	68 %	1'420	68 %	1'420	68 %
Berne	130	10 %	130	12 %	125	6 %	125	16 %	125	56 %
Grisons	300	31 %	300	35 %	270	100 %	270	100 %	270	100 %
Tessin	200	80 %	200	100 %	180	100 %	180	99 %	180	100 %
Vaud	175	57 %	175	93 %	160	100 %	160	85 %	160	61 %
Valais	390	3 %	390	100 %	310	100 %	310	100 %	310	99 %

contingents

évolution et
épuisement en %

7.2 Politique monétaire

Les mesures de politique monétaire pour prévenir un afflux excessif de monnaies étrangères et leur placement dans les immeubles en Suisse s'appuient sur des bases constitutionnelles indépendantes. Ces dernières ont été bien élargies dans l'intervalle, si bien que la Lex n'a plus d'utilité particulière dans ce contexte.

La législation concernant l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger est aussi évoquée en relation avec les mesures pour la protection de la monnaie suisse (comp. à cet égard le passage du message cité au chiffre 6). La suppression temporaire de la convertibilité en or du dollar au début des années septante a conduit à de graves perturbations de l'ordre monétaire international fondé sur les cours des changes en principe stables. Des flux de capitaux à court terme et massifs de pays à monnaies considérées moins stables auraient provoqué, à cette époque de haute conjoncture, une augmentation considérable du cours du franc et partant de graves perturbations dans l'économie suisse. Le Conseil fédéral obtint alors, par voie d'arrêtés fédéraux urgents de courte durée, la compétence de prendre les mesures extraordinaires en faveur de la sauvegarde de la monnaie, qu'il considérait indispensables dans sa conduite de l'intérêt général du pays. Il s'agissait notamment d'empêcher l'afflux des fonds étrangers. Le Conseil fédéral édicta consécutivement cinq ordonnances et un arrêté fédéral interdisant le placement de fonds étrangers dans des immeubles en Suisse. Afin d'éviter des poussées inflationnistes des prix des terrains et des constructions, la conclusion d'affaires portant sur l'achat d'immeubles par des personnes ayant un domicile ou un siège à l'étranger fut interdite par ledit arrêté (arrêté fédéral du 26 juin 1972; Lex Celio). Néanmoins une série d'actes juridiques assujettis au régime de l'autorisation en vertu de l'arrêté fédéral sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger alors en vigueur (Lex von Moos) furent à titre exceptionnel soustraits à cette interdiction. La Lex Celio fut abrogée dès le 31 janvier 1974, après que le Conseil fédéral ait pu constater qu'elle n'était plus nécessaire.

La compétence prémentionnée était exclusivement motivée par des considérations de politique monétaire. Elle subsista toujours parallèlement et ne fut jamais fondée sur une compétence constitutionnelle pour édicter des prescriptions restrictives en matière d'acquisition d'immeubles en Suisse par des personnes à l'étranger. Une motivation de politique monétaire en faveur de la législation sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger ne joue actuellement plus guère de rôle. En 1971, le Conseil fédéral avait déjà dû édicter un droit d'urgence complexe pour la sauvegarde des intérêts du pays. Il conserve cette possibilité en cas de nouvelles périodes de troubles

économiques (art. 32, 1er alinéa, CST). La Constitution fédérale a été complétée à cet égard en 1978 par un article conjoncturel (art. 31 quinquies CST) chargeant la Confédération d'une politique équilibrée de balance des paiements pour sauvegarder l'économie intérieure contre des déséquilibres provenant de l'extérieur. Ultérieurement, la Suisse est entrée en 1992 dans le Fonds monétaire international, si bien qu'il existe un réseau de sécurité permettant d'affronter efficacement d'éventuelles crises graves du système monétaire et financier au niveau national et international.

7.3 Aménagement du territoire et la protection de la nature, du patrimoine et du paysage

Les motifs d'aménagement du territoire à l'appui des restrictions à l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger ont perdu leur signification depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Dans ce domaine, le droit fédéral et cantonal peuvent disposer d'instruments directement opérationnels pour assurer une utilisation rationnelle du sol.

Dans les années 70, des revendications en forte augmentation et concurrentes en terrains, qui ne peuvent être accrus, rendirent nécessaire un aménagement du territoire global, à savoir non limité à réglementer l'utilisation des terrains à bâtir, mais devant gérer l'ensemble des conflits territoriaux. L'augmentation importante de la demande en résidences secondaires pour le tourisme (comp. chiffre 11.1) joua à cet égard un rôle non négligeable. L'on s'étonna guère, lorsque le Conseil fédéral retint quelques mois seulement après la publication du message concernant la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (Message du 31 mai 1972) que ces mesures d'aménagement du territoire ne seraient en soi pas suffisantes à amener une utilisation économe du sol. Il fallait par conséquent des mesures accessoires pour limiter l'acquisition de terrains par des personnes à l'étranger sous la forme de propriété de logements destinés à la détente, afin que le sol reste avant tout réservé aux enfants du pays (comp. message du 25 octobre 1972 concernant une révision de l'arrêté fédéral du 23 mars 1961 sur l'assujettissement au régime de l'autorisation des acquisitions d'immeubles par des personnes à l'étranger; FF 1972 II 1246). Les restrictions à la demande étrangère en résidences secondaires ne permettaient toutefois que de contribuer modestement à en modérer et à en ordonner la construction. Le Conseil fédéral dut aussi constater dix ans plus tard que le but de la loi se limitait à la prévention de l'emprise étrangère sur le sol. Des buts objectivement différents tels que ceux liés à la politique économique ou - de l'aménagement du territoire ou liés à la protection du paysage, de la nature et du patrimoine ne pouvaient être poursuivis par cette voie (FF 1981 III 554 et 570). C'était le bilan sans illusion -

visiblement constatable - qu'il fallait tirer des statistiques démontrant que l'extension de la construction des résidences secondaires n'avait pas diminué.

L'étude des moyens propres à restreindre la construction de résidences secondaires se concentra ensuite sur les instruments d'aménagement du territoire. Dans le cadre du débat sur le rapport du Conseil fédéral de 1987 concernant l'aménagement du territoire, le Conseil national déposa un postulat demandant notamment des mesures pour limiter la construction des résidences secondaires au niveau de la Confédération (BO CN 1988 1350). La Commission d'experts Jagmetti instituée par le DFJP en 1986 proposa de compléter l'article 15 de la loi sur l'aménagement du territoire, qui prévoyait la fixation d'une quotité maximale de résidences secondaires lors de la délimitation des zones à bâtir. Sur la base des résultats de la procédure de consultation, le Conseil fédéral renonça à une révision de la loi sur l'aménagement du territoire. La critique dans la procédure de consultation ne portait toutefois pas sur la réglementation proposée en matière de résidences secondaires. L'exercice fut arrêté parce qu'aucun consensus ne put être trouvé pour beaucoup d'autres dispositions. Des mesures correspondantes eurent partiellement plus de succès (comp. à cet égard chiffre 12.3) au niveau cantonal et communal.

7.4 Marché foncier

La demande de personnes à l'étranger en logements se concentre sur le marché des résidences secondaires. Elle ne contribue guère à une éventuelle surchauffe sur le marché immobilier au niveau national, surchauffe qui devrait surtout être combattue par des mesures de politique économique. Des surchauffes locales et régionales ne peuvent par contre être exclues.

Le contrôle et la limitation de l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger était à l'origine pour le Conseil fédéral "un élément essentiel de notre politique foncière" (FF 1972 II 1247). Par une restriction des investissements étrangers en matière de purs placements de capitaux, de spéculation et de construction de résidences secondaires, une augmentation dangereuse des prix pouvait être évitée au niveau du marché suisse des terrains par nature exigü et tendu (FF 1960 II 1258). Tout comme ceux tirés de l'aménagement du territoire, les motifs liés à la politique de droit foncier disparurent au fil du temps. Afin de mettre en brèche la mentalité spéculative (surtout interne) et de pallier une surchauffe sur le marché immobilier, des mesures immédiates de droit foncier furent nécessaires en 1989 (FF 1989 I 165) nonobstant la Lex. La nécessité d'une réforme du droit foncier - soit d'affaires depuis toujours politiquement délicates en Suisse - fut d'ailleurs depuis lors constamment fondée sur la situation politique intérieure. La

demande étrangère éventuelle constitua tout au plus un facteur de soutien supplémentaire à la pression en faveur d'une réforme. La part étrangère de la demande atteint uniquement en matière de résidences secondaires une importance (comp. chiffre 7.1) apte à provoquer une augmentation des prix. Le problème des prix élevés des terrains et des loyers corrélativement chers ne se pose toutefois pas à propos des résidences secondaires, mais des résidences primaires et immeubles commerciaux.

7.5 Sécurité militaire

Le contrôle général de l'acquisition d'immeubles par des étrangers pour des motifs de sécurité militaire n'est plus nécessaire selon le nouveau concept de confidentialité de l'armée.

Durant une très longue période, la sécurité militaire semblait aussi recommander un contrôle de l'acquisition d'immeubles par des étrangers. Dès le début, il fut possible de refuser des autorisations - mais pas des locations - lorsqu'un immeuble était situé à proximité d'ouvrages militaires importants. Du point de vue militaire, la charge administrative que représente le contrôle effectué par le DMF ne se justifie plus. Selon le nouveau concept de maintien de la confidentialité dans l'armée, seuls doivent encore être protégés les secrets militaires dont la divulgation compromettrait l'accomplissement de la mission de parties essentielles de l'armée. L'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger à proximité d'ouvrages militaires ne saurait mettre en danger la catégorie de secrets prémentionnés. La norme sur l'exigence d'un accord du DMF a été supprimée dans le projet de révision de 1994 sans mesures de remplacement, ni commentaire.

7.6 Effets accessoires non désirés

Les restrictions à l'acquisition et déjà la seule procédure d'assujettissement entraîne des conséquences négatives économiquement. Les investissements directs font défaut, le marché immobilier manque de transparence transfrontière, ce qui est préjudiciable à l'image de la place économique suisse.

La limitation de l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger est assortie d'effets négatifs dans divers domaines économiques. La Lex implique une restriction à la libre circulation des capitaux étrangers en direction de la Suisse. Elle empêche ou complique le placement de capitaux là ils procurent les profits supérieurs. Ce sont surtout lesdits investissements directs effectués dans un but d'utilisation personnelle ou

de placement avec location / affermage d'un immeuble qui sont touchés. Au cours des dernières années, les investissements directs étrangers en Suisse ont connu une sévère régression. Les impulsions que l'on pouvait en espérer sur la création de places de travail font défaut. Il n'est pas possible de démontrer précisément dans quelle mesure la Lex en est responsable. Elle constitue toutefois indubitablement un facteur négatif de localisation économique. Dans tous les cas, la Suisse a toute les raisons de rendre sa place économique plus attrayante afin d'attirer davantage de capitaux étrangers susceptibles d'être investis dans des entreprises existantes ou nouvelles.

Les agents immobiliers étrangers et les promoteurs sont écartés du marché suisse par la Lex. La concurrence est ainsi restreinte. Cela influe négativement sur la transparence transfrontière du marché immobilier et peut aussi avoir pour conséquence que des investisseurs étrangers potentiels optent pour d'autres localisations économiques. Il n'est pas possible d'établir avec certitude l'influence que cette entrave à la concurrence exerce du côté des promoteurs sur le prix des immeubles et des coûts de la construction en Suisse.

Les questions sur les répercussions de la Lex au niveau du marché des logements ont donné lieu à des réponses controversées. On peut certes argumenter que les restrictions opposées aux investisseurs étrangers contribuent à éviter une augmentation des prix sur le marché immobilier. Mais elles ont aussi simultanément pour effet de les dissuader d'investir dans la construction de logements, ce qui aurait contribué à fluidifier le marché des logements et à provoquer une tendance à l'abaissement des prix (comp. à cet égard le chiffre 7.4). Les restrictions à l'acquisition de résidences secondaires sont préjudiciables à l'économie du bâtiment locale et régionale. Dans les régions de vacances notamment, les possibilités sur le marché immobilier et de la construction sont restreintes.

La procédure d'assujettissement au régime de l'autorisation est assortie de tracasseries administratives et de coûts. Ils peuvent à la fois en raison de la perte de temps et des frais requis pour toute instruction concernant les cas d'assujettissement dissuader les étrangers intéressés d'acquérir des immeubles, pour lesquels une autorisation est pourtant régulièrement accordée. Le seul assujettissement au régime de l'autorisation pour toute acquisition d'immeubles peut en soi décourager bien des personnes et des firmes d'acquérir en Suisse. Cette image n'est à l'évidence guère profitable à la Suisse tant du point de vue économique que culturel. La Lex ne contribue pas à faire apparaître la Suisse comme une place économique ouverte, dynamique et orientée vers l'avenir. Cela complique simultanément les négociations internationales en faveur de l'entrée de notre

pays dans la libre circulation du commerce et des services. Des mesures de rétorsion d'autre pays ou de communautés d'Etats ne peuvent être exclues.

8 Conditions-cadres internationales

Aussi bien le droit en vigueur que - dans une moindre mesure - le projet de révision de 1994 ne sont pas compatibles avec le principe général de non-discrimination du droit de l'Union Européenne. Le modèle danois concernant les résidences secondaires n'a plus été accordé par l'UE en cas d'entrée dans l'UE.

Une législation, dont l'assujettissement au régime de l'autorisation est liée au droit d'établissement et essentiellement fondée sur le critère de la nationalité, enfreint l'interdiction de la discrimination posée dans les diverses conventions et accords internationaux. C'est pourquoi la Commission a chargé l'Office fédéral de la justice d'examiner le champ d'action des restrictions à l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger au regard des traités d'établissement conclus par la Suisse avec d'autres pays, de l'Accord GATT, de l'Accord-EEE et du droit de l'Union européenne. La prise de position sur le droit en vigueur et sur celui proposé par le projet de révision de 1994 figure en Annexe 1. Elle peut être résumée comme il suit :

La Suisse a conclu des traités d'établissement avec 31 Etats. La Lex n'est pas compatible avec les clause d'égalité de traitement qu'ils comportent, parce les restrictions sont pour une part essentielle liées au critère de la nationalité d'une personne. La contradiction est supprimée dans le projet de révision de 1994 par le passage au principe du domicile.

Dans le cadre de l'Accord GATT/GATS, la Suisse a présenté une réserve concernant l'acquisition d'immeubles. Elle comprend les conditions et la procédure d'assujettissement de la Lex. Il ne subsistera ainsi dans le cadre de cet accord plus d'obligation formelle de la Suisse de libéraliser le commerce d'immeubles. Néanmoins une libéralisation de l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger irait tout-à-fait dans le sens de cet accord.

Le droit de l'UE interdit de manière générale toute discrimination fondée sur la nationalité. Des prescriptions restrictives en matière d'acquisition et d'utilisation de la propriété foncière touchent la liberté d'établissement, la libre circulation des prestations de services, des capitaux et des personnes. Les réglementations correspondantes ne doivent pas avoir un caractère discriminatoire, car le seul fait d'appliquer des disposition procédurales différentes aux propres ressortissants nationaux et aux étrangers est déjà en

soi incompatible avec les droits fondamentaux européens. Non seulement le droit en vigueur, mais aussi le projet de révision de 1994 avec le maintien du "noyau dur" de la Lex sont contraires au droit de l'Union européenne. L'Autriche, la Suède et la Finlande ont vainement cherché à négocier une solution analogue au modèle danois concernant le maintien de restrictions à l'acquisition de résidences secondaires. Ces trois pays ont - comme la Suisse dans le cadre de l'Accord-EEE (comp. à cet égard le message du Conseil fédéral du 18 mai 1992, chiffre 7.52) obtenu une période transitoire de cinq ans pour remplacer les restrictions existantes par des mesures non discriminatoires.

9 Appréciation d'ensemble et décision sur la suite des travaux

Le bilan plutôt modéré sur le succès de la législation jusqu'à aujourd'hui et ses effets négatifs accessoires d'une part, et les possibilités d'atteindre certains objectifs partiels avec d'autres instruments d'actions in/directs d'autre part, ont conduit la Commission à opter, dans la poursuite de ses travaux, pour l'abrogation de la Lex et à abandonner l'idée d'une autre révision partielle.

La législation sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger a toujours été soumise à des exigences élevées. On attendait d'elle la solution ou pour le moins une contribution substantielle à la résolution de problèmes très différents. Lorsque l'on s'interroge sur le succès de ses objectifs, après avoir tenté un contrôle des résultats obtenus, on est un peu déçu. Certes, aucune donnée précise sur la propriété foncière suisse en mains étrangères ne peut être fournie. Il manque une statistique foncière fiable et les quelques enquêtes ponctuelles auprès des registres fonciers se sont révélées trop coûteuses. Néanmoins, un accroissement vérifiable avec une certaine certitude (comp. chiffre 7.1) de la propriété foncière suisse en mains étrangères d'environ 1% de la superficie en zones à bâtir ou à peine 0.1% de la surface du territoire suisse en plus de 25 ans ne permet pas encore de parler d'une emprise étrangère menaçante sur le sol. Toutefois, il est difficile de dire si, sans limitation de l'acquisition, le taux d'accroissement et la part correspondante auraient été plus importants. On relève, à propos des résidences secondaires, que les contingents ont été périodiquement réduits et toutefois à peine épuisés. D'autres facteurs (comp. à cet égard chiffre 10.3) semblent jouer un rôle plus important au niveau de la demande étrangère en immeubles suisses.

La sauvegarde de la monnaie et la sécurité militaire ne constituent pas des motifs justifiant le maintien des restrictions à l'acquisition d'immeubles. En matière d'aménagement du territoire et de protection de la nature, du patrimoine et du paysage, comme en droit foncier, il existe actuellement des législations directement aptes à réguler

ou susceptibles d'être complétées en cas de besoin. Sur la voie d'un rapprochement de la Suisse à l'Europe, les restrictions à l'acquisition d'immeubles discriminatoires pour les étrangers représentent des entraves difficilement surmontables. Elles sont préjudiciables à l'image de la place économique de la Suisse et empêchent les impulsions économiquement souhaitables.

La discrédence entre les buts du législateur et les effets constatables, ainsi que les efforts en faveur d'un assouplissement de la Lex avec le projet de révision du 7 octobre 1994, ont amené la Commission à la décision de ne pas s'occuper davantage d'une autre révision de la législation - notamment pour maintenir les prescriptions sur les résidences secondaires en tant "noyau du noyau dur"-, mais d'investiguer exclusivement sur les conséquences d'une abrogation totale des prescriptions de droit fédéral, et d'examiner si celles-ci peuvent entrer en ligne de compte ou si éventuellement des mesures de remplacement sont nécessaires.

III Conséquences d'une abrogation de la Lex

10 Evolution possible de la demande

Dans le cadre de la recherche sur les développements possibles de la demande en terrains par des personnes à l'étranger en cas d'abolition de la Lex, il faut différencier les catégories d'investissements. L'appréciation est différente suivant qu'il s'agit de placements de capitaux, de commerce immobilier ou d'immeubles à des fins d'utilisation personnelle.

Des affirmations sur l'évolution de la demande ne peuvent être faites que sous la forme de scénarios vraisemblables, mais non comme des pronostics certains.

Dans une deuxième étape, la Commission s'est préoccupée des conséquences d'une abrogation de la Lex (tout d'abord) sans mesures de remplacement. Faut-il s'attendre à un boom incontrôlable de la construction immobilière en particulier dans le secteur touristique? Les immeubles sis à certains endroits prestigieux (Bahnhofstrasse de Zürich) passeront-ils en mains étrangères? L'étude de ces questions a montré combien il est difficile d'émettre un jugement fiable sur des développements possibles. Les exposés, qui suivent, ne doivent dès lors en aucune manière être compris comme des pronostics, mais bien plus comme des scénarios possibles, comme des solutions plausibles. Des réserves ont été exprimées à cet égard par tous les spécialistes consultés. La Commission se devait d'attirer l'attention sur ce point.

Les investigations effectuées par la Commission, tout comme d'autres recherches antérieures, ont indiqué que l'appréciation sur la demande devait être distincte suivant les divers marchés sectoriels. Il convient de différencier l'acquisition d'immeubles à des fins de placements de capitaux d'une part et à des fins d'utilisation propre sous diverses affectations d'autre part. Cette subdivision est également observée dans l'exposé qui suit, avec toutefois une exception : les effets dans le domaine du commerce professionnel d'immeubles sont traités au chiffre 11.4 dans le cadre des effets économiques des modifications de la demande.

10.1 Effets sur le marché immobilier suisse

Dans le cadre des négociations concernant l'EEE en 1991, une étude Muggli sur les effets d'une abolition de la Lex sur le marché immobilier suisse a été effectuée. Selon cette étude:

- à court terme, il n'y a pas lieu de s'attendre à une pression importante de la demande sauf sur certains marchés régionaux (touristiques) partiels;
- à moyen terme, il faut s'attendre à une augmentation de la demande globale allant du double au triple de la demande du début des années huitante;
- à long terme, il faut tenir compte d'impondérables considérables résultant de simples transferts variables d'attrait;
- l'introduction d'une réglementation non discriminatoire en matière de résidences secondaires est recommandée.

Dans le cadre des négociations EEE, le Conseil fédéral a chargé Monsieur le Professeur H. Hauser d'évaluer les effets économiques d'une intégration européenne. Dans ce cadre, il fallait également examiner les conséquences possibles d'une abrogation de la Lex. A cet effet, un groupe interdisciplinaire de consultation et de recherche (Interdisziplinäre Berater- und Forschungsgruppe AG : IBFG) fut chargé d'investiguer sur les effets quantitatifs et structurels d'une libéralisation totale du marché immobilier à l'égard des membres-EEE. L'équipe de chercheurs composée de Ch. Muggli, E. Navarini-Marti et H.-R. Schulz a décrit le marché immobilier suisse sur la base des données et informations disponibles et en a établi dans la mesure possible la part étrangère. Les éléments attractifs du marché foncier suisse ont également été examinés de près. Au premier plan figuraient - et figurent aujourd'hui encore - l'attrait pour les investissements et l'attrait touristique du sol. Finalement la recherche porta sur le potentiel d'une demande étrangère en immeubles. L'appréciation, fondée sur toutes ces recherches complémentaires, relative à la pression de la demande (comp. Ch. Muggli, E. Navarini-Marti, H.-R. Schulz, Immobilienmarkt Schweiz ohne Lex Friedrich, Verlag Rüegger, Chur/Zürich 1991, p. 71 s.) est la suivante :

"1. *A court terme* et globalement, il n'y a pas lieu de s'attendre à une pression importante de la demande de la part d'étrangers en Suisse; quant aux promoteurs, ils s'engageront dans une mesure à peine plus importante. *Mais les marchés régionaux partiels, les lieux touristiques de prestige et un très grand nombre de communes tessinoises seront exposés à une importante pression de la demande.* Toutefois ils sont encore protégés à courte échéance par des réglementations transitoires et, le cas échéant, également par les autres restrictions inhérentes au droit-EEE.

2. *A moyen terme*, la suppression de la Lex pourra accroître globalement la demande. Les ventes à des étrangers de logements de vacances, résidences secondaires, résidences primaires et surfaces d'exploitation ne devraient globalement pas dépasser le double, voire le triple de l'augmentation de la surface nette en mains étrangères du début/ moitié des années huitante, - en tant que demande maximale et pour chaque année. L'accroissement effectif de la surface nette en mains étrangères est à cet égard un peu plus marqué, parce que la demande est partiellement couverte par des transferts entre étrangers et des rachats par des Suisses. Le comportement sur le marché des investissements dépend de l'évolution du taux d'intérêt et des rendements; il ne devrait pas à courte échéance changer fortement. Les promoteurs étrangers participeront à des gros projets.
3. *A longue échéance, des impondérables considérables subsistent*. Quelque 6 Mio de Suisses seront en effet confrontés à 360 Mio d'habitants-EEE. Des modes et de simples transferts d'attrait conduisent déjà à ce que le volume de la demande dépasse les conditions suisses.
4. Sur les marchés régionaux partiels, la demande étrangère est moins un problème que le marché des résidences secondaires. La Lex constitue à cet égard une mesure d'aménagement du territoire. Des mesures protectrices non discriminatoires devraient - si elles n'existent pas déjà - être introduites sans délai à ces endroits dans la réglementation des résidences secondaires.
5. En cas d'intégration européenne, des délais transitoires sont indispensables surtout dans le domaine des logements de vacances, mais de manière non contraignante dans les autres domaines. A long terme, il est important de prévoir des clauses de sauvegarde.
6. La Suisse est très fortement engagée sur le plan international. Hormis les situations de détresse, la propriété foncière ne peut être exclue de cet engagement - d'autant plus que les Suisses investissent également à l'étranger. Le mot-clé est réciprocité."

10.2 Attrait du sol suisse pour les investissements

Des experts ont été entendus sur la question de l'attrait du sol suisse pour les investissements étrangers; ils se sont prononcés de la manière suivante :

- *au regard de l'acquisition de résidences primaires par des personnes à l'étranger, il ne subsiste guère de demande non couverte;*
- *la situation est comparable en matière d'acquisition d'immeubles à des fins d'utilisation commerciale et personnelle, mais fortement dépendante de la situation conjoncturelle;*
- *en matière d'acquisition d'immeubles à des fins de placements de capitaux, il y a d'emblée lieu à un équilibre des revenus et des prix par rapport aux autres possibilités d'investir; les possibilités de flux spéculatifs et d'investissements ne pourront jamais être exclus;*
- *en matière de résidences secondaires, la consommation et les besoins de loisirs l'emporteraient sur les réflexions concernant les rendements, ce qui peut vraisemblablement provoquer une augmentation de la demande.*

La Commission s'est en outre demandé si une abrogation de la Lex conduirait à une modification des flux des capitaux étrangers en Suisse et quelles en seraient les conséquences. Pour y répondre, la Commission a procédé à l'audition de Monsieur Heinz Häuser, professeur à l'Université de St. Gall et de Monsieur Franz Lusser, Secrétaire général à la Société de banques suisses. Les deux conférenciers ont manifesté certes de la compréhension pour l'intérêt de la Commission à se procurer des affirmations quantifiables sur les flux supplémentaires de capitaux, quant à leurs effets sur les conditions actuelles de la propriété, et finalement quant aux changements prévisibles sur le marché suisse des loyers. Mais ils ont fait état de l'absence d'études scientifiques ou de recherches de la part des banques permettant d'émettre des considérations définitives. Bien plus, ils durent se limiter à des affirmations qualitatives sur les facteurs d'influence possibles, qui restaient inévitablement fragmentaires et correspondaient à une appréciation personnelle - même si elles reposaient sur l'expérience. Nonobstant ces réserves, les auditions fournirent pourtant une estimation largement concordante sur l'attrait du sol suisse pour les investissements étrangers en cas d'abolition de la Lex. Cette estimation est partagée par la Commission d'experts et peut être résumée de la manière suivante :

- Il ne subsiste guère de demande non couverte de la part d'étrangers résidant déjà en Suisse quant à l'acquisition d'immeubles d'habitation à des fins d'utilisation personnelle. Même en cas de libéralisation significative de la politique d'émigration, il n'y a pas lieu de s'attendre corrélativement à une augmentation économiquement importante de la demande. Dans la mesure où certains marchés sectoriels continueront

à être réglementés restrictivement - on pense éventuellement aux résidences secondaires -, d'autres questions de délimitation peuvent néanmoins se poser, en ce sens qu'il ne serait plus toujours clair, si une acquisition d'immeuble sera régie par l'ordre libéralisé ou réglementé. De tels problèmes peuvent notamment surgir lorsque l'immeuble n'est plus utilisé à des fins personnelles et est affecté à un autre but.

- La situation est similaire en cas d'*acquisition d'immeubles à des fins d'exploitation commerciale et personnelle*. Les restrictions actuelles aux investissements directs sont des obstacles à l'accès au marché pour les étrangers ou les entreprises dominées par des étrangers et peuvent conduire à des distorsions du marché. La suppression de ces entraves et partant l'ouverture d'un marché libre aux entreprises étrangères et institutions bancaires en matière hypothécaire ne devrait pas produire des effets quantitatifs et des conséquences sur les prix incontrôlables. Mais des affirmations précises ne sont pas non plus possibles à cet égard. La demande en immeubles industriels et commerciaux suit fortement la situation conjoncturelle. Elle se concentre sur les centres économiques suisses. Comme en matière d'acquisition d'immeubles d'habitation à des fins d'utilisation personnelle, il y a lieu de s'attendre à des problèmes de délimitation lorsque des parts du marché foncier, éventuellement dans le domaine des placements immobiliers, ne sont pas totalement libéralisés; partant en cas de suppression de l'utilisation personnelle, il ne subsisterait pas une pleine liberté de disposer de l'immeuble et de l'utiliser.
- La question la plus difficile concerne *l'acquisition d'immeubles à des fins de placements*. Parmi les investisseurs, les assurances, les caisses de pension, les fonds de placements immobiliers et les gérants privés de fortunes sont au premier plan. Dans ce contexte, les immeubles sont un actif acquis à des fins de revenus. Pour diverses possibilités d'investissements - immeubles dans d'autres pays, actions et autres prises de participation et obligations - il existe une compensation des rendements, i. e. les rendements sont établis pour chaque possibilité de placement en sorte que le revenu attendu globalement des diverses possibilités de placement soit équilibré. Une augmentation accrue de la demande en immeubles suisses de la part d'investisseurs étrangers ne peut se produire que si les perspectives de revenus sont meilleures en moyenne. La propriété d'un portefeuille se détermine en vertu de la comparaison entre les rendements immobiliers moyens et les autres placements en fonction des risques variables des revenus et finalement selon la corrélation entre la variation des revenus sur les autres actifs. Si l'attrait des immeubles suisses pour l'investissement était inégalement plus élevé, il donnerait lieu actuellement déjà à un flux financier dans les immeubles suisses. Mais de tels signes ne se vérifient pas. A cet égard, les étrangers

peuvent aujourd'hui déjà investir indirectement par des prises de participations sur notre marché immobilier. Aussi l'équilibre des prix semble-t-il être déjà largement atteint. Il n'y a dès lors pas lieu de s'attendre à des effets plus importants sur les prix avec des conséquences correspondantes d'éviction. Les banques constatent aussi des marques d'intérêts modérés pour les placements surtout dans les grandes agglomérations urbaines. Dans ces circonstances, la demande - si demande il y a - ne devrait se développer que lentement. Les deux experts ont toutefois retenu que la possibilité de courants spéculatifs et financiers pour divers motifs - éventuellement des changements politiques dans les pays voisins ou plus éloignés - subsistera toujours. Il n'est pas possible de faire un pronostic à cet égard. En cas d'abolition de la Lex, il manquerait ainsi un instrument de prévention contre les flux non désirés de capitaux étrangers.

- *Le marché des résidences secondaires* n'est déterminé que pour une part moindre par des motifs d'investissement. A cet égard, l'élément de consommation est bien plus prépondérant. Dans ce domaine, toute libéralisation de la Lex peut déclencher une demande supplémentaire non négligeable. Les particuliers fortunés surtout de l'espace européen n'apprécient pas seulement les régions suisses de vacances, mais aussi la stabilité politique, la monnaie forte et la situation favorable de notre pays par rapport aux réseaux de transports. En cas d'amélioration conjoncturelle, il y a lieu de s'attendre à une augmentation considérable de la demande dans les domaines touristiques traditionnels, dans les lieux de prestige connus, mais aussi dans des lieux touristiques moins connus aujourd'hui mais facile d'accès ou prêts à être équipés. L'augmentation prévisible de la demande peut provoquer un accroissement de la construction ou - surtout si des limitations très importantes d'aménagement du territoire dans le domaine des résidences secondaires sont introduites - une augmentation des prix emportant l'éviction de participants potentiels économiquement moins aisés sur le marché des résidences secondaires. La population suisse perd ainsi le statut privilégié correspondant.
- Par rapport à beaucoup d'autres Etats, la densité normative suisse - surtout en matière de droit de la construction, de la planification et en matière de bail - a un effet négatif sur l'attrait du marché immobilier, notamment sur tous lesdits marchés partiels. Toutefois, il y a lieu d'observer que la densité normative est comparable à celle des Etats directement voisins, comme l'Autriche et l'Allemagne. Toute dérégulation éventuelle - par exemple la promotion de l'introduction d'un marché des loyers - pourrait provoquer une demande supplémentaire.

- Le droit en vigueur restreint aussi l'acquisition d'immeubles par des Etats étrangers et des organisations internationales relevant du droit des gens. L'acquisition est admise seulement pour les buts de droit public reconnus, comme par exemple l'installation d'une ambassade ou d'un consulat. L'abrogation de ces restrictions n'entraînera pas d'augmentation de la demande, car peu d'autres intérêts à acquérir que ceux actuellement soumis au régime de l'autorisation peuvent être invoqués. Il convient néanmoins de relever à cet égard que l'instruction effectuée jusqu'à ce jour par le Département fédéral des affaires étrangères - plutôt pour des motifs de politique étrangère - serait supprimée en cas d'abrogation de l'assujettissement au régime de l'autorisation

10.3 Demande supplémentaire en résidences secondaires

Une série d'indicateurs de l'étranger montrent que la demande étrangère en résidences secondaires augmentera. L'attrait de l'arc alpin suisse reste très important. C'est pourquoi, il subsiste en matière de résidences secondaires suisses en cas d'abrogation de la Lex:

- à court terme une pression accrue de la demande (besoin de rattrapage);
- à moyen terme une augmentation de la demande étrangère entre 20 et 40 % par rapport aux années 1991/92;
- à long terme (dans une période supérieure à 10 ans) aucune affirmation sérieuse n'est possible.

Les résultats de l'étude Muggli, les avis exprimés par les experts lors de leurs auditions et dans l'intervalle l'augmentation considérablement accrue de la demande en résidences secondaires ont conduit la Commission à charger un expert du tourisme d'une investigation approfondie sur la problématique des résidences secondaires. Les résidences de vacances semblent être au centre des réflexions en cas d'abrogation de la Lex dont le noyau dur subsiste largement même après la révision. Monsieur le professeur Hansruedi Müller, directeur de l'Institut de recherche sur les loisirs et le tourisme de l'Université de Berne a examiné l'éventualité d'une demande supplémentaire en résidence secondaires touristiques ensuite d'une libéralisation des possibilités d'acquérir de telles résidences non limitée à l'Europe, mais totale et mondiale.

Afin d'apprécier les effets d'une libéralisation du marché des résidences secondaires pour des personnes à l'étranger, Monsieur le professeur Müller a étudié les facteurs d'attrait et leurs modifications au niveau de la demande dans les régions de sources et au niveau de l'offre dans les régions de destination. Les résultats de cette étude ont été présentés oralement devant la Commission et également remis en la forme écrite. Cette expertise

constitue l'annexe 2 du présent rapport. Il convient ici d'en rapporter brièvement l'essentiel et d'exposer la prise de position de la Commission.

- Dans les pays potentiellement demandeurs, les facteurs d'influence sur le marché des résidences secondaires sont les suivants :
 - Bien-être et perspectives économiques
 - Evolution des intérêts et attrait pour les investissements
 - Possibilité d'acquérir des propriétés dans les régions de sources
 - Situation de l'environnement et de l'habitat dans les régions de sources
 - Qualité de vie et souhait corrélatif d'une résidence secondaire
 - Propension à la mobilité
 - Mesure de promotion de la vente dans le commerce immobilier.

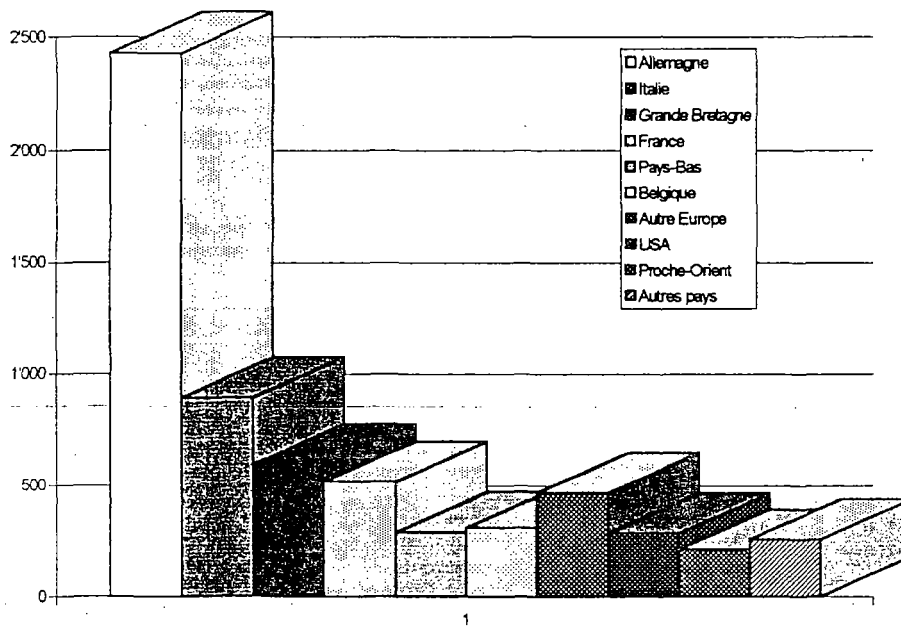
A ce jour, l'augmentation de la demande en résidences secondaires en Suisse provenait surtout de l'Allemagne, de l'Italie, de la Grande-Bretagne, de la France, de la Belgique et des Pays-Bas (comp. tablette avec graphique ci-dessous). Ces pays représenteront aussi dans le futur les territoires les plus importants de sources parce qu'une certaine proximité géographique entre les résidences primaires et secondaires représente régulièrement une condition essentielle d'achat. Selon une statistique française, parmi les acquéreurs étrangers d'immeubles en France, les Suisses occupent la première place devant les Britanniques, les Hollandais et les Belges; et les sommes dépensées par les Suisses sont dix fois supérieures à celles des Français pour des acquisitions en Suisse (ancien conseiller fédéral, Friedrich, in NZZ du 11 Mai 1992).

Tablette 5 :

Acquisition de résidences secondaires selon les Etats 1985 - 1993

Pays	Nombres de transferts		Surface en hectares	
	Total	Part de rés. second.	Total	Part de rés. second.
Allemagne	2'980	2'430	101	62
Italie	1'119	895	24	16
Grande Bretagne	722	597	23	15
France	692	519	19	10
Pays-Bas	352	291	15	9
Belgique	351	309	10	7
Autre Europe	798	468	27	19.5
USA	362	286	15	6
Proche-Orient	313	214	10	5
Autres pays	415	259	23	5

Les chiffres en hectares sont arrondis.



L'évolution des facteurs déterminants de la demande dans ces pays est appréciée pour les prochaines années de la manière suivante :

- Le niveau le plus bas de la phase de récession du développement économique devrait être dépassé. Le bien-être augmentera pour les cercles de population à venir en mesure d'acquérir une résidence secondaire.
- L'évolution du style de vie accroîtra les besoins en résidences secondaires. La propriété d'une résidence secondaire sera toujours plus une évidence pour davantage de personnes.
- La propension à la mobilité sera encore accrue et pourra aussi être réalisée.
- Les mesures de promotion de la vente dans le commerce immobilier seront intensifiées en cas d'abolition de la Lex.

Dans l'ensemble, on peut en déduire une modification des facteurs de la demande en faveur d'une augmentation de la demande en résidences secondaires.

- Les facteurs de l'offre sont répartis en deux groupes :

L'attrait pour les investissements

- Les frais fixes, à savoir les coûts de construction, les prix dans l'immobilier et les coûts du capital etc.
- Les perspectives de rendements, à savoir la plus-value des immeubles et du sol, les possibilités de louer etc.

- Les frais d'exploitation, à savoir les problèmes d'acquisition, les salaires, les impôts, les contributions etc.
- La densité normative, à savoir les normes de la construction, la procédure d'autorisation, les coûts des transactions, les impôts sur les gains immobiliers, les charges liées aux mutations etc.
- Sécurité, à savoir stabilité économique et politique, variations monétaires, prédisposition aux crises, etc.

Attrait touristique

- La qualité de l'offre touristique, à savoir l'accueil hôtelier, les infrastructures touristiques, les offres multiples, l'ordre et la propreté, la sécurité et la fiabilité, les valeurs de prestige, à savoir l'image du pays, respectivement l'image de destination.
- La qualité de l'environnement, à savoir la beauté du paysage et de l'architecture, les conditions climatiques, sonores, de l'air et des eaux etc.
- La bonne situation par rapport aux réseaux de transport, à savoir la proximité de marchés importants, une infrastructure de transports adéquate, la fluidité du trafic etc.
- Les conditions de prix, à savoir les frais d'entretien et de séjour etc.

L'évolution des facteurs déterminants de l'offre en Suisse pour les prochaines années est estimée de la manière suivante :

- *L'image de la sécurité suisse* est toujours fondée sur des valeurs éprouvées telles que la stabilité économique et politique, la monnaie forte, une relative sécurité contre les crises ou une criminalité modérée (liée à une sécurité relativement élevée s'agissant d'effractions dans les résidences secondaires). Cette image positive pour la demande en résidences secondaires appartiendra encore aux positions de réussite stratégique, même si elle est susceptible d'être mise en danger ensuite de diverses évolutions.
- La *qualité générale de l'offre touristique* est dans l'ensemble encore élevée, bien que fortement rattrapée par divers pays concurrents ces dernières années. Le danger menace les améliorations de qualité indispensables sur trois aspects : en raison des changements très rapides des besoins de la demande, du développement quantitatif continu, de l'augmentation des coûts de rénovation.
- La *qualité de l'environnement* - ou mieux la qualité contemporaine - jouera de plus en plus un rôle central lors d'une décision d'investissement. En particulier l'environnement bâti (architecture) et les conditions sonores influenceront fortement la demande. A cet égard, la Suisse a encore des avantages concurrentiels, même si les autres pays ont aussi intensifié les mesures de protection de l'environnement. A long terme, les conséquences complexes de l'effet de serre (les caprices du temps, la sécurité en cas

de neige, le gel permanent, les périodes de froid, l'altitude par rapport au niveau de la mer etc.) influenceront décisivement sur les préférences des régions de destination. Les dangers élevés résultant de la diminution de la couche d'ozone provoqueront vraisemblablement des reports de la demande des régions méditerranéennes vers les régions alpines.

- Le *prestige* relativement élevé de posséder une résidence secondaire en Suisse et notamment dans un lieu connu a marqué décisivement la demande en immeubles. Même s'il est admis que ce facteur perdra son importance, les lieux prestigieux conserveront encore la faveur des demandeurs étrangers.
- L'offre en matière de transport jouera toujours un rôle plus important. Parce que le développement des infrastructures de transports ne peut (doit) suivre l'augmentation du trafic, les surcharges iront croissantes en particulier sur les routes. La proximité géographique pour un grand potentiel de la demande, mais aussi l'équipement en moyens de transports publics seront toujours déterminants lors de la décision d'investir.

A ces facteurs de modification et d'augmentation de la demande s'opposent quelques *facteurs de ralentissement*. Il s'agit en particulier des perspectives de rendements modestes (en cas de résidences secondaires, il s'agit toutefois en général d'immeubles de prédilection), de coûts élevés d'exploitation, d'impôts et de contributions, de financement plus difficile que pour les résidences primaires, d'un renchérissement prévisible de la mobilité, des conditions en règle générale liées au morcellement de la propriété, de la densité normative (même sans Lex) et du scepticisme largement répandu dans la population à l'égard du tourisme des résidences secondaires.

En résumé, on peut en déduire qu'au niveau de l'offre, l'attrait des Alpes pour les investissements en résidences secondaires est à juste titre encore important, principalement pour des facteurs de localisation touristique et moins pour des motifs d'attrait financier. Il faut observer toutefois que des modifications environnementales pourraient conduire à un report des préférences de la Méditerranée vers les Alpes. Il faut relever que les régions méditerranéennes disposent de 40 millions environ de lits en résidences secondaires et qu'on trouve à divers endroits des taudis. Sur la base de ces réflexions et d'entretiens personnels avec un grand nombre d'autres experts du tourisme, ainsi que d'un sondage téléphonique auprès de trente présidents de communes et directeurs des offices du tourisme de communes touristiques suisses, Monsieur le professeur Müller a évalué les effets envisageables d'une libéralisation de l'acquisition de résidences secondaires par des étrangers de la manière suivante :

1. La demande en résidences secondaires sur les marchés relevant pour la Suisse (A, I, P-B, B, F, G-B, E) augmentera à nouveau si cette période positive de développement économique se maintient.
2. Les principaux facteurs d'attrait en faveur des résidences secondaires en Suisse tendent certes à être menacés à moyen terme; néanmoins leur importance à long terme pourra à nouveau augmenter suivant les modifications globales des facteurs environnementaux.
3. En cas d'abrogation de la Lex, il y a lieu de s'attendre au cours des deux à trois premières années à une pression renforcée de la demande (besoin de rattrapage) concernant surtout les cantons du Valais, de Vaud, du Tessin et des Grisons.
4. A moyen terme, l'augmentation de la demande étrangère en résidences secondaires ensuite d'une abrogation de la Lex F. est estimée à environ 20 - 40 % en comparaison des années 1991/ 1992. Il en résulterait des valeurs qui n'ont plus été atteintes depuis 1985. Les considérations à cet égard de Ch. Muggli (1991, p. 94) indiquent une augmentation un peu plus élevée.
5. Au niveau des marchés régionaux partiels, le problème provient moins d'une demande étrangère en résidences secondaires que d'une demande interne. C'est pourquoi des instruments non discriminatoires d'orientation de la construction des résidences secondaires doivent être mis en oeuvre de manière organisée et conséquente. Les instruments importants de l'aménagement du territoire, de la procédure d'autorisation et de la politique fiscale, notamment au niveau communal doivent être renforcés. Au niveau cantonal, la coordination régionale doit être assurée dans le cadre des plans directeurs.
6. Une abrogation de la Lex influera certes principalement sur la demande en résidences secondaires dans les lieux de vacances prestigieux. Si les instruments d'orientation de la construction des résidences secondaires dans les centres touristiques et dans les communes avoisinantes sont mis en oeuvre et aménagés de manière coordonnée, des mesures spéciales (modèle de saturation) sont superflues.
7. Il n'est pas nécessaire de faire une distinction entre étrangers selon qu'ils proviennent de l'Union Européenne ou d'autres pays. Les conséquences d'une libéralisation européenne ou mondiale ne sont guère différentes.
8. La Suisse est très fortement engagée au niveau international. Hormis les situations de nécessité, la propriété foncière ne peut être exclue de cet engagement - dès lors que les Suisses investissent également à l'étranger. Comme pour Ch. Muggli déjà (1991, p. 95), le mot-clé est la réciprocité.

La Commission a relevé que les opinions divergent sur l'évolution de la demande en résidences secondaires en cas d'abrogation des restrictions à l'acquisition par des

étrangers. Les spéculations oscillent entre un pronostic de non-augmentation et une demande étrangère annuelle de 3'000 à 7'000 résidences secondaires (M. Badilatti, in NZZ no 26 du 15 novembre 1993). La Commission peut cependant faire sienne l'appréciation de Monsieur le professeur Müller. Mais elle souhaite apporter les précisions et remarques suivantes :

Les affirmations relativement modérées quantitativement portent sur un intervalle de quelque dix ans. Il n'est pas possible de faire des pronostics à long terme. L'évolution des facteurs cruciaux pour l'évolution de la demande, notamment pour le développement économique dans les régions de sources, n'est guère prévisible. A long terme, des événements imprévisibles susceptibles d'infirmer les évaluations exposées ne peuvent être exclues. Les restrictions existantes en matière d'aménagement du territoire dans le secteur des résidences secondaires (comp. à cet égard chiffre 12.3) sont prises en considération dans les affirmations des experts. Mais il convient d'observer ici que ces réglementations peuvent aussi en tout temps être abrogées ou être suspendues. L'augmentation des résidences secondaires urbaines prendra une proportion comparativement moins importante, même si actuellement l'acquisition de résidences secondaires touristiques en Italie est à la mode. Ce besoin subsistera - également pour les villes suisses - seulement pour une petite couche de la population.

Finalement, il faut également observer qu'aucune affirmation sur l'évolution de la demande suisse n'a été faite, laquelle pourrait se révéler, quantitativement parlant, d'une bien plus grande importance même en cas d'accroissement très modéré. Selon un sondage à cet égard effectué dans les années 80, environ 30 % des ménages suisses manifestait à l'époque le besoin d'acquérir une résidence secondaire.

10.4 Résultat intermédiaire

Une éventuelle abrogation de la Lex peut à court - et - moyen terme causer une augmentation de la demande sur le marché des résidences secondaires. Des pronostics à long terme ne sont pas possibles. Des vagues ponctuelles d'accroissement vif de la demande ne peuvent jamais être exclues à long terme.

Les clarifications apportées par les experts entendus par la Commission et par les autres experts consultés concernant l'évolution de la demande en cas d'abrogation de la Lex montrent que des pronostics fiables et à long terme ne peuvent être faits. Cela ne résulte pas seulement d'une carence de fondements statistiques, mais surtout d'une impossibilité

de formuler des affirmations certaines sur l'évolution politique et économique à long terme en Suisse, en Europe et dans le monde en général. Des événements imprévisibles à l'intérieur du pays et à l'étranger peuvent, à l'avenir également, provoquer ponctuellement une augmentation inhabituellement forte de la demande. La Lex manquera comme moyen possible de réfréner une telle demande.

Toutefois l'on peut admettre avec un certain degré de certitude qu'une abrogation des restrictions faites aux étrangers conduira à une demande supplémentaire considérable sur le marché des résidences secondaires touristiques, alors que le besoin en logements et en immeubles commerciaux à des fins d'utilisation propre ou de placements de capitaux n'augmentera guère fortement à courte échéance. A moyen terme, il y a lieu de s'attendre à une augmentation de la demande étrangère en résidences secondaires estimée à quelque 20-40 % par rapport à la situation actuelle. Tandis que l'étude Muggli ne pronostiquait aucune augmentation de la demande en raison de perspectives alors économiquement mauvaises à court terme, on doit actuellement s'attendre à un développement plus important de la demande immédiatement après une éventuelle abrogation de la Lex, en raison de la modification de la situation économique. L'épuisement élevé des contingents de logements de vacances dans certains cantons touristiques au cours de ces dernières années est un indice à cet égard (comp. à ce propos chiffre 7.1).

11 Effets d'une pression accrue de la demande

Sous l'angle de l'aménagement du territoire et de la protection du paysage, la construction de résidences secondaires a atteint des proportions non désirées notamment dans les régions touristiques. Avec une abrogation de la Lex, le problème des résidences secondaires peut s'aggraver. L'expansion de la construction de résidences secondaires peut provoquer une augmentation des prix et conduire à une pénurie de résidences primaires. Sous l'angle de la politique économique, le tourisme des résidences secondaires est un facteur essentiel du tourisme étranger. Une abrogation des restrictions à l'acquisition pourrait provoquer des impulsions économiquement souhaitable. En l'état actuel des connaissances, l'abrogation de la Lex n'entraînera pas de nouveaux problèmes notables en ce qui concerne le blanchissage d'argent.

Les effets d'une demande incontrôlée en terrains sont complexes. Ils sont toutefois connus en raison des années de boom dans la construction des résidences secondaires. Les efforts du législateur en particulier dans les domaines de l'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement, de la nature et du paysage d'une part, en matière d'encouragement à la construction de logements, de droit du bail et - ainsi qu'en droit

foncier d'autre part, constituent des réponses à diverses exigences de notre société concernant le sol. Une analyse globale des conséquences d'une utilisation supplémentaire du sol aurait conduit non seulement à dépasser le mandat de la Commission, mais aussi requis des connaissances nouvelles. Aussi la Commission se devait-elle de mettre d'abord en évidence les conséquences principales d'une demande supplémentaire dans le secteur des résidences secondaires, afin que le débat sur d'éventuelles mesures de remplacement puisse être orienté sur ce problème et cet objectif.

11.1 Aménagement du territoire

Il existe actuellement environ 310'000 résidences secondaires en Suisse. Cela représente environ le 10 % de l'ensemble des logements, une proportion qui ascende jusqu'à 80 % dans certaines communes touristiques. Sous l'angle de l'aménagement du territoire, les résidences secondaires sont problématiques notamment en raison de leur intensité moindre d'utilisation. Elles compliquent une gestion rationnelle du sol.

L'aménagement du territoire veille surtout à une répartition du sol en fonction des divers modes d'affectation. Il vise un juste équilibre entre les différents intérêts d'affectation et doit tendre à restreindre la consommation de terrains à ce qui est indispensable. En raison de la rareté et de l'exiguïté du sol, toute affectation supplémentaire dans un domaine se fait nécessairement au détriment d'autres modes d'affectation. Concrètement un besoin accru en logements et en immeubles commerciaux conduit à une accélération de la consommation des réserves de terrains à bâtir, lorsque la demande ne peut être satisfaite au moyen d'un changement d'affectation ou d'une utilisation concentrée des surfaces constructibles existantes.

Quel rôle joue à cet égard la construction de résidences secondaires? Les renseignements sur les aspects quantitatifs ont été fournis par un sondage sur les bâtiments et les logements effectué simultanément au recensement de la population. Il résulte de la table ci-après que l'on trouve actuellement 310'000 résidences secondaires en Suisse. Ces dernières représentent un peu plus de 10 % de l'ensemble des logements, et ont été en majeure partie construites au cours des trente années écoulées.

Table 6

Aperçu de l'évolution des logements en Suisse (1960-1990)

	Etat des résidences principales	Changements moyens en %	Etat des résidences secondaires	Changements moyens en %
1960	1'540'400		59'600	
1970	2'075'689		131'219	
		19.63%		82.29%
1980	2'483'200		239'200	
		13.98%		29.60%
1990	2'830'353		310'000	

Source : Office fédéral des statistiques; ASPAN, résidences secondaires (données extraites du recensement populaire)

La répartition des résidences secondaires en Suisse est très différenciée. Environ 70 % se trouvent dans les cinq cantons touristiques, à savoir du Valais, des Grisons, du Tessin, de Berne et de Vaud. Elles y représentent une part proportionnellement élevée de la dotation totale en logements (p. ex. quelque 40 % dans les cantons du Valais et des Grisons). La table ci-dessous indique une répartition interne dans les cantons touristiques à nouveau très différente suivant les communes; dans des lieux touristiques comparables, l'importance de la construction des résidences secondaires est aussi très différente. Cela a été confirmé par le sondage effectué auprès des communes par l'Association suisse pour l'aménagement national (ASPAN; comp. à cet égard l'annexe 4).

Table 7 :

Aperçu sur les résidences secondaires dans certains lieux touristiques (1970-1980)

	1970		1980	
	En chiffres	En % de tous les logements	En chiffres	En % de tous les logements
Arosa	613	48.0%	1'247	57.6%
Grindelwald *	1'002	48.4%	1'688	55.7%
Laax	229	64.5%	1'198	81.8%
Saas-Fee	515	67.1%	1'023	76.9%
Engelberg *	1'159	62.1%	1'828	63.5%

* = résidences secondaires y c. les logements vacants

Source : ASPAN, résidences secondaires (Données tirées du recensement populaire)

La situation est un peu différente dans le domaine des résidences secondaires urbaines. En chiffres absolus (comp. aperçu ci-dessous), la proportion paraît peu relevante. Toutefois, on repère ici aussi une forte croissance. Une recherche d'André Odermatt en 1990 a établi que les "pied-à-terre" urbains se groupent autour des centres où ils apportent socio-culturellement des modifications considérables. La demande en résidences secondaires urbaines liée à des motifs professionnels, de formation ou de loisirs porte essentiellement sur des logements petits et très petits. Cela renforce la pression vers la conversion des logements familiaux en studios et conduit à un appauvrissement des autres infrastructures du quartier.

Tabelle 8:

Aperçu sur les résidences secondaires dans certaines villes suisses (1970-1980)

	1970		1980	
	En chiffres	En % de tous les logements	En chiffres	En % de tous les logements
Bâle	1'135	1.3%	2'575	2.8%
Berne	743	1.2%	2'035	2.9%
Genève	1'073	1.4%	7'072	8.0%
Lausanne	879	1,5%	2'176	3.4%
Zürich	1'325	0.8%	3'514	1.9%

Sources : Odermatt André; extrait de l'ASPAN, résidences secondaires (Données tirées du recensement populaire)

Au niveau de l'aménagement du territoire, les résidences secondaires peuvent causer divers problèmes. Elles nécessitent relativement beaucoup de terrains pour une intensité d'utilisation comparativement modérée et impliquent un développement des installations d'infrastructure et autres services de la part de la communauté pour des périodes de pointe. Hors-saison, les résidences secondaires inutilisées et fermées laissent l'impression d'un endroit déserté.

La construction de résidences secondaires accroît à bien des endroits la pression de délimiter de nouvelles zones à bâtir. Une telle extension de l'offre est toutefois juridiquement et matériellement limitée. La raréfaction des terrains à bâtir n'a pas pour seul effet de provoquer une augmentation du prix des terrains et des loyers. Bien plus, on risque que des immeubles affectés traditionnellement au logement ou au commerce par la

population locale ou celle d'un quartier soient utilisés à des fins touristiques ou comme résidences secondaires urbaines. Seules des mesures spéciales d'aménagement du territoire ou de politique sociale pourront préserver une partie de cette affectation traditionnelle (comp. à cet égard chiffre 12.3-12.5).

11.2 Protection de la nature, du paysage et de l'environnement

Une construction incontrôlée des résidences secondaires porte à bien des endroits atteinte au site. Le maintien de paysages intacts est capital pour le tourisme helvétique, qui est de ce fait remis en question.

Le développement touristique et la construction intensive qui en est le corrélat compromet la qualité de notre cadre de vie. Les années de boom dans la construction des résidences secondaires surtout ont porté des préjudices considérables et souvent irréversibles à la nature, au paysage et à l'environnement. Dans les domaines de la protection de l'air et des cours d'eaux, des mesures coûteuses d'assainissement ont été indispensables. La pression sur les régions peu ou pas touchées à ce jour s'accroît. En matière agricole, les terres cultivables ou les surfaces écologiques compensatoires s'amenuisent, voire sont totalement absorbées dans des zones à bâtir ou dans des installations d'infrastructures. Les résidences secondaires contribuent à aggraver sensiblement les problèmes de circulation : des voies de communication doivent être aménagées ou créées; des valeurs-limites de charges en matière de protection de l'environnement sont dépassées à bien des endroits. C'est précisément cette consommation du paysage qui a renforcé les revendications en vue d'abandonner la mentalité de croissance qui avait cours dans les milieux touristiques. La nécessité de maintenir et de reconstituer un paysage intact est actuellement un capital reconnu et important pour un pays ouvert au tourisme. Des limites sont clairement posées à tout nouvel équipement touristique. L'amélioration de la qualité des installations existantes est prioritaire.

11.3 Marché immobilier

Il n'y a pas lieu de s'attendre à une augmentation de la demande en immeubles destinés à une activité commerciale, industrielle, de services, ou affectés à la résidence primaires. Une augmentation du besoin en résidences secondaires peut toutefois rendre plus difficile l'accession à des résidences primaires pour la population locale.

Si le marché immobilier en général et le marché du logement en particulier étaient laissés aux aléas du marché, l'augmentation de la demande en surfaces bâties provoquerait le plus souvent des augmentations de prix, parce que des mesures d'aménagement du territoire ne peuvent augmenter l'offre que d'une manière restreinte. Alors que dans les domaines du commerce, de l'industrie et des services, il n'y a guère lieu de s'attendre à des problèmes car l'abrogation de la Lex ne va pas provoquer une augmentation marquante de la demande (comp. à cet 10.2), il ne faut pas exclure des difficultés dans le secteur de l'habitat. Une augmentation des prix en zone à bâtir et dans les immeubles déjà construits à la suite d'une demande supplémentaire en résidences secondaires accroît les coûts du logement - actuellement déjà inhabituellement élevés en Suisse par rapport au niveau international - aussi bien pour les propriétaires que pour les locataires. Aussi les efforts pour promouvoir l'accession à la propriété pour les personnes physiques sont-ils remis en question. Les modèles existants de financement et d'aides au financement perdent leur efficacité, si les collectivités ne mettent pas des moyens supplémentaires à disposition. Dans les régions où la demande en résidences secondaires est élevée, des acheteurs notablement plus aisés financièrement peuvent évincer la population locale. Cet effet d'éviction n'est pas seulement connu dans les régions typiquement touristiques mais aussi dans les agglomérations urbaines. Les résidences secondaires urbaines pour les loisirs et la détente jouent certes un rôle peu important. Avec les résidences secondaires pour pendulaires, le nombre de ces "pied-à-terre" est en hausse. Cette tendance se renforce par l'internationalisation de l'espace économique.

La demande étrangère sur le marché des résidences secondaires s'élève aujourd'hui déjà à un cinquième environ (comp. à cet égard le chiffre 7.1). L'abrogation de la Lex peut accroître cette proportion et provoquer une augmentation possible des prix. De ce fait, des protagonistes économiquement moins aisés peuvent être éliminés du marché des résidences secondaires, voire du marché des résidences primaires. La population suisse perd ainsi son statut encore actuellement privilégié. Le cercle des intéressés est toutefois étroitement circonscrits, car l'acquisition de résidences secondaires n'entre actuellement en considération que pour une très petite couche de la population.

11.4 Impulsions économiques

En cas d'abrogation de la Lex, il y a lieu de s'attendre à une revitalisation du marché immobilier surtout dans le secteur des résidences secondaires. Les impulsions économiquement souhaitables qui peuvent en résulter tendront à renforcer la place économique et à assurer des places de travail également dans les régions défavorisées.

Les résidences secondaires occupent une place très importante dans le tourisme. Dans certains cantons touristiques, les nuitées en résidences secondaires dépassent celles de l'hôtellerie traditionnelle de plus du double. Non seulement les nouvelles constructions, mais aussi l'exploitation à long terme des résidences secondaires constitue une partie considérable du volume des commandes pour l'économie locale et contribue à la stabilité des places de travail. Cela concerne surtout les résidences secondaires non seulement occupées par leurs propriétaires pour leurs vacances et les week-ends, mais qui sont en outre régulièrement louées à des tiers. Selon un sondage effectué en 1977/78 dans le canton du Valais, environ 62 % des résidences secondaires sont louées régulièrement. La part de logements mis à disposition exclusivement à des fins de vacances est toutefois beaucoup plus petite. Le taux d'occupation moyen d'un logement est de 68 jours environ par année. Un taux d'occupation des lits de 12 % correspond au taux extrapolé de 28 % dans l'hôtellerie. Malgré le mauvais taux d'occupation, l'étude indique pour le même laps de temps environ 6 millions de nuitées en résidences secondaires, ce qui correspond à 59 % de l'ensemble des nuitées. Toujours selon cette étude, l'exploitation des résidences secondaires procure au canton du Valais des recettes de l'ordre de 230 millions de fr., soit un apport économiquement appréciable. Un décompte global des rendements indique au contraire que la location de résidences secondaires est en moyenne déficitaire, ce qui n'exclut pas qu'un gain puisse être retiré pour des logements plus grands et bien situés.

Il y a lieu de s'attendre à ce que la revitalisation de la demande sur le marché immobilier génère des impulsions économiques. L'industrie du bâtiment devrait en profiter directement et indépendamment d'une répercussion d'une éventuelle extension du volume de la construction sur le commerce d'immeubles. Si la demande supplémentaire porte sur des nouvelles constructions, elle stimulera alors le secteur de la construction et les industries annexes. On devra créer non seulement des espaces pour l'habitat et les places de travail, mais de nouvelles infrastructures telles que des voies de communications, des installations de transports touristiques, le traitement des déchets et des eaux usées. Au reste, le volume de travail augmentera globalement dans la branche touristique, ce qui influencera positivement la situation de l'emploi et - des revenus.

Les deux représentants des professionnels de l'immobilier de la Suisse romande, MM. Gaston Albisser de Lausanne et André Guinnard de Verbier, auditionnés par la Commission, ont également relevé que l'on devait s'attendre à des impulsions économiquement positives. Ils n'escomptent toutefois qu'une stimulation modérée du marché immobilier en cas d'abrogation de la Lex. Il n'y a pas lieu de craindre un véritable boom : Premièrement, parce que la Suisse a perdu son attrait à divers égards. Deuxièmement, parce que beaucoup de communes et de cantons ont restreint la construction des résidences secondaires par des instruments de droit de la construction et de l'aménagement. Un besoin de rattrapage subsiste par contre pour l'entretien des constructions existantes. Au reste, les professionnels de l'immobilier soutiennent sans réserve l'abrogation de la Lex. Il n'y a aucune raison de craindre une éventuelle concurrence étrangère, car la branche est habituée à une situation concurrentielle et possède par rapport aux entreprises étrangères toujours l'avantage de connaître les spécificités juridiques et les particularités locales.

A côté de ces effets incontestés et bienvenus (précisément en cette période de récession), il convient de prêter une attention particulière sur le rapport étroit existant entre le développement des nuitées en résidences secondaires et celles dans l'hôtellerie. Il y a lieu d'observer que, face à l'explosion du marché dans les années soixante et septante, le nombre des nuitées dans les exploitations hôtelières a stagné malgré une progression de l'ensemble des nuitées. Les résidences secondaires et l'hôtellerie sont du moins dans les lieux de tourisme traditionnel manifestement en concurrence directe. Du fait de la rationalisation du travail dans l'hôtellerie, une stagnation des nuitées peut avec le temps avoir pour conséquence une diminution des places de travail : Cet aspect est important car les prestations de services de l'hôtellerie sont bien plus étendues et requièrent ainsi un travail plus intensif que celles des résidences secondaires. Il n'est pas possible toutefois de se prononcer définitivement sur l'influence des résidences secondaires sur la stagnation des nuitées dans l'hôtellerie.

11.5 Blanchissage d'argent

Les immeubles ne sont pas particulièrement attractifs pour le blanchissage d'argent. L'instrumentation de l'acquisition des biens-fonds et l'inscription correspondante au registre foncier compliquent le camouflage de l'origine de l'argent sale.

La Commission a en outre examiné si une abrogation de l'assujettissement au régime de l'autorisation pour des personnes à l'étranger faciliterait le blanchissage d'argent. Dans le processus de blanchissage d'argent, il convient de distinguer trois phases essentielles. Dans une première phase, les fonds provenant d'activités délictueuses, notamment du trafic de la drogue, doivent être placés, à savoir être injectés dans les circuits financiers. A cet égard, les entreprises légales de camouflages, comme les boutiques, les restaurants ou les jeux de casinos où des montants élevés sont payés comptant, jouent un rôle important. Ensuite intervient le jeu de brouillage où les fonds sont transférés éventuellement par virement sur les marchés financiers internationaux, et ainsi l'origine délictueuse en est effacée. Dans la dernière phase, les fonds blanchis retournent dans la sphère directe de l'auteur pour être investis. L'investissement peut être le stade final du blanchissage dans la mesure où il est investi dans un placement légal par le biais d'une infraction.

Les immeubles jouent un rôle seulement pour la troisième phase d'intégration et d'investissement; ils entrent en considération comme objet de placement. Mais ils ne présentent aucun attrait spécifique, même en cas d'abrogation de la Lex, l'acquisition d'immeubles est soumise à diverses exigences de forme. Le concours d'un officier public est indispensable. Il est soumis à un devoir d'identification selon l'article 305 ter, 1er alinéa, du code pénal suisse, lorsqu'il agit professionnellement en qualité gestionnaire de fortune ou contribue au transfert de biens étrangers. A cela s'ajoute que le transfert du prix d'achat intervient en règle générale par l'intermédiaire d'une banque. Celle-ci est, sur la base de la même norme, tenue de vérifier la provenance des fonds et la titularité économique. Elle se rendrait punissable si elle renonçait à cette vérification. Par contre si un acquéreur étranger, questionné par le notaire sur le mode et la manière de payer, déclarait payer comptant, il se rendrait suspect et devrait s'attendre à une dénonciation. Toutefois, il convient de relever que les recherches peuvent être notablement plus difficiles, lorsque l'immeuble n'est pas acquis directement en nom propre, mais par le simple biais d'une personne morale aisément anonymisable.

Le problème se pose un peu différemment lorsque le capital doit être investi dans un établissement stable, dont l'acquisition sera considérablement facilitée par la suppression de l'assujettissement au régime de l'autorisation en vigueur. En cas de reprise par achat d'actions, les investisseurs échappent à l'examen approfondi des conditions de financement et le devoir d'identifier selon l'article 305ter, 1er alinéa, CPS n'existe pas dans chaque cas. Ici une solution générale doit être trouvée, qui garantisse l'identification et la transparence en matière financière indépendamment de savoir si en cas d'acquisition de parts d'entreprises des immeubles sont également touchés. Les normes

correspondantes de l'avant-projet de loi sur le blanchissage d'argent ont été déjà soumises à la procédure de consultation; ledit avant-projet est actuellement remanié par l'administration fédérale.

11.6 Résultat intermédiaire

En cas d'abrogation de la Lex, la demande supplémentaire en résidences secondaires - à laquelle on peut s'attendre - produira des impulsions économiquement souhaitées. Elle peut toutefois rendre plus difficile l'occupation rationnelle du territoire et porter atteinte au paysage. Aussi faut-il tendre à un développement ordonné dans la construction des résidences secondaires.

La demande supplémentaire sur le marché des résidences secondaires conduit à une consommation accélérée de terrains à bâtir, provoque des agrandissements de zones à bâtir et exige de la communauté des investissements élevés en infrastructures d'installations. Si l'accroissement du secteur des résidences secondaires ne pouvait plus être tenu sous contrôle, des mesures déjà prises en matière de protection de l'environnement et du paysage seraient d'emblée remises en question, ou de nouvelles mesures de protection seraient nécessaires. Les résidences secondaires peuvent déclencher une augmentation des coûts du logement pour la population locale et faire disparaître les affectations existantes.

Nonobstant ces conséquences non désirées surtout sur le plan écologique et de l'aménagement du territoire, toute demande supplémentaire provoque néanmoins des impulsions économiques sur le marché immobilier. Les résidences secondaires peuvent certes concurrencer l'hôtellerie traditionnelle, mais représentent dans les endroits typiquement touristiques un apport économique indépendant à ne pas sous-estimer. En l'état des connaissances actuelles, il n'y a pas lieu de s'attendre à de nouveaux problèmes en cas d'abrogation de la Lex dans le cadre du blanchissage d'argent.

IV Mesures de remplacement

12 Appréciation sur des mesures de remplacement possibles

Il existe une série de possibilités d'orienter la construction des résidences secondaires afin d'affaiblir les effets indésirables d'une augmentation de la demande ensuite d'une abrogation de la Lex. Toutefois, il n'y a pas de mesure absolument efficace. On trouve en premier lieu les mesures d'aménagement du territoire telles que les quotas de résidences et les règles concernant les surfaces minimales, qui ont déjà fait leurs preuves. Le contingentement et des charges fiscales plus élevées sur les résidences secondaires sont des instruments d'orientation entrant en ligne de compte. Pour des motifs juridiques et politiques, la Commission n'est pas favorable à d'autres mesures telles que la cantonalisation de la Lex, l'introduction d'une clause de sauvegarde, l'aggravation des conditions en matière de crédits ou des prescriptions de droit foncier. L'introduction d'une statistique foncière efficace est une base indispensable à la planification des mesures de remplacement.

Les recherches de la Commission indiquent que l'abrogation des restrictions fédérales à l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger peut provoquer une augmentation de la demande en construction de résidences secondaires, qui peut avoir un effet économiquement stimulant d'une part et produire des conséquences non désirées d'autre part. Les réflexions, qui suivent, porteront dès lors sur la manière dont il sera possible de parer aux effets négatifs. Les mesures de remplacement possibles sont d'abord exposées, puis examinées en fonction de leur efficacité et de leur praticabilité.

S'agissant de la réglementation des résidences secondaires déjà introduite dans les cantons et les communes, la Commission a chargé l'Association suisse pour l'aménagement national (ASPAN) d'une recherche fondée sur le questionnaire suivant : Quelle est la réglementation connue actuellement pour restreindre la construction des résidences secondaires? Quel était le motif à l'appui de l'introduction des mesures correspondantes et qu'en est-il de la propagation et de l'aptitude pratique des règles introduites? Sur la base d'un sondage auprès de 20 communes environ et de réflexions propres, l'ASPAN a présenté et évalué un grand nombre de mesures. Les résultats de l'étude ont été exposés oralement devant la Commission et dans un rapport écrit figurant en annexe 4.

12.1 Cantonalisation de la Lex

Une délégation aux cantons de la compétence de la Confédération pour restreindre l'acquisition d'immeuble par des personnes à l'étranger et pour prendre des mesures, comme celle prévue dans l'actuelle Lex, est problématique au regard du droit constitutionnel et conduit à des inégalités de traitement à l'intérieur de la Suisse. La contradiction avec le droit de l'UE subsisterait.

La Commission s'est posé la question de savoir si les cantons pouvaient introduire des restrictions à l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger sur leurs territoires après une éventuelle abrogation de la législation fédérale; autrement dit si une fédéralisation de la Lex était possible. Il s'agirait en premier lieu de restreindre l'acquisition des résidences secondaires. De telles restrictions de droit cantonal enfreindraient toutefois aussi l'interdiction des mesures discriminatoires du droit de l'UE. Une telle solution serait problématique au regard du droit constitutionnel. La loi fédérale en vigueur est principalement fondée sur une compétence législative de la Confédération en matière de droit privé (art. 64, 2ème al., CST) et sur la compétence générale de la Confédération en matière d'affaires étrangères. Ce fondement sur l'article 64, 2e alinéa, CST fut dès l'origine controversé (comp. à ce propos l'aperçu figurant dans la prise de position de M. le professeur H. Hausheer, en annexe 5). La Commission est de l'avis qu'une délégation de la compétence de la Confédération en matière de droit privé aux cantons n'est pas compatible avec la conception, suivant laquelle l'ensemble du droit privé doit être codifié en tant que droit fédéral. Une délégation aux cantons est contraire à l'idée de l'unité du droit civil de la Confédération. Il semble aussi problématique de transférer aux cantons une partie de la compétence générale de la Confédération dans le domaine des affaires étrangères.

12.2 Clauses de sauvegarde

La Commission considère qu'une clause de sauvegarde liée à certains biens n'est pas urgente. Les aliénations non désirées de biens d'importance nationale à des personnes à l'étranger peuvent si nécessaire être évitées par des mesures d'aménagement du territoire.

Pour des motifs historiques et culturels importants, certains biens peuvent constituer des symboles nationaux. Pour éviter, par exemple, que le Grütli, le Cervin ou d'autres immeubles et paysages importants sur le plan émotionnel passent en mains étrangères,

l'acquisition de certains immeubles par des personnes à l'étranger pourrait être prohibée. Un acte législatif de la Confédération pourrait comporter une liste de tels immeubles ou une description générale des sites, des lieux historiques et des monuments naturels ou culturels d'importance nationale. Une énumération pourrait avoir l'avantage de la clarté et de la simplicité, alors qu'une clause générale favoriserait une plus grande flexibilité et une plus juste adéquation. La Lex von Moos renforcée en 1971 comportait déjà une norme de ce type : cet arrêté fédéral prévoyait un motif de refuser à une personne à l'étranger l'autorisation d'acquérir lorsque l'immeuble se situait dans un paysage d'importance nationale au sens de la législation sur la protection de la nature et du patrimoine.

La Commission estime toutefois le danger d'un tel "bradage du sol national" dérisoire. Très souvent de tels immeubles sont en mains de collectivités publiques conscientes de leur responsabilité culturelle. Si des propriétaires envisageaient l'aliénation de tels immeubles revêtant un intérêt public, la collectivité pourrait se voir attribuer un droit d'exproprier par des mesures de protection ou par l'aménagement d'une zone protégée.

Les conventions internationales peuvent comporter des clauses de sauvegarde d'une toute autre catégorie. On mentionnera par exemple la clause de sauvegarde de l'Accord-EEE qui autorise un Etat-membre à édicter des mesures de protection lorsque ledit Accord entraîne sectoriellement ou régionalement de sérieuses difficultés économiques, sociétales et écologiques (FF 1992 IV 485 et 582s.). De telles clauses de sauvegarde n'ont pas d'importance dans la situation actuelle; elles entrent en discussion surtout lors d'éventuelles négociations de la Suisse avec d'autres Etats ou d'autres communautés d'Etats.

12.3 Mesures d'aménagement du territoire pour le maintien des résidences primaires

Dans le domaine de l'aménagement du territoire, il existe une palette de réglementations concernant les résidences secondaires. Les quotas de résidences primaires et secondaires surtout et les prescriptions sur les surfaces minimales ont fait leur preuve en matière de construction de logements. Elles peuvent favoriser une offre suffisante en résidences primaires pour la population autochtone et limiter au contraire seulement indirectement la construction des résidences secondaires.

Dans les régions attractives pour le tourisme, la demande en résidences secondaires peut conduire à des augmentations considérables des prix des terrains. L'affectation des

surfaces habitables existantes à des résidences secondaires et la construction nouvelle de tels logements se révèlent souvent une affaire plus lucrative que le maintien et l'édification de résidences primaires. A cet égard, des problèmes se sont élevés pour fournir à la population locale non seulement des terrains constructibles à des fins d'utilisation propre, mais aussi des immeubles locatifs servant à l'habitation durable. Des mesures d'aménagement du territoire telles que les quotas de résidences principales et secondaires ou des prescriptions minimales de surfaces de plancher habitable agissent sur la pénurie et le renchérissement correspondant de l'offre en résidences primaires. Elles obligent le maître de l'ouvrage aussi bien pour les nouvelles constructions que pour la conversion des résidences primaires en résidences secondaires à respecter les quotas de résidences primaires fixés dans les plans d'affectation communaux. Comparativement ces mesures sont très répandues dans les communes touristiques suisses et ont fait leur preuve dans la mesure où le problème du logement pour la population autochtone des communes concernées a pu être désamorcé. Une proportion trop importante de résidences primaires peut toutefois conduire à une offre excessive en surfaces habitables pour la population autochtone et mettre en question la rentabilité de la construction de logements. Il n'est dès lors pas étonnant que diverses communes débattent de la réduction, voire de la suppression des quotas de résidences primaires. On a aussi fait valoir sporadiquement que les mesures de promotion des résidences primaires avaient conduit à ce que systématiquement les logements les moins attrayants (situation au nord, rez-de-chaussée, sur le versant pentu) auraient été offerts en tant que résidences primaires, ce qui pouvait occasionner des difficultés d'exécution lors de changement de domicile ou de locataire.

La construction des résidences secondaires n'est toutefois qu'indirectement restreinte par ces mesures. Lorsqu'il ne subsiste plus de besoin en résidences primaires - du moins dans les communes avec une promotion orientée en résidences secondaires touristiques - ou lorsque la demande s'épuise éventuellement ensuite de la stagnation de la population, les réglementations correspondantes se révèlent alors inutiles car elles provoquent une hausse non désirée de la proportion des résidences primaires vacantes.

Les mesures incitatives, comme les systèmes de bonus / - de malus ou des contributions de remplacement, ont moins fait leur preuve et sont partant moins répandues. Les fondements en vigueur de la planification locale peuvent être encore un peu remis en question dans les cas où pour les superstructures et une affectation désirée, une utilisation supérieure est autorisée; ou en cas d'affectations non désirées, l'utilisation permise d'un immeuble ne saurait être épuisée ou alors une contribution doit être

acquittée comme "punition". La construction des résidences secondaires est à peine ralentie par ce biais.

12.4 Contingentement des résidences secondaires

Les réglementations sur les contingents restreignent directement et quantitativement la construction des résidences secondaires. En l'absence d'une expérience plus importante, leur praticabilité ne peut encore être appréciée définitivement.

Quelques communes ont - par un contingentement similaire à celui de la Lex - restreint quantitativement le nombre des résidences secondaires. La surface brute de pallier est fixée pour l'ensemble du territoire communal et est disponible pour une durée déterminée en matière de résidences secondaires. Cette proportion peut être modifiée périodiquement et elle peut aussi être fixée différemment selon les diverses zones à bâtir. Les modalités de fixation et d'octroi du contingent doivent être réglées par des prescriptions relevant du droit de l'aménagement ou de la construction. Afin qu'une telle réglementation soit compatible avec le droit fédéral, elle nécessite un fondement législatif et une harmonisation avec les normes de droit constitutionnel en matière d'aménagement du territoire. En règle générale, un recensement des zones à bâtir et de l'état des résidences secondaires ainsi qu'un concept de développement (touristique) sont en outre matériellement nécessaires.

Le contingentement des résidences secondaires remonte à une époque récente. Il n'est pas encore possible de dire s'il a fait ses preuves. Mais il est évident que le système du contingentement correctement institué représente un instrument d'orientation directement opérationnel et non discriminatoire en matière de construction de résidences secondaires.

12.5 Mesures de politique du logement et de politique foncière

Les mesures de politique du logement et foncière servent à la promotion de la propriété et à l'abaissement des taux des loyers. Elles n'influent pas directement sur la construction des résidences secondaires.

La construction de logements pour la population locale est soutenue par la Confédération dans le cadre de la loi du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accèsion à la propriété de logements, ainsi que par certains cantons et quelques

communes. Les subventions correspondantes sont souvent demandées dans des communes à forte proportion de résidences secondaires. Des zones à bâtir sont délimitées à cet effet en faveur de la population locale surtout dans le canton du Tessin, où les communes disposent d'un droit d'acquérir de tels terrains. Les immeubles acquis de cette manière doivent à leur tour toutefois être aliénés à des autochtones qui veulent construire ou à un superficiaire. Semblablement aux mesures d'aménagement du territoire (comp. chiffre 12.3), les réglementations introduites ici permettent de fournir à la population locale des surfaces d'habitation à des prix abordables. Mais la construction des résidences secondaires n'est pas limitée pour autant.

Il en va de même pour une série d'autres mesures de politique foncière, comme le droit de préemption du locataire, le droit de préemption communal ou la publication des prix et le délai de blocage en cas d'aliénation d'immeubles : elles permettent une diffusion plus large de la propriété d'habitations et servent à combattre la spéculation. Mais elles ne peuvent en rien contribuer à résoudre directement la problématique des résidences secondaires.

L'abrogation de la Lex ne nécessite aucune modification des mesures existantes en matière de promotion de la construction de logements. Concernant d'autres instruments de droit foncier (droit de préemption des communes et des locataires, publication des prix, délai de blocage), un débat politique a eu lieu, il n'y a pas si longtemps, à propos des mesures urgentes édictées par la Confédération en matière de droit foncier. Ces mesures furent en majorité repoussées; elles n'ont dès lors pas été poursuivies par les autorités fédérales. De l'avis de la Commission, un nouveau débat n'aurait pas de sens en ce moment.

12.6 La statistique foncière

Une statistique foncière efficiente, comprenant aussi la part de propriété en mains étrangères et l'évolution des prix, est fondamentale pour une décision future de politique foncière.

La Commission a dû constater une carence de chiffres fiables pour déterminer la part de propriété foncière suisse en mains étrangères (comp. chiffre 7.1). Cette constatation n'est pas seulement valable pour la Lex, mais aussi pour toutes les données concernant le sol. Le conseiller national Ruffy l'avait déjà relevé dans une motion du 9 octobre 1986, dans laquelle il demandait au Conseil fédéral d'introduire un système fiable de recensement des

données concernant le sol. Le Conseil fédéral fut d'accord avec la motion; le Parlement a transmis l'intervention. Sous la direction de l'Office fédéral de la statistique, un système d'informations concernant le sol est en cours d'élaboration. Il est fondé sur trois piliers : la statistique des superficies doit fournir des informations sur l'utilisation effective du sol, la statistique des prix doit renseigner sur les transferts, et la statistique de la propriété doit recenser la répartition de la propriété foncière selon les catégories de propriétaires. Alors que la statistique des superficies est déjà recensée, les deux autres recensements existent seulement sous la forme de concepts rudimentaires. La décision de principe du Conseil fédéral sur leur introduction est encore en suspens. Les catalogues de données prévus comportent aussi des informations sur la nationalité et le domicile du propriétaire. Avec l'introduction du traitement électronique des données dans la tenue des registres fonciers - comp. à cet égard la Nouvelle figurant à l'article 949a CCS - le recensement des données peut en être grandement facilité. Une certaine transparence sur le marché foncier est assurée par l'article 970a CCS introduisant un devoir de publier les transferts.

La Commission considère une statistique efficiente du sol importante pour deux motifs : D'abord, il s'agit de contrôler le succès des mesures de remplacement introduites en cas d'abrogation de la Lex. En outre des données fiables sur la situation et l'évolution de la part de sol helvétique en mains étrangères sont politiquement indispensables, afin que l'on puisse à l'avenir disposer de données claires pour se prononcer sur d'autres mesures éventuelles. Les efforts entrepris jusqu'à aujourd'hui dans ce domaine doivent être intensifiés.

12.7 Contributions de droit public sur les résidences secondaires

Le droit fiscal et des contributions comporte diverses possibilités pour diminuer l'attrait des résidences secondaires. La charge fiscale doit être toutefois suffisamment élevée pour que la mesure produise véritablement son effet d'orientation. De simples augmentations des émoluments n'ont guère d'effet. Un effet d'orientation peut par contre découler d'un impôt grevant les résidences secondaires.

Des mesures fiscales visant à une meilleure utilisation et à une diminution de l'attrait des résidences secondaires peuvent déclencher certains effets d'orientation. La Commission n'était toutefois pas fondée à poursuivre des recherches approfondies dans le domaine des contributions de droit public, pour deux raisons: le traitement des résidences secondaires et de leurs propriétaires est connu en droit des contributions. Les résidences secondaires sont en principe assimilées aux autres immeubles. En outre, il existe deux

études complètes à cet égard: Un avis de droit sur les contributions admissibles dans le cadre des résidences secondaires de 1977 (avis de droit Höhn) et le rapport de la Commission d'experts chargée de l'examen du recours au droit fiscal à des fins de politique du logement et de politique foncière (Commission Locher; comp. les données précises figurant dans la documentation). Le 16 novembre 1994, le Conseil fédéral a pris connaissance de ce dernier rapport qu'il a communiqué avec ses recommandations aux directeurs des finances cantonaux pour prise de position. Il recommanda notamment aux cantons d'introduire un impôt sur les résidences secondaires.

L'imposition des résidences secondaires, telle qu'elle est en règle générale discutée aujourd'hui, est un impôt immobilier. Il est perçu sur tous les logements qui ne sont pas occupés par la population locale. L'impôt immobilier sur les résidences primaires se distingue essentiellement en ceci que la base de l'imposition n'est pas la valeur officielle, mais la valeur vénale. A cet égard, le taux d'imposition sur les résidences secondaires devrait être notablement plus élevé que celui des résidences primaires. La commission Locher avait même recommandé de ne percevoir l'impôt immobilier que sur les résidences secondaires. Le tarif fiscal pourrait être gradué selon la dimension de la surface habitable occupée de sorte que la charge augmente suivant la grandeur du logement. A l'inverse, le taux pourrait être corrigé à la baisse en fonction de la durée d'occupation. Un tel impôt cause au propriétaire d'une résidence secondaire des frais fixes supplémentaires, qui peuvent provoquer une incitation à la location. Il y a lieu de relever la large efficacité de l'imposition des résidences secondaires. Elle englobe aussi bien les régions urbaines que rurales. Elle peut non seulement restreindre la construction des résidences secondaires, mais aussi contribuer à une meilleure utilisation; la décision de louer le logement comme une résidence primaire en est confortée. De ce fait, l'imposition des résidences secondaires peut contribuer à l'efficacité des quotas de résidences en tant que moyens d'aménagement du territoire. Selon la Commission, l'imposition des résidences secondaires peut avoir un effet considérable et être politiquement bien acceptée si on détermine clairement à quel but les recettes seront affectées. On pourrait envisager par exemple des dépenses en divers types d'infrastructures (transports, approvisionnement en eau et en énergie, et traitement de déchets et des eaux usées), des avantages en faveur des moyens de transports publics et l'édification des résidences primaires à des prix avantageux pour la population locale.

Les autres mesures possibles en matière d'impôts ou de contributions, comme par exemple une augmentation du taux fiscal en cas d'imposition de la fortune immobilière, un prélèvement de diverses taxes causales pour des installations d'approvisionnement et d'élimination, ou une hausse des taxes sur les cours et les sports ne constituent, de l'avis

de la Commission, pas une solution aux problèmes soulevés. Les charges supplémentaires possibles seraient inaptes à produire l'effet essentiel d'orientation.

12.8 Restrictions des crédits

Des taux hypothécaires plus élevés lors de l'octroi de crédits pour des résidences secondaires ont un effet notable d'orientation. Il n'est toutefois pas indiqué d'édicter des prescriptions étatiques à cet effet.

Le financement des résidences secondaires par la majorité des instituts de crédits suisses est actuellement déjà soumis à des conditions moins favorables que pour les autres constructions de logements : le plus souvent le taux d'intérêt est supérieur d'un 1/4 voire d'une 1/2 % et une deuxième hypothèque n'est guère accordée. Ces conditions de financement plus difficiles peuvent être instituées comme moyen d'orientation, même s'il y a lieu de considérer que le rendement n'est pas un élément prioritaire lors de l'achat d'une résidence secondaire. Il n'y a toutefois guère de possibilité d'action étatique : les conditions des crédits sont fixées par les banques non pas pour agir sur la construction des résidences secondaires, mais selon d'autres critères. Les prescriptions étatiques dans ce domaine ne sont pas indiquées parce que le financement des investissements relève en principe de notre économie privée. En 1960 déjà, le Conseil fédéral avait certes salué un Gentlemen's Agreement entre organisations de crédits dans ce domaine, tout en relevant qu'il s'agissait d'une mesure d'entraide privée non contraignante en l'absence de fondement légal (FF 1960 II 1254 et 1259).

12.9 Mesures pour intensifier l'utilisation des résidences secondaires

La mise sur pied d'offices publics et/ ou privés d'informations et de réservations encourage une meilleure exploitation des résidences secondaires. Les offices du tourisme sont à cet égard compétents.

Par la mise sur pied de systèmes de renseignements et de réservations, qui assurent ou du moins facilitent la location de propriétés à louer, le taux d'occupation des résidences secondaires augmente. Selon deux études dans les communes valaisannes, il existe de grandes différences dans le traitement de la location. La proportion de la location effectuée par un bureau de location, une organisation de voyages ou un office du tourisme oscille entre 8 et 60 %. Si des cantons, communes, associations de transports

ou même des privés organisent davantage de services d'informations et de réservations, la demande étrangère en sera aussi bénéficiaire.

12.10 Droit de nécessité

Des mesures relevant du droit de nécessité sont en tout temps possibles au niveau fédéral en cas de mise en danger accrue d'intérêts nationaux. Les cantons devraient par contre s'opposer à des développements régionaux et locaux préjudiciables par la voie de la législation ordinaire.

Pour être exhaustif, il faut relever que les instruments de droit constitutionnel envisagés - à commencer par un arrêté fédéral urgent jusqu'au droit de nécessité réglementaire de police - autorisent les autorités de la Confédération à prendre, dans les situations particulières, des mesures par une voie plus rapide que celle de la législation ordinaire, lorsque la demande étrangère en immeubles pourrait à l'encontre de toute attente conduire à des problèmes d'ordre national. Mais les cantons devront réagir aux erreurs dans leurs développements régionaux et locaux. Comme le recours au droit de nécessité de la Confédération n'est possible qu'en cas d'urgence matérielle et temporaire pour toute la Suisse, des problèmes locaux ne peuvent guère être résolus par cette voie. Les cantons sont par conséquent tenus d'adapter leur législation à ce sujet.

12.11 Résultat intermédiaire

L'aménagement du territoire dispose des principaux moyens pour restreindre la construction des résidences secondaires. Mais l'imposition des résidences secondaires et leur contingentement constituent aussi des instruments d'orientation. Une appréciation sur la manière et le lieu où des mesures de remplacement doivent être introduites implique une statistique foncière efficiente. La Suisse n'en dispose pas actuellement.

Diverses mesures permettent en principe de gérer et de contrôler la construction des résidences secondaires, sans se fonder sur le critère de la nationalité. Les recherches de la Commission ont montré qu'il existe des possibilités de réglementation surtout dans les domaines du droit de la construction et de l'aménagement du territoire. Au niveau communal, des quotas de résidences et des prescriptions sur les dimensions minimales en matière de construction de logements peuvent pallier les effets non désirés d'une construction excessive de résidences secondaires; le contingentement est un instrument direct d'orientation. L'introduction d'un impôt cantonal sur les résidences secondaires

préconisée par les experts fiscaux peut être institué en moyen supplémentaire d'orientation. Par la mise sur pied de systèmes de renseignements et de réservations, les organisations touristiques peuvent contribuer à intensifier l'exploitation des résidences secondaires. Les banques peuvent agir par des restrictions de crédits sur le marché des résidences secondaires. La Commission n'est pas favorable à des prescriptions étatiques à cet égard, ni à une cantonalisation de la Lex, ni à l'introduction d'une clause de sauvegarde pour certains biens. A une majorité importante, la Commission a estimé qu'il n'est pas non plus indiqué de réexaminer des mesures d'aménagement du territoire déjà intensivement débattues dans le passé (droit de préemption pour les communes et pour le locataire, devoir de publication, délai de blocage).

13 Mise en oeuvre des mesures de remplacement

Le problème des résidences secondaires peut s'aggraver en cas d'abrogation de la Lex, ainsi qu'on l'a exposé précédemment. Afin d'assurer un développement ordonné à cet égard, l'on dispose avant tout - à côté de l'imposition des résidences secondaires - des instruments relevant du droit de la construction et de l'aménagement du territoire, dont la mise en oeuvre correcte nécessite toutefois préalablement une législation cantonale différenciée et une amélioration de la documentation sur la statistique foncière. La Commission n'a pas été chargée de remettre des travaux législatifs préparatoires à l'appui de ces mesures et encore moins d'esquisser une réglementation détaillée. Mais elle a soumis des réflexions sur les mesures et sur le niveau - Confédération, canton, commune - qu'elles devraient concerner et a esquissé des options pour le cas d'une abrogation de la Lex. Celles-ci sont exposées ci-après.

13.1 Compétence pour édicter des mesures de remplacement

De l'avis de la Commission, la compétence pour introduire des mesures de remplacement en matière de construction des résidences secondaires doit - suivant l'ordre général des compétences découlant de la Constitution - relever en premier lieu des communes et des cantons. Ils sont concernés le plus directement par les effets négatifs possibles de la construction des résidences secondaires, et ils doivent pouvoir aménager en principe eux-mêmes leur environnement, et être en mesure d'apprécier au mieux l'adéquation locale d'une mesure de remplacement. Beaucoup de communes sont actuellement conscientes de leur responsabilité quant à la préservation du paysage, et les communes touristiques ont précisément un intérêt à un développement ordonné de la construction des résidences

secondaires. Cependant des prescriptions communales ne suffisent pas dans tous les cas. Les cantons sont dès lors tenus de réexaminer leurs instruments juridiques.

Certains conflits quant à l'utilisation du sol doivent être décidés aussi au niveau cantonal. Lors de l'élaboration des concepts de développement et dans le cadre des plans directeurs, les intérêts économiques et touristiques à un plus ample développement de la construction de l'habitat et des voies de communication doivent être harmonisés avec les objectifs de la protection de l'environnement et du paysage. Les instruments juridiques et de la planification nécessaires à cet effet existent déjà et ont déjà diversement fait leurs preuves.

Les expériences faites jusqu'à aujourd'hui et une appréciation réaliste de l'évolution future ne permettent pas d'ignorer toutefois que certains lieux n'ont pas la sensibilité nécessaire et qu'il leur manque la volonté d'agir pour maîtriser le problème des résidences secondaires. Dans de telles situations, la Confédération doit contribuer sur la base de sa responsabilité de droit constitutionnel à garantir une occupation rationnelle de notre territoire. Il ne s'agit toutefois pas d'introduire les mesures indispensables sur les territoires concernés à la place des cantons et communes compétentes. La Confédération doit tout au plus prévoir des procédures destinées à garantir que les cantons et communes accordent l'attention nécessaire à la construction des résidences secondaires. La législation fédérale doit produire des impulsions à cet égard et favoriser certains contrôles de la Confédération. Autrement dit, il appartient à la Commission d'institutionnaliser un dialogue sur les mesures de remplacement nécessaires et de prévoir certains mécanismes pour parer à des développements erronés. Lors de l'édiction de telles réglementations, il y a lieu de veiller en particulier à un échéancier correct dans l'optique de l'abrogation de la Lex. Celle-ci ne devrait pas être abrogée avant que les instruments juridiques pour introduire des mesures de remplacement soient à disposition.

13.2 Responsabilité communale et cantonale

Les cantons et les communes sont déjà, sur la base de leurs compétences en matière de droit de la construction et de l'aménagement, habilités à parer aux effets non désirés en matière de construction des résidences secondaires. Dans ce but, elles disposent d'une série de mesures telles que les quotas de résidences, le contingentement des résidences secondaires ou une politique foncière communale active. Dans les cantons avec une proportion élevée de résidences secondaires, il reste la possibilité d'introduire un impôt

sur de telles résidences. Toutefois les bases légales doivent encore être partiellement créées.

13.3 Prescriptions-cadres à édicter au niveau fédéral

S'il faut une garantie que les cantons et les communes introduisent ou maintiennent des mesures de remplacement, la Confédération doit édicter certaines prescriptions-cadres en raison de sa responsabilité en matière d'aménagement du territoire et de protection de la nature et du paysage, aussi bien au niveau de la politique régionale que touristique. Cela peut se faire dans la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) et de l'ordonnance corrélative.

Le devoir de planifier des cantons en matière de construction des résidences secondaires peut être ancré dans *les buts et principes de la planification*. Ces derniers sont contraignants pour les autorités législatives et d'application du droit. Les principes de la planification sont justiciables et directement applicables à toute pesée des intérêts en matière d'aménagement du territoire. Une révision correspondante de la loi sur l'aménagement du territoire peut comme telle déjà accroître la sensibilité des cantons et des communes au problème de la construction des résidences secondaires. Sous un autre angle, de tels principes de la planification nécessitent une mise en oeuvre, par la modification préalable des plans des zones et l'édition de plans d'affectation particuliers. Des effets ne peuvent être dès lors attendus qu'à long terme.

Par un complètement des *prescriptions sur les zones à bâtir* fédérales, on peut créer un ordre juridique obligatoire pour toutes les régions concernées par la construction des résidences secondaires. Cela devrait suffire moyennant une obligation faite par la Confédération aux cantons d'édicter des normes particulières dans le domaine des résidences secondaires. La délimitation des territoires correspondants peut être établie dans le plan directeur cantonal ou dans une procédure particulière de planification cantonale. La réglementation correspondante ne doit pas restreindre sans nécessité l'autonomie des cantons et des communes.

Le droit actuel oblige déjà les cantons à exposer dans le *plan directeur* leurs objectifs en matière de développement de l'urbanisation. Les cantons remplissent ce devoir sous diverses formes et manières. Par un complètement des prescriptions de droit fédéral sur le plan directeur, les cantons peuvent être obligés de formuler leurs conceptions sur l'évolution de la construction des résidences secondaires dans leur plan directeur. Ils

peuvent dès lors - au préalable - être tenus de présenter dans le cadre du plan directeur des recensements sur la situation et des concepts de développement. Si le canton ne remplit pas ses obligations, la Confédération devrait refuser l'approbation du plan directeur ou exiger les compléments correspondants. Les fondements nécessaires à cette planification devraient toutefois prendre un certain temps. Toutefois les procédures des plans directeurs sont désormais connues dans les cantons; il s'agirait ainsi de reprendre une pratique établie.

L'introduction d'un impôt sur les résidences secondaires représente un tout autre moyen d'orientation qui ne relève pas de l'aménagement du territoire. La souveraineté fiscale cantonale inclut une compétence pour introduire un impôt sur les résidences secondaires. Au regard du droit constitutionnel en vigueur, il serait par contre sérieusement douteux que la Confédération puisse obliger les cantons à introduire un tel impôt.

13.4 Mesures de remplacement au niveau de la Confédération

La Commission a aussi débattu sur des mesures possibles de remplacement directes au niveau de la Confédération. La Confédération pourrait fixer un nombre maximum de résidences secondaires pour une certaine durée sur l'ensemble de la Suisse, par analogie avec le système du contingentement de la Lex en vigueur. Dans le cadre de ce nombre maximum, la Confédération fixerait les contingents cantonaux, que les cantons pourraient répartir entre leurs communes. Ce nombre maximum pourrait être fixé de diverses manières, soit par la Confédération selon un processus centraliste, soit par les cantons selon un processus décisionnel fédéraliste.

La Commission n'est pas favorable à une telle réglementation. D'une part, il est douteux qu'une telle réglementation restreignant la garantie de la propriété et la liberté du commerce et de l'industrie puisse être fondée sur l'article 64 CST - compétence législative en matière de droit privé - ou sur l'article 22 quater CST - compétence en matière d'aménagement du territoire -. D'autre part, des considérations pratiques sont défavorables à une telle mesure. Celle-ci est trop schématique et ne laisse aux cantons qu'une petite marge de manoeuvre pour planifier. En outre, elle entraîne des coûts administratifs élevés au niveau de la Confédération. Il en va de même pour l'imposition des résidences secondaires au niveau fédéral. Le fondement constitutionnel pour l'introduction d'une telle mesure est également douteux.

13.5 Résultat intermédiaire

Des mesures de remplacement doivent être introduites là où la construction des résidences secondaires a atteint une dimension problématique sous l'angle de l'aménagement du territoire. Certaines communes et les régions touristiques sont principalement concernées. Le droit actuel habilite déjà les cantons et les communes à édicter certaines réglementations localement adéquates sur leurs territoires. Les cantons doivent toutefois examiner s'ils disposent de bases légales suffisantes pour introduire des mesures de remplacement adéquates, ou s'ils doivent les créer en cas de besoin. Afin qu'une coordination supralocale de la construction des résidences secondaires au sens d'un développement territorial harmonieux et l'introduction ponctuelle des mesures de remplacement soient assurées, il faut des prescriptions-cadres de droit fédéral obligeant à agir sans restreindre inutilement la marge décisionnelle des cantons et des communes. La loi sur l'aménagement du territoire et la réglementation corrélative doivent être claires à cet égard jusqu'au moment précis de l'abrogation de la Lex.

V Considérations finales et recommandations

La législation jusqu'à aujourd'hui sur les restrictions à l'acquisition de la propriété foncière par des personnes à l'étranger n'a que partiellement répondu aux attentes. L'intention du législateur de réaliser une série d'objectifs très différents par des restrictions de droit privé à la faculté de disposer n'était destinée qu'à un succès très limité. Les objectifs de politique monétaire et de planification territoriale peuvent actuellement être atteints par les instruments matériellement plus adéquats qu'offrent le droit économique et fiscal, de l'aménagement du territoire et celui de la protection de la nature, du patrimoine et du paysage. Le but de l'indépendance économique de notre pays est fortement relativisé au regard de l'interdépendance mondiale de l'économie suisse. Les mesures de protection de la Lex pour le maintien de la sécurité militaire sont devenues obsolètes, et elles doivent être supprimées selon le projet de révision du 7 octobre 1994.

En outre, le contexte politique et économique des années passées concernant l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger en Suisse a considérablement changé. Même si la Suisse n'est pas entrée dans l'EEE, notre pays développe toujours davantage la circulation des biens et des services avec les autres Etats. Du fait que son économie est pour une part essentielle active mondialement, la Suisse peut toujours moins se prêter à une discrimination des étrangers. De plus, la place économique suisse a un intérêt essentiel à gagner en attrait pour les entreprises actives sur le plan international.

Il résulte toutefois aussi des recherches de la Commission que la part de propriété foncière de notre pays en mains étrangères n'est pas significative, du moins globalement, et qu'elle ne devrait pas changer fondamentalement en cas d'abolition de la Lex. Dans ces circonstances, on ne peut parler d'un danger d'emprise étrangère; le marché immobilier suisse n'est pas dominé par une demande étrangère.

Font exception, les régions typiques de résidences secondaires dans les cantons touristiques, où la part de propriétaires étrangers de logements est élevée et où une demande de personnes à l'étranger non négligeable devrait subsister à l'avenir également. La construction de résidences secondaires a atteint à divers endroits - partiellement aussi à cause de la demande étrangère - une dimension non désirée au regard de l'aménagement du territoire. En cas d'abrogation totale de la Lex, le problème des résidences secondaires peut s'aggraver ici. L'extension de la construction des résidences secondaires doit, de l'avis de la Commission, se développer dès lors dans des limites ordonnées.

Environ 70 % des résidences secondaires se trouvent dans les 5 cantons touristiques du Valais, des Grisons, du Tessin, de Berne et de Vaud. Même sur ces territoires, la répartition entre les communes et les régions est très différente. Il est dès lors évident que chaque commune doit édicter sa réglementation sur les résidences secondaires. L'ordre existant en matière de droit de la construction et de l'aménagement les habilite déjà à introduire certaines solutions adéquates localement pour restreindre les effets non désirés. A ce jour, les communes concernées n'ont cependant pas toutes fait usage de ces instruments du droit de la construction et de l'aménagement.

Les réglementations sur les résidences secondaires doivent certes avant tout concerner les endroits où les problèmes existent ou pourraient surgir, à savoir principalement au niveau communal. Mais l'équilibre supralocal avec les autres intérêts comme le développement de l'urbanisation, du tourisme et des transports ou la protection de l'environnement et du paysage doit être assuré. De plus, il faut garantir que les mesures nécessaires seront prises à temps.

La Commission n'a pas présenté un concept détaillé de réglementation. Il résulte toutefois de son étude que les prescriptions sur la planification de l'urbanisation et du paysage doivent être établies clairement dans la législation fédérale sur l'aménagement du territoire, et dans la législation cantonale et communale, en sorte que le problème des résidences secondaires susceptible de s'aggraver encore localement et régionalement en cas d'abrogation de la Lex soit effectivement abordé. Il appartient certes aux cantons et aux communes de poser au préalable les fondements des mesures concrètes dans leur législation et leur planification. La Confédération doit toutefois de son côté veiller par des prescriptions d'aménagement du territoire à ce que les cantons et les communes prennent effectivement des mesures pour réglementer la construction des résidences secondaires, là où elles doivent être introduites; et elle doit assumer une fonction déterminée de contrôle lors de l'approbation des plans directeurs cantonaux. Les mesures correspondantes doivent dès lors être édictées à temps, à savoir simultanément à l'abrogation de la Lex. Par contre, il n'y a pas lieu de prévoir des mesures de remplacement directes au niveau de la Confédération.

VI Documentation

Annexes

- Annexe 1: Conditions-cadres de droit international concernant l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger. Document de base de l'Office fédéral de la Justice du 6 février 1995.
- Annexe 2: Liberalisierung der Lex Friedrich - Konsequenzen auf den touristischen Immobilienmarkt. Gutachten von Herrn Prof. H.R. Müller, Bern 1994.
- Annexe 3: Propos tenus le 27 avril 1994 devant la Commission d'experts pour la révision de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger, par M. G. Albisser, Lausanne 1994.
- Annexe 4: Mesures de remplacement dans le domaine des résidences secondaires en cas d'abrogation éventuelle de la Lex Friedrich. Rapport de l'ASPAN, Berne 1994.
- Annexe 5: Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG): Verfassungsmässigkeit einer kantonalisierten Nachfolgegesetzgebung. Gutachten von Herrn Prof. H. Hausheer, Bern 1995.

Interventions parlementaires

- Motion Vollmer du 10 juin 1991

Mesures destinées à remplacer la "Lex Friedrich"

Le Conseil fédéral est chargé de soumettre aux Chambres un rapport assorti de propositions afin que, dans la perspective d'une éventuelle réalisation d'un EEE et/ ou d'une adhésion à la CE, les objectifs que visait la "Lex Friedrich" dans le domaine de la politique foncière et de la politique de construction de logements puissent être atteints moyennant des mesures nationales, non discriminatoire à l'égard des étrangers.

Le Conseil national a transmis comme postulat.

- Initiative du canton de Genève du 15 mars 1993

Mandat pour l'abrogation de la Lex Friedrich

Le parlement ne lui a pas donné suite

- **Initiative parlementaire du 18 mars 1993**

Levée temporaire du régime de l'autorisation

Le Conseil fédéral désigne les cantons sur le territoire desquels le régime de l'autorisation au sens de la présente loi est levé, à condition que ces mêmes cantons ou les communes concernées veillent, par des mesures relevant de l'aménagement du territoire, à limiter la construction de résidences secondaires.

Traitement pendant.

- **Motion Reymond du 8 mars 1993**

Abrogation de la Lex Friedrich

J'invite le Conseil fédéral à abroger complètement et définitivement la Lex Friedrich (LF sur la vente d'immeubles à des personnes domiciliées à l'étranger) ou à laisser chaque canton libre de son application.

Rejeté par le conseil national.

- **Motion Maspoli du 18. Juin 1993**

Abrogation de la Lex Friedrich

Le Conseil fédéral est chargé d'entreprendre toutes les démarches nécessaires pour abolir la loi Friedrich.

Rejeté par le Conseil national

- **Postulat de la Commission pour les affaires juridiques du Conseil des Etats du 2 septembre 1993**

Remplacement de la Lex Friedrich par d'autres réglementations

Sur la base du rapport du Conseil fédéral du 25 août 1993 relatif à l'initiative du canton de Genève du 8 avril 1993, le Conseil fédéral est invité à présenter au Parlement jusqu'en mai 1994, et ce, conjointement au projet de révision partielle de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (Lex Friedrich), un rapport qui indiquera de manière concrète comment et jusqu'à quand il entend remplacer cette législation par d'autres réglementations relevant du droit foncier et de l'aménagement du territoire. Dans ce contexte, on tiendra compte, en particulier, des intérêts des régions de montagne, des besoins de l'économie, de l'industrie et du secteur financier ainsi que des obligations internationales de la Suisse.

Transmise par le Conseil des Etats comme postulat.

- Motion de la Commission pour les affaires juridiques du Conseil National du 16 août 1994

Maintien du nombre de logement habités en permanence

Le Conseil fédéral est prié de prendre des mesures dans le domaine de l'aménagement du territoire afin de limiter l'augmentation du nombre des résidences secondaires et de logements de vacances et afin de maintenir le nombre de logements habités en permanence dans les plans d'affectation communaux et garantir le maintien du nombre de ces logements.

Transmise par le Conseil national comme postulat.

Littérature

La liste ci-dessous ne comporte que les monographies et documents en rapport direct avec les recherches de la Commission.

- Bellwald, Anton/Zurschitten, Klaus/Pfammatter, Theo/Zurbriggen, Rudolf, Die wirtschaftliche Bedeutung des Tourismus im Wallis, Brig 1981.
- Bericht der Expertenkommission (Locher) zur Prüfung des Einsatzes des Steuerrechts für wohnungs- und bodenpolitische Ziele, Bern 1994.
- Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, Bausteine zur Bodenrechtspolitik, Bern 1991.
- Gerber, Felix, Der Erstwohnungs-Anteilplan - seine Bedingungen, Möglichkeiten und Grenzen, Kehrsatz 1992.
- Ghiringhelli, Stefano, Möglichkeiten zur raumplanungsrechtlichen Erfassung der Zweitwohnungen, Bellinzona 1986.
- Höhn, E./Vallender, A., Öffentlich-rechtliche Abgaben auf Zweitwohnungen, St. Gallen 1977.
- Huber, Luzius R./Steiger, Martin/Brüngger, Urs/Strassmann, Iren, Sicherstellung und Förderung der Nutzungsvielfalt in Bauzonen, Zürich 1994.
- Kaspar, C./Staub, F., Die Problematik der Zweitwohnungen, St. Gallen 1981.
- Muggli, Christoph/v. Navarini-Marti, Elsbeth/Schulz, Hans-Rudolf, Immobilienmarkt Schweiz ohne Lex Friedrich, Zürich 1991.
- Müller, Hansruedi/Ferrante, Claudio Luigi, Ferienwohnungsmarkt bis ins Jahr 2002 am Mittelmeer und in den Alpen, Zürich 1990.
- Odermatt, André, Zweitwohnungen in Städten, Zürich 1990.

- Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB), Zweitwohnung: Teil der touristischen Infrastruktur oder Belastung für Gemeinden und Kantone? Tagungsunterlagen vom 22. Oktober 1993 in Bern.
- Schweizerische Tourismusfachschule, Chalets und Ferienwohnungen, Eine Untersuchung des Chalet- und Ferienwohnungsmarktes auf der Bettmeralp, Siders/Brig 1992.
- Schweizerische Tourismusfachschule, Chalets und Ferienwohnungen, Eine Untersuchung des Chalet- und Ferienwohnungsmarktes im Val d'Anniviers, Siders/Brig 1993.
- Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (VLP), Die Beschränkung des Zweitwohnungsbaus, Bern 1993.
- Wolf, Robert, Beschränkung des Zweitwohnungsbaus; Schutz von Wohnraum und Wohngebieten, Zürich 1993.