



Berne, 15 avril 2026

---

# **Modification de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger**

Rapport explicatif  
relatif à l'ouverture  
de la procédure de consultation

---

## Condensé

***L'avant-projet modifiant la lex Koller contient les mesures de durcissement décidées par le Conseil fédéral en lien avec l'initiative populaire « Pas de Suisse à 10 millions ! (initiative pour la durabilité) », qu'il recommande de rejeter. Il vise en outre à mettre en œuvre la motion 22.4413 Schmid Martin « Pénurie de logements dans les communes touristiques. Compléter l'article 3 OAIE afin que les logements pour le personnel des hôtels soient considérés comme faisant partie d'un établissement stable », qui demande que les établissements hôteliers en mains étrangères puissent acheter et construire des logements pour leur personnel.***

## Contexte

*Le Conseil fédéral recommande de rejeter l'initiative populaire « Pas de Suisse à 10 millions ! (initiative pour la durabilité) », jugeant qu'elle menace la prospérité et la sécurité de la Suisse de même que le développement de son économie. Il reconnaît toutefois que l'immigration et la croissance démographique posent un certain nombre de défis. Lors de ses séances du 29 janvier et du 25 juin 2025, il a décidé de mettre en place des mesures d'accompagnement en ce qui concerne le marché du travail, le logement et le domaine de l'asile. Ces mesures incluent le durcissement de la loi fédérale du 16 décembre 1983 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE, aussi appelée « lex Koller ») sur plusieurs points.*

*Le 25 septembre 2023, le Parlement a transmis au Conseil fédéral la motion 22.4413 Schmid Martin « Pénurie de logements dans les communes touristiques. Compléter l'article 3 OAIE afin que les logements pour le personnel des hôtels soient considérés comme faisant partie d'un établissement stable ». Elle charge le Conseil fédéral de modifier l'art. 3 de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> octobre 1984 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (OAIE) de manière à permettre aux hôtels en mains étrangères de construire des logements pour leur personnel, afin de détendre la situation sur le marché du logement et de réduire les difficultés du personnel hôtelier à trouver un logement dans les régions touristiques. Le Conseil fédéral est d'avis que la mise en œuvre de la motion implique une modification de la LFAIE, intégrée dans l'avant-projet présenté.*

## Contenu de l'avant-projet

*L'avant-projet poursuit un double objectif : d'une part, les immeubles doivent pouvoir être acquis avant tout par la population résidant en Suisse, conformément au but initial de la loi (art. 1 LFAIE : « prévenir l'emprise étrangère sur le sol suisse ») et, d'autre part, en ce qui concerne plus spécifiquement les immeubles à usage d'habitation, des durcissements ciblés visent à détendre la situation très tendue sur le marché du logement. Le Conseil fédéral propose concrètement d'instaurer des règles plus sévères pour l'acquisition d'immeubles servant d'établissement stable (éviter les purs placements de capitaux et interdire la location ou l'affermage de ces immeubles) et pour*

*l'acquisition de résidences principales par des ressortissants d'États qui ne sont pas membres de l'Union européenne (UE) ni de l'Association européenne de libre-échange (AELE). Une autre modification concerne les logements liés à des établissements stables : lorsqu'un quota de logements est prescrit, les logements pouvant être acquis sans autorisation en même temps que l'établissement stable ne devront pas dépasser un tiers de la surface brute de plancher. Cette limite à ne pas dépasser contribue à la sécurité du droit ; elle empêche l'acquisition de logements uniquement à des fins de placement et renforce le but premier de la lex Koller. L'autorisation d'acheter un immeuble servant de résidence principale sera liée à l'obligation de le revendre quand il ne sera plus utilisé comme tel. Cette obligation contribuera notamment à empêcher les placements en capitaux dans l'immobilier et à éviter que des résidences secondaires restent inoccupées. L'avant-projet prévoit que les autorités communales chargées du contrôle des habitants communiquent aux autorités compétentes les départs de la commune ou les changements d'adresse au sein de la commune, ce qui devrait faciliter la mise en œuvre de l'obligation de revendre les immeubles qui ne servent plus de résidence principale. Par ailleurs, l'acquisition de parts de sociétés immobilières cotées auprès d'une bourse en Suisse sera soumise à des règles plus strictes. Les parts de placements collectifs ouverts investissant leurs avoirs dans des valeurs immobilières (fonds immobiliers et SICAV immobilières) qui sont négociées régulièrement sur le marché ne pourront à l'avenir plus être acquises par des personnes à l'étranger que si celles-ci font valoir un motif d'autorisation. Vu que ces motifs sont très restrictifs, l'assujettissement au régime de l'autorisation reviendra pour ainsi dire à une interdiction. L'avant-projet contient également des modifications touchant l'acquisition par des personnes à l'étranger de logements de vacances et d'unités d'habitation dans des appartements : la limitation des contingents cantonaux en la matière vise à réduire le nombre de ces acquisitions. Cette mesure sera couplée à la comptabilisation – comme cela se faisait déjà par le passé – des transferts de logements de vacances et d'unités d'habitation dans des appartements entre des personnes à l'étranger. Toutes les adaptations de la lex Koller sont compatibles avec les engagements internationaux de la Suisse et en particulier avec l'accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (ALCP).*

*L'avant-projet met par ailleurs en œuvre la motion 22.4413 Schmid Martin en créant la base légale permettant aux cantons de soustraire au régime de l'autorisation l'acquisition de logements destinés au personnel d'établissements hôteliers. Le Conseil fédéral réglera les détails de l'acquisition de ce type de logements dans l'OAIE, notamment les exigences relatives à leur emplacement, à leur nombre et à leur surface. Le rapport explicatif donne déjà de premières indications sur ces dispositions d'exécution.*

*Enfin, l'avant-projet comprend des adaptations ponctuelles de la LFAIE visant à simplifier la mise en œuvre et à renforcer la sécurité du droit, en codifiant certaines pratiques établies et en instaurant une répartition des tâches plus efficace entre la Confédération et les cantons.*

## Table des matières

<b>1</b>	<b>Contexte</b> .....	<b>6</b>
1.1	Généralités .....	6
1.1.1	Historique .....	6
1.1.2	Droit en vigueur .....	10
1.2	Nécessité d'agir et objectifs .....	13
1.2.1	Mesures d'accompagnement liées à l'initiative pour la durabilité .....	13
1.2.2	Motion 22.4413 Schmid « Pénurie de logements dans les communes touristiques. Compléter l'article 3 OAIE afin que les logements pour le personnel des hôtels soient considérés comme faisant partie d'un établissement stable » .....	14
1.3	Relation avec le programme de la législature, avec le plan financier et avec les stratégies du Conseil fédéral .....	15
1.4	Classement d'interventions parlementaires .....	16
<b>2</b>	<b>Présentation de l'avant-projet</b> .....	<b>16</b>
2.1	Réglementation proposée .....	16
2.1.1	Interdiction de l'acquisition d'immeubles comme purs placements de capitaux et précision des prescriptions relatives aux quotas de logements sur les établissements stables (art. 2, al. 2, let. a, et 3, LFAIE, art. 4, al. 1, let. b, d et f, et nouvel art. 6a AP-LFAIE) .....	16
2.1.2	Acquisition de parts de sociétés immobilières cotées en bourse (art. 4, al. 1, let. e, 19b, et 28a AP-LFAIE) .....	17
2.1.3	Acquisition de parts de fonds immobiliers et d'actions de SICAV immobilières régulièrement négociées sur le marché (art. 4, al. 1, let. c et c <sup>bis</sup> , 19b, et 28a AP-LFAIE et art. 10, al. 2, 67a, 71a et 118j, AP-LPCC) .....	17
2.1.4	Acquisition de résidences principales par des ressortissants d'États non membres de l'UE ou de l'AELE (suppression de l'art. 2, al. 2, let. b, LFAIE, art. 8, al. 1, let. e, et 1 <sup>bis</sup> , et art. 24a AP-LFAIE) .....	18
2.1.5	Contingents cantonaux d'autorisations portant sur l'acquisition de logements de vacances par des personnes à l'étranger (art. 8, al. 3, 9, al. 4, 11, al. 2 et 2 <sup>bis</sup> , AP-LFAIE et al. 2 des dispositions transitoires) .....	18
2.1.6	Acquisition de logements destinés au personnel hôtelier (art. 3, al. 2, et 6b AP-LFAIE) .....	19
2.1.7	Autres modifications (art. 4, al. 1, let. h, en rel. avec l'art. 19a, art. 14, al. 1 et 4 <sup>bis</sup> , 15, al. 1, let. a et b, 24, al. 3, 25, al. 1 et 1 <sup>bis</sup> , 26, al. 4, let. c, 27, 30, al. 1 et 3, et 33, al. 1, AP-LFAIE) .....	19
2.2	Autres solutions étudiées .....	20
2.2.1	Solutions étudiées et solutions rejetées concernant les mesures d'accompagnement en lien avec l'initiative pour la durabilité .....	20
2.2.2	Solutions étudiées et solutions rejetées en lien avec la motion 22.4413 Schmid Martin .....	22

2.2.3	Acquisition de parts de logements de coopératives d'habitation par des ressortissants extraeuropéens .....	24
2.3	Adéquation des moyens requis .....	24
2.4	Mise en œuvre .....	25
<b>3</b>	<b>Commentaire des dispositions</b> .....	<b>25</b>
<b>4</b>	<b>Conséquences</b> .....	<b>58</b>
4.1	Conséquences pour la Confédération .....	58
4.2	Conséquences pour les cantons, les communes, les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne .....	58
4.3	Conséquences économiques .....	60
4.3.1	Résultat de l'expertise externe .....	60
4.3.2	Appréciation des résultats de l'expertise externe et évaluation politique par le Conseil fédéral .....	63
4.4	Conséquences sociales .....	71
4.5	Conséquences environnementales .....	71
<b>5</b>	<b>Aspects juridiques</b> .....	<b>71</b>
5.1	Constitutionnalité .....	71
5.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse .....	74
5.3	Forme de l'acte à adopter .....	79
5.4	Frein aux dépenses .....	79
5.5	Conformité aux principes de la subsidiarité et de l'équivalence fiscale ...	79
5.6	Conformité à la loi sur les subventions .....	79
5.7	Délégation de compétences législatives .....	79
5.8	Protection des données .....	80
	<b>Annexes</b> .....	<b>80</b>

# Rapport explicatif

## 1 Contexte

### 1.1 Généralités

#### 1.1.1 Historique

La loi fédérale du 16 décembre 1983 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE)<sup>1</sup>, dite à l'époque « lex Friedrich », est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1985. Elle résulte d'un contre-projet indirect du législateur à l'initiative populaire « contre le bradage du sol national », qui a durci les mesures contre l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> avril 1961 (arrêté fédéral du 23 mars 1961 instituant le régime de l'autorisation pour l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger). L'un des principaux motifs de ce durcissement résidait dans la demande temporairement très forte d'immeubles d'habitation, et notamment de logements de vacances, de la part d'acquéreurs étrangers. La LFAIE a depuis lors subi plusieurs remaniements.

Après que le peuple et les cantons eurent refusé, le 6 décembre 1992, l'adhésion de la Suisse à l'Espace économique européen, un certain nombre d'interventions parlementaires furent déposées, demandant soit l'abrogation, soit un assouplissement de la LFAIE<sup>2</sup>. Ces interventions ont été déposées dans un contexte de crise économique. Par ailleurs, une modification législative proposée par le Conseil fédéral et largement approuvée par les participants à la consultation et par les Chambres fédérales fut rejetée par référendum le 25 juin 1995 par 53,6 % des voix. L'analyse a révélé que ce rejet tenait essentiellement aux allègements prévus concernant les logements de vacances ; l'ouverture aux investissements étrangers dans des immeubles à usage commercial n'était pas contestée.

La conjoncture s'étant encore détériorée en Suisse, le Parlement a décidé en 1997, dans le cadre du programme d'investissement sur des mesures de politique conjoncturelle, de modifier la LFAIE afin d'offrir aux investisseurs étrangers la possibilité de créer de nouvelles entreprises de production ou de services et d'acquérir les immeubles utilisés dans ce but<sup>3</sup>. La révision est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 1997.

---

<sup>1</sup> RS 211.412.41

<sup>2</sup> FF 1994 II 507

<sup>3</sup> FF 1997 II 1115, en particulier 1141 ss et 1160

La LFAIE, renommée entre-temps « lex Koller », a été adaptée le 8 octobre 1999<sup>4</sup> à l'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (ALCP)<sup>5</sup>, et le 14 décembre 2001<sup>6</sup> à la modification du 21 juin 2001 de la Convention du 4 janvier 1960 instituant l'Association Européenne de Libre-Échange (AELE)<sup>7</sup>. Ces modifications sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2002<sup>8</sup>. Depuis cette date, les ressortissants des États membres de l'Union européenne (UE) et de l'AELE domiciliés en Suisse sont exemptés du régime de l'autorisation pour toute acquisition d'immeuble. Par ailleurs, ceux qui ne sont pas domiciliés en Suisse mais qui ont le statut de frontalier peuvent acquérir sans autorisation particulière une résidence secondaire dans la région de leur lieu de travail (art. 7, let. j, LFAIE).

Le 22 mars 2002, le Parlement a décidé un premier allègement concernant l'acquisition de logements de vacances et d'appartements dans un apparthôtel (ci-après « logements de vacances »)<sup>9</sup>. Depuis lors, lorsqu'une personne à l'étranger acquiert un logement de vacances en Suisse d'une autre personne à l'étranger, l'autorisation requise n'est plus imputée sur le contingent du canton concerné. Cette modification a en outre libéré le Conseil fédéral de l'obligation de réduire par étapes tous les deux ans les contingents cantonaux annuels d'autorisations portant sur l'acquisition de logements de vacances, lui donnant à la place la possibilité de fixer ces contingents dans les limites de 1500 unités pour l'ensemble du territoire, en tenant compte de l'intérêt supérieur du pays et de ses intérêts économiques. Le 28 mai 2003, le Conseil fédéral a, par modification d'ordonnance, porté de 100 à 200 m<sup>2</sup> la surface nette de plancher habitable admissible des logements de vacances, en justifiant cet allègement par la nécessité, pour les étrangers fortunés, d'acquérir un logement de vacances adapté à leur train de vie.

Le Parlement a décidé un nouvel assouplissement de la LFAIE le 8 octobre 2004<sup>10</sup>. Il concernait principalement les sociétés immobilières actives dans le secteur du logement (sociétés d'immeubles d'habitation), c'est-à-dire les personnes morales dont le but est l'acquisition ou le commerce d'immeubles soumis au régime de l'autorisation (en particulier de logements). Depuis lors, les personnes à l'étranger peuvent acquérir

---

<sup>4</sup> RO 2002 701

<sup>5</sup> RS 0.142.112.681

<sup>6</sup> RO 2002 685

<sup>7</sup> RS 0.632.31

<sup>8</sup> RO 2002 700, 722

<sup>9</sup> FF 2002 2579

<sup>10</sup> RO 2005 1337

sans autorisation particulière des parts de sociétés immobilières ou de sociétés d'immeubles d'habitation cotées auprès d'une bourse en Suisse (art. 4, al. 1, let. e, LFAIE).

Le 4 juillet 2007, le Conseil fédéral a adressé aux Chambres fédérales deux messages leur demandant, dans l'un, d'abroger la lex Koller et, dans l'autre, de prendre des mesures d'accompagnement liées à cette abrogation (modification de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire<sup>11</sup>)<sup>12</sup>. Pour justifier l'abrogation, le Conseil fédéral arguait que le risque d'« emprise étrangère sur le sol indigène » était devenu tout au plus ponctuel et que seuls les logements de vacances et les résidences secondaires suscitaient encore une demande étrangère importante. Il faisait valoir que l'abrogation pourrait créer des emplois en rendant possibles des investissements étrangers directs dans la construction de logements. Le Conseil national et le Conseil des États ont cependant renvoyé le projet au Conseil fédéral en 2008, en lui demandant de le remanier<sup>13</sup>.

Début 2012, les travaux visant à abroger la lex Koller étaient encore en cours, sans toutefois qu'une décision définitive ait été rendue. Dans son message du 2 mars 2012 sur la modification de la loi du 23 juin 2006 sur les placements collectifs (LPCC)<sup>14</sup>, le Conseil fédéral a proposé comme nouvel allègement ponctuel de la LFAIE de traiter les fonds immobiliers organisés en société (SICAV immobilières) de la même manière que les fonds immobiliers (art. 4, al. 1, let. c, LFAIE). L'ancienne loi fédérale sur les fonds de placement n'admettait que la forme contractuelle pour les fonds de placement suisses. Avec l'entrée en vigueur de la LPCC, il est devenu possible de créer des placements collectifs sous la forme de SICAV. Ainsi, la possibilité de constituer une SICAV immobilière selon la LPCC s'est ajoutée à celle de constituer un fonds de placement immobilier contractuel. Lors de cette révision, l'adaptation de la LFAIE a été oubliée, ce qui a entraîné un traitement défavorable des SICAV dans la LFAIE. Cette omission a été corrigée avec la modification de 2012<sup>15</sup>. Depuis l'entrée en vigueur de cette modification, le 1<sup>er</sup> mars 2013, les personnes à l'étranger peuvent également acquérir sans autorisation et sans restriction des actions d'une SICAV immobilière qui font l'objet d'un marché régulier (art. 4, al. 1, let. c<sup>bis</sup>, LFAIE a contrario).

À la même période, on a constaté que la situation n'était plus du tout la même que dans les années 2000. Depuis la crise financière de 2008, l'intérêt pour les investissements immobiliers en Suisse s'est à nouveau accru, notamment du fait de leur réputation in-

---

<sup>11</sup> RS 700

<sup>12</sup> FF 2007 5455 p. 5477

<sup>13</sup> BO 2008 N 249, BO 2008 E 507

<sup>14</sup> RS 951.31

<sup>15</sup> FF 2012 3383 p. 3427

ternationale de placements sûrs à long terme. Cela a fait naître la crainte que l'abrogation de la LFAIE génère un afflux de capitaux étrangers important dans l'immobilier suisse. De plus, l'immigration a accru la demande de logement dans le pays. Face à cette évolution, le Parlement a transmis une motion de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national demandant que le projet d'abrogation de la lex Koller du 4 juillet 2007 soit classé<sup>16</sup>. Le Conseil a proposé d'accepter la motion. Le Conseil national et le Conseil des États se sont ralliés à cette proposition le 7 mai 2014<sup>17</sup>.

Parallèlement à ce débat, la conseillère nationale Jacqueline Badran a déposé le 27 septembre 2013 deux interventions parlementaires : la motion 13.3975<sup>18</sup> demandait que les immeubles destinés à une activité commerciale ou professionnelle soient de nouveau soumis au régime de l'autorisation, alors que la motion 13.3976<sup>19</sup> visait l'abolition du privilège accordé aux personnes à l'étranger en ce qui concerne l'acquisition de parts dans des fonds immobiliers et dans des sociétés immobilières cotées en bourse. Le Conseil fédéral a recommandé d'accepter ces deux motions ; le Conseil national les a avalisées sans discussion mais le Conseil des États les a rejetées<sup>20</sup>.

Le 10 mars 2017, le Conseil fédéral a mis en consultation un projet<sup>21</sup> qui visait à moderniser la lex Koller. Il entendait notamment combler quelques lacunes, améliorer l'exécution et réduire la charge administrative des autorités. Dans l'esprit d'un retour au but premier de la loi, le Conseil fédéral proposait en outre de durcir les règles d'acquisition d'immeubles commerciaux et de soumettre à autorisation l'acquisition de parts cotées en bourse de sociétés d'immeubles d'habitation. Le projet visait aussi à réaliser le postulat 11.3200 Hodgers<sup>22</sup>, qui demandait que les ressortissants d'États extraeuropéens aient accès aux logements des coopératives d'habitation dont la location suppose l'acquisition de parts de ces coopératives. La procédure de consultation ayant abouti au rejet de la révision par une majorité de participants, le Conseil fédéral y a renoncé le 20 juin 2018. La teneur du postulat 11.3200 a ensuite été reprise dans la motion 18.4314 Mazzone<sup>23</sup>, que le Conseil des États a rejetée le 16 juin 2021 (voir

---

<sup>16</sup> Motion 12.3984 « Classement du projet visant à abroger la lex Koller » ; BO **2012** N 1981 ; BO **2013** E 196

<sup>17</sup> BO **2014** N 736

<sup>18</sup> Motion 13.3975 « Les immeubles destinés à une activité commerciale ou professionnelle doivent être soumis de nouveau à la lex Koller »

<sup>19</sup> Motion 13.3976 « Acquisition de parts dans des fonds immobiliers ou des sociétés immobilières cotées en bourse. Abolir le privilège accordé aux personnes de l'étranger par la lex Koller »

<sup>20</sup> BO **2013** N 2204 s., BO **2014** E 392

<sup>21</sup> Voir [www.fedlex.admin.ch](http://www.fedlex.admin.ch) > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > Procédure de consultation 2017/19.

<sup>22</sup> Postulat 11.3200 « Levée de l'interdiction d'accès des étrangers extraeuropéens aux logements des coopératives d'habitation »

<sup>23</sup> Motion 18.4314 « Rendre accessibles les logements de coopératives d'habitation aux résidents extraeuropéens »

aussi le ch. 2.2.3), comme il allait rejeter le 15 mars 2022 la motion 21.3598 de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national<sup>24</sup>, laquelle chargeait le Conseil fédéral de soumettre à l'Assemblée fédérale un message concernant le projet de modification de la LFAIE qu'il avait mis en consultation le 10 mars 2017.

Dans la motion 22.4413 Schmid Martin<sup>25</sup>, le Parlement charge le Conseil fédéral de modifier la lex Koller de manière à permettre aux hôtels en mains étrangères d'acquérir et de construire des logements pour le personnel. C'est cette motion notamment qui donne lieu à l'avant-projet proposé (voir le ch. 1.2.2).

La motion 24.3961 du conseiller national Thomas Aeschi<sup>26</sup> charge en outre le Conseil fédéral d'élaborer un projet renforçant la LFAIE et annulant tous les assouplissements décidés depuis l'entrée en vigueur de la loi en 1985. Ces modifications devront s'appliquer à tous les ressortissants d'États tiers (non membres de l'UE ou de l'AELE) qui sont domiciliés en Suisse et à toutes les personnes qui ne sont pas domiciliées en Suisse. Le Conseil fédéral est en outre chargé d'élaborer une variante qui s'applique également aux ressortissants des États membres de l'UE et de l'AELE domiciliés en Suisse. Le projet doit par ailleurs obliger les propriétaires étrangers qui ne respectent plus les nouveaux critères d'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger d'aliéner leurs immeubles ou leurs parts d'immeubles suisses. Dans son avis du 27 novembre 2024, le Conseil fédéral a proposé de rejeter cette motion.

## 1.1.2 Droit en vigueur

### 1.1.2.1 Immeubles servant d'établissement stable

Les immeubles destinés à une activité économique, soit les immeubles servant d'établissement stable selon la terminologie de la LFAIE, peuvent être acquis sans autorisation particulière et sans contingent par des personnes à l'étranger – personnes physiques ou sociétés – depuis la réforme de 1997 (art. 2, al. 2, let. a, LFAIE). Ils peuvent aussi être achetés pour servir au placement de capitaux et loués ou affermés à des tiers. À l'époque de cette révision, on craignait en effet qu'il n'y ait pas assez de capitaux disponibles sur le marché immobilier suisse ; on a donc voulu l'ouvrir aux investissements étrangers et favoriser la création d'entreprises de production et de services.

En pratique, l'acquisition d'un immeuble servant d'établissement stable ne peut être couplée à l'achat de logements pour le personnel que si ces logements sont *nécessaires* à l'exploitation de l'entreprise ou à l'exercice de l'activité économique. Cette nécessité est considérée comme avérée lorsque la présence permanente ou quasi permanente du personnel à proximité de l'exploitation est jugée indispensable (personnel

---

<sup>24</sup> Motion 21.3598 « Modification de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger »

<sup>25</sup> Motion 22.4413 « Pénurie de logements dans les communes touristiques. Compléter l'article 3 OAIE afin que les logements pour le personnel des hôtels soient considérés comme faisant partie d'un établissement stable »

<sup>26</sup> Motion 24.3961 « Renforcement de la lex Koller »

technique, p. ex.), et pas simplement commode. Cette condition ne figure pas expressément dans la loi ; elle découle de la jurisprudence du Tribunal fédéral (voir l'arrêt 2A.103/2003 du 8 juillet 2003, consid. 2, l'ATF 147 II 281, consid. 4.3, l'arrêt 2C\_639/2019 du 10 juillet 2020, consid. 7.1.1 et l'arrêt 2C\_325/2022 du 21 décembre 2023). La réalisation de la motion 22.4413 Schmid permettrait aux cantons de faciliter considérablement l'acquisition de logements pour le personnel par des personnes à l'étranger par rapport à la règle en vigueur pour les hôtels en mains étrangères.

Toute personne à l'étranger autorisée à acquérir un immeuble sans autorisation parce qu'elle déclare, au moment de l'inscription au registre foncier (inscription directe par l'office du registre foncier) ou dans sa demande à l'autorité de première instance (en cas de renvoi par l'office du registre foncier), que l'immeuble servira d'établissement stable de façon permanente, est tenue d'utiliser l'immeuble en question aux fins prévues, et ce de manière durable et exclusive. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'autorité compétente peut grever les décisions dites de constatation du non-assujettissement d'une charge imposant l'utilisation durable de l'immeuble comme établissement stable. Dans le même arrêt, le Tribunal fédéral établit qu'il n'est même pas nécessaire que la charge correspondante soit expressément mentionnée pour être opposable à tout acquéreur. Selon la volonté du législateur, l'immeuble doit être affecté durablement à l'usage en vertu duquel il a pu être acquis sans autorisation spécifique. À défaut, le but général de la loi, qui est de prévenir l'emprise étrangère sur le sol suisse (art. 1 LFAIE), pourrait facilement être éludé, puisqu'il suffirait qu'un immeuble serve durant un certain temps – même court – d'établissement stable pour ensuite échapper définitivement à toute contrainte et, le cas échéant, être revendu comme logement de vacances (voir l'ATF 129 II 361, consid. 4.6, 4.7 et 5.3).

### **1.1.2.2 Sociétés immobilières**

Le droit en vigueur n'autorise pas l'acquisition de parts non cotées en bourse de sociétés d'immeubles d'habitation par des personnes à l'étranger. En revanche, l'acquisition de parts cotées en bourse n'est plus soumise au régime de l'autorisation depuis 2005. Il s'agissait à l'époque d'adopter des règles similaires à celles qui s'appliquaient aux parts de fonds de placement immobiliers, qui ont toujours pu être acquises par des personnes à l'étranger.

### **1.1.2.3 Fonds immobiliers et SICAV immobilières**

On entend par acquisition d'un immeuble l'acquisition d'un droit de propriété ou d'un usufruit sur une part d'un fonds immobilier qui ne fait *pas* l'objet d'un négoce régulier (art. 25 ss en rel. avec les art. 58 ss LPCC), ou sur un patrimoine analogue (art. 4, al. 1, let. c, LFAIE). Il en découle a contrario que les personnes à l'étranger peuvent acquérir librement et sans restriction des parts d'un fonds immobilier qui font l'objet d'un négoce régulier. Depuis 2013, la même règle s'applique aux fonds immobiliers organisés en société, c'est-à-dire aux SICAV immobilières (art. 36 ss en rel. avec l'art. 58 LPCC) et à un patrimoine analogue (art. 4, al. 1, let. c<sup>bis</sup>, LFAIE).

#### 1.1.2.4 Résidences principales

Un ressortissant d'un État tiers qui est titulaire d'une autorisation de séjour (permis B) et a son domicile effectif en Suisse peut acquérir sans autorisation un appartement ou une maison individuelle pour son propre usage (résidence principale pour lui et sa famille, art. 2, al. 2, let. b, LFAIE). En droit actuel, si ce logement n'est plus utilisé à cette fin, il n'existe pas (sauf fraude à la loi) d'obligation d'aliéner. Son propriétaire peut le louer ou l'utiliser comme résidence secondaire. Il peut aussi acquérir une nouvelle résidence principale en Suisse, à son nouveau lieu de domicile, sans aliéner la première. Les ressortissants d'États tiers titulaires d'une autorisation d'établissement (permis C) sont quant à eux exemptés du régime de l'autorisation (art. 5, al. 1, let. a<sup>bis</sup>, LFAIE a contrario).

#### 1.1.2.5 Logements de vacances

Dans la LFAIE, le législateur fédéral permet aux cantons, pour sauvegarder les intérêts qui leur sont propres, de préciser dans une loi cantonale les motifs d'octroi de l'autorisation d'acquérir un logement de vacances ou un appartement dans un apparthôtel (art. 3, al. 2, en relation avec l'art. 9, al. 2, LFAIE). Dix-sept cantons font actuellement usage de cette possibilité : Appenzell-Rhodes extérieures (uniquement pour les logements de vacances), Berne, Fribourg, Glaris, Grisons, Jura, Lucerne, Neuchâtel, Nidwald (uniquement pour les logements de vacances), Obwald, Saint-Gall, Schaffhouse (uniquement pour les appartements dans un apparthôtel), Schwyz, Tessin, Uri, Valais et Vaud. Les cantons déterminent eux-mêmes les lieux où l'acquisition de logements de vacances ou d'appartements dans des apparthôtels par des personnes à l'étranger est nécessaire au développement du tourisme (art. 9, al. 3, LFAIE).

Les autres conditions régissant l'acquisition d'un logement de vacances par une personne à l'étranger sont réglées dans la LFAIE et dans l'ordonnance du 1<sup>er</sup> octobre 1984 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (OAIE)<sup>27</sup>. Elles comprennent notamment la limitation des surfaces (art. 10, al. 2 et 3, OAIE) et l'interdiction de la double propriété (art. 12, let. d, LFAIE). Chaque autorisation doit en outre pouvoir être imputée sur le contingent du canton concerné, qui doit par conséquent compter suffisamment d'unités disponibles (art. 11 LFAIE, art. 9 OAIE et annexe 1 de l'OAIE). Lorsque les deux parties contractantes (l'aliénateur et l'acquéreur) sont des personnes à l'étranger, c'est-à-dire que l'aliénateur a déjà bénéficié de l'autorisation d'acquérir le logement en question, l'autorisation n'est pas imputée sur le contingent. Le contingent a été plafonné à l'échelle nationale à 1400 unités en 2002 (entrée en vigueur :

---

<sup>27</sup> RS 211.412.411

1.9.2002)<sup>28</sup>, à 1420 unités en 2006 (entrée en vigueur : 1.2.2006)<sup>29</sup> et à 1500 unités en 2007 (entrée en vigueur : 1.12.2007)<sup>30</sup>. Il n'a pas été modifié depuis.

Les cantons et les communes à vocation touristique peuvent restreindre plus sévèrement l'octroi de l'autorisation. Ils peuvent par exemple décider du blocage des autorisations pour tout ou partie d'une localité, n'autoriser l'acquisition que sous forme de la propriété par étages ou qu'à concurrence d'une quote-part déterminée de la surface brute par étage, limiter le nombre annuel d'autorisations ou ne plus autoriser que l'acquisition de logements de vacances se trouvant déjà en mains étrangères (art. 13 LFAIE).

## **1.2 Nécessité d'agir et objectifs**

Le projet de révision poursuit deux objectifs. Premièrement, le Conseil fédéral entend revenir au but premier de la LFAIE et durcir les conditions auxquelles des personnes à l'étranger peuvent acheter et conserver des immeubles en Suisse. Les sociétés immobilières d'immeubles d'habitation et de locaux commerciaux devraient ainsi être davantage disponibles pour la population résidente et les investisseurs du pays. Certaines adaptations qui portent sur l'acquisition d'immeubles d'habitation sont destinées à détendre le marché du logement et à réduire la pression sur les prix dans ce domaine. Les durcissements de la LFAIE que le Conseil fédéral envoie en consultation constituent une des mesures qu'il propose en lieu et place de l'initiative pour la durabilité. Deuxièmement, le projet vise à réaliser la motion 22.4413 Schmid Martin. Le Conseil fédéral se prononcera sur l'analyse d'impact de la réglementation réalisée sous forme d'expertise, notamment sur le plan politique, au ch. 4.3.

### **1.2.1 Mesures d'accompagnement liées à l'initiative pour la durabilité**

Le 26 juin 2024, le Conseil fédéral a décidé de rejeter l'initiative pour la durabilité sans lui opposer de contre-projet, estimant que son adoption serait néfaste pour l'économie, la prospérité, la sécurité et le fonctionnement de la société. La Suisse applique déjà différentes stratégies et mesures pour gérer l'immigration et faire face aux défis qui l'accompagnent. Ces mesures visent notamment à mieux exploiter le potentiel de la main-d'œuvre étrangère, à protéger les salaires et l'emploi, ou encore à optimiser l'aménagement du territoire, l'accès au logement et les infrastructures de transport. Cependant, conscient qu'il faut aller encore plus loin, le Conseil fédéral a décidé le 29 janvier 2025, en relation avec sa recommandation de rejeter l'initiative, de mettre en place de nombreuses mesures d'accompagnement liées à l'immigration, portant sur le marché du travail, sur le logement et sur le domaine de l'asile. Ces mesures comprennent un durcissement de la lex Koller s'agissant de l'acquisition d'immeubles servant

---

<sup>28</sup> RO 2002 2469

<sup>29</sup> RO 2006 93

<sup>30</sup> RO 2007 5235

d'établissements stables, de résidences principales et de parts de sociétés d'immeubles d'habitation cotées auprès d'une bourse suisse. Pour éviter que les durcissements lors de l'acquisition de parts de sociétés d'immeubles d'habitation restent lettre morte du fait que les personnes à l'étranger investissent dans un fonds immobilier ou une SICAV immobilière cotée en bourse plutôt que dans une société d'immeubles d'habitation, des restrictions sont également prévues pour l'acquisition de ces parts (à propos des différentes mesures, voir les ch. 2.1.1 à 2.1.4 et 4.3.2). Le but est de durcir les conditions qui permettent aux personnes à l'étranger d'acquérir et de conserver des immeubles en Suisse. Les modifications envisagées sont conformes aux engagements internationaux de la Suisse (en particulier à l'ALCP).

Le projet mis en consultation le 10 mars 2017 prévoyait déjà un durcissement dans ce sens. Le projet commenté ici s'en inspire, reprenant les dispositions qui paraissent toujours pertinentes et appropriées dans les circonstances actuelles.

Les mesures d'accompagnement décidées le 29 janvier 2025 comprenaient aussi un mandat d'examen visant à déterminer dans quelle mesure une restriction de l'acquisition d'appartements de vacances par des personnes à l'étranger pourrait contribuer à détendre le marché du logement. Au vu des résultats de cet examen, le Conseil fédéral a décidé de proposer aussi des restrictions dans ce domaine. La Suisse est actuellement confrontée à une très forte immigration et à un marché du logement très tendu, marqué par une pénurie dans de nombreuses régions. Le Conseil fédéral doute que la réglementation en vigueur sur l'acquisition de logements de vacances par des personnes à l'étranger corresponde encore aux besoins actuels du pays (voir le ch. 2.1.5).

### **1.2.2 Motion 22.4413 Schmid « Pénurie de logements dans les communes touristiques. Compléter l'article 3 OAIE afin que les logements pour le personnel des hôtels soient considérés comme faisant partie d'un établissement stable »**

En adoptant la motion 22.4413 Schmid (le 13 mars 2023 pour le Conseil des États et le 25 septembre 2023 pour le Conseil national), le Parlement a chargé le Conseil fédéral de modifier l'art. 3 OAIE de manière à permettre aux hôtels de construire des logements pour leur personnel. Le but est que les logements utilisés par les hôtels ou les appart'hôtels pour héberger le personnel nécessaire à l'exploitation servent d'établissement stable au sens de l'art. 2, al. 2, let. a, LFAIE. La motion propose de compléter l'art. 3 OAIE de la façon suivante :

*« Il n'y a pas établissement stable au sens de l'art. 2, al. 2, let. a, LFAIE, si l'immeuble est affecté à la construction ou à la location, à titre professionnel, de logements qui ne font pas partie d'un hôtel ou d'un appart'hôtel. Ne sont pas concernés les logements dont un hôtel ou un appart'hôtel se sert pour héberger le personnel nécessaire à l'exploitation. »*

Dans son développement, l'auteur de la motion précise que le besoin de disposer de logements pour le personnel nécessaire à l'exploitation dans les stations touristiques est reconnu depuis longtemps par les autorités cantonales chargées de délivrer les autorisations. Il rappelle que l'Office fédéral de la justice (OFJ) a remis ce besoin en

question en 2018 en recourant contre une décision cantonale auprès du tribunal administratif des Grisons, recours qui, après avoir été rejeté, a été admis par le Tribunal fédéral (arrêt 2C\_589/2020 du 22 mars 2021). Le Tribunal fédéral a motivé sa décision par le fait que la notion d'établissement stable non soumis à autorisation ne pouvait viser que les immeubles servant directement à l'activité économique d'une entreprise. En vertu de l'ordonnance en vigueur, a-t-il poursuivi, l'activité économique doit être exercée dans l'immeuble concerné. Il a ajouté que l'art. 3 OAIE précise en outre qu'il n'y a pas établissement stable si l'immeuble est affecté à la construction ou à la location, à titre professionnel, de logements qui ne font pas partie d'un hôtel ou d'un appart-hôtel. Ainsi, si l'immeuble est utilisé à des fins résidentielles, même pour le personnel, et qu'une certaine offre de prestations hôtelières n'est pas garantie, il n'est pas considéré comme faisant partie de l'établissement hôtelier, contrairement à la pratique de l'autorité cantonale. Le motionnaire juge que l'interprétation de l'art. 3 OAIE par le Tribunal fédéral est trop restrictive et qu'elle aggrave considérablement le manque de logements et la situation difficile du personnel en matière de logement dans les régions touristiques.

Selon la LFAIE, toute personne étrangère qui souhaite acquérir un immeuble en Suisse est soumise au régime de l'autorisation, sauf pour certains usages de l'immeuble. Les exceptions sont réglées à l'art. 2 LFAIE. Le Conseil fédéral considère que l'exécution de la motion implique une adaptation de la loi, puisqu'il s'agit d'exclure un nouvel usage du champ d'application, et que compléter l'art. 3 OAIE ne suffirait pas, cette disposition ne faisant que définir la notion d'« établissement stable ». Le présent projet vise à créer la base légale nécessaire à la réalisation de la motion 22.4413 (voir le ch. 2.1.6).

### **1.3 Relation avec le programme de la législature, avec le plan financier et avec les stratégies du Conseil fédéral**

Le projet n'est annoncé ni dans le message du 24 janvier 2024 sur le programme de la législature 2023 à 2027<sup>31</sup> ni dans l'arrêté fédéral du 6 juin 2024 sur le programme de la législature 2023 à 2027<sup>32</sup>. Il vise à mettre en œuvre, d'une part, les mesures d'accompagnement décidées par le Conseil fédéral en lien avec l'initiative pour la durabilité (voir le ch. 1.2.1), et d'autre part, le mandat parlementaire d'assouplissement de la LFAIE s'agissant de l'acquisition de logements pour le personnel par des établissements hôteliers en mains étrangères (voir le ch. 1.2.2).

---

<sup>31</sup> FF 2024 525

<sup>32</sup> FF 2024 1440

## 1.4 Classement d'interventions parlementaires

La réglementation proposée vise à réaliser la motion 22.4413 Schmid « Pénurie de logements dans les communes touristiques. Compléter l'article 3 OAIE afin que les logements pour le personnel des hôtels soient considérés comme faisant partie d'un établissement stable ».

## 2 Présentation de l'avant-projet

### 2.1 Réglementation proposée

#### 2.1.1 Interdiction de l'acquisition d'immeubles comme purs placements de capitaux et précision des prescriptions relatives aux quotas de logements sur les établissements stables (art. 2, al. 2, let. a, et 3, LFAIE, art. 4, al. 1, let. b, d et f, et nouvel art. 6a AP-LFAIE)

L'acquisition par une personne à l'étranger d'un immeuble qui sert (ou servira) d'établissement stable restera soustraite au régime de l'autorisation et sera donc toujours possible sans restriction si la personne entend exploiter l'établissement elle-même. Cependant, l'acquisition d'un immeuble servant d'établissement stable par une personne à l'étranger aux seules fins de placement de capitaux sera soumise à autorisation et sera – comme les motifs d'autorisation sont très restrictifs (voir l'art. 8 LFAIE) – à nouveau pour ainsi dire interdite, comme c'était déjà le cas avant la révision de la lex Koller de 1997 (voir le ch. 1.1.1). En d'autres termes, acquérir un immeuble servant d'établissement stable pour le louer ou l'affermier sera soumise à autorisation et ne sera plus possible dans la plupart des cas. Les investissements dans des entreprises qui possèdent des immeubles (commerciaux) seront également à nouveau restreints.

Lorsqu'il existe des règles communales en matière de quotas de logements qui prescrivent la construction de logements en lien avec un immeuble servant d'établissement stable, l'art. 2, al. 3, LFAIE aujourd'hui en vigueur prévoit que des personnes à l'étranger peuvent acquérir ces logements en même temps, sans devoir solliciter une autorisation. La loi en vigueur ne limite pas le nombre de ces logements. Selon la pratique actuelle, il était déterminant que la partie consacrée à l'exploitation domine. Cette pratique a toutefois été critiquée comme étant peu claire (pour les acquéreurs). Désormais, les logements imposés par des quotas ne pourront plus être acquis simultanément sans autorisation que s'ils représentent tout au plus un tiers de la surface brute de plancher de l'établissement (voir l'art. 6a, al. 2, AP-LFAIE). La limite maximale proposée vise d'une part à assurer la sécurité du droit pour les acquéreurs, qui sauront désormais combien de logements ils peuvent acheter. Elle vise d'autre part à renforcer un but essentiel de la lex Koller, à savoir interdire l'acquisition de logements à des fins de placement de capitaux : en empêchant que des personnes à l'étranger puissent acquérir, sans limite aucune, des logements à cette fin dans les communes qui ont fixé des quotas en la matière, elle empêche en fin de compte que des prescriptions communales permettent d'éluder la LFAIE.

### **2.1.2 Acquisition de parts de sociétés immobilières cotées en bourse (art. 4, al. 1, let. e, 19b, et 28a AP-LFAIE)**

L'acquisition de parts de sociétés immobilières dont le but est l'acquisition d'immeubles d'habitation (appelées sociétés d'immeubles d'habitation) par des personnes à l'étranger sera à nouveau soumise à autorisation et à nouveau pour ainsi dire interdite vu que les motifs d'autorisation sont très restrictifs. L'acquisition de parts cotées en bourse sera également interdite. La dernière partie de l'art. 4, al. 1, let. e, LFAIE sera donc biffée. Au début des années 2000, la demande indigène d'investissements dans de telles sociétés immobilières n'était pas très grande et les investissements étrangers étaient bienvenus pour des raisons économiques. L'assouplissement de la loi était considéré comme une ouverture limitée et contrôlée du marché des immeubles d'habitation, qui ne risquait pas de compromettre le but de la loi<sup>33</sup>. Pour revenir au but premier de la LFAIE, nous proposons d'annuler cet assouplissement et de renforcer à nouveau les conditions que doivent respecter les personnes à l'étranger qui veulent investir dans des immeubles d'habitation en Suisse. Davantage d'immeubles sis en Suisse devraient ainsi à nouveau pouvoir être acquis par la population résidente. Des contrôles préventifs devraient permettre d'empêcher dans la mesure du possible que des personnes à l'étranger puissent acquérir des parts de sociétés immobilières cotées en bourse en contrevenant à LFAIE (voir l'art. 19b AP-LFAIE). Toute infraction sera sanctionnée pénalement (art. 28a AP-LFAIE).

### **2.1.3 Acquisition de parts de fonds immobiliers et d'actions de SICAV immobilières régulièrement négociées sur le marché (art. 4, al. 1, let. c et c<sup>bis</sup>, 19b, et 28a AP-LFAIE et art. 10, al. 2, 67a, 71a et 118j, AP-LPCC)**

L'objectif du projet est de mettre un terme au traitement privilégié, dans le droit en vigueur, de l'acquisition de parts, régulièrement négociées sur le marché, de placements collectifs de capitaux ouverts qui investissent dans les valeurs immobilières. L'acquisition de ces parts de placements collectifs de capitaux sera soumise à autorisation au sens de l'art. 2, al. 1, LFAIE (à propos des motifs, voir le ch 4.3.2). L'assujettissement au régime de l'autorisation revient pour ainsi dire à une interdiction d'acquisition par des personnes à l'étranger, les motifs d'autorisation étant très restrictifs. Il en va de même aujourd'hui des parts de fonds immobiliers ou d'actions de SICAV immobilières qui ne font pas l'objet d'un marché régulier (voir l'art. 4, al. 1, let. c et c<sup>bis</sup>, LFAIE). Des contrôles préventifs devraient permettre d'empêcher dans la mesure du possible que des personnes à l'étranger puissent acquérir, en contrevenant à la LFAIE, des parts de placements collectifs ouverts (fonds immobiliers ou SICAV immobilières) qui investissent dans des valeurs immobilières (voir les art. 10, al. 2, 67a, 71a et 118j AP-LPCC et, s'agissant des parts cotées en bourse, l'art. 19b AP-LFAIE).

---

<sup>33</sup> FF 2003 3900

#### **2.1.4 Acquisition de résidences principales par des ressortissants d'États non membres de l'UE ou de l'AELE (suppression de l'art. 2, al. 2, let. b, LFAIE, art. 8, al. 1, let. e, et 1<sup>bis</sup>, et art. 24a AP-LFAIE)**

L'acquisition de résidences principales par des ressortissants d'États non membres de l'UE ou de l'AELE qui ont leur domicile effectif en Suisse sera à nouveau soumise à autorisation. La jurisprudence selon laquelle la résidence principale ne doit comporter qu'une seule unité d'habitation sera par ailleurs codifiée. Cette précision augmente la sécurité juridique et encourage une application uniforme de la loi. Elle va par ailleurs aussi dans le sens du motif d'autorisation lié à la résidence principale, à savoir de permettre aux ressortissants étrangers qui résident en Suisse d'acquérir un logement *pour leurs propres besoins* au lieu où se trouve leur centre d'existence. Vu la saturation du marché du logement, l'acquisition doit se limiter à une seule unité d'habitation. Les autorisations seront liées à la charge, prévue par la loi, que le logement devra être vendu dans les deux ans si le propriétaire ne l'utilise plus comme résidence principale. Il est en effet difficile de justifier que ces logements restent en mains de la personne à l'étranger une fois que le motif d'autorisation a disparu (utilisation comme résidence principale), sans compter le risque d'abus que la règle actuelle implique (acquisition de logements en Suisse par des personnes à l'étranger uniquement à des fins de placement de capitaux). L'obligation de revendre le logement contribue d'une part à renforcer l'interdiction d'acquérir des logements aux seules fins de placement et d'autre part à empêcher que des résidences secondaires restent vides. Pour faciliter la mise en œuvre de l'obligation d'aliéner, la loi exige des autorités en charge du contrôle de l'habitant qu'elles informent les autorités délivrant les autorisations du déménagement des personnes à l'étranger visées à l'art. 5, al. 1, let. a<sup>bis</sup>, lorsqu'elles changent d'adresse au sein de la commune ou quittent celle-ci (art. 24a AP-LFAIE).

#### **2.1.5 Contingents cantonaux d'autorisations portant sur l'acquisition de logements de vacances par des personnes à l'étranger (art. 8, al. 3, 9, al. 4, 11, al. 2 et 2<sup>bis</sup>, AP-LFAIE et al. 2 des dispositions transitoires)**

En cas d'acquisition de logements de vacances par des personnes à l'étranger, les autorisations seront à nouveau comptabilisées dans les contingents cantonaux même s'il s'agit de transferts entre personnes à l'étranger. Cette mesure s'ajoute au rabaissement du nombre d'unités maximal prévu pour l'ensemble des contingents cantonaux, qui passe de 1500 actuellement à 750 unités ; la combinaison de ces deux mesures vise à contribuer efficacement à une détente sur le marché du logement et à limiter les acquisitions de logements de vacances par des personnes à l'étranger. Sur les 750 unités, 150 seront réservées aux cantons qui ne prévoient pas d'inscrire dans leur législation le nouveau motif d'autorisation pour l'acquisition de logements de vacances. Cette réserve leur permettra d'une part d'accorder des autorisations dans les cas de rigueur au sens de l'art. 8, al. 3, LFAIE et servira, d'autre part, dans les cas où ces cantons décideraient ultérieurement de prévoir le motif d'autorisation pour des logements de vacances dans leur législation. Par conséquent, le Conseil fédéral ne pourra plus affecter aux contingents cantonaux que 600 unités au plus. Il n'est actuellement pas prévu de modifier la clé de répartition de ces unités entre les cantons.

Les modifications de la lex Koller présentées aux ch. 2.1.1 à 2.1.5 visent à revenir au but premier de la loi (« prévenir l'emprise étrangère sur le sol suisse ») et à rendre

l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger à nouveau plus difficile. Elles font partie des mesures d'accompagnement décidées par le Conseil fédéral en lien avec l'initiative pour la durabilité. Les mesures prises dans le domaine de l'immobilier ont pour but de répondre aux défis de l'immigration et de lutter contre la pénurie de logements. Les adaptations de la LFAIE durcissent les conditions auxquelles les personnes à l'étranger peuvent acquérir des biens immobiliers en Suisse et les conserver. Les durcissements prévus sont compatibles avec les engagements internationaux de la Suisse et notamment avec l'ALCP (voir les ch. 1.2.1 et 5.2).

#### **2.1.6 Acquisition de logements destinés au personnel hôtelier (art. 3, al. 2, et 6b AP-LFAIE)**

En exécution de la motion 22.4413 Schmid Martin, une base légale est créée en droit fédéral pour permettre aux cantons de prévoir dans leur législation une dérogation au régime de l'autorisation pour l'acquisition de logements destinés au personnel d'établissements hôteliers (art. 3, al. 2, en rel. avec l'art. 6b AP-LFAIE). L'avant-projet comporte également une obligation pour le propriétaire de revendre les logements en question ou de modifier leur affectation dans le cas où ils ne serviraient plus à loger le personnel de son hôtel (art. 6b, al. 3 et 4, AP-LFAIE). Le Conseil fédéral réglera les détails dans l'ordonnance (art. 6b, al. 7, AP-LFAIE). La législation d'exécution contiendra notamment des prescriptions au sujet de l'emplacement, du nombre et de la surface de ces logements. L'avant-projet mentionne déjà ces points. Les cantons et/ou les communes auront par ailleurs la possibilité de prévoir des restrictions plus sévères que les prescriptions fédérales en matière d'acquisition de logements pour le personnel, pour mieux tenir compte des besoins locaux, mais ils ne pourront pas les assouplir (art. 6b, al. 5 et 6, AP-LFAIE). Les dispositions transitoires prévoient à l'al. 2 qu'une personne à l'étranger qui a acquis en application de l'art. 2, al. 2, let. a, LFAIE, avant l'entrée en vigueur de l'art. 6b AP-LFAIE, un immeuble servant d'établissement hôtelier en guise de simple placement financier, pourra également profiter des nouvelles règles et acquérir sans autorisation des logements destinés au personnel dans la mesure où le droit cantonal le prévoit.

#### **2.1.7 Autres modifications (art. 4, al. 1, let. h, en rel. avec l'art. 19a, art. 14, al. 1 et 4<sup>bis</sup>, 15, al. 1, let. a et b, 24, al. 3, 25, al. 1 et 1<sup>bis</sup>, 26, al. 4, let. c, 27, 30, al. 1 et 3, et 33, al. 1, AP-LFAIE)**

D'autres modifications ponctuelles sont proposées. Elles visent d'une part à renforcer la sécurité juridique et à améliorer la clarté du droit en reprenant pour l'essentiel la pratique constante des autorités (art. 4, al. 1, let. h, 14, al. 1 et 4<sup>bis</sup>, et 25, al. 1, AP-LFAIE) et d'autre part à garantir une mise en œuvre efficace des dispositions, nouvelles ou existantes (art. 15, al. 1, let. a et b, 19a, 25, al. 1<sup>bis</sup>, 26, al. 4, let. c, 27, 30, al. 1 et 3, et 33, al. 1, AP-LFAIE) ou à contribuer à une répartition des tâches plus efficace entre la Confédération et les cantons (art. 24, al. 3, AP-LFAIE).

## **2.2 Autres solutions étudiées**

### **2.2.1 Solutions étudiées et solutions rejetées concernant les mesures d'accompagnement en lien avec l'initiative pour la durabilité**

#### **2.2.1.1 Autres mesures visant à empêcher l'acquisition de parts de sociétés immobilières, de fonds immobiliers et de SICAV immobilières**

##### **2.2.1.1.1 Instaurer des obligations pour le conseil d'administration de sociétés anonymes émettant des actions nominatives liées non cotées en bourse**

En lien avec l'instauration de nouvelles obligations en cas d'acquisition en bourse ou hors bourse de parts de sociétés immobilières cotées (voir l'art. 19b AP-LFAIE), il a été envisagé d'imposer également des obligations spécifiques au conseil d'administration de sociétés anonymes non cotées en bourse dont le but effectif est l'acquisition d'immeubles (au sens de l'art. 4, al. 1, let. e, LFAIE) et dont les actions nominatives sont liées. Ces obligations pourraient être rattachées au traitement des demandes d'inscription au registre des actions et consister par exemple à refuser les demandes émanant de personnes à l'étranger qui nécessitent une autorisation pour acquérir des actions. Cette solution a toutefois été rejetée parce que les contrôles seraient difficiles à effectuer et que l'utilité de la mesure serait de ce fait discutable (la mesure ne toucherait que les sociétés émettant des actions nominatives liées, qui pourraient à l'avenir renoncer à celles-ci pour contourner les nouvelles règles). Les sociétés en question acquièrent en outre régulièrement de nouveaux immeubles. Lorsque le registre foncier les renvoie dans ce contexte à l'autorité de première instance au sens de la LFAIE, c'est à cette dernière de vérifier qui est actionnaire. Si des personnes à l'étranger figurent parmi les actionnaires, l'autorité doit vérifier si elles ont acquis leurs parts selon les règles. Un certain contrôle se fait donc à ce stade, mais il est difficile voire impossible à effectuer pour les sociétés cotées en bourse en raison de l'anonymat des actionnaires et de la rapidité des transactions boursières, ce pourquoi il semble justifié d'instaurer les obligations supplémentaires visées à l'art. 19b AP-LFAIE.

##### **2.2.1.1.2 Prévoir une inscription obligatoire des actions nominatives liées**

Une autre mesure a été examinée : le fait d'exiger de la société immobilière, pour les actions nominatives liées cotées en bourse, qu'elle refuse l'inscription au registre des actions lorsque des personnes à l'étranger qui ne disposent pas d'autorisation ont acquis ces actions. Les actionnaires non inscrits ne jouissent pas du droit de vote, mais ils conservent leurs droits patrimoniaux. C'est pourquoi il faudrait prévoir au surplus l'obligation légale de déposer une demande d'inscription au registre des actions, faute de quoi les droits de participation et les droits patrimoniaux seraient suspendus. Cette obligation constituerait une atteinte grave au droit des sociétés et violerait le principe de la liberté du marché des capitaux. Les sociétés anonymes sont en effet conçues de manière à ne pas imposer d'obligation aux actionnaires sauf celle de libérer leur apport. Étant donné que les transactions en bourse ne sont pas traitées directement par les investisseurs, mais par des intermédiaires (les participants à la bourse) et que les bourses n'ont pas accès aux dépôts de ceux-ci, cette mesure pourrait être contournée assez facilement. Les actionnaires pourraient ne pas se plier à l'obligation envisagée, et ce sans qu'on le remarque, en ne déposant pas de demande d'inscription au registre des actions. Refuser les dividendes à tous les actionnaires non inscrits, sans soupçons concrets d'infraction à la LFAIE, constituerait une modification de fond des principes du

droit des sociétés. Sans compter qu'on ne serait informé de la violation (en cas d'absence de demande d'inscription) qu'une fois que la transaction a déjà été conclue. Comme conséquence juridique, il faudrait éliminer la situation illicite. Or l'annulation d'une opération boursière pose des problèmes d'ordre technique et juridique, liés notamment à la volatilité. De plus, étant donné que les transactions boursières peuvent être conclues et exécutées en dehors du registre des actions, la mesure envisagée ne permettrait pas de couvrir toutes les situations. Pour toutes ces raisons, cette mesure n'a pas été retenue.

#### 2.2.1.1.3 Compléter les devoirs de transparence existants

Plutôt que d'instaurer de nouvelles obligations pour les participants à la bourse (art. 19b AP-LFAIE), la solution suivante a été examinée : instaurer de nouvelles obligations pour les bourses et pour les acquéreurs de parts de patrimoine qui reposeraient sur les obligations de déclarer prévues dans le droit en vigueur pour garantir la publicité des participations dépassant un certain seuil (art. 120 ss de la loi du 19 juin 2015 sur l'infrastructure des marchés financiers [LIMF]<sup>34</sup>). Les bourses seraient par exemple tenues d'examiner, en cas d'acquisitions déclenchant l'obligation de déclarer au sens de l'art. 120 LIMF, si les acquéreurs sont des personnes à l'étranger. Faute de pouvoir l'exclure d'emblée, elles devraient exiger d'eux qu'ils se procurent une autorisation auprès de l'autorité cantonale de première instance ou une décision constatant que l'acquisition n'est pas soumise au régime de l'autorisation. Les bourses devraient signaler immédiatement à l'autorité cantonale compétente ou à l'OFJ les cas où l'acquéreur n'entreprend pas ces démarches dans les délais. Vu que les investigations de l'autorité cantonale compétente peuvent être relativement complexes (art. 15, al. 2, LFAIE), des allègements pourraient être prévus (par ex. déclarer compétente l'autorité au siège de la société ou, si le siège se trouve à l'étranger, celle du lieu où se trouve l'immeuble qui a le plus de valeur parmi le patrimoine de la société). Par analogie à l'art. 122 LIMF, on pourrait instaurer une obligation de communiquer en matière d'acquisition par des personnes à l'étranger s'il existe des raisons de penser qu'un actionnaire n'a pas respecté ses obligations. Compléter un instrument de contrôle existant serait certes pragmatique et adapté pour détecter des acquisitions illicites par des personnes à l'étranger. Cette solution présenterait toutefois le désavantage que « seules » les acquisitions de 3 % des droits de vote ou plus seraient examinées – raison pour laquelle elle a été rejetée. L'avant-projet prévoit que l'acquisition de toute part de société immobilière cotée en bourse sera soumise à autorisation. La solution envisagée ne permettrait pas d'assurer que des personnes à l'étranger non autorisées renoncent à l'acquisition envisagée. De plus, des acquisitions illicites ne pourraient être détectées qu'après leur réalisation, et l'annulation des transactions serait liée à des questions de mise en œuvre complexes (voir aussi le ch. 2.2.1.1.2).

#### 2.2.1.1.4 Prévoir des contrôles réguliers par les sociétés immobilières cotées en bourse (et par analogie pour les fonds immobiliers et les SICAV immobilières), combinés à l'annulation des acquisitions illicites

---

<sup>34</sup> RS 958.1.

La solution consistant à instaurer une obligation, pour les sociétés immobilières, fonds immobiliers et SICAV immobilières cotés en bourse, d'examiner régulièrement (env. deux fois par an) si des personnes à l'étranger ont acquis des parts et, si oui, de les renvoyer à l'autorité compétente pour qu'elles vérifient si elles ont besoin d'obtenir une autorisation, a également été envisagée. Elle a été rejetée pour les raisons suivantes : premièrement, il est difficile et compliqué pour les entreprises cotées en bourse d'établir qui sont les actionnaires. Ceux qui figurent dans le registre des actions sont ceux qui se font inscrire, et le seuil à partir duquel l'inscription est obligatoire selon les art. 120 ss LIMF est fixé à 3 % des droits de vote. Par ailleurs, il faut s'attendre à ce que les investisseurs désireux de contourner la LFAIE trouveront assez facilement des moyens d'éviter les contrôles semestriels envisagés. Deuxièmement, il serait difficile d'annuler les acquisitions illicites identifiées, en particulier parce que la société devrait veiller à disposer de liquidités suffisantes pour ces rachats et parce qu'elle ne peut détenir que 10 % de son capital-action (voir l'art. 659, al. 2, du code des obligations [CO]<sup>35</sup>). L'annulation de la vente et la récupération des dividendes comporteraient en outre d'autres risques, notamment des risques de manipulation du marché. Troisièmement, les contrôles envisagés seraient source d'incertitudes pour les investisseurs et pourraient avoir un effet négatif sur l'évolution des cours.

### **2.2.1.2 Maintenir le statu quo ou prévoir d'autres durcissements lors de l'acquisition de logements de vacances**

S'agissant de *l'acquisition de logements de vacances*, d'autres variantes ont été étudiées, à savoir le maintien de la réglementation actuelle ou des durcissements supplémentaires – notamment l'interdiction d'acquérir des logements de vacances pour les ressortissants d'États tiers et la réduction de la surface habitable nette maximale autorisée à 150 m<sup>2</sup> également pour les ressortissants de l'UE et de l'AELE. Ces mesures ont toutefois été rejetées ; il a été décidé de prendre des mesures, mais sans aller aussi loin vu que des durcissements supplémentaires pourraient être mal perçus à l'étranger et que leur effet sur la détente du marché du logement était difficile à évaluer. Les cantons qui jugent que les mesures proposées en lien avec l'acquisition de logements de vacances ne vont pas assez loin peuvent, selon le droit en vigueur, biffer la possibilité d'acquérir des logements de vacances qui figure dans leur législation ou prévoir des restrictions supplémentaires en vertu de l'art. 13 LFAIE (par ex. exclure l'octroi d'autorisation pour certains lieux). Ces restrictions peuvent aussi être instaurées par les communes (voir l'art. 13, al. 2, LFAIE).

## **2.2.2 Solutions étudiées et solutions rejetées en lien avec la motion 22.4413 Schmid Martin**

### **2.2.2.1 Exception au régime de l'autorisation pour l'acquisition de logements destinés au personnel applicable à tous les secteurs d'activité**

La possibilité de prévoir une exception au régime de l'autorisation pour l'acquisition de logements du personnel qui serait applicable à tous les secteurs d'activité a également

---

<sup>35</sup> RS 220

été étudiée puis rejetée. Les cantons auraient pu définir dans leur législation d'exécution de la LFAIE une exemption pour l'acquisition de tels logements non seulement pour les hôtels, mais pour tous les établissements stables. Cette solution serait allée beaucoup plus loin que ce que demandait la motion 22.4413 Schmid Martin. Elle n'aurait pas non plus été compatible avec les objectifs des mesures d'accompagnement de l'initiative pour la durabilité (voir le ch. 1.2.1), qui tendent à limiter l'acquisition de logements par des personnes à l'étranger.

### **2.2.2.2 Exception au régime de l'autorisation pour l'acquisition de logements destinés au personnel applicable à d'autres secteurs économiques spécifiques**

Le Conseil fédéral a également renoncé à laisser aux autorités cantonales le soin de décider au cas par cas qu'un établissement stable était tributaire de logements pour le personnel au motif que, dans le secteur économique en question, le personnel devait être logé à proximité de l'établissement en raison de modèles de travail particuliers (par ex. horaires spéciaux, heures de chambre, etc.) ou de l'engagement régulier de travailleurs saisonniers. Il s'est avéré extrêmement difficile de formuler des critères clairs et faciles à appliquer. De telles règles poseraient des problèmes pratiques de délimitation et pourraient également aboutir à ce que des boulangeries, par exemple, puissent se prévaloir du droit d'acquérir des logements pour le personnel. Comme cette solution allait également plus loin que l'objectif de la motion 22.4413 Schmid Martin, elle a été rejetée.

### **2.2.2.3 Règles spécifiques de renvoi à l'autorité de première instance en cas d'acquisition de logements pour le personnel**

Lorsque le registre foncier ne peut exclure d'emblée que l'acquisition soit soumise au régime de l'autorisation, il suspend la procédure d'inscription et impartit à l'acquéreur un délai de trente jours pour demander l'autorisation ou faire constater le non-assujettissement au régime de l'autorisation (art. 18, al. 1, LFAIE). L'office du registre du commerce procède de même ; toutefois, lorsqu'une personne morale ou une société sans personnalité juridique, mais ayant la capacité d'acquérir, transfère son siège de Suisse à l'étranger, il la renvoie *dans tous les cas* devant l'autorité de première instance avant de la radier (art. 18, al. 2, LFAIE). Lors de la révision de 1997, qui a soustrait l'acquisition d'établissements stables au régime de l'autorisation, le Conseil fédéral a fixé, dans l'ordonnance, des règles sur le renvoi de l'acquéreur devant l'autorité compétente (voir l'art. 18a et 18b OAIE). Pour éviter des démarches administratives inutiles, les acquisitions par des personnes à l'étranger d'immeubles servant d'établissement stable qui ne sont pas soumises au régime de l'autorisation sont donc, conformément au droit en vigueur, inscrites directement dans le registre foncier.

Le Conseil fédéral a renoncé à édicter dans le droit fédéral des règles spécifiques sur le renvoi à l'autorité de première instance en cas d'acquisition de logements destinés au personnel hôtelier pour les raisons ci-après.

- D'une part, si l'on prévoit dans la LFAIE que l'acquéreur doit s'adresser systématiquement à l'autorité de première instance en cas d'acquisition de logements pour le personnel hôtelier, les établissements hôteliers seraient défavorisés par rapport à

d'autres établissements stables, ce qui irait à l'encontre de la motion 22.4413 Schmid Martin. La mesure entraînerait par ailleurs des charges administratives inutiles, car les établissements hôteliers feraient l'objet d'une procédure devant l'autorité de première instance même dans le cas où les exigences en matière d'acquisition de logements sont clairement remplies.

- D'autre part, on a renoncé à exclure tout renvoi à l'autorité de première instance. Un assouplissement de ce type pourrait encore être prévu à l'art. 18a, al. 1, OAIE. Il comporterait toutefois le risque que l'acquisition de logements pour le personnel ne puisse plus vraiment être contrôlée et qu'il devienne difficile de constater d'éventuelles entorses à la loi.

En fonction des adaptations de la LFAIE qui seront décidées, on verra si des règles en matière de renvoi à l'autorité de première instance devront figurer dans l'ordonnance et quelle forme elles devront revêtir.

### **2.2.3 Acquisition de parts de logements de coopératives d'habitation par des ressortissants extraeuropéens**

La motion 18.4314 Mazzone (« Rendre accessibles les logements de coopératives d'habitation aux résidents extraeuropéens ») visait à charger le Conseil fédéral de modifier la LFAIE ou l'OAIE de sorte que les personnes originaires de pays extraeuropéens domiciliées en Suisse puissent acquérir des parts sociales dans une coopérative d'habitation, si l'acquisition de cette part était une condition à la location du logement. Selon le droit en vigueur, les ressortissants d'États non membres de l'UE ou de l'AELE ne peuvent pas acquérir des parts sociales de coopératives d'habitation, même s'ils possèdent le permis B et ont leur domicile effectif en Suisse. Dans son avis du 20 février 2019, le Conseil fédéral a proposé de rejeter la motion, tout en se déclarant disposé à examiner une modification en ce sens lors d'une prochaine révision de la LFAIE. La motion a été adoptée par le Conseil national le 30 octobre 2020, mais clairement rejetée par le Conseil des États le 16 juin 2021.

Le Conseil fédéral renonce à intégrer l'objet de la motion 18.4314 dans le projet en cours. Celui-ci durcit les conditions de l'acquisition d'une résidence principale en guise de mesure d'accompagnement liée à l'initiative pour la durabilité. L'acquisition d'un logement par des ressortissants d'États extraeuropéens qui établissent leur domicile en Suisse deviendra donc moins attrayante. Leur faciliter simultanément l'accès aux logements de coopératives d'habitation en Suisse ne serait pas compatible avec l'objectif déclaré de l'avant-projet.

### **2.3 Adéquation des moyens requis**

L'avant-projet prévoit une modification de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons uniquement en lien avec la tenue de la statistique sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (voir l'art. 24, al. 3, AP-LFAIE et le ch. 4.1). Pour le reste, la révision n'entraîne pas de nouvelles obligations notables pour les cantons en matière d'exécution de la LFAIE. Les nouvelles tâches des autorités cantonales chargées de l'octroi de l'autorisation de construire (voir l'art. 19a AP-LFAIE) et des

autorités responsables du contrôle des habitants (voir l'art. 24a AP-LFAIE), tenues de renvoyer le requérant devant l'autorité cantonale compétente ou d'informer directement celle-ci, ont une portée limitée (voir aussi le commentaire de l'art. 4, al. 1, let. h, AP-LFAIE). À noter que la possibilité offerte aux cantons d'assouplir les règles en vigueur concernant l'acquisition de logements destinés au personnel d'établissements hôteliers dominés par des personnes à l'étranger (voir l'art. 6b AP-LFAIE) nécessitera une adaptation de la législation cantonale pour y inscrire l'exception au régime de l'autorisation.

Il est en outre souhaitable que l'OFJ, dans son rôle d'autorité habilitée à recourir, continue à contribuer à une harmonisation de la pratique et à une application de la LFAIE la plus homogène possible à l'échelle de la Suisse.

## **2.4 Mise en œuvre**

Les durcissements proposés (notamment la fin de l'exemption du régime de l'autorisation pour certaines acquisitions et la réduction des contingents cantonaux d'autorisations concernant l'acquisition de logements de vacances et d'unités d'habitation dans des appart'hôtels) impliquent la révision des dispositions d'exécution pertinentes de l'OAIE. En fonction des modifications apportées à la loi, certaines anciennes dispositions d'exécution (en vigueur avant le 10 septembre 1997) pourraient être reprises sous une forme identique ou comparable (voir à ce propos le commentaire des différents articles au ch. 3).

Selon l'avant-projet, le Conseil fédéral fixera la date d'entrée en vigueur des modifications de la LFAIE. Il coordonnera les travaux d'adaptation de l'OAIE avec cette date. Après que la modification de la LFAIE aura été approuvée par les Chambres fédérales, les cantons pourront adapter leurs propres lois, ou du moins entamer le processus législatif, pendant que les modifications de l'OAIE seront élaborées.

## **3 Commentaire des dispositions**

### *Art. 2, al. 2 et 3*

L'avant-projet prévoit d'une part que l'acquisition d'immeubles destinés à un usage commercial (« immeubles servant d'établissement stable ») par des personnes à l'étranger sera à nouveau soumise au régime de l'autorisation, sauf si la personne à l'étranger, ou son entreprise exploite elle-même l'établissement en question (voir l'art. 6a AP-LFAIE). L'acquisition d'immeubles servant d'établissement stable en tant que simple placement sera à nouveau soumise au régime de l'autorisation et en principe à nouveau interdite, les motifs d'autorisation étant très restrictifs. L'avant-projet prévoit d'autre part que l'acquisition d'une résidence principale sera aussi à nouveau soumise à autorisation (voir les nouveaux motifs d'autorisation à l'art. 8, al. 1, let. e, AP-LFAIE). Les deux exceptions prévues jusqu'ici à l'art. 2, al. 2, let. a et b, LFAIE doivent par conséquent être biffées.

Pour des raisons de systématique, les règles sur l'acquisition simultanée d'un établissement stable et de logements conformément à l'art. 2, al. 3, LFAIE sont déplacées.

Elles figureront désormais, avec une teneur légèrement modifiée, dans le nouvel art. 6a AP-LFAIE.

L'art. 2 AP-LFAIE énoncera désormais uniquement le principe selon lequel des personnes à l'étranger doivent obtenir une autorisation pour acquérir des immeubles en Suisse, à moins qu'elles puissent se prévaloir d'une exception au régime de l'autorisation. Les exceptions figureront toutes au chap. 2 (assujettissement au régime de l'autorisation), aux art. 6a et 6b AP-LFAIE (exceptions au régime de l'autorisation pour les immeubles servant d'établissement stable exploités par l'acquéreur lui-même et pour les logements destinés au personnel d'établissements hôteliers) et à l'art. 7 LFAIE (autres exceptions).

#### *Art. 3, al. 2*

L'autorisation d'acquérir un immeuble est accordée à une personne à l'étranger uniquement pour les motifs prévus dans la LFAIE (art. 3, al. 1, LFAIE). Selon l'art. 3, al. 2, LFAIE, les cantons peuvent, pour sauvegarder les intérêts qui leur sont propres, prévoir dans leur législation des motifs supplémentaires d'octroi de l'autorisation (art. 9 LFAIE) ou des restrictions plus sévères que celles prévues dans la loi (art. 13 LFAIE) – dans la mesure où la LFAIE les y autorise expressément. Les cantons doivent respecter les principes et règles formulés dans cette loi.

*L'al. 2 sera complété par un troisième élément : les cantons pourront à l'avenir reprendre les exceptions au régime de l'autorisation que la LFAIE les autorise à prévoir dans leur législation.* Cette précision est nécessaire pour les habiliter à reprendre l'exception qui est prévue pour l'acquisition de logements pour le personnel hôtelier (voir à ce propos l'art. 6b, al. 1, AP-LFAIE). Les cantons pourront donc décider chacun pour soi, pour sauvegarder les intérêts qui leur sont propres, de modifier leur législation afin d'assouplir la LFAIE sur leur territoire, ou pour certains lieux ou régions en particulier (par ex. certaines régions de montagne). Si les cantons n'adaptent pas leur législation, l'acquisition simultanée de logements du personnel lors de l'acquisition d'un établissement hôtelier ne sera soustraite au régime de l'autorisation que dans le cas où ces logements sont nécessaires à l'exploitation de l'établissement, conformément à la pratique et à la jurisprudence actuelles (voir le ch. 1.1.2.1). Les cantons qui voudront faire usage de la nouvelle possibilité pourront lancer les travaux législatifs pendant la révision de l'OAIE. Les cantons pourront non seulement prévoir des motifs d'autorisation supplémentaires, mais aussi des « restrictions plus sévères » pour les exceptions cantonales au régime de l'autorisation, dans les limites fixées par la LFAIE (voir à ce propos le commentaire de l'art. 6b AP-LFAIE).

#### *Art. 4 Acquisition d'immeubles*

Les modifications de l'al. 1, let. b, d et f, découlent de la réintroduction du régime de l'autorisation pour l'acquisition d'immeubles servant d'établissement stable (voir le ch. 2.1.1). Ainsi, la participation d'une personne à l'étranger à une société sans personnalité juridique mais ayant la capacité d'acquérir, dont plus d'un tiers des actifs sont des immeubles sis en Suisse, sera à nouveau assujettie au régime de l'autorisation. Les actifs seront calculés à leur valeur vénale. Une participation ne sera plus possible que

si la personne à l'étranger peut se prévaloir d'une exception ou d'un motif d'autorisation. Rien ne change en ce qui concerne la participation d'une personne à l'étranger à des sociétés immobilières dont le but réel est l'acquisition d'immeubles, cette participation étant déjà soumise à autorisation (voir les éléments de l'art. 4, al. 1, let. b, AP-LFAIE qui restent inchangés par rapport au droit en vigueur). Dans la version italienne, des modifications rédactionnelles sont apportées à la let. b (ajout de « ma con capacità patrimoniale »). Les mêmes règles que pour les sociétés sans personnalité juridique s'appliqueront à l'acquisition de parts de personnes morales qui détiennent des immeubles. C'est pourquoi l'art. 4, al. 1, let. d, de la loi fédérale du 16 décembre 1983 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger dans sa teneur du 1<sup>er</sup> janvier 1985<sup>36</sup> (ci-après « LFAIE de 1985 ») est repris, mais avec quelques modifications linguistiques dans la version française. La distinction qui était faite entre les sociétés immobilières au sens large et les sociétés immobilières au sens strict, soit les sociétés d'immeubles d'habitation, sera donc à nouveau pertinente. En faisant cette distinction, le législateur voulait initialement soumettre les sociétés industrielles, commerciales ou artisanales qui acquièrent accessoirement des immeubles pour remplir les buts qu'elles poursuivent (let. d) à d'autres règles que les sociétés dont le but réel est l'acquisition d'immeubles, notamment de logements (let. e ; voir l'ATF 115 Ib 102, consid. 2). La let. d concerne les établissements dont le but principal est l'exercice d'une activité économique dans le domaine industriel, artisanal ou commercial et qui exploitent pour ce faire un établissement stable et pour lesquelles l'acquisition d'immeubles n'est qu'un but secondaire. Les personnes morales dont le but principal est l'acquisition d'immeubles sont déjà soumises en vertu du droit en vigueur à l'art. 4, al. 1, let. e, LFAIE. Contrairement à la LFAIE de 1985, selon laquelle la participation à une société sans personnalité juridique, mais ayant la capacité d'acquérir, était soumise à autorisation dès que les actifs comprenaient un seul immeuble, une adaptation est proposée dans l'avant-projet à des fins d'harmonisation avec les règles touchant les personnes morales : une participation au sens de la let. b sera à l'avenir – par analogie à la let. d – soumise à autorisation uniquement si les actifs de la société, calculés à leur valeur vénale, se composent pour plus d'un tiers d'immeubles. Même si, dans une société sans personnalité juridique, les associés ont un accès direct à la fortune de la société, il semble justifié – par analogie aux règles concernant les personnes morales – de ne soumettre la participation étrangère à une société de personnes (société en nom collectif et société en commandite selon le droit suisse) à l'obligation d'obtenir une autorisation qu'à partir du moment où plus d'un tiers des actifs sont constitués d'immeubles. La modification apportée à la let. f est due à l'ajout de la lettre d. Il n'existe par ailleurs pas de raison de traiter l'acquisition ou l'exercice d'un droit d'emption, de préemption ou de réméré sur une action d'une SICAV immobilière (let. c<sup>bis</sup>) autrement que d'une part d'un fonds immobilier (let. c).

Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2005, l'acquisition par des personnes à l'étranger d'un droit sur une part d'une personne morale dont le but réel est l'acquisition d'immeubles soumis à autorisation, c'est-à-dire de logements (appelées sociétés d'immeubles d'habitation ou sociétés immobilières au sens strict) n'est plus assujettie au régime de l'autorisation si

---

<sup>36</sup> RO 1984 1148

les parts de cette personne morale ne sont pas cotées auprès d'une bourse en Suisse. Il est prévu de supprimer cet assouplissement pour renforcer le but poursuivi par la LFAIE et faire en sorte qu'un plus grand nombre d'immeubles en Suisse soit disponible pour la population résidente, également à titre d'investissement (voir les ch. 1.2.1 et 2.1.2). Les personnes à l'étranger ne pourront à l'avenir acquérir des parts d'une société immobilière visée à l'*al. 1, let. e* – peu importe que celle-ci soit cotée dans une bourse en Suisse ou non – que si elles peuvent invoquer un motif d'autorisation (art. 8 ss LFAIE) ou une exception à l'assujettissement. Comme c'était déjà le cas par le passé, la loi ne fera donc plus de distinction entre les sociétés disposant d'un petit capital et les sociétés ouvertes au public.

Les modifications proposées à l'*al. 1, let. c et c<sup>bis</sup>*, visent à supprimer le traitement privilégié dont bénéficient certains fonds et SICAV. Selon le droit en vigueur, l'acquisition de parts de fonds immobiliers et d'actions de SICAV immobilières par des personnes à l'étranger n'est pas soumise à autorisation si les parts ou actions en question font l'objet d'un marché régulier. À l'avenir, l'acquisition de toutes les parts de fonds immobiliers et actions de SICAV immobilières sera soumise à autorisation, indépendamment du négoce dont elles font l'objet. Les personnes à l'étranger ne pourront plus acquérir des parts de fonds immobiliers ou des actions de SICAV immobilières que si l'acquisition est autorisée par l'autorité cantonale compétente visée à l'art. 15, al. 2, LFAIE en vertu d'un motif d'autorisation (art. 8 ss LFAIE) ou que le requérant peut invoquer une exemption du régime de l'autorisation (en particulier art. 7 LFAIE). Vu que les motifs d'autorisation sont très restrictifs, l'assujettissement au régime de l'autorisation revient pour ainsi dire à une interdiction. Dans la version française, des modifications d'ordre rédactionnel sont également apportées aux *let. c et c<sup>bis</sup>*.

À des fins de clarification, l'*al. 1, let. h* précise que, conformément à la pratique actuelle, l'utilisation d'un immeuble dans un autre but que celui qui était prévu lors de l'acquisition est assimilée à une nouvelle acquisition et est soumise à autorisation. Les mêmes motifs d'autorisation et de rejet de l'autorisation que pour les autres situations visées à l'*al. 1* valent dans ce cas. Pour savoir si un changement d'affectation est soumis à autorisation ou non, il faut tenir compte des circonstances prévalant au moment du changement d'affectation et déterminer à quelle fin l'immeuble a été acquis à l'origine. Un changement d'affectation est soumis à autorisation lorsque, par exemple, l'acquéreur, qui est une personne à l'étranger, loue sa résidence principale ou la transforme en logement de vacances, ou encore construit des appartements sur le bien-fonds utilisé comme établissement stable. Le changement d'affectation n'est pas soumis à autorisation si l'acquéreur a acquis un immeuble en tant que personne non soumise à la LFAIE (par ex. un ressortissant de l'UE ou de l'AELE ayant son domicile effectif en Suisse) – donc sans restriction d'utilisation – et qu'il utilise comme logement un immeuble qu'il a d'abord exploité à des fins commerciales. Il n'y a pas dans ce cas de « changement d'affectation » soumis à autorisation parce que l'acquéreur était toujours libre d'utiliser l'immeuble comme il le voulait. Il faut toujours vérifier au cas par cas si un changement d'affectation est soumis à autorisation ou non et si les anciennes charges qui y sont liées doivent être révoquées. L'application des règles mentionnées se sont révélées compliquées dans la pratique étant donné que le droit en vigueur n'instaure pas d'autorité de contrôle et que les autorités de première instance (selon la LFAIE) ne sont guère informées des changements d'affectation illicites. Conformément

à l'avant-projet, l'autorité chargée de l'octroi de l'autorisation de construire sera l'autorité de contrôle (voir le nouvel art. 19a AP-LFAIE). Elle devra simplement vérifier, dans le cadre de la procédure d'octroi de l'autorisation de construire, que la personne qui demande à changer l'affectation de son immeuble à usage commercial pour y construire des logements n'est pas une personne à l'étranger au sens de l'art. 5 LFAIE. Si elle ne peut pas l'exclure d'emblée, elle doit renvoyer le requérant devant l'autorité de première instance au sens de la LFAIE. Le travail supplémentaire pour l'autorité chargée d'octroyer les autorisations de construire restera ainsi limité.

Les modifications rédactionnelles apportées à l'al. 2 par rapport au droit en vigueur découlent de la restauration du principe consistant à soumettre l'acquisition des immeubles servant d'établissement stable au régime de l'autorisation. Jusqu'à présent, la société qui transférait son siège à l'étranger tout en conservant ses droits sur des immeubles servant d'établissement stable en Suisse n'était pas soumise ultérieurement au régime de l'autorisation. Cette règle est supprimée : à l'avenir, seules les personnes morales ou les sociétés sans personnalité juridique mais ayant la capacité d'acquérir qui ont leur siège statutaire ou réel en Suisse pourront acquérir sans autorisation un immeuble servant d'établissement stable. Elles ne seront plus exemptées du régime de l'autorisation si elles transfèrent leur siège à l'étranger et conservent des droits sur des immeubles en Suisse.

Les let. a et g de l'art. 4, al. 1, LFAIE ne sont pas modifiées sur le fond, mais de légères modifications rédactionnelles leur sont apportées, l'expression « droit d'usufruit » étant remplacée par « usufruit » dans tout l'article.

#### *Art. 6a* Exception au régime de l'autorisation pour les immeubles servant d'établissement stable

L'acquisition par des personnes à l'étranger d'immeubles qui servent à l'exercice d'une activité économique sera en principe à nouveau soumise à autorisation. Ce sera notamment le cas si un immeuble servant d'établissement stable est acquis à des fins de placement, notamment pour être loué ou affermé, c'est-à-dire si l'acquéreur ne l'exploite pas en personne. L'art. 2, al. 2, let. a, LFAIE sera par conséquent abrogé. Selon l'al. 1, l'acquisition d'un ou de plusieurs immeubles servant d'établissement stable restera toutefois soustraite au régime de l'autorisation si elle sert à une activité commerciale (lucrative) exercée par l'acquéreur lui-même ou par son entreprise. L'acquéreur doit assumer lui-même le risque commercial de l'activité économique et diriger l'établissement dans les faits. Le Conseil fédéral devra définir dans les dispositions d'exécution les conditions concrètes qui doivent être remplies pour que l'on puisse parler d'activité lucrative exercée par l'acquéreur et de direction effective de l'établissement (voir par ex. l'art. 3 de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> octobre 1984 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger dans sa version du 1<sup>er</sup> janvier 1985<sup>37</sup> [ci-après OAIE de 1985]). En plus des personnes à l'étranger au sens de l'art. 5, al. 1, let. a et a<sup>bis</sup>, LFAIE,

---

<sup>37</sup> RO 1984 1164

les sociétés qui ont leur siège en Suisse mais dans lesquelles des personnes à l'étranger occupent une position dominante (art. 5, al. 1, let. c, LFAIE) pourront également acquérir un immeuble pour leur propre usage sans autorisation. Les sociétés qui ont leur siège à l'étranger devront d'abord constituer une filiale dont le siège est en Suisse pour pouvoir acquérir par son intermédiaire, sans autorisation, un immeuble servant d'établissement stable. Cette restriction s'impose parce qu'il est difficile d'établir, lorsque l'acquéreur est une société dont le siège est à l'étranger, que celle-ci exploite l'immeuble elle-même. Elle vise aussi à empêcher dans la mesure du possible les placements illicites. Il n'est en effet guère possible de vérifier en pratique, lorsqu'une société dont le siège est à l'étranger indique vouloir exploiter un établissement en Suisse à partir de l'étranger, s'il ne s'agit là que d'un prétexte pour procéder à un placement en Suisse. Compte tenu de l'intérêt public à ce que la LFAIE soit appliquée correctement, on peut raisonnablement exiger de l'acquéreur qu'il constitue une société dont le siège se trouve en Suisse.

L'exception au régime de l'autorisation ne s'applique, nous le répétons, qu'aux immeubles qui servent effectivement à l'acquéreur d'établissement stable pour mener sa propre activité économique. Il s'ensuit que, dans le cas où des personnes à l'étranger acquièrent une position dominante dans une société exploitant des immeubles, l'exception ne vaut pas pour les établissements qui ne sont pas indispensables à l'exercice de l'activité de l'acquéreur. Ces immeubles devront par conséquent être vendus avant que des personnes à l'étranger acquièrent une position dominante.

Conformément à l'art. 2, al. 3, LFAIE – qui doit être déplacé pour des raisons de systématique – des logements peuvent être acquis sans autorisation, simultanément à l'immeuble servant d'établissement stable, lorsque des dispositions communales prescrivent un quota de logements en lien avec l'immeuble en question. Actuellement, le nombre de ces logements n'est pas limité. Selon la pratique actuelle, la partie servant à l'exploitation doit être prédominante, faute de quoi il ne s'agit plus d'un immeuble servant principalement d'établissement stable. Cette pratique fait toutefois l'objet de critiques. L'acquéreur n'est pas en mesure d'estimer quel est le cadre admissible, d'où une forte insécurité du droit. La nouvelle limite proposée à l'al. 2 (un tiers de la surface brute de plancher totale de tous les bâtiments situés sur le bien-fonds) vise à remédier à cette insécurité et à favoriser l'égalité devant la loi. Elle permet en outre d'éviter que des personnes à l'étranger acquièrent sans autorisation des logements à des fins de placement dans les communes qui ont défini de tels quotas.

L'exemption de l'assujettissement au sens de l'al. 1 vaut aussi longtemps que l'acquéreur exerce l'activité économique liée à l'établissement stable en question (voir le ch. 1.1.2.1 concernant l'obligation d'exploiter durablement l'immeuble servant d'établissement stable). Cette règle s'applique déjà aujourd'hui. Si l'acquéreur utilise l'immeuble à d'autres fins ou s'il ne l'utilise plus du tout, on se trouve en général dans une situation illicite qu'il convient de faire cesser ; en d'autres termes, il faut aliéner l'immeuble (restitution de l'état antérieur ou aliénation forcée) étant donné que l'acquéreur n'utilise plus l'immeuble dans le but prévu, qui a justifié l'acquisition au départ. L'obligation de revendre l'immeuble n'est donc pas nouvelle. Ce qui est nouveau, c'est que la loi impose désormais à l'acquéreur un délai de deux ans pour ce faire (al. 3) et que l'obligation d'aliéner peut être ordonnée sous forme de vente de gré à gré ou de réalisation forcée

si l'acquéreur ne réagit pas à la mise en demeure (art. 27, al. 1<sup>bis</sup>, AP-LFAIE). L'obligation de revendre l'immeuble lorsque la condition d'utilisation n'est plus remplie est justifiée. Comme les conditions d'acquisition ne sont plus remplies, la vente de l'immeuble s'impose. Le délai de deux ans est approprié, d'autant plus que pendant ce délai, des solutions transitoires ne sont pas exclues (l'établissement peut être loué ou affermé à des tiers pour être exploité conformément au but premier). Le délai de deux ans fixé dans la loi ne peut pas être prolongé par l'autorité de première instance. Elle ne dispose d'aucune marge de manœuvre en ce qui concerne le point de départ du délai et sa durée<sup>38</sup>. L'obligation de revendre l'immeuble ne devient caduque que si l'acquéreur prouve que le changement d'affectation de l'immeuble (ou l'abandon de toute activité) est conforme à la loi. Dans ce contexte, on entend par « conforme à la loi » le fait que le changement d'affectation est admissible sans autorisation ou qu'une autorisation valable existe conformément aux dispositions de la LFAIE (le cas échéant en lien avec l'art. 25 de l'annexe I ALCP et avec l'art. 24 de l'annexe K, appendice 1 de la Convention AELE ; voir à ce propos le ch. 5.2). Ainsi, les ressortissants de l'UE et de l'AELE qui peuvent se prévaloir de l'art. 25, par. 2 et 3, de l'annexe I ALCP ou de l'art. 24 de l'annexe K, appendice 1, de la Convention AELE ne sont en règle générale pas soumis à l'obligation d'aliéner lorsqu'ils quittent l'État d'accueil (donc la Suisse) (voir à ce propos le ch. 5.2). La preuve de l'admissibilité peut être apportée de différentes manières, mais elle incombe toujours à l'acquéreur. C'est lui qui doit faire révoquer une charge, solliciter une autorisation, demander une décision constatant le non-assujettissement au régime de l'autorisation ou prouver d'une autre manière qu'il ne nécessite pas d'autorisation. Si l'acquéreur refuse d'aliéner l'immeuble, il doit être mis en demeure par l'autorité de première instance ; celle-ci rendra une décision de faire cesser l'état illicite si l'acquéreur n'y donne pas suite (voir le commentaire de l'art. 27 AP-LFAIE).

Le réassujettissement au régime de l'autorisation de l'acquisition d'immeubles servant d'établissement stable nécessite également l'adaptation des dispositions d'exécution de l'OAIE (voir le ch. 2.4). Certaines de ces adaptations seront d'ordre technique, d'autres concrétiseront le durcissement proposé. Il faudra concrétiser dans l'ordonnance ce qu'on entend par exploitation de l'établissement par l'acquéreur lui-même. Il faudra également examiner s'il est opportun de réintroduire une règle sur la superficie admissible en tant que réserve, pour éviter que des personnes à l'étranger acquièrent des terrains trop grands à des fins de placement ou de spéculation (voir l'art. 10, al. 1, OAIE de 1985). Il faudra par ailleurs vérifier s'il est nécessaire de réintroduire un délai d'attente de dix ans avant de pouvoir revendre l'immeuble (voir l'art. 11, al. 2, let. c, OAIE de 1985). Pour finir, il s'agira de décider s'il est justifié de conserver la règle actuelle selon laquelle l'acquisition sans autorisation d'immeubles servant d'établissement stable par des personnes à l'étranger est directement inscrite au registre foncier (voir le ch. 2.2.2.3) ou s'il ne faudrait pas durcir les règles consistant à renvoyer l'acquéreur devant l'autorité de première instance.

---

<sup>38</sup> Voir aussi l'avis du Tribunal fédéral à propos du délai de deux ans dans son arrêt 2C\_534/2021 du 16 décembre 2021, consid. 5.2.

*Art. 6b* Exception cantonale au régime de l'autorisation pour les logements destinés au personnel d'établissements hôteliers

Le nouvel art. 6b autorise les cantons à prévoir dans leur législation une exception au régime de l'autorisation pour l'acquisition de logements destinés au personnel d'établissements stables servant à l'exploitation d'hôtels ou d'apparthôtels au sens de l'art. 6a, al. 1, AP-LFAIE (ci-après « établissements hôteliers »). Les cantons peuvent ainsi créer la base légale permettant d'invoquer cette exception sur le territoire cantonal. Les autres conditions à remplir pour que des logements destinés au personnel hôtelier puissent être acquis sans autorisation découlent du droit fédéral. Les cantons et les communes sont toutefois habilités en vertu des *al. 5 et 6* à prévoir des restrictions plus sévères (voir également les considérations qui suivent).

Si la LFAIE définit le terme d'« apparthôtel » à l'art. 10, aucune définition de l'« hôtel » ne figure dans la LFAIE ni dans l'OAIE. Pour déterminer s'il s'agit ou non d'un hôtel au sens de la LFAIE, il faut appliquer les critères définis dans l'ATF 106 Ib 209 ss<sup>39</sup>. Le critère déterminant est l'offre de prestations de service dans une certaine concentration : les prestations de services propres à l'hôtellerie (service dans les chambres, offre de restauration, services administratifs, etc.) doivent primer la simple mise à disposition d'un logement.

Conformément à l'*al. 1*, les cantons peuvent disposer qu'une personne à l'étranger qui acquiert ou a acquis de façon conforme au droit un établissement hôtelier (au sens de l'art. 6a, al. 1, AP-LFAIE) qu'elle exploite elle-même soit dispensée d'autorisation pour acquérir des logements pour le personnel hôtelier. Par souci de clarté, nous précisons que ces logements ne peuvent être utilisés que pour héberger le personnel de l'établissement hôtelier en question. Contrairement à ce qui vaut pour les autres types d'immeubles servant d'établissement stable au sens de l'art. 6a, al. 1, AP-LFAIE, pour lesquels l'acquisition de logements pour le personnel n'est admissible, selon la pratique existante, qu'en même temps que l'acquisition de l'immeuble lui-même (voir le ch. 1.1.2.1), les logements au sens de l'art. 6b AP-LFAIE pourront être acquis en même temps que l'établissement hôtelier ou ultérieurement<sup>40</sup>. Une condition devra toutefois être remplie : la personne à l'étranger qui entend acquérir des logements destinés au personnel devra acquérir en même temps ou avoir acquis auparavant un établissement hôtelier qu'elle exploite elle-même. Elle peut l'avoir acquis en application de l'exception visée à l'art. 6a, al. 1, AP-LFAIE ou à un moment où elle n'était pas soumise à la LFAIE. Par analogie à l'acquisition d'un immeuble servant d'établissement stable, seules des personnes à l'étranger au sens de l'art. 5, al. 1, let. a, a<sup>bis</sup> et c, LFAIE pourront acquérir sans autorisation des logements destinés au personnel hôtelier, et non des personnes morales ayant leur siège à l'étranger (voir le commentaire de l'art. 6a, al. 1, AP-LFAIE).

<sup>39</sup> Urs Mühlebach / Hanspeter Geissmann, Kommentar zum Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland, 1986, n° 6 ad art. 8 LFAIE.

<sup>40</sup> S'agissant de la jurisprudence sur l'acquisition de logements en même temps que l'établissement hôtelier, voir l'arrêt du Tribunal fédéral 2C\_325/2022 du 21 décembre 2023, consid. 4.4 et les références citées.

Une exception est prévue uniquement pour les personnes morales ayant leur siège à l'étranger qui ont déjà acquis un établissement hôtelier avant l'entrée en vigueur de la présente modification et qui peuvent se prévaloir de l'*al. 2* (voir le commentaire en question). Les personnes morales qui transfèrent leur siège à l'étranger ne pourront pas conserver leurs droits sur un établissement hôtelier sans obtenir d'autorisation (voir l'art. 4, al. 2, AP-LFAIE). L'utilisation des logements à d'autres fins, par ex. pour les louer à des personnes qui ne font pas partie du personnel hôtelier, sera assimilée à une nouvelle acquisition et sera soumise au régime de l'autorisation (voir l'art. 4, al. 1, let. h, AP-LFAIE). Les logements destinés au personnel ne pourront pas non plus être loués, pendant la saison morte, à des tiers ne faisant pas partie du personnel. La construction ultérieure de logements pour le personnel sur le bien-fonds utilisé comme établissement hôtelier constitue également un changement d'affectation et est donc considérée comme une (nouvelle) acquisition. Si les conditions formulées à l'art. 6b AP-LFAIE sont remplies, cette acquisition ne sera toutefois pas soumise à autorisation. L'exigence d'exploiter l'immeuble durablement et exclusivement aux fins indiquées lors de l'acquisition vaut même si cette charge n'est pas inscrite expressément dans l'autorisation ou au registre foncier (voir à ce propos le ch. 1.1.2.1).

L'*al. 2* règle l'acquisition par des personnes à l'étranger de logements pour le personnel hôtelier ; il tient compte du fait que les établissements hôteliers étaient exploités comme placement au moment de l'entrée en vigueur de la révision (l'acquéreur n'utilisant pas directement l'immeuble pour ses propres activités au sens de l'art. 6b en relation avec l'art. 6a AP-LFAIE). Bien qu'il s'agisse d'un placement pur de capitaux dans un établissement stable, la personne qui aura acquis l'immeuble avant l'adaptation de la LFAIE sans être soumise au régime de l'autorisation pourra également bénéficier de l'exemption prévue à l'art. 6b AP-LFAIE. Ce ne sera possible, bien entendu, que dans les cantons qui auront prévu cette exemption du régime de l'autorisation dans leur législation, et si toutes les autres conditions pour l'exemption sont remplies. Il serait inapproprié, et contraire à l'esprit de la motion 22.4413 Schmid Martin, de faire une distinction entre les hôtels en mains étrangères qui servent déjà au placement pur de capitaux avant l'entrée en vigueur du projet de révision et ceux qui seront exploités par leur propriétaire après l'entrée en vigueur, le premier cas de figure n'existant plus à l'avenir. Sans cette règle, la revente de l'immeuble à une personne non soumise à la LFAIE ou à l'exploitant de l'hôtel pourrait s'avérer la seule option pour la poursuite de l'exploitation dans le cas où l'hôtel aurait un besoin urgent de logements pour son propre personnel. Une obligation (indirecte) d'aliéner serait difficilement compatible avec le but et l'objet du projet.

Les logements du personnel au sens de l'art. 6b AP-LFAIE sont liés juridiquement à l'établissement hôtelier (*al. 2 et 3*) : si l'acquéreur n'utilise plus l'immeuble comme établissement hôtelier et si l'immeuble ne sert pas non plus à une autre activité au sens de l'art. 6a, al. 1, AP-LFAIE qu'il exerce lui-même, il devra aliéner l'immeuble dans les deux ans (voir l'art. 6a, al. 3, AP-LFAIE). Ce délai ne peut pas être prolongé (voir aussi le commentaire de l'art. 6a, al. 3, AP-LFAIE). Si l'acquéreur n'utilise plus un ou plusieurs logements destinés au personnel hôtelier à cette fin, il doit les revendre dans un délai de deux ans (à propos de la proportionnalité de l'obligation d'aliéner, voir le commentaire de l'art. 6a, al. 3, AP-LFAIE). Sont exceptés les cas où le changement d'affectation des logements se fait de manière conforme à la LFAIE. Si l'acquéreur utilise le logement à d'autres fins que ceux indiqués lors de l'acquisition, il doit prouver que

cette nouvelle utilisation du logement est conforme à la LFAIE, faute de quoi il devra le revendre. Les ressortissants de l'UE et de l'AELE dont la résidence principale se trouve à l'étranger ne peuvent pas opposer à cette obligation de revendre de droit découlant de l'ALCP ou de la Convention AELE étant donné que ces deux accords ne s'appliquent pas aux purs placements de capitaux ni au commerce d'immeubles non bâtis et de logements (voir le ch. 5.2). La preuve de l'admissibilité du changement d'affectation peut être apportée de différentes manières, mais elle incombe toujours à l'acquéreur. C'est lui qui doit faire révoquer une charge, solliciter une autorisation, demander une décision constatant le non-assujettissement au régime de l'autorisation ou prouver d'une autre manière qu'il ne nécessite pas d'autorisation. Lors de l'aliénation d'un établissement hôtelier, les logements du personnel devront être inclus dans la vente (art. 6a, al. 3, en rel. avec l'art. 6b, al. 4, AP-LFAIE). L'obligation de revendre l'établissement et les logements pour le personnel simultanément se justifie du fait que l'acquéreur a pu acheter ces derniers uniquement parce qu'il possédait un établissement hôtelier. Dans cette situation, revendre ces logements séparément reviendrait à un placement interdit (voir l'art. 12, let. a, LFAIE). L'obligation de revendre les logements pour le personnel en même temps que l'établissement hôtelier a en outre pour effet que les logements restent liés à l'exploitation hôtelière, ce qui va également dans le sens de la motion 22.4413 Schmid Martin, qui cherche à améliorer la situation difficile du personnel hôtelier sur le marché du logement dans les régions touristiques (voir le ch. 1.2.2). Le non-respect de l'obligation de vendre simultanément l'établissement et les logements pour le personnel est punissable en vertu de l'art. 30 AP-LFAIE. Les avantages obtenus sont confisqués et versés au canton (art. 33 LFAIE). En édictant les dispositions d'exécution relatives à l'art. 6b AP-LFAIE, il faudra examiner si l'obligation doit être renforcée par la prise d'autres mesures. On pourrait par exemple envisager la formulation d'une charge contraignante, selon laquelle les logements pour le personnel et l'établissement hôtelier doivent – dans la mesure du possible – être liés par un droit réel subjectif. Cette charge ne pourra toutefois être formulée que dans le cas où l'acquisition fait l'objet d'une décision constatant l'assujettissement au régime de l'autorisation, rendue par l'autorité de première instance au sens de la LFAIE. Si l'acquisition est directement inscrite au registre foncier, sans procédure devant l'autorité de première instance, il ne sera pas possible d'imposer des charges découlant de la LFAIE. En revanche, si l'acquéreur décide d'utiliser lui-même les logements pour une autre activité économique au sens de l'art. 6a, al. 1, AP-LFAIE, il ne sera pas tenu de les revendre, mais ne pourra plus les utiliser à des fins d'habitation : il devra changer leur affectation et les utiliser à des fins commerciales.

Les cantons qui admettent l'acquisition sans autorisation de logements destinés au personnel pourront soumettre l'exemption du régime de l'autorisation à des règles plus strictes dans le droit cantonal, mais ne pourront pas faire l'inverse, à savoir prévoir des assouplissements. L'al. 5 comporte des exemples de restrictions. La liste n'est pas exhaustive. Les cantons pourront également prévoir que les communes instaurent des restrictions, la procédure applicable étant alors régie par le droit cantonal (al. 6). Ce partage des compétences existe déjà ailleurs dans la lex Koller, notamment pour ce qui est de l'acquisition de logements de vacances par des personnes à l'étranger (voir l'art. 9, al. 2, et 13 LFAIE). Il faut toutefois faire une distinction entre les deux cas de figure : l'acquisition d'un logement de vacances repose sur un motif d'autorisation

(art. 9, al. 2, LFAIE) alors que dans le cas des logements destinés au personnel hôtelier, il s'agit d'une exception au régime de l'autorisation (art. 6b AP-LFAIE). Dans les deux cas, il incombe aux cantons de décider s'ils veulent prévoir ce motif ou cette exception dans leur législation ; ils peuvent également délimiter les lieux ou régions où ces dispositions s'appliquent, la procédure restant régie par la LFAIE et l'OAIE. Les cantons et les communes peuvent aussi prévoir des restrictions plus strictes que le droit fédéral. Le partage de compétences permet une prise en compte adaptée des intérêts et des spécificités des cantons.

L'al. 7 précise que le Conseil fédéral réglera les détails de l'acquisition de logements destinés au personnel d'établissements hôteliers dans les dispositions d'exécution. Les points à régler en particulier sont énumérés dans une liste non exhaustive, à savoir le nombre et la surface des logements et la distance qui les sépare de l'hôtel. Ce sont les cantons qui décideront à quels lieux ou régions s'appliquera l'exemption de l'obligation d'obtenir une autorisation (art. 6b, al. 1, AP-LFAIE). Un nouvel article de l'OAIE énumérera les conditions auxquelles des logements pourront être utilisés pour le personnel hôtelier. La disposition d'exécution relative à l'art. 6b AP-LFAIE pourrait par exemple être formulée comme suit :

*Art. X AP-OAIE Acquisition facilitée de logements pour le personnel d'établissements hôteliers*

<sup>1</sup> Des logements destinés au personnel d'un établissement hôtelier au sens de l'art. 6a, al. 1, en relation avec l'art. 6b, al. 1, LFAIE peuvent être construits ou acquis aux conditions suivantes :

- a. les logements pour le personnel se trouvent sur le bien-fonds utilisé comme établissement hôtelier ou à proximité de celui-ci ;
- b. la surface habitable nette des logements pour le personnel ne doit pas dépasser 40 m<sup>2</sup> par personne en moyenne. Si plusieurs personnes se partagent le logement, la surface habitable nette par personne ne doit pas dépasser 35 m<sup>2</sup> en moyenne ;
- c. lors de l'achat d'un terrain non bâti, sa superficie ne peut pas être supérieure à ce qui est nécessaire pour l'affectation voulue. Les réserves de terrain destinées à un agrandissement de l'établissement hôtelier ou des logements pour le personnel ne doivent pas dépasser un tiers de la surface totale.

<sup>2</sup> Des logements destinés au personnel peuvent être acquis dans les proportions suivantes : des logements destinés à xxx personnes au maximum pour les établissements hôteliers comptant jusqu'à xxx lits, des logements destinés à xxx personnes au maximum pour les établissements hôteliers comptant jusqu'à xxx lits, des logements destinés à xxx personnes au maximum pour les établissements hôteliers comptant jusqu'à xxx lits, des logements destinés à xxx personnes au maximum pour les établissements hôteliers comptant jusqu'à xxx lits.

[Variante :

<sup>2</sup> Il est possible d'acquérir des logements destinés au personnel pour tout au plus deux tiers du personnel hôtelier.]

L'al. 1 précisera dans sa phrase d'introduction que les acquéreurs d'établissements hôteliers pourront construire ou acheter des logements pour loger leur personnel.

*Let. a* : Les logements destinés au personnel devront se trouver sur le bien-fonds de l'établissement hôtelier ou à proximité de celui-ci. Ce n'est qu'à cette condition que l'acquisition facilitée de logements pour le personnel permettra aux hôtels et appartôtels de recruter plus aisément du personnel qualifié. Les employés doivent pouvoir rejoindre rapidement leur logement, notamment quand ils travaillent tard le soir ou tôt le matin ou pour leurs heures de repos. On considère que le logement du personnel est à proximité de l'établissement hôtelier si le trajet pour s'y rendre ne dure pas plus de 30 minutes en transports publics ou pas plus de 15 minutes avec un moyen de transport motorisé individuel.

*Let. b* : Selon l'Office fédéral de la statistique, la surface d'habitation par personne en Suisse était en moyenne de 46,6 m<sup>2</sup> en 2024<sup>41</sup>. Il semble donc indiqué que les logements destinés au personnel ne puissent pas dépasser 40 m<sup>2</sup> de surface habitable nette par personne en moyenne. Si plusieurs personnes partagent un même logement, une surface habitable nette de 35 m<sup>2</sup> au plus par personne en moyenne sera autorisée. Dans le cas où les employés ont aussi besoin d'espace pour la famille qui les accompagne (famille nucléaire constituée des conjoints ou partenaires enregistrés et de leurs enfants communs), il faudra en tenir compte dans le calcul de la surface autorisée du logement.

*Let. c* : Lorsqu'un terrain non bâti est acheté pour construire des logements pour le personnel, la surface du terrain ne doit pas être plus grande que ce qui est nécessaire pour l'affectation voulue, à savoir la construction de logements pour le personnel. L'acquéreur doit utiliser le terrain de façon utile pour construire les logements qu'il peut acquérir sans autorisation conformément à l'art. 6b AP-LFAIE. Il ne peut acquérir que la surface dont il a besoin pour la construction de ces logements. Il n'est pas admissible d'acheter des terrains non bâtis en invoquant la dérogation de l'art. 6a AP-LFAIE pour constituer des réserves de terrains à des fins de spéculation. Un tiers de la surface totale du terrain sera considéré comme une réserve admissible permettant à l'acquéreur de développer l'établissement hôtelier ou les logements du personnel à moyen ou long terme.

*L'al. 2* fixera le nombre maximal de logements destinés au personnel qui sera autorisé par établissement hôtelier. Lors de l'élaboration des dispositions d'exécution, il faudra examiner si le nombre de logements doit dépendre du nombre de lits (par ex. des logements pour 3 personnes au plus si l'établissement compte 10 lits), de la catégorie de l'hôtel ou du nombre de personnes employées. Il faudra également examiner si le nombre de logements pour le personnel qui peuvent être acquis sans autorisation doit

---

<sup>41</sup> Office fédéral de la statistique, Statistique de la surface moyenne par habitant, par canton, 2023, à consulter sous [www ofs.admin.ch](http://www ofs.admin.ch) > Statistiques > Construction et logement > Logements > Conditions d'habitation > Surface par habitant (page consultée le 23.02.2026).

être formulé sous forme de pourcentage du nombre total d'employés (par ex. logements pour 2/3 du personnel). Les établissements hôteliers ne doivent pas fournir un logement à tous leurs employés puisque certains disposent de leur propre logement.

Si les cantons ne reprennent pas l'exception à l'assujettissement dans leur législation, l'acquisition de logements pour le personnel d'établissements hôteliers ne sera possible qu'aux conditions très strictes (valant pour tout établissement stable) fixées par la jurisprudence fédérale : l'acquéreur d'un établissement hôtelier ne peut acheter des logements pour le personnel sans autorisation que s'il les acquiert en même temps que l'établissement hôtelier et qu'ils sont nécessaires à l'exploitation (voir le ch. 1.1.2.1). Cette nécessité est jugée avérée si le logement est indispensable à l'exploitation de l'entreprise ou à l'exercice de l'activité économique<sup>42</sup>. Si, par exemple, l'appartement est destiné à un technicien dont la présence permanente ou quasi permanente à proximité de l'établissement est indispensable, alors le logement est nécessaire à l'exploitation<sup>43</sup>. Il ne serait pas possible d'acquérir sans autorisation un logement pour le personnel situé sur le site de l'établissement si ce logement était simplement commode ou attrayant (pour recruter plus facilement du personnel qualifié, par ex.).

*Art. 8, al. 1, let. e, 1<sup>bis</sup> et 3, 3<sup>e</sup> phrase*

Le nouvel *al. 1, let. e*, vise à soumettre l'acquisition d'une résidence principale à nouveau au régime de l'autorisation, comme c'était déjà le cas avant la révision de 1997. L'art. 2, al. 2, let. b, LFAIE doit donc être abrogé. Les ressortissants des États membres de l'UE et de l'AELE (et à certaines conditions ceux du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord) qui ont leur domicile légal et effectif en Suisse et les ressortissants des autres États étrangers (États tiers) qui ont une autorisation d'établissement (permis C) ne sont pas considérés comme des personnes à l'étranger (art. 5, al. 1, let. a et a<sup>bis</sup>, LFAIE a contrario). Ils ne doivent donc pas solliciter d'autorisation pour acheter des immeubles en Suisse. Par conséquent, l'obligation d'obtenir une autorisation pour l'acquisition d'une résidence principale effectuée directement et en nom propre (art. 8 OAIE) ne vaut que pour les ressortissants d'États tiers sans permis C qui ont leur domicile légal et effectif en Suisse. Les ressortissants étrangers domiciliés à l'étranger n'ont pas le droit d'acquérir une résidence principale en Suisse. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, ils peuvent toutefois, dans certaines circonstances, acquérir une résidence principale au lieu de leur futur domicile légal et effectif avant même de s'installer en Suisse, si leur venue en Suisse et le transfert de leur domicile sont imminents<sup>44</sup>. Les autorités chargées d'octroyer l'autorisation fixent les conditions et charges nécessaires en vue de garantir le transfert du domicile en Suisse.

L'acquéreur doit utiliser la résidence principale lui-même, seul ou avec les personnes faisant ménage commun avec lui (membres de sa famille, personnel de maison, etc.).

---

<sup>42</sup> Arrêt du Tribunal fédéral 2C\_325/2022 du 21 décembre 2023 et les références citées.

<sup>43</sup> Mühlebach/Geissmann, op.cit, n° 11 ad art. 8 LFAIE

<sup>44</sup> Arrêt du Tribunal fédéral 2C\_876/2011 du 20 mars 2012, consid. 4.2.

Il n'est pas autorisé à louer la résidence principale, même partiellement, à des tiers. Conformément à la pratique actuelle, seule *une unité d'habitation* peut être acquise en tant que résidence principale, pour répondre au but de l'acquisition et éviter les abus. Il n'est pas admissible, par exemple, d'acquérir en tant que résidence principale une maison individuelle comportant également un appartement entièrement équipé et accessible séparément (avec une entrée séparée, une cuisine et des équipements sanitaires, notamment). Si l'immeuble à acquérir comprend plusieurs unités d'habitation qui pourraient être utilisées séparément, avec chacune une entrée séparée et des installations pour cuisiner, l'autorité cantonale compétente assortit l'autorisation de charges qui obligent l'acquéreur de prendre des mesures de construction (en particulier réunion des unités d'habitation, suppression des cuisines pour qu'il n'en reste qu'une, etc.). Si l'acquisition porte sur un objet qui comporte deux unités d'habitation, des questions complexes de proportionnalité se posent lorsque de telles charges sont édictées. Pour renforcer la sécurité juridique et harmoniser l'exécution de la LFAIE, la condition selon laquelle la résidence principale doit être constituée d'une seule unité d'habitation sera à l'avenir inscrite dans la loi. Il découlera donc du texte de loi de façon claire pour les requérants (et pour les autorités d'exécution) que l'acquisition en tant que résidence principale d'un objet comportant plusieurs unités d'habitation pouvant être utilisées séparément ne pourra être autorisée que si l'acquisition se limite à une seule unité d'habitation (par ex. séparation des unités d'habitation par la création de deux propriétés par étage et acquisition d'une seule de ces unités) ou par la réunion des unités pour n'en faire qu'une seule sur le plan architectural (et le cas échéant également dans le registre foncier). La réunion des unités doit être de nature durable et ne doit pas être réversible aisément. Il ne suffit pas d'abattre des murs et d'ajouter des portes, il faut aussi que les chambres pour loger des amis ou le personnel de maison soient réunies avec la résidence principale et ne constituent plus des unités d'habitation séparées.

L'obligation d'aliéner le logement dans les deux ans si l'acquéreur ne l'utilise plus comme résidence principale est réintroduite à l'*al. 1<sup>bis</sup>*. Elle vaut notamment si l'acquéreur transfère sa résidence principale à l'étranger, dans une autre commune suisse ou s'il emménage dans un autre logement de la même commune. Cette obligation est justifiée étant donné que l'acquisition de la résidence principale n'a été autorisée que parce que l'acquéreur a fait valoir qu'il allait utiliser l'immeuble comme tel. Si l'affectation change, l'intérêt public à empêcher l'emprise étrangère sur le sol suisse (art. 1 LFAIE) prime et justifie l'instauration d'une obligation d'aliéner lorsqu'il n'y a plus de motif d'autorisation. Cette obligation permet également d'éviter que la loi soit éludée par des personnes à l'étranger qui transfèrent leur domicile en Suisse pour une courte période, afin d'acheter un immeuble, avant de redéménager. L'obligation d'aliéner est également proportionnée à cet égard, étant donné qu'il n'existe pas d'autres moyens moins incisifs permettant de lutter aussi efficacement contre ce type de comportement. Le délai de deux ans ne peut pas être prolongé par l'autorité de première instance au sens de la LFAIE (voir l'art. 6a, al. 3, AP-LFAIE). Si l'acquéreur ne donne pas suite à son obligation d'aliéner le logement, il incombe d'abord à l'autorité de première instance de prendre des mesures afin de mettre en œuvre l'obligation. Si l'obligation n'est pas respectée malgré une mise en demeure, l'autorité compétente ordonne la vente de gré à gré du logement ou sa vente aux enchères publiques conformément aux prescriptions sur la réalisation forcée des immeubles (art. 27, al. 1<sup>bis</sup>, AP-LFAIE). L'acquéreur a l'obligation d'aliéner l'immeuble s'il ne peut pas prouver que la nouvelle affectation

du logement est compatible avec la LFAIE. Il peut apporter cette preuve de différentes manières. Il incombe à l'acquéreur de faire révoquer une charge, de solliciter une autorisation, de demander une décision constatant le non-assujettissement au régime de l'autorisation ou de prouver d'une autre manière qu'il ne nécessite pas d'autorisation. Pour que les autorités compétentes aient facilement connaissance du déménagement de l'acquéreur, l'instauration d'une obligation de communiquer le déménagement, imposée au contrôle des habitants, est proposée (voir l'art. 24a AP-LFAIE).

Le nouvel assujettissement de l'acquisition d'une résidence principale au régime de l'autorisation entraîne la révision des dispositions d'exécution de l'OAIE (voir le ch. 2.4). Certaines modifications seront purement rédactionnelles, ne touchant que les renvois à d'autres articles (notamment aux art. 5, al. 1, et 8 OAIE), d'autres seront matérielles et concrétiseront les nouvelles dispositions légales. Il faudra notamment examiner s'il est nécessaire de modifier l'OAIE sur les points suivants :

- réintroduction de limitations de la surface habitable nette (fixée à 200 m<sup>2</sup> avant la révision du 10 septembre 1997) et de la surface totale du terrain pour les appartements qui ne sont pas des propriétés par étage (fixée à 1000 m<sup>2</sup> avant la révision du 10 septembre 1997) (voir les art. 10, al. 2 et 3, OAIE dans sa version de 1985) ;
- ajout de charges dans la liste des charges minimales qui doivent figurer dans les autorisations au sens de l'art. 11, al. 2, OAIE (voir à ce propos l'art. 11, al. 2, let. e, OAIE dans sa version de 1985) – mais il est possible que la procédure prévue à l'art. 27 AP-LFAIE suffise à mettre en œuvre l'obligation d'aliéner ;
- adaptation du renvoi de l'acquéreur devant l'autorité de première instance par l'office du registre foncier, l'office du registre du commerce et l'autorité chargée des enchères. Étant donné que l'acquisition d'une résidence principale par une personne à l'étranger nécessitera désormais une autorisation, l'acquéreur devra dans chaque cas être renvoyé devant l'autorité compétente (voir les art. 18, al. 1 et 3, et 18a, al. 2, OAIE) ;
- concrétisation éventuelle de la condition du domicile effectif en Suisse, pour favoriser une application uniforme du droit et éviter que la LFAIE puisse être éludée par la constitution d'un domicile fictif valable le temps de l'acquisition d'un immeuble.

L'*al.* 3 est complété par une troisième phrase, qui avait été biffée en lien avec les assouplissements de 2002 et qui concerne l'imputation des autorisations sur le contingent cantonal (voir à ce propos les commentaires de l'art. 9, al. 4, AP-LFAIE).

#### *Art. 9, al. 4*

Les assouplissements introduits lors de la révision de 2002 au sujet de l'imputation des logements de vacances sur les contingents cantonaux seront supprimés. Comme c'était déjà le cas avant la révision de 2002, tout transfert d'un logement de vacances soumis à autorisation à une personne à l'étranger devra à nouveau être comptabilisé dans les contingents. Les unités de contingent seront donc à nouveau liées à la personne et non, comme c'est le cas aujourd'hui, à l'objet (c'est-à-dire au logement de

vacances). Par le biais des contingents, on pourra piloter directement le nombre d'acquisitions annuelles de logements de vacances par des personnes à l'étranger.

Les ventes de logements de vacances d'une personne à l'étranger à l'autre seront également comptabilisées dans les contingents cantonaux (voir l'art. 9, al. 4, let. a, LFAIE en vigueur). Ce n'est pas le cas aujourd'hui si le vendeur avait déjà reçu une autorisation pour l'acquisition du logement de vacances. Les autorisations accordées dans les cas de rigueur au sens de l'art. 8, al. 3, LFAIE seront également à nouveau comprises dans les contingents (voir l'art. 9, al. 4, let. b, LFAIE en vigueur). Si les conditions de l'art. 8, al. 3, LFAIE sont remplies, l'acquéreur peut prétendre à une autorisation. Comme ces acquisitions seront désormais prises en compte dans les contingents, des unités de contingent devront être réservées pour des cas de rigueur dans les cantons dont la législation ne contient pas de motif d'autorisation pour l'acquisition de logements de vacances. Avant la révision de 2002, 35 unités étaient réservées pour ces autorisations accordées en cas de rigueur<sup>45</sup>. Il faudra examiner, lors de la révision des dispositions d'exécution de l'OAIE, combien d'unités devront être réservées pour ces cas. Les cantons qui reçoivent chaque année un contingent d'autorisations devront en tenir compte eux-mêmes et prévoir une réserve d'unités à cette fin. L'assouplissement inscrit à l'art. 9, al. 4, let. c, LFAIE sera supprimé : la disposition concerne en particulier les modèles dits de « temps partagé », selon lesquels les appartements de vacances sont achetés en copropriété par plusieurs acquéreurs pour une utilisation limitée. Aujourd'hui, seule la première autorisation est comptabilisée dans le contingent. Chaque acquisition ultérieure de parts de copropriété sur le logement est soumise à autorisation, mais n'est pas prise en compte dans le contingent.

À l'avenir, il n'y aura plus qu'une seule exception à la prise en compte de l'acquisition dans le contingent au sens de l'*al. 4* : le cas où l'acquéreur a déjà été autorisé précédemment à acquérir d'autres droits sur le même immeuble, si cette acquisition a déjà été comptabilisée dans le contingent. Ce serait par exemple le cas si une personne à l'étranger a d'abord constitué un droit d'emption sur un logement de vacances. La constitution d'un droit d'emption constitue une acquisition soumise à autorisation (art. 4, al. 1, let. f, LFAIE). Une personne à l'étranger doit donc obtenir une autorisation, et l'acquisition est prise en compte dans le contingent<sup>46</sup>. L'exercice du droit d'emption est également une acquisition soumise à autorisation au sens de la LFAIE (art. 4, al. 1, let. f, LFAIE), mais celle-ci ne devra pas être comptabilisée dans le contingent si c'est la même personne qui acquiert des droits supplémentaires sur le même immeuble. La même règle vaut pour les acquisitions complémentaires au sens de l'art. 10, al. 4, OAIE, donc par exemple pour un agrandissement admissible d'un logement de vacances existant.

---

<sup>45</sup> FF **2002** 1012 p. 1020

<sup>46</sup> Voir à ce propos l'arrêt 100.2016.338 du Tribunal administratif du canton de Berne du 12 juin 2017, consid. 4.3.

*Art. 11, al. 2 et 2<sup>bis</sup>*

Le Conseil fédéral détermine, dans les limites d'un nombre maximum prévu pour l'ensemble du pays – qu'il fixe aussi lui-même –, les contingents cantonaux annuels d'autorisations portant sur l'acquisition de logements de vacances et d'appartements dans des appartôtels (art. 11, al. 1, LFAIE). Le nombre maximum ne doit toutefois pas dépasser 1500 unités de contingent (art. 11, al. 2, LFAIE). Le Conseil fédéral fixe les contingents des cantons compte tenu de leur vocation touristique, de leur programme de développement touristique et de la part de propriété foncière qui, sur leur territoire, est en mains étrangères (art. 11, al. 3, LFAIE). Le système conçu pour déterminer le nombre maximum pour l'ensemble du pays et les contingents cantonaux ne sera pas modifié quant au principe ; seuls les chiffres seront modifiés.

L'évaluation des données des vingt dernières années (2006-2025) concernant les autorisations accordées par les cantons pour des immeubles vendus par des personnes non soumises au régime de l'autorisation à des personnes à l'étranger, d'une part, et pour des ventes entre personnes à l'étranger, d'autre part, a montré que les contingents entre 2006 et 2010 ont été quasi ou entièrement épuisés (près de 1500 autorisations pour des ventes d'immeubles de personnes non soumises à la LFAIE à des personnes à l'étranger). Au début des années 2010, près de 1000 autorisations étaient octroyées pour ces acquisitions. Depuis 2014, un tiers des contingents a été utilisé (voir dans le tableau ci-dessous la colonne « Ventes d'une personne non assujettie à une personne à l'étranger »). Il faut garder à l'esprit qu'il s'agissait là uniquement de ventes d'immeubles de personnes non soumises à la LFAIE à des personnes à l'étranger. Les ventes de logements de vacances entre personnes à l'étranger ne sont plus comptabilisées depuis 2002 (art. 9, al. 4, let. a, LFAIE). Au cours des dix dernières années, 243 transferts de propriété de ce type ont été autorisés en moyenne par année (voir dans le tableau ci-dessous la colonne « Ventes entre personnes à l'étranger » et l'annexe 1).

Même si l'on prend en compte les acquisitions entre personnes à l'étranger, qui ne sont plus comptabilisées dans les contingents depuis 2002 (art. 9, al. 4, let. a, LFAIE), le contingent disponible de 1500 unités par année pour l'ensemble de la Suisse n'aurait pas été entièrement utilisé au cours des dix dernières années. Les cantons auraient utilisé en moyenne 796 unités de contingent par année au cours de la dernière décennie. Sans tenir compte des transferts de propriété entre personnes à l'étranger, le nombre d'unités utilisées est de 553 unités par an (voir à ce propos l'annexe 1). La plupart des cantons auraient donc pu se contenter d'un nombre beaucoup moins élevé d'unités de contingent au cours des dix dernières années, même en comptant les acquisitions entre personnes à l'étranger. Seul le canton du Valais aurait utilisé en moyenne toutes les unités qui lui étaient attribuées, au cours des dix dernières années (près de 334 autorisations en moyenne alors que 330 unités lui étaient attribuées par année) (voir le tableau qui suit et les annexes donnant une vue d'ensemble de toutes les acquisitions de logements de vacances et d'unités d'habitation dans des appartôtels par des personnes à l'étranger de 2016 à 2025).

Tableau des autorisations pour l'acquisition de logements de vacances vendus par des personnes non soumises à la LFAIE à des personnes à l'étranger et entre personnes à l'étranger (sur l'ensemble de la Suisse)<sup>47</sup> :

Année	Ventes d'une pers. non assujettie à une pers. à l'étranger	Ventes entre personnes à l'étranger	Total	Contingent disponible
2025	571	202	773	1500
2024	495	208	703	1500
2023	503	200	703	1500
2022	800	226	1026	1500
2021	724	277	1001	1500
2020	554	264	818	1500
2019	525	264	789	1500
2018	508	282	790	1500
2017	432	258	690	1500
2016	418	247	665	1500
2015	475	244	719	1500
2014	642	336	978	1500
2013	843	330	1173	1500
2012	1030	367	1397	1500
2011	1026	325	1351	1500
2010	1428	445	1428	1500
2009	1373	377	1750	1500
2008	1413	509	1922	1500
2007	1644	594	2238	1500
2006	1381	561	1942	1420
<b>Total</b>	16785	6516	22856	
<b>Moyenne annuelle</b>	<b>839,25</b>	<b>325,80</b>	<b>1142,80</b>	<b>1495,75</b>

L'évaluation montre que le nombre maximum de 1500 unités de contingent par an est beaucoup trop élevé.

<sup>47</sup> Les données sont tirées de la statistique établie par l'OFJ conformément à l'art. 24, al. 3, LFAIE.

Pour mieux tenir compte de l'évolution des acquisitions de logements de vacances de ces dix dernières années et réaliser l'objectif du projet (c'est-à-dire contribuer à une détente sur le marché du logement), nous proposons de réduire de moitié le nombre maximum fixé à l'al. 2, en le faisant passer de 1500 à 750 unités. Sur ces 750 unités, 150 seront réservées aux cantons qui n'ont pas (encore) inscrit dans leur législation le motif d'autorisation pour l'acquisition de logements de vacances (art. 9, al. 2, LFAIE). Cette réserve permettra à ces cantons d'accorder des autorisations dans les cas de rigueur visés à l'art. 8, al. 3, LFAIE (voir le commentaire de l'art. 9, al. 4, AP-LFAIE). Elle devra aussi couvrir les acquisitions de logements de vacances si l'un de ces cantons, ou plusieurs d'entre eux, venaient à inscrire ce motif d'autorisation dans la législation. Dans ce cas, les unités annuelles attribuées à ces cantons seraient déduites des 150 unités constituant la réserve (voir l'al. 2<sup>bis</sup>). Si celle-ci ne devait pas suffire à couvrir les besoins des nouveaux cantons, le Conseil fédéral devrait revoir les contingents cantonaux sans dépasser le nombre maximal fixé. Les 600 autres unités (celles qui restent après la soustraction des 150 unités affectées à la réserve) seront distribuées aux cantons qui ont inscrit dans leur législation le motif d'autorisation pour l'acquisition de logements de vacances (il s'agit actuellement de 17 cantons).

Le Conseil fédéral pourra attribuer aux cantons, une fois l'OAIE révisée, tout au plus 600 unités de contingent. Le contingent annuel de 1500 unités pour l'ensemble de la Suisse sera réduit de 60 % et ramené à 600 unités (après déduction de la réserve). À l'échelle de la Suisse 796 unités en moyenne ont été utilisées chaque année entre 2016 et 2025 pour l'acquisition de logements de vacances par des personnes à l'étranger (y compris les acquisitions entre personnes à l'étranger). Avec une limite fixée à 600 unités, le nombre d'unités à la disposition des cantons sera donc inférieur de près de 25 % au nombre d'unités qu'ils ont utilisées en moyenne au cours des dix dernières années – en prenant également en compte les acquisitions entre personnes à l'étranger (3/4 de 796 correspondent à environ 600). Vu l'objectif du projet, cette coupe semble nécessaire et justifiée.

En appliquant la clé de répartition actuelle à ces 600 unités, on obtiendrait le résultat suivant :

Ct.	Contingents actuels (en unités) <sup>48</sup>	Nouvelle répartition possible (en unités) <sup>49</sup>	Nombre d'autorisations délivrées en moyenne annuelle de 2016 à 2025 (y compris les acquisitions entre pers. à l'étr.) <sup>50</sup>	Unités non utilisées <sup>51</sup>	Unités manquantes <sup>52</sup>
AR	20	8	1,00	7	
BE	140	56	68,50		12,5
FR	50	20	3,40	16,6	
GL	20	8	2,60	5,4	
GR	290	116	166,20		50,2
JU	20	8	0,00	8	
LU	50	20	0,90	19,1	
NE	35	14	1,70	12,3	
NW	20	8	4,50	3,5	
OW	20	8	6,40	1,6	
SH	20	8	0,00	8	
SZ	50	20	2,80	17,2	
SG	45	18	10,00	8	
TI	195	78	110,30		32,3
UR	20	8	2,80	5,2	
VD	175	70	80,30		10,3
VS	330	132	334,20		202,2
<b>Total</b>	<b>1500</b>	<b>600</b>	<b>795,60</b>	<b>111,9</b>	<b>307,5</b>

Sur la base de ce calcul, les contingents ne suffiraient pas dans quelques cantons seulement. Ce sont surtout les cantons touristiques qui seraient touchés, à savoir ceux dans lesquels le nombre de logements de vacances acquis par des personnes à l'étranger était supérieur à la moyenne au cours des dernières années. Nous soulignons qu'un canton aura encore la possibilité de demander que les contingents non utilisés par d'autres cantons lui soient attribués (voir à ce propos le ch. 4.2).

<sup>48</sup> Voir l'annexe 1 OAIE

<sup>49</sup> Nombre possible d'unités de contingent, calculées à partir de 600 unités au total et distribuées conformément à la clé de répartition actuelle de l'annexe 1 OAIE.

<sup>50</sup> Voir les annexes 2 à 7 du rapport explicatif

<sup>51</sup> Solde positif résultant de la différence entre le nombre possible de nouvelles unités et le nombre d'autorisation octroyées par an, en moyenne, au cours des dix dernières années (de 2016 à 2025) (voir les annexes concernant les différents cantons)

<sup>52</sup> Solde négatif résultant de la différence entre le nombre possible de nouvelles unités et le nombre d'autorisation octroyées par an, en moyenne, au cours des dix dernières années (de 2016 à 2025) (voir les annexes concernant les différents cantons)

Le Conseil fédéral fixe le nombre maximum d'unités pour l'ensemble du pays et les contingents cantonaux annuels dans l'OAIE (art. 11, al. 1, LFAIE). Il faudra examiner en temps voulu s'il est approprié, pour des raisons politiques et économiques, de répartir les 600 unités (750 moins la réserve de 150 unités) aux cantons qui ont inscrit dans leur législation le motif cantonal d'autorisation pour l'acquisition de logements de vacances. On ne peut donc pas exclure que, pour des raisons liées à la pénurie de logements sur le marché, le nombre d'unités à répartir sur les cantons soit encore réduit. On ne peut pas non plus exclure qu'une nouvelle clé de répartition soit fixée en fonction des critères mentionnés à l'art. 11, al. 3, LFAIE.

Il est prévu de conserver, lors de la révision des dispositions d'exécution de l'OAIE, le système actuel permettant de reporter les unités de contingent non utilisées sur l'année suivante (possibilité de les utiliser jusqu'au 31 octobre [art. 9, al. 3 et 4, OAIE]) et de répartir les unités non utilisées entre les cantons qui ont épuisé leur contingent (art. 9, al. 4 à 7, OAIE). Ce système, très flexible, permettrait éventuellement aux cantons plus durement touchés par la réduction de récupérer les unités non utilisées des autres cantons ; c'est là un argument en faveur du maintien de ce système.

De manière générale, la réduction des contingents et la prise en compte des acquisitions entre personnes à l'étranger entraîneront un recul des acquisitions de logements de vacances par des personnes à l'étranger. Ce recul ne peut être estimé que grossièrement. Comparé au nombre d'autorisations accordées en moyenne au cours des dix dernières années, on pourrait estimer le recul à au moins 196 acquisitions par an (= 795,6 – 600 ; voir le tableau ci-dessus sur les contingents pouvant résulter de la nouvelle clé de répartition). Si les cantons qui ont épuisé leur contingent ne demandent pas à recevoir des unités de contingent supplémentaires des cantons qui ne les ont pas toutes utilisées (art. 9, al. 4, OAIE), il pourrait y avoir 307,5 acquisitions (= 195,6 + 111,9) de moins chaque année. Même si les cantons les plus durement touchés demandent à recevoir des unités supplémentaires, le nombre de ces unités ne peut pas dépasser la moitié du contingent annuel du canton (art. 9, al. 5, OAIE) ; s'il reste 111,9 unités non utilisées (résultant de la moyenne des acquisitions des dix dernières années), cela ne suffirait pas pour combler les déficits chez les cantons les plus durement touchés (voir également le tableau ci-dessus).

#### *Art. 14, al. 1 et 4<sup>bis</sup>*

Pour garantir une application efficace de la LFAIE, l'autorité de première instance devra, lorsqu'elle rend une décision constatant qu'une acquisition n'est pas soumise à autorisation, préciser que l'acquisition est assortie des conditions et charges demandant que l'immeuble soit affecté au but indiqué par l'acquéreur. L'art. 14, al. 1, LFAIE ne prévoit actuellement cette possibilité que pour les autorisations. Compte tenu de la jurisprudence du Tribunal fédéral concernant l'acquisition d'immeubles servant d'établissement stable (voir l'ATF 129 II 361), les autorités assortissent également les décisions de non-assujettissement de conditions et de charges. Le projet prévoit deux exceptions au régime de l'autorisation (art. 6a et 6b AP-LFAIE). C'est l'occasion d'inscrire dans la loi des règles de procédure établies : l'al. 1 précise que les acquisitions qui ne sont pas soumises à autorisation sont également assorties de conditions et charges.

Lorsqu'une personne à l'étranger acquiert un immeuble tout en étant dispensée de l'obligation d'obtenir une autorisation en vertu de l'art. 7, let. a ou b, LFAIE, les conditions et charges au sens de la LFAIE qui figuraient dans l'autorisation d'acquisition du défunt ou de l'aliénateur lui sont transférées ; cette règle, qui correspond à la pratique des autorités et à la jurisprudence, a été codifiée à l'al. 4<sup>bis</sup> pour des motifs de clarté. Le fait qu'une acquisition ne soit pas soumise à autorisation ne dispense pas le nouvel acquéreur des charges auxquelles était subordonnée l'acquisition première. Ces charges, qui impliquent des restrictions d'utilisation de la propriété foncière relevant du droit public, restent valables. Le nouvel acquéreur aura donc les mêmes droits et devoirs que l'ancien acquéreur en ce qui concerne l'utilisation de l'immeuble (par ex. obligation de revendre l'immeuble, interdiction de le louer à des tiers, restrictions de l'utilisation, etc.). L'obligation d'aliéner prévue dans le cas où le logement n'est plus la résidence principale de l'acquéreur vaudra donc également pour les héritiers légaux au sens du droit suisse, qui devront revendre la résidence principale du défunt s'ils ne l'utilisent pas conformément à l'affectation définie et que le changement d'affectation n'est pas compatible avec la LFAIE.

#### *Art. 15, al. 1, let. a et b*

Les modifications découlent de celles apportées aux art. 25, al. 1, et 27 AP-LFAIE. Nous renvoyons aux commentaires de ces dispositions.

#### *Art. 19a*      Autorité chargée de l'octroi de l'autorisation de construire

Le droit en vigueur soumet déjà à autorisation – donc interdit en principe, vu les conditions restrictives à remplir – l'aménagement de logements dans un établissement stable (c'est-à-dire le changement d'affectation complet ou partiel de l'immeuble en question). L'art. 4, al. 1, let. h, AP-LFAIE le précise expressément, à des fins de clarté. Cette règle découle aussi, a contrario, de l'art. 6a, al. 1, AP-LFAIE, selon lequel l'acquisition ne sera admissible sans autorisation que si l'immeuble sert à l'exercice d'une activité économique exercée par l'acquéreur lui-même. Étant donné que le droit en vigueur ne prévoit pas d'autorité de contrôle, ce rôle est attribué de façon ponctuelle à l'autorité chargée de l'octroi de l'autorisation de construire dans le cas d'un changement d'affectation. L'autorité procédera comme l'office du registre foncier et l'office du registre du commerce (art. 18, al. 1 et 2, LFAIE) : lorsqu'elle ne pourra pas exclure que le requérant visé à l'al. 1, qui demande une autorisation de changement d'affectation à des fins d'habitation, est une personne à l'étranger, elle le renverra devant l'autorité de première instance. Si celle-ci constate que le demandeur est une personne à l'étranger et que l'autorisation de transformer ne peut pas lui être accordée en vertu de la LFAIE, l'autorité chargée de l'octroi de l'autorisation de construire devra, conformément à l'al. 2, la refuser.

#### *Art. 19b*      Transactions de valeurs mobilières cotées

La révision de la LFAIE de 2017 prévoyait déjà le réassujettissement au régime de l'autorisation des parts de sociétés immobilières cotées à une bourse suisse. Lors de la consultation, les participants ont toutefois avancé qu'un réassujettissement contraindrait toutes les sociétés immobilières concernées à décoter leurs actions pour éviter

une prise de participation étrangère<sup>53</sup>. L'anonymat des investisseurs fait que les sociétés immobilières cotées en bourse ne connaissent pas l'identité de leurs actionnaires si ceux-ci ne demandent pas à être inscrits dans le registre des actions, et ne peuvent donc pas non plus contrôler de manière efficace s'il y a assujettissement à la LFAIE.

La critique selon laquelle un assujettissement au régime de l'autorisation de l'acquisition de parts d'une société immobilière cotée à une bourse suisse entraînerait une décote de ses actions n'est pas convaincante. Il est possible de prendre des mesures préventives pour éviter l'acquisition illicite de parts de sociétés immobilières et de tenir compte de la particularité de l'anonymat du négoce. On peut notamment instaurer au sein du système commercial un contrôle préventif avant la finalisation de la transaction. Les participants à la bourse devront assumer leur rôle : ils devront vérifier lors du premier contact avec les investisseurs si l'acquisition prévue et la réalisation de l'ordre de bourse reçu sont compatibles avec la LFAIE. Ce contrôle préventif évitera de devoir annuler des acquisitions illicites, ce qui serait compliqué sur le plan administratif.

L'art. 19b AP-LFAIE prévoit que les participants admis à une bourse suisse selon la définition de l'art. 26, let. b, LIMF sont tenus de vérifier, avant d'exécuter une transaction sur des valeurs mobilières cotées concernant des sociétés immobilières (art. 4, al. 1, let. d et e, AP-LFAIE), des fonds immobiliers (art. 4, al. 1, let. c, AP-LFAIE) ou des SICAV immobilières (art. 4, al. 1, let. c<sup>bis</sup>, AP-LFAIE) que l'acquéreur n'est pas soumis à autorisation au sens de la LFAIE. Si l'assujettissement au régime de l'autorisation au sens de l'art. 2, al. 1, LFAIE et donc l'obligation d'obtenir une autorisation ne peut pas être exclue d'emblée, l'exécution de l'ordre de bourse devra être refusée. Pour vérifier si la LFAIE s'applique, les participants à la bourse devront donc contrôler deux choses :

- (1) Est-ce qu'il s'agit d'une acquisition soumise à autorisation au sens de la LFAIE, c'est-à-dire de l'acquisition de parts d'un fonds immobilier (art. 4, al. 1, let. c, AP-LFAIE) ou d'actions d'une SICAV immobilière (art. 4, al. 1, let. c<sup>bis</sup>, AP-LFAIE) ou encore de l'acquisition de parts d'une personne morale dont le but réel est l'acquisition d'immeubles (art. 4, al. 1, let. e, AP-LFAIE) ou dont les actifs calculés à leur valeur vénale se composent pour plus d'un tiers d'immeubles sis en Suisse (art. 4, al. 1, let. d, AP-LFAIE) ? Vu les connaissances spécialisées des participants à la bourse, on peut supposer qu'ils connaissent le but réel et la composition des actifs des entreprises et fonds cotés en bourse et qu'ils pourront déterminer sans efforts disproportionnés si les transactions qu'ils sont appelés à faire sont objectivement soumises à autorisation ou non.
- (2) Est-ce que la personne qui a donné l'ordre de bourse est une personne à l'étranger au sens de l'art. 5 LFAIE ? Cet examen présuppose, pour les personnes physiques, de vérifier leur nationalité, éventuellement leur titre de séjour et de déterminer où se trouve le centre de leur existence. S'agissant des personnes

---

<sup>53</sup> Voir la synthèse des résultats de la consultation du 20 juin 2018 à l'adresse [www.fedlex.admin.ch](http://www.fedlex.admin.ch) > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > Procédure de consultation 2017/19.

morales dont le siège se trouve en Suisse, il faut exclure que des personnes à l'étranger ont une position dominante dans la société (art. 5, al. 1, let. c, en rel. avec l'art. 6 LFAIE). Pour ce qui est de l'obligation subjective d'obtenir une autorisation (personnes à l'étranger au sens des art. 5 ss LFAIE), les participants à la bourse doivent déjà pouvoir vérifier des informations selon le principe « know your customer » en lien avec la lutte contre le blanchiment d'argent.

Pour que les vérifications n'exigent pas un travail disproportionné de la part des participants à la bourse, un examen simplifié de l'obligation d'obtenir une autorisation est proposé. Normalement, il faudrait encore vérifier d'où proviennent les fonds pour financer l'acquisition. Même l'examen simplifié qui est proposé peut se révéler compliqué dans certains cas. Les participants à la bourse ne sont pas tenus de faire des vérifications poussées. En effet, s'ils ont des doutes quant à la question de savoir si l'acquéreur est une personne à l'étranger ou non ou si la transaction est soumise à la LFAIE ou non (acquisition au sens de l'art. 4, al. 1, let. c, c<sup>bis</sup>, d ou e AP-LFAIE), ils devront refuser d'exécuter l'ordre de bourse. Il incombera alors à l'acquéreur potentiel d'obtenir l'autorisation voulue auprès de l'autorité cantonale compétente ou de faire constater qu'il est exempté (voir l'art. 17 LFAIE) – démarches qu'il pourra aussi entreprendre *au préalable*. Si l'acquéreur présente une décision valable de l'autorité cantonale compétente autorisant l'acquisition ou constatant que l'acquisition n'est pas soumise à autorisation, l'ordre (de bourse) pourra être exécuté (al. 2).

L'art. 19b AP-LFAIE prévoit (indirectement) de nouvelles règles applicables aux bourses. Celles-ci devront intégrer les nouvelles obligations légales incombant aux participants à une bourse dans leurs règlements relatifs au négoce, en contrôler le respect et prononcer des sanctions en cas de manquements. Les bourses soumettent leurs règlements relatifs au négoce et leurs modifications à l'approbation de la FINMA (voir l'art. 27, al. 4, LIMF). La surveillance de la reprise des nouvelles règles dans les règlements relatifs au négoce sera donc assurée ; il n'est par conséquent pas nécessaire de prévoir dans la loi (dans la LFAIE ou dans un acte normatif relevant du droit des marchés financiers) des dispositions obligeant expressément les bourses à se plier à la procédure prévue.

Pour remplir correctement les tâches visées aux al. 1 et 2, il ne suffit pas que les participants à la bourse se fient sur des déclarations non prouvées de l'acquéreur lors de l'examen prévu à l'al. 1, raison pour laquelle l'al. 3 précise que l'acquéreur devra leur donner des informations sur tous les faits pertinents. Les participants à la bourse pourront donc demander à l'acquéreur de fournir toutes les informations et de produire tous les documents qui prouvent qu'il n'est pas une personne domiciliée à l'étranger et – dans la mesure où l'acquéreur dispose de ce type d'informations – qu'il ne s'agit pas d'une acquisition au sens de l'art. 4, al. 1, let. c, c<sup>bis</sup>, d ou e. Si, lors de l'examen visé à l'al. 1, l'acquéreur refuse de prêter le concours nécessaire qu'on peut attendre de lui, le participant à la bourse refusera d'exécuter l'ordre de bourse.

L'art. 19b AP-LFAIE fixe de nouvelles obligations aux participants à la bourse. Ceux-ci sont soumis à la surveillance ordinaire de la FINMA ; cette surveillance est comparable à celle qui vaut pour l'organisation des banques et pour les normes qu'elles doivent respecter.

Pour éviter que la loi soit facilement contournée, les mêmes obligations doivent s'appliquer aux transactions hors bourse portant sur des valeurs mobilières cotées, comme le prévoit l'al. 4. Les personnes qui font à titre professionnel le négoce de ces valeurs mobilières cotées (par ex. les banques, les maisons de titres, les courtiers, les réseaux de courtiers) ont donc les mêmes droits et les mêmes devoirs que les participants à la bourse pour déterminer si un ordre qu'ils reçoivent d'un client est compatible avec la LFAIE (al. 1 à 3). Il existe par ailleurs aussi des possibilités d'éluder la loi en ce qui concerne les transferts de dépôts. Un transfert de dépôt constitue également une acquisition, raison pour laquelle une banque dépositaire doit également vérifier l'identité de l'acquéreur lors d'un transfert (inscription des titres intermédiés dans un registre de titres). Cependant, la banque dépositaire n'est plus impliquée dans le processus (revente hors bourse) en tant que participant à la bourse. Or les obligations visées aux al. 1 à 3 au sujet de la compatibilité des transactions avec la LFAIE ne concerneront pas que les transactions boursières, mais aussi, conformément à l'al. 4, tout transfert (y compris hors bourse) exécuté à titre professionnel de parts de placements cotés portant sur des immeubles. Par conséquent, les nouvelles obligations concernent les banques non seulement dans leur fonction de participants au négoce boursier, mais également dans celle de maisons de titres et de banques dépositaires – comme dans le cas de la lutte contre le blanchiment d'argent, où elles doivent également respecter les règles fixées lors de la remise de titres, etc. Toutes les personnes qui exécutent à titre professionnel des transactions hors bourse de valeurs mobilières cotées seront soumises aux mêmes obligations.

Le nouvel art. 28a AP-LFAIE fixe la sanction pénale encourue en cas de comportement fautif en lien avec des transactions boursières ou hors bourse de valeurs mobilières cotées.

#### *Art. 24, al. 3*

Selon le droit en vigueur, les autorités compétentes communiquent à l'OFJ les renseignements nécessaires à l'établissement et à la publication d'une statistique sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (art. 24, al. 3, LFAIE). Selon le nouvel al. 3, l'établissement de la statistique n'incombera plus à la Confédération, mais aux cantons. Pour assurer une vue d'ensemble, à l'échelle de la Suisse, de l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger, les cantons fourniront à l'OFJ les données nécessaires à la publication de la statistique. Le Conseil fédéral édictera sur la base de l'art. 36, al. 1, LFAIE les dispositions d'exécution nécessaires à l'établissement de la statistique (pour toute la Suisse) par les cantons, en précisant quelles données devront être fournies. Il n'est pas prévu pour l'heure de changer le contenu de la statistique. Le Conseil fédéral devrait pouvoir s'appuyer sur l'art. 20 OAIE.

La deuxième partie de l'art. 24, al. 3, LFAIE sera biffée : elle prévoyait que l'OFJ communique aux autorités compétentes les informations sur les faits dont dépend l'assujettissement au régime de l'autorisation ou l'octroi de celle-ci. À l'avenir, l'OFJ recevra simplement les données nécessaires à la publication d'une statistique (suisse) sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger. Ces données ne contiendront pas d'informations sur les faits dont dépend l'assujettissement au régime de l'autorisation ou l'octroi de celle-ci. Aujourd'hui, la deuxième partie de l'al. 3 vise à permettre à

l'OFJ d'utiliser les renseignements nécessaires à l'établissement d'une statistique qui lui sont transmis également à d'autres fins statistiques (art. 20, al. 5, OAIE). Cette disposition est nécessaire pour contrôler les cas relevant de l'art. 12, let. d, LFAIE, selon lequel l'acquisition d'un logement de vacances ou d'un appartement dans un apparthôtel est interdite si l'acquéreur est déjà propriétaire d'un immeuble de ce genre en Suisse. Aujourd'hui, les cantons n'ont pas de possibilité de vérifier si une personne à l'étranger possède déjà un logement de vacances dans un autre canton. L'OFJ, en qualité d'autorité légitimée à recourir, se charge de ce contrôle en vérifiant dans sa banque de données visant à l'établissement de la statistique si l'acquéreur est déjà enregistré comme propriétaire d'un logement de vacances. Si tel est le cas, il peut en informer le canton pour que celui-ci puisse le cas échéant révoquer une autorisation d'acquisition avant son entrée en force. À l'avenir, les autorités cantonales pourront vérifier elles-mêmes, au moyen du service de recherche d'immeubles à l'échelle nationale (chapitre 6a de l'ordonnance du 23 septembre 2011 sur le registre foncier<sup>54</sup>), si le requérant possède déjà un logement de vacances en Suisse. Le Conseil fédéral coordonnera l'entrée en vigueur de la modification de l'art. 24, al. 3, AP-LFAIE en temps voulu avec la mise en exploitation du service de recherche d'immeubles à l'échelle nationale, afin que le contrôle de l'interdiction de la double propriété n'en soit pas affecté. L'OFJ pourra en outre encore communiquer aux autorités compétentes au sens de la LFAIE les informations sur les faits dont il a connaissance qui sont pertinents pour l'assujettissement au régime de l'autorisation et pour l'octroi d'une autorisation en se fondant sur le principe général de l'entraide visé à l'art. 24, al. 1, LFAIE.

#### *Art. 24a* Obligation de communiquer du contrôle des habitants

Les personnes à l'étranger qui auront acquis leur résidence principale en vertu d'une autorisation en vertu de l'art. 8, al. 1, let. e, AP-LFAIE et qui cesseront d'utiliser ce logement comme résidence principale pour elles-mêmes et leur famille seront tenues d'aliéner l'immeuble dans les deux ans (voir l'art. 8, al. 1<sup>bis</sup>, AP-LFAIE). L'obligation de communiquer du contrôle des habitants prévue à l'al. 1 réduira, moyennant une charge administrative modeste, le risque que le déménagement impliquant l'obligation d'aliéner n'échappe à la vigilance de l'autorité de première instance, responsable de l'exécution. Les autorités responsables du contrôle des habitants devront informer l'autorité de première instance lorsque (1) des personnes à l'étranger visées à l'art. 5, al. 1, let. a<sup>bis</sup>, LFAIE déménageront au sein de la commune ou (2) quitteront la commune. L'autorité compétente sera celle du lieu où l'immeuble est sis (voir l'art. 15 LFAIE). Par personnes à l'étranger on entend, conformément à l'art. 5, al. 1, let. a<sup>bis</sup>, LFAIE, les ressortissants d'États tiers sans permis C. Si un ressortissant d'un État tiers titulaire d'un permis B acquiert une résidence principale et obtient, pendant qu'il l'utilise conformément au but prévu, un permis C, il ne sera plus soumis à l'obligation d'aliéner. Il suffira donc que le contrôle des habitants signale les déménagements des ressortissants d'États tiers titulaires d'un permis B.

---

<sup>54</sup> RS 211.432.1

L'autorité de première instance vérifiera si les personnes dont le déménagement est signalé ont reçu l'autorisation d'acquérir une résidence principale en vertu de l'art. 8, al. 1, let. e, AP-LFAIE. Si tel est le cas, elle prendra le cas échéant les mesures prévues aux art. 25 ss AP-LFAIE pour que les logements en question soient aliénés dans les deux ans. L'al. 2 prévoit qu'elle pourra, afin de contacter la personne qui déménage, demander gratuitement sa nouvelle adresse à l'autorité responsable du contrôle des habitants. Par souci de protection des données, il n'est pas prévu d'obliger celle-ci à communiquer systématiquement la nouvelle adresse chaque fois qu'elle signalera un déménagement, étant donné que les personnes concernées ne seront pas toutes propriétaires d'une résidence principale, donc soumises à l'obligation d'aliéner visée à l'art. 8, al. 1<sup>bis</sup>, AP-LFAIE. L'autorité de première instance ne devra pouvoir demander que les informations nécessaires à l'exécution de ses tâches, notamment au contrôle de l'aliénation.

**Art. 25** Révocation de l'autorisation ou de la décision de non-assujettissement et constatation ultérieure de l'assujettissement

L'al. 1 est complété pour qu'il porte non seulement sur l'autorisation, mais aussi sur la décision de non-assujettissement : celle-ci sera également révoquée lorsque l'acquéreur l'a obtenue frauduleusement en fournissant des indications inexactes ou lorsqu'il ne respecte pas une charge malgré une mise en demeure. En cas de non-respect des charges dont est assortie une décision de non-assujettissement, les conséquences juridiques seront les mêmes que dans le cas d'une autorisation dont les charges n'auraient pas été respectées (voir le commentaire de l'art. 14, al. 1, AP-LFAIE). Les actes juridiques concernant une acquisition pour laquelle l'intéressé doit être au bénéfice d'une autorisation restent sans effets en l'absence d'autorisation passée en force (art. 26, al. 1, LFAIE). Ils sont nuls lorsque l'acquéreur exécute l'acte juridique sans demander une autorisation ou lorsque l'autorité refuse ou révoque l'autorisation (art. 26, al. 2, let. a et b, LFAIE). Si la décision constatant que l'acquéreur ne nécessite pas d'autorisation est révoquée en vertu du nouvel al. 1, il y aura obligation d'obtenir une autorisation et – en l'absence de motif justifiant l'octroi de l'autorisation – l'autorisation devra être refusée. Par conséquent, la révocation d'une décision constatant que l'acquéreur ne nécessite pas d'autorisation aura pour conséquence juridique l'inefficacité de l'acte et sa nullité au sens de l'art. 26 LFAIE. Lorsque l'acte est nul et sans effet, l'autorité de première instance ordonne d'office la cessation de l'état illicite (art. 26, al. 4, let. c, et 27 AP-LFAIE).

Conformément à la jurisprudence, il n'est pas possible de constater ultérieurement l'assujettissement au régime de l'autorisation si l'acquéreur n'a pas fourni à l'autorité des indications inexactes ou incomplètes et que celle-ci n'a pas procédé à des vérifications supplémentaires pour établir les faits. La modification proposée à l'al. 1<sup>bis</sup> vise à permettre en tout temps un examen ultérieur, indépendamment d'un comportement fautif de l'acquéreur, lorsque les conditions nécessaires à l'acquisition sans autorisation n'étaient pas réunies.

L'al. 2 reste inchangé et est mentionné dans l'avant-projet uniquement pour des motifs de technique législative.

## *Titre précédant l'art. 26*

Ce titre, qui renvoie au droit civil, doit être abrogé en raison de l'adaptation proposée à l'art. 27, al. 1, LFAIE : la cessation de l'état illicite sera ordonnée par décision de droit administratif et non plus par une action de droit civil.

### *Art. 26, al. 4, let. c*

Il s'agit d'une modification rédactionnelle qui découle de l'adaptation de l'art. 27, al. 1, AP-LFAIE.

### *Art. 27*      Décision de faire cesser l'état illicite

Lorsqu'un immeuble a été acquis de façon illicite et que ce fait a été constaté dans une décision entrée en force, l'autorité cantonale habilitée à recourir ou, subsidiairement, l'OFJ doit, selon le droit en vigueur, intenter contre les parties une action en rétablissement de l'état antérieur.

À l'avenir, l'autorité qui constatera l'illicéité en première instance, soit l'autorité de première instance au sens de la LFAIE, pourra ordonner directement, lors d'une étape ultérieure de la procédure, la cessation de l'état illicite en vertu de l'al. 1. La réglementation actuelle, selon laquelle le rétablissement de l'état antérieur doit être demandé par une action devant le juge civil, n'a pas fait ses preuves. D'une part, elle est compliquée, d'autre part, les autorités cantonales habilitées à recourir sont moins habituées à agir en procédure civile. C'est pourquoi, en pratique, elles préfèrent conclure une transaction plutôt que de mener une action judiciaire de droit civil. Cette manière de procéder permet de trouver des solutions au cas par cas, en accord avec la LFAIE. Elle permet également d'éviter les risques liés à un procès et l'engorgement des autorités de recours. La proposition vise à faciliter le travail des autorités en vue de l'élimination de l'état illicite.

Comme le prévoit l'art. 27 LFAIE en vigueur, il faut faire cesser l'état illicite en priorité par le rétablissement de l'état antérieur. Si cet objectif paraît impossible ou disproportionné, l'autorité de première instance pourra ordonner la vente de gré à gré de l'immeuble ou sa vente aux enchères selon les règles sur la réalisation forcée des immeubles (*al. 1, let. a et c*). L'autorité pourra également ordonner la vente de gré à gré ou la vente aux enchères si l'acquéreur ne se conforme pas à l'obligation d'aliéner l'immeuble conformément à l'art. 6a, al. 3, 6b, al. 3, ou 8, al. 1<sup>bis</sup>, malgré sa mise en demeure (*al. 1<sup>bis</sup>*). S'il s'agit de dissoudre une personne morale parce que son but était illicite ou contraire aux mœurs (art. 57, al. 3, CC), l'autorité de première instance ordonne sa dissolution et la dévolution de son patrimoine à la corporation publique (*al. 1, let. b*). La décision de faire cesser l'état illicite peut faire l'objet d'un recours à l'autorité de recours cantonale compétente en matière de LFAIE et au Tribunal fédéral, en l'occurrence à une chambre de droit public.

Dans les cas visés aux al. 1 et 1<sup>bis</sup>, l'acquéreur ne peut prétendre qu'au remboursement du prix de revient ; la plus-value et les avantages illicites obtenus reviennent au canton

(*al. 2*). Cette règle s'applique aussi si l'aliénation est le résultat du non-respect de l'obligation d'aliéner l'immeuble. L'obligation de remettre la plus-value obtenue au canton est une mesure préventive visant à faire respecter la loi. Tout gain obtenu par l'acquéreur en lien avec l'immeuble ou des droits sur l'immeuble sera prélevé et remis au canton. Il n'est pas rentable d'enfreindre la LFAIE. Il faut considérer comme des avantages illicites notamment les loyers touchés indûment par location ou affermage de l'immeuble et les dividendes de participation à des sociétés détentrices d'immeubles.

Les modifications des *al. 3, 4 et 5* sont des adaptations découlant de la modification de l'*al. 1*.

Le délai au cours duquel l'autorité doit édicter la décision visée à l'*al. 1<sup>bis</sup>* figure au nouvel *al. 4<sup>bis</sup>*. La décision de faire cesser l'état illicite lorsque l'acquéreur ne respecte pas l'obligation d'aliéner doit être rendue dans l'année qui suit l'échéance du délai de mise en demeure ; dans les autres cas, elle doit être rendue dans les dix ans après l'échéance du délai d'aliénation de deux ans (non extensible), étant entendu que le délai est suspendu pendant la procédure visant à faire constater le non-assujettissement au régime de l'autorisation. Lorsqu'il y a actes punissables et que le délai de prescription de l'action pénale est plus long, c'est celui-ci qui s'appliquera. Une fois le délai échu, on ne peut plus imposer l'obligation d'aliéner.

Conformément au droit en vigueur, l'OFJ intente une action de droit civil si l'autorité cantonale habilitée à recourir n'agit pas (art. 27, al. 1, LFAIE). Si l'OFJ apprend que l'autorité cantonale compétente n'a pas agi au sens de l'art. 27 AP-LFAIE pour faire cesser un état illicite, il pourra intervenir en tout temps et demander à l'autorité de première instance de rendre une décision constatant l'assujettissement au régime de l'autorisation (art. 15, al. 3, let. b, OAIE).

#### *Titre précédant l'art. 28*

Le titre précédent l'art. 26 étant supprimé, la numérotation change dans celui qui précède l'art. 28 (section 2 au lieu de section 3).

#### *Art. 28a* Violation d'une obligation lors de transactions de valeurs mobilières cotées en bourse

L'art. 19*b* AP-LFAIE impose aux participants à une bourse suisse, et aux personnes qui font le négoce ou transfèrent d'une autre manière à titre professionnel des valeurs mobilières cotées, de ne pas exécuter les transactions soumises à autorisation conformément à la LFAIE si aucune autorisation n'est présentée (voir le commentaire de l'art. 19*b* AP-LFAIE). Les personnes qui participent à la bourse ou effectuent à titre professionnel des transactions hors bourse sont des acteurs privés qui ont un intérêt entrepreneurial à ce que les transactions soient exécutées. Pour garantir qu'elles respectent les obligations fixées à l'art. 19*b* AP-LFAIE, toute infraction sera sanctionnée. Comme les bourses n'acceptent que les participants professionnels, les personnes privées qui veulent acquérir des parts cotées en bourse doivent passer par ces professionnels. Des personnes à l'étranger qui sont soumises au régime de l'autorisation ne pourront se soustraire à ce régime qu'avec le concours des participants à la bourse, si

ceux-ci ne remplissent pas leurs obligations, ou de façon insuffisante, et exécutent les ordres d'acquisition de leurs clients même sans autorisation au sens de la LFAIE. L'acquisition des valeurs mobilières cotées est alors nulle faute d'autorisation. Il est prévu que la personne qui viole intentionnellement ses obligations sera passible d'une amende pouvant aller jusqu'à 250 000 francs. Si elle a agi par négligence, l'amende pourra se monter à 150 000 francs au plus. Ces montants élevés devraient avoir un effet dissuasif, les participants à la bourse ayant un intérêt financier à exécuter les ordres de leurs clients. Le montant des amendes se justifie également du fait qu'une acquisition illicite au sens de la loi ne peut être réalisée qu'avec le concours du participant à la bourse, c'est-à-dire par le non-respect des obligations qui sont les siennes. Conformément à l'art. 19*b*, al. 4, AP-LFAIE, les personnes effectuant à titre professionnel des transactions hors bourse portant sur des valeurs mobilières cotées, ont les mêmes obligations que les participants à la bourse. Si elles ne respectent pas les obligations visées à l'art. 19*b* AP-LFAIE, elles seront passibles des mêmes sanctions pénales.

#### *Art. 30, titre et al. 1 et 3*

La personne qui enfreint une obligation d'aliéner un immeuble servant d'établissement stable ou un logement au sens des art. 6*a*, al. 3, 6*b*, al. 3, ou 8, al. 1<sup>bis</sup>, AP-LFAIE ou l'obligation de vendre les logements pour le personnel en même temps que l'établissement hôtelier au sens de l'art. 6*b*, al. 4, AP-LFAIE, sera passible de la même peine que la personne qui ne respecte pas des charges, à savoir d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire (*al. 1*). Lorsque la personne tenue d'aliéner l'immeuble prouve qu'elle s'est efforcée sérieusement pendant le délai de deux ans de revendre l'immeuble ne sera pas considérée comme ayant volontairement enfreint l'obligation d'aliéner. Si l'immeuble ne peut être vendu qu'à un prix inférieur aux frais d'acquisition, l'acquéreur ne sera pas libéré de l'obligation d'aliéner mais devra supporter une éventuelle perte lui-même. La personne qui respecte la charge ultérieurement sera punie d'une amende pouvant aller jusqu'à 20 000 francs (*al. 3*). Le non-respect de l'obligation d'aliéner est mentionné dans le titre.

#### *Art. 33, al. 1*

Les modifications de l'*al. 1* sont d'ordre rédactionnel et découlent des modifications apportées à l'art. 27 AP-LFAIE.

#### *Dispositions transitoires de la modification du...*

L'*al. 1* des dispositions transitoires prévoit que la modification de la loi s'appliquera aussi aux actes juridiques qui auront été conclus avant l'entrée en vigueur de la modification, mais qui au moment de celle-ci n'auront pas encore été exécutés (le transfert de propriété n'ayant pas encore eu lieu) ou n'auront pas encore fait l'objet d'une décision entrée en force. Un propriétaire ne sera donc pas tenu d'aliéner son ancienne résidence principale s'il l'a acquise définitivement avant l'entrée en vigueur de la modification.

L'al. 2 précise que les unités de contingent pour l'acquisition de logements de vacances qui n'auront pas été utilisées et ne seront pas périmées au moment de l'entrée en vigueur de la modification seront reportées sur les nouveaux contingents cantonaux. Le Conseil fédéral réglera les détails du report des unités lors de la révision de l'OAIE (art. 36, al. 1, LFAIE), vraisemblablement en appliquant l'art. 9, al. 3 à 7, OAIE par analogie. Les cantons disposeront ainsi, du moins dans une phase transitoire, d'un nombre plus élevé d'unités que celui qui est proposé selon la nouvelle réglementation. Par conséquent, la réduction des contingents cantonaux annuels déploiera ses effets pleinement un an ou deux après la modification, en fonction de la date d'entrée en vigueur.

### *Modification d'un autre acte*

Les cas de participation illicite ne sont souvent découverts que par hasard ou parce qu'il existe un désaccord entre les personnes concernées, ou encore parce qu'une société immobilière acquiert un nouvel immeuble et que le cercle de ses actionnaires ou investisseurs est examiné à cette occasion. C'est la raison pour laquelle des contrôles préventifs sont prévus à l'art. 19b AP-LFAIE et dans les dispositions modifiées de la LPCC. Ces contrôles permettront d'éviter dans la mesure du possible et avec un effort raisonnable que des personnes à l'étranger obtiennent des participations ou opèrent des investissements de façon illicite et éludent la LFAIE en acquérant des parts de sociétés et de fonds dont le but réel est l'acquisition d'immeubles.

### *Loi du 23 juin 2006 sur les placements collectifs (LPCC)<sup>55</sup>*

#### *Art. 10, al. 2, 2<sup>e</sup> phrase*

L'art. 10, al. 2, LPCC précise que les placements collectifs sont ouverts à tous les investisseurs pour autant que la LPCC, le règlement du fonds ou les statuts ne restreignent pas le cercle des investisseurs à des investisseurs qualifiés. Les investisseurs peuvent être des personnes physiques ou morales ainsi que des communautés juridiques de tout type et également – ce que l'art. 10, al. 1, ne précise pas – toutes les autres formes d'organisation de droit privé et de droit public comme les corporations et établissements de droit public<sup>56</sup>.

La modification proposée à l'art. 10, al. 2, 2<sup>e</sup> phrase vise à rappeler que les investissements par des personnes à l'étranger dans des placements collectifs qui investissent leurs avoirs dans des valeurs immobilières sont limités par la LFAIE. L'acquisition de parts de fonds immobiliers qui ne font pas l'objet d'un négoce régulier est actuellement déjà soumise à des restrictions ; celles-ci seront étendues aux parts qui sont régulièrement négociées (voir l'art. 4, al. 1, let. c, AP-LFAIE). Cette précision dans la LPCC au sujet de la limitation du cercle des investisseurs par la LFAIE se justifie également du fait que les art. 67a, 71a et 118j AP-LPCC instaurent des obligations liées à la définition

---

<sup>55</sup> RS 951.31

<sup>56</sup> Voir le message du 23 septembre 2005 concernant la loi sur les placements collectifs, FF 2005 5993 p. 6037.

du cercle des investisseurs dans le contrat de fonds de placement et dans les statuts de la SICAV et son règlement de placement s'agissant des placements collectifs de capitaux qui investissent leurs avoirs dans des valeurs immobilières (fonds immobiliers, autre fonds en placements traditionnels et alternatifs et *limited qualified investor funds* (L-QIF).

#### **Art. 67a** Acquisition par des personnes à l'étranger

La direction de fond est déjà tenue en vertu du droit en vigueur de procéder à un contrôle du cercle des investisseurs pour les capitaux collectifs qui ne sont pas distribués à tous les investisseurs, ou de charger les partenaires de distribution de procéder à ces contrôles. La FINMA veille au respect de ce devoir de contrôle et fixe des règles en la matière (art. 132 ss LPCC). Il existe donc déjà des prescriptions selon lesquelles les directions de fonds doivent recourir à des processus de contrôle et de conformité internes afin de vérifier que les investisseurs sont autorisés à faire des placements. Si le fonds est distribué par des banques, des gestionnaires de fortunes ou des plateformes de distribution, ces organes doivent contrôler que les restrictions du cercle des investisseurs sont bien respectées<sup>57</sup>. Ces obligations incombant aux participants lors du contrôle du cercle des investisseurs et le rôle de surveillance de la FINMA engloberont à l'avenir des vérifications supplémentaires découlant de la lex Koller.

Conformément au nouvel art. 67a AP-LPCC, le contrat de fonds de placement tout comme les statuts et le règlement de placement de la SICAV devront à l'avenir préciser que les personnes à l'étranger qui ne sont pas autorisées à investir en vertu de la LFAIE sont exclues du cercle des investisseurs. Cette mesure concerne tous les placements collectifs ouverts qui investissent leurs avoirs dans des valeurs immobilières (les fonds immobiliers au sens de l'art. 58 LPCC, mais aussi les autres fonds en placements traditionnels et alternatifs au sens de l'art. 68 LPCC et les L-QIF au sens de l'art. 118a LPCC qui investissent leurs avoirs dans l'immobilier). Il s'agit là d'un contrôle préventif visant à éviter que des parts de fonds immobiliers ou de SICAV immobilières puissent être acquises en violation des règles de la LFAIE. Une personne à l'étranger ne pourra acquérir ces placements que si elle présente une autorisation d'acquisition passée en force délivrée par l'autorité cantonale compétente. Si une personne à l'étranger ne doit pas présenter d'autorisation parce qu'elle est exemptée du régime de l'autorisation, elle pourra demander à l'autorité cantonale compétente qu'elle constate son non-assujettissement. Cette restriction du cercle des investisseurs dans le contrat du fonds et le règlement de placement protège aussi les investisseurs : une personne à l'étranger qui souhaite faire un placement verra ainsi directement qu'elle doit remplir certaines con-

---

<sup>57</sup> Voir à ce propos en particulier les devoirs de diligence découlant des règles de conduite des 5 août et 23 septembre 2021 de l'Asset Management Association Switzerland (en allemand), disponibles à l'adresse [www.finma.ch](http://www.finma.ch) > Documentation > Autorégulation > Autorégulations > Normes d'autorégulation de l'Asset Management Association Switzerland (page consultée le : 23.02.2026).

ditions pour l'acquisition des parts voulues. Elle sera ainsi protégée contre les éventuelles conséquences administratives, civiles ou pénales découlant d'une violation de la LFAIE.

Lors de l'approbation du contrat de fonds de placement et du règlement de placement, la FINMA vérifie que le cercle des investisseurs du fonds immobilier ou de la SICAV immobilière a été défini de façon correcte (art. 35a, al. 1, let. b, et 2, de l'ordonnance du 22 novembre 2006 sur les placements collectifs [OPCC]<sup>58</sup> et art. 62b, al. 1, OPCC). Si la FINMA constate lors de ce contrôle que des personnes à l'étranger nécessitant une autorisation ont été admises comme investisseurs dans le fonds immobilier ou la SICAV immobilière, elle devra dénoncer cette infraction à la LFAIE conformément à l'art. 24, al. 2, LFAIE, et prendre au surplus les mesures relevant du droit de la surveillance qui s'imposent, l'objectif étant que l'état illicite au sens de la LFAIE cesse et que les personnes fautives puissent être le cas échéant punies sur le plan pénal. Même si la FINMA agit en qualité d'autorité indépendante, elle fait malgré tout partie du système institutionnel suisse, avec ses mécanismes de rééquilibrage et de contrôle, et est considérée comme une autorité chargée de prêter son assistance au sens de l'art. 24 LFAIE.

Lors du négoce en bourse, il n'y a en règle générale pas de contact direct entre la direction du fonds et les investisseurs. Lorsque des parts sont négociées par les participants à la bourse (banques, courtiers, etc.) pour des investisseurs finaux, le fonds ou la direction du fonds n'obtiennent pas d'informations sur ces derniers. Un contrôle du cercle des investisseurs par la direction du fonds est donc impossible. S'agissant des parts de fonds immobiliers et de SICAV immobilières négociées en bourse, le contrôle (restreint) prévu à l'art. 19b AP-LFAIE, qui sera effectué par les participants à la bourse, devrait empêcher les infractions à la loi.

#### *Art. 71a*      Acquisition par des personnes à l'étranger

L'art. 67a AP-LPCC s'appliquera par analogie aux autres fonds en placements traditionnels et alternatifs au sens de l'art. 68 LPCC. Voir le commentaire de l'art. 67a AP-LPCC.

---

<sup>58</sup> RS 951.311.

L'art. 67a AP-LPCC s'appliquera également par analogie aux *limited qualified investor funds* (L-QIF) au sens de l'art. 118a LPCC. Voir le commentaire de l'art. 67a AP-LPCC.

## 4 Conséquences

### 4.1 Conséquences pour la Confédération

Les modifications proposées de la LFAIE (concernant d'une part les mesures d'accompagnement liées à la recommandation de rejeter l'initiative pour la durabilité et d'autre part les logements destinés au personnel des établissements hôteliers) n'auront aucune conséquence notable sur les finances ni sur les ressources humaines de la Confédération. L'OFJ ayant qualité pour recourir, la hausse prévisible (mais difficile à quantifier) du nombre de décisions cantonales (notamment en ce qui concerne l'acquisition de résidences principales) entraînera vraisemblablement pour la Confédération une augmentation du travail de vérification et du nombre de recours. En revanche, le durcissement prévu concernant les logements de vacances réduira la charge de travail en diminuant le nombre des décisions. La nouvelle répartition des tâches prévue pour l'établissement de la statistique sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger devrait permettre d'économiser au sein de la Confédération des pourcentages de poste de l'ordre de 20 à 30 % au niveau des tâches administratives. L'un dans l'autre, le projet entraînera toutefois un certain surcroît de travail (concernant notamment le traitement des questions juridiques), dans des proportions que l'OFJ devra assumer avec les ressources existantes.

Il faut également s'attendre à une charge de travail supplémentaire pour la FINMA. En effet, elle surveillera le respect des nouveaux devoirs imposés aux fonds immobiliers et aux SICAV immobilières ainsi qu'aux participants à la bourse et donc indirectement aux bourses elles-mêmes (art. 67a, 71a et 118j AP-LPCC et 19b AP-LFAIE) et édictera des règles en la matière. Il est difficile d'estimer ce surcroît de travail, étant donné qu'il dépendra avant tout de la manière dont les entreprises privées se plieront aux nouvelles règles, mais la FINMA devrait pouvoir l'assumer avec les moyens disponibles.

### 4.2 Conséquences pour les cantons, les communes, les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

L'essentiel de l'exécution, soit l'octroi des autorisations, le prononcé de décisions constatatoires et la poursuite d'infractions, incombe aux cantons. La modification des modalités d'autorisation, qui déclenchera une augmentation des procédures concernant les résidences principales et aussi, potentiellement, les établissements stables et l'acquisition de parts de certaines sociétés immobilières, de fonds immobiliers et de SICAV immobilières de même qu'une diminution de celles concernant les logements pour le personnel et les logements de vacances, devrait entraîner un léger accroissement du nombre des décisions et, partant, un certain alourdissement de la charge de travail des autorités cantonales chargées de délivrer les autorisations relevant de la LFAIE. Cet

accroissement est difficilement quantifiable, ne serait-ce qu'en raison des différences entre les cantons. Les autorités cantonales responsables du contrôle des habitants (voir l'art. 24a AP-LFAIE) et de l'octroi des autorisations de construire (voir l'art. 19a AP-LFAIE) doivent elles aussi s'attendre à un surcroît de travail lié aux communications ou au renvoi devant l'autorité de première instance. Ce surcroît devrait toutefois rester limité (voir le commentaire des art. 4, al. 2, let. a, 19a et 24a AP-LFAIE).

Des tâches supplémentaires, jugées proportionnées, incomberont aux cantons en lien avec la nouvelle répartition des tâches en matière de statistique (voir l'art. 24, al. 3, AP-LFAIE). Le programme d'allégement budgétaire 2027 exige de l'administration fédérale qu'elle prenne des mesures pour réduire ses dépenses. Établir une statistique ne fait pas partie des compétences de base ni des tâches fondamentales de l'OFJ. Pour disposer de ressources suffisantes pour venir à bout des tâches fondamentales dans un délai raisonnable, malgré un volume de travail en hausse, la statistique sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger au sens de l'art. 24, al. 3, LFAIE ne sera plus réalisée par l'OFJ mais par les cantons. La décentralisation de cette tâche permettra de profiter de synergies au sein des cantons et de gagner en efficacité : les circuits empruntés par les informations seront plus courts vu que les données nécessaires à l'établissement de la statistique (voir l'art. 20, al. 1, LFAIE) seront recensées et administrées là où elles sont créées, lors de l'octroi de l'autorisation d'acquisition par l'autorité cantonale compétente ou lors de l'inscription de mutations par les registres fonciers cantonaux (par ex. transferts de propriété au sein de la famille, qui ne sont pas soumis à autorisation, et transferts à des Suisses d'immeubles en mains étrangères). Les résultats seront transmis à l'OFJ pour la statistique nationale. Il est prévu de conserver une statistique sur l'acquisition de logements de vacances et d'unités d'habitation dans des appartements. Seuls seront donc concernés les cantons qui ont inscrit dans leur législation la possibilité d'autoriser ces acquisitions. Les tâches supplémentaires pour ces cantons sont difficiles à évaluer parce que le nombre d'autorisations données (voir les annexes 1 à 7) et les mutations varient fortement de l'un à l'autre.

L'assouplissement des modalités d'acquisition et de construction de logements pour le personnel par des établissements hôteliers en mains étrangères devrait accroître le nombre de logements disponibles pour le personnel hôtelier. Il est difficile de prévoir dans quelle mesure cela détendra, dans les régions où la pénurie est la plus forte, la situation du logement pour la population résidente. Il est possible que le nombre de logements augmente, mais aussi que la demande de logements augmente au détriment de la population résidente.

La limitation proposée des contingents pour l'acquisition de logements de vacances affecterait en premier lieu les cantons touristiques et montagnards qui ont épuisé, ces dernières années, entre la moitié et la totalité de leur contingent. Elle pourrait avoir pour certains d'entre eux des conséquences non négligeables. Il n'est cependant pas souhaitable, du point de vue de la lex Koller, que les cantons pratiquent une politique touristique fortement axée sur l'acquisition de logements de vacances par des personnes à l'étranger. Les modifications proposées maintiennent la possibilité d'acquérir des logements de vacances, quoiqu'en la restreignant pour les personnes à l'étranger au sens de la LFAIE, et pour elles seules. Compte tenu de ces éléments, de la forte pé-

nurie de logements et du but visé par le projet, les restrictions découlant du durcissement envisagé paraissent nécessaires et justifiées, y compris pour les cantons les plus fortement touchés.

### 4.3 Conséquences économiques

#### 4.3.1 Résultat de l'expertise externe

L'OFJ a confié à la société Fahrländer Partner Raumentwicklung AG le soin d'effectuer une analyse d'impact de la réglementation (AIR)<sup>59</sup> externe à propos, d'une part, des durcissements demandés par le Conseil fédéral concernant les immeubles servant d'établissements stables, les résidences principales, les sociétés d'immeubles d'habitation, les fonds immobiliers et les SICAV immobilières et, d'autre part, d'un certain nombre de questions soulevées par la motion 22.4413 Schmid. L'AIR conclut qu'il est urgent que l'État intervienne pour résoudre les difficultés actuelles du marché du logement, soulignant qu'en dépit des capitaux disponibles, la pénurie de terrains à bâtir et la lenteur des procédures empêchent de satisfaire la forte demande dans les grandes agglomérations et les communes touristiques. Les auteurs de l'étude estiment cependant qu'un durcissement de la lex Koller non seulement ne résoudrait pas le problème mais aurait même tendance à l'aggraver, surtout s'agissant des projets d'envergure. L'allègement de la lex Koller proposé par la motion 22.4413 Schmid est susceptible, selon eux, de détendre le marché. Ils appuient leurs conclusions sur les arguments qui suivent.

– Interdiction de fait de l'acquisition d'immeubles comme purs placements de capitaux et précision des prescriptions relatives aux quotas de logements sur les établissements stables (ch. 2.1.1) : nombre d'entreprises louent les établissements stables (au lieu de les acheter), et ce pour des raisons financières, afin de se concentrer sur leur activité principale et de conserver une certaine souplesse. L'allègement des modalités d'acquisition d'immeubles servant d'établissements stables survenu en 1997 n'a pas donné lieu à des investissements directs massifs de personnes à l'étranger dans ce domaine. La suppression de cet allègement serait sans grand effet sur l'économie en général mais risquerait d'avoir une influence négative sur les chaînes hôtelières, les distributeurs et les chaînes de magasins spécialisés étrangers, en paraissant révéler une tendance au protectionnisme, néfaste pour l'attrait de la place économique suisse. Elle pourrait susciter des situations paradoxales en empêchant par exemple un groupe étranger d'acquérir un immeuble s'il ne compte y installer une de ses entreprises qu'au rez-de-chaussée et mettre en location les étages, mais en autorisant une banque étrangère à le faire si elle entend occuper

---

<sup>59</sup> Voir Fahrländer Partner Raumentwicklung AG, « RFA zur Änderung des BewG als Begleitmassnahme im Kontext der Nachhaltigkeitsinitiative sowie zur Beantwortung der Motion 22.4413 von SR Martin Schmid », AIR du 18 novembre 2025 (en allemand), disponible à l'adresse : [www.fedlex.admin.ch](http://www.fedlex.admin.ch) > Procédures de consultation > Procédures de consultation en cours > Procédure de consultation 2026.

l'ensemble du bâtiment. Selon l'AIR, la modification législative aurait un effet négligeable sur le risque d'« emprise étrangère sur le sol indigène » et ne détendrait en rien le marché du logement.

- Acquisition de parts de sociétés immobilières cotées en bourse (ch. 2.1.2) : les auteurs de l'AIR ne voient pas la nécessité d'intervenir dans ce domaine : les personnes qui investissent dans des sociétés et des fonds s'intéressent aux placements de capitaux et non à la propriété foncière et aux jeux d'influence qui l'entourent. Le négoce d'actions n'influe que sur l'agio et le disagio des actions, non sur les immeubles. Il est rare que des augmentations de capital influent sur le marché. Le durcissement envisagé pourrait entraîner la radiation de la cote des sociétés immobilières concernées étant donné que ni elles ni la bourse ne pourraient garantir qu'aucune personne à l'étranger n'acquerrait de parts. Une telle radiation nuirait à la transparence du marché et compliquerait l'activité des sociétés pour les investisseurs suisses. Les sociétés cotées en bourse perdraient leur liquidité et éviteraient probablement de s'engager dans des projets à risque. Globalement, l'image de la Suisse à l'étranger risquerait d'en pâtir.

La mesure proposée n'aurait probablement qu'une influence négligeable sur le risque d'« emprise étrangère ». Pour réduire l'influence éventuelle des investisseurs étrangers sur les sociétés immobilières, mieux vaudrait limiter l'enregistrement des droits de vote des personnes à l'étranger et contraindre les sociétés à ne nommer comme administrateurs et comme cadres que des personnes non assujetties à la LFAIE.

Selon l'AIR, la mesure ne détendrait pas non plus les marchés du logement, bien au contraire : ni les marchés d'investisseurs car les capitaux étrangers pourraient se reporter sur d'autres catégories d'actifs, incitant les investisseurs suisses à se recentrer sur les marchés immobiliers, ni les marchés de consommateurs car ils ne subissent généralement aucune influence de la part des marchés d'investisseurs. Le réassujettissement aurait donc plutôt des effets négatifs, surtout pour les gros projets de développement, faute de gros investisseurs (notamment des sociétés cotées en bourse) actifs en Suisse.

- Acquisition de parts de fonds immobiliers et d'actions de SICAV immobilières qui font l'objet d'un marché régulier (ch. 2.1.3) : l'AIR indique que la part des investissements étrangers dans les fonds immobiliers et les SICAV immobilières n'est pas connue, mais qu'elle pourrait se monter à 5,32 milliards de francs (dont 2,42 milliards dans des fonds spécialisés dans le logement et 2,90 milliards dans des fonds concernant l'immobilier commercial ou l'immobilier à usage mixte). L'étude indique qu'il existait fin septembre 2025 en Suisse 44 fonds immobiliers cotés en bourse, dont 30 axés sur le logement, 11 sur les surfaces commerciales et 3 investissant à la fois dans le logement et les locaux commerciaux. Les investissements totaux se montent à 78,75 milliards de francs (valeur marchande du portefeuille selon le dernier rapport annuel) ou à 59,48 milliards après soustraction des capitaux de tiers. En raison de données manquantes pour certains fonds, les auteurs de l'AIR ont extrapolé ces chiffres : les investissements porteraient sur 109 000 logements et près de 3 millions de m<sup>2</sup> de surfaces commerciales louées. Selon l'AIR, les durcissements proposés n'auront pas d'effet sur « l'emprise étrangère sur le sol suisse » étant donné que c'est la direction du fonds qui est propriétaire des immeubles et

que les parts détenues par des personnes à l'étranger peuvent être considérées comme des capitaux de tiers. Un financement d'immeubles par des personnes à l'étranger est compatible avec la LFAIE aussi longtemps qu'elles n'acquièrent pas une position assimilable à celle de propriétaires. Si l'on pense malgré tout que des investisseurs étrangers pourraient avoir une influence, alors il faudrait plutôt obliger les fonds à engager uniquement des ressortissants suisses pour les postes de la direction du fonds et celui du gestionnaire de fortune et les conseils d'administration de ces sociétés et SICAV. Comme pour les sociétés immobilières d'immeubles d'habitation cotées en bourse, les mesures prévues n'entraîneraient aucune détente sur les marchés du logement (marché des investisseurs et marché des utilisateurs), mais auraient plutôt un effet contraire, car on peut également craindre une décote des fonds immobiliers et SICAV immobilières concernés. La transparence des marchés en pâtirait, ce qui pourrait être négatif pour la perception de la Suisse à l'étranger et pourrait entraîner des mesures de rétorsion. Selon l'AIR, si les fonds sont soumis au régime de l'autorisation, une part plus importante des revenus du sol resterait en Suisse, alors qu'une part plus importante des recettes fiscales partirait à l'étranger sous forme de taux d'intérêts sur des obligations. Les investisseurs suisses et étrangers pourraient en effet procéder à une réallocation de leurs avoirs entre les fonds immobiliers et les obligations. Si la Suisse veut rester un tenant de la libre circulation des capitaux, elle devrait renoncer à cette mesure. La révision de la LFAIE en 1997 a montré que le capital n'est pas toujours disponible en tout temps et que les durcissements et assouplissements constants de la réglementation ne sont pas efficaces et risquent de nuire à la bonne réputation de la Suisse. S'il fallait à nouveau instaurer des contrôles des capitaux, les auteurs de l'AIR sont d'avis qu'il faudrait le faire sur le modèle de la « lex Celio » appliquée en 1972 (contrôle général des capitaux limité dans le temps et interdiction générale des placements étrangers édictée par droit de nécessité).

- Acquisition de résidences principales par des ressortissants d'États non membres de l'UE ou de l'AELE (ch. 2.1.4) : les acquisitions de résidences principales sont estimées à environ 1050 par an. On ne sait pas combien d'acquéreurs seraient concernés par l'obligation d'aliéner lors de leur départ de Suisse (faute d'avoir obtenu un permis C ou la nationalité suisse) ni combien conserveraient leur résidence principale en cas de départ parce qu'ils sont titulaires d'un permis B. Quoi qu'il en soit, cela ne concernerait qu'un très faible nombre d'immeubles. Il est probable qu'en cas de départ de Suisse, la grande majorité des propriétaires revendent leur résidence principale ou la mettent en location. La mesure envisagée ne détendrait donc guère le marché du logement mais pourrait stimuler les projets de développement intérieurs. Elle aurait peu de conséquences pour l'économie en général mais risquerait de réduire l'attrait de la Suisse comme place économique et comme lieu de travail.
- Motion 22.4413 Schmid, acquisition de logements pour le personnel des hôtels (ch. 2.1.6) : l'hébergement du personnel est un problème structurel, en expansion, qui concerne l'ensemble de la société et qui affecte un nombre croissant de communes. Le phénomène est encore renforcé par les effets indésirables de la loi sur les résidences secondaires, notamment par la transformation de logements existants en résidences secondaires. Les réserves de terrains à bâtir sont par ailleurs peu nombreuses ou insuffisamment mobilisées. Les prescriptions en matière d'aménagement

du territoire qui empêchent la création de nouveaux logements constituent un obstacle supplémentaire. La pénurie ne touche pas uniquement l'hôtellerie mais aussi d'autres secteurs tels que les remontées mécaniques, le bâtiment, la santé, etc., quoique dans ceux-là, le nombre d'exploitations en mains étrangères semble moins important.

Les hôteliers pourraient, s'ils avaient accès à des terrains à bâtir, proposer eux-mêmes des logements pour leurs employés, par exemple en densifiant des surfaces existantes ou en transformant des bâtiments anciens. Ils créeraient ainsi des logements supplémentaires, ce qui contribuerait à détendre le marché.

Certains hôtels sont actuellement contraints d'investir dans des logements pour leurs employés ou de fournir ces logements par d'autres moyens. À Zermatt, par exemple, les projets de construction d'hôtels doivent prouver, lors du dépôt de la demande de permis de construire, que des logements sont prévus pour le personnel supplémentaire éventuel. La réalisation de la motion 22.4413 Schmid permettrait au moins de garantir l'égalité de traitement des exploitations en mains suisses et en mains étrangères dans les régions touristiques.

#### **4.3.2 Appréciation des résultats de l'expertise externe et évaluation politique par le Conseil fédéral**

Le Conseil fédéral, après avoir pris connaissance des résultats de l'AIR, considère néanmoins que le durcissement de la lex Koller est nécessaire pour les raisons exposées ci-après.

Dans le contexte actuel, il faut prendre en compte également des considérations politiques. Le durcissement de la LFAIE poursuit un double objectif : d'une part, revenir au but premier de la lex Koller (« prévenir l'emprise étrangère sur le sol suisse », art. 1 LFAIE) et accroître le nombre d'immeubles (commerciaux et d'habitation) à la disposition de la population résidente en compliquant leur acquisition par des entreprises et des investisseurs privés à l'étranger<sup>60</sup>. D'autre part, il vise à contribuer à une détente sur le marché du logement. Le fait que la Suisse est un petit pays et que le sol est une ressource limitée est ainsi dûment pris en compte. Le sol n'est pas extensible et il n'est pas non plus possible d'ériger des constructions de façon illimitée. Les mesures proposées visent à rendre les placements de capitaux dans l'immobilier en Suisse moins attrayants pour les personnes à l'étranger. L'AIR n'exclut pas que les durcissements prévus en lien avec les immeubles servant d'établissements stables, les résidences principales et les sociétés d'immeubles d'habitation permettent de prévenir l'emprise étrangère. Ses auteurs estiment toutefois que les mesures proposées sont susceptibles de révéler une tendance au protectionnisme, ce qui serait néfaste pour l'attrait de la place économique suisse. En d'autres termes, elles contribuent bel et bien à prévenir l'emprise étrangère, conformément au but de la lex Koller, en privilégiant l'acquisition d'immeubles par la population domiciliée en Suisse. Les ressortissants des États membres de l'UE et de l'AELE qui ont leur domicile légal et effectif en Suisse, ainsi que

---

<sup>60</sup> FF 1981 III 553 p. 588

les ressortissants d'États tiers titulaires d'une autorisation d'établissement, sont assimilés aux citoyens suisses. Ils ont le même accès, sur le plan qualitatif et quantitatif, au marché immobilier suisse et profiteront donc également de ces mesures.

La révision de 1997, exemptant l'acquisition d'établissements stables du régime de l'autorisation, constituait une partie d'un programme conjoncturel<sup>61</sup>. Il en découle que, selon le droit actuel, une personne à l'étranger acquérant un immeuble servant d'établissement stable doit uniquement démontrer qu'elle l'affectera à un usage commercial (pour elle-même ou pour un tiers) ; elle n'a pas besoin de prouver l'existence d'un rattachement à la Suisse (p. ex. sous la forme d'un domicile ou de l'exercice d'une activité économique). Ainsi, s'agissant des immeubles servant d'établissements stables, la LFAIE autorise depuis 1997 un pur placement de capitaux, alors qu'il est prohibé par ailleurs (voir l'art. 12, let. a, LFAIE). La situation économique actuelle se distingue cependant de celle qui prévalait dans les années 1990, et la Suisse ne dépend plus dans la même mesure des placements étrangers dans les immeubles utilisés en tant qu'établissements stables. Le sol étant particulièrement digne de protection, il est justifié d'annuler les assouplissements décidés dans les années 1990, qui étaient destinés à l'époque à redynamiser l'économie et qui étaient aussi difficilement compatibles avec l'objectif de base de la LFAIE de 1985. Les règles envisagées doivent donc être comprises comme un retour au but de la loi : l'acquéreur devra présenter un certain rattachement (même ténu) à la Suisse. Quant à l'acquéreur d'un immeuble qui doit servir d'établissement stable, il devra prouver que l'immeuble sera affecté à l'exercice de ses propres activités commerciales. Ces mesures ne changeront rien notamment pour les multinationales actives en Suisse.

L'acquisition de parts cotées en bourse de sociétés immobilières n'a été exemptée du régime de l'autorisation qu'à partir du 1<sup>er</sup> avril 2005<sup>62</sup>. Il ne faut pas oublier que cette abrogation partielle de la lex Koller a eu lieu à une époque où le Conseil fédéral prévoyait d'abroger la loi dans son ensemble et que les jours de la LFAIE semblaient comptés<sup>63</sup>. Aujourd'hui, la situation est foncièrement différente : il n'est plus question d'abroger la lex Koller. Au contraire, la recherche de placements, en principe sûrs, dans le sol et l'immobilier en Suisse en raison de la globalisation croissante exige un retour au but premier de la lex Koller. Le bien rare qu'est le sol suisse ne doit pas servir aux placements de capitaux étrangers à des fins de rendement ou de spéculation. Les acquéreurs étrangers de parts de sociétés immobilières peuvent, par leur droit de vote, prendre des décisions sur les immeubles qui appartiennent à la société ; l'accroissement des acquisitions de parts par des personnes à l'étranger augmente leur emprise sur le sol suisse. Il n'est donc pas conforme à l'esprit de la loi d'exempter l'acquisition

---

<sup>61</sup> FF 1997 II 1115

<sup>62</sup> Voir le message du 28 mai 2003 concernant une modification de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger, FF 2003 3900.

<sup>63</sup> Voir le message du 4 juillet 2007 concernant l'abrogation de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger, FF 2007 5455.

de ces parts du régime de l'autorisation. Les assouplissements décidés en 2005 doivent par conséquent être annulés. En outre, il existe, dans ce contexte, un problème d'exécution : le droit actuel n'assujettit pas au régime de l'autorisation l'acquisition de parts de sociétés immobilières cotées en bourse ; si toutefois une telle société veut acquérir des immeubles, il se peut que l'acquisition soit assujettie au régime de l'autorisation – en raison d'une position dominante de personnes à l'étranger (art. 5, al 1, let. c, en relation avec l'art. 6, al. 1, LFAIE). Un tel contrôle n'est possible qu'au prix d'un travail disproportionné, la composition de l'actionnariat pouvant par ailleurs changer continuellement<sup>64</sup>. Dans certaines circonstances, les autorités compétentes en matière d'autorisation doivent se contenter d'une image momentanée, ce qui ne va pas sans susciter quelques interrogations au regard de la maxime inquisitoire (art. 22, al. 1, LFAIE).

Si l'on interdit les investissements étrangers dans les sociétés d'immeubles d'habitation cotées en bourse, il faut logiquement également mettre un terme au traitement privilégié des parts de fonds immobiliers et de SICAV immobilières *qui font l'objet d'un négoce régulier*, faute de quoi les personnes à l'étranger pourraient simplement investir en bourse dans les fonds immobiliers et les SICAV immobilières ou du patrimoine comparable plutôt que dans les sociétés d'immeubles d'habitation. La seule interdiction des investissements étrangers ne suffit pas à protéger le sol suisse contre l'emprise étrangère.

L'acquisition de parts de fonds de placement ouverts au public, c'est-à-dire de parts de fonds immobiliers régulièrement négociées sur le marché, n'était jusqu'ici pas soumise au régime de l'autorisation de la LFAIE et de l'arrêté fédéral du 23 mars 1961 instituant le régime d'autorisation pour l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger. Lors des débats portant sur l'arrêté fédéral (« lex von Moos »), on était parti du principe que les investisseurs étrangers de fonds immobiliers n'avaient pas de prise sur les immeubles suisses, vu qu'ils ne sont pas copropriétaires du patrimoine du fonds et n'ont que des droits, fondés sur le code des obligations, qui découlent d'un contrat conclu avec la direction du fonds et la banque fiduciaire. C'est la direction du fonds qui est propriétaire du patrimoine du fonds et détentrice des actions de la société immobilière. Selon cette logique, seule la participation d'une personne à l'étranger à la société immobilière ou à la direction du fonds devait être soumise à autorisation, et non l'acquisition de parts<sup>65</sup>. L'AIR adopte la même approche lorsqu'elle constate que les investisseurs n'ont pas d'influence sur les opérations du fonds et mettent « uniquement » des capitaux à sa disposition. Mais même les auteurs de l'AIR concèdent qu'on ne peut pas nier que les investisseurs ont une certaine influence : la SICAV dispose d'un conseil d'administration et les propriétaires de parts du fonds ont un droit de vote pour autoriser la distribution des fonds, accorder la décharge au conseil d'administration et élire ce dernier. Ils peuvent en outre à tout moment vendre leurs parts. Dans ce contexte, il n'est pas exclu que les gros investisseurs, notamment, puissent

---

<sup>64</sup> FF **2003** 3905

<sup>65</sup> BO **1960** N 739, p. 740

influencer la direction du fonds ou le conseil d'administration en menaçant de retirer leurs avoirs.

Lors de la révision de l'arrêté fédéral du 21 mars 1961 en 1973, l'acquisition de parts de fonds immobiliers qui ne sont pas des fonds de placement ouverts au public a également été soumise au régime de l'autorisation pour éviter des opérations tendant à éluder la loi. Le traitement privilégié des fonds de placement ouverts au public et la limitation du régime de l'autorisation aux petits fonds privés (y compris les fonds dits de famille) s'explique par des motifs pratiques : pour soumettre les fonds de placement ouverts au public au régime de l'autorisation, il aurait fallu réviser le droit des sociétés anonymes, ce qui n'était pas possible notamment pour des raisons d'urgence. L'arrêté fédéral révisé devait remplacer le plus vite possible la « lex Celio » alors en vigueur (arrêté fédéral du 26 juin 1972 interdisant le placement de fonds étrangers dans des immeubles en Suisse en guise de mesure temporaire de politique monétaire). Lors des débats parlementaires, le rapporteur de la commission a relevé en substance ce qui suit en lien avec les fonds de placement immobiliers devant être soumis au régime de l'autorisation :

*Selon la let. d, les parts de fonds de placements immobiliers seront à l'avenir également soumis au régime de l'autorisation, la clause des 25 % ayant été supprimée, comme à la let. c, et pour les mêmes raisons. La let. d se rapporte aux fonds de placements immobiliers qui ne sont pas ouverts au public. Elle concerne donc des fonds privés de moindre envergure, notamment aussi les fonds de famille. L'acquisition de parts de fonds de placement ouverts au public reste possible sans autorisation. Empêcher ou restreindre fortement ces acquisitions ne serait pas possible sans réviser le droit des sociétés. C'est aussi une question de mesure et surtout de contrôle. Il faut rejeter toute interdiction sans possibilité de contrôle efficace. Le cas où la direction d'un fonds est contrôlée dans les faits par des investisseurs étrangers est traité à part, car l'acquisition est alors considérée comme un acte destiné à éluder le régime de l'autorisation<sup>66</sup>.*

Depuis ces débats menés dans les années 1960 et 1970, la situation a changé. La recherche de placements dans un monde globalisé a créé une dynamique complètement nouvelle sur le marché de l'immobilier en Suisse, qui draine de nombreux capitaux étrangers. Les activités des sociétés immobilières et des fonds immobiliers font que le sol suisse, déjà rare, et les biens immobiliers appartenant à des personnes en Suisse deviennent encore plus rares. Un fonds immobilier vise toujours à maximiser le rendement d'un immeuble ou à obtenir le bénéfice le plus élevé possible en cas de vente. C'est pourquoi les fonds immobiliers entraînent, avec d'autres facteurs, une hausse des prix et interviennent sur le marché en disposant d'un pouvoir d'achat qui semble illimité. Ils évincent les caisses de pensions, assurances et acheteurs privés

---

<sup>66</sup> BO 1972 N 2213, BO 1972 N 2221, et aussi BO 1972 N 2187

suisses<sup>67</sup>. Lors des débats sur la motion 13.3976 Badran (voir le ch. 1.1.1) au cours de la session d'été 2014, la capitalisation des fonds immobiliers a été chiffrée : elle est passée de 23 à 34 milliards entre 2009 et 2014<sup>68</sup>. Au cours des dernières années, le nombre de fonds immobiliers et leur capitalisation ont encore grimpé : s'il existait environ 50 fonds en 2017<sup>69</sup>, il y en avait déjà 75 en 2024, totalisant 68,45 milliards de francs de fortune nette<sup>70</sup>. Selon l'AIR, il existait en Suisse fin septembre 2025 44 fonds immobiliers cotés en bourse, dont 30 axés sur le logement, 11 sur les surfaces commerciales et 3 investissant à la fois dans le logement et les locaux commerciaux. Les investissements totaux se monteraient à 78,75 milliards de francs (valeur marchande du portefeuille selon le dernier rapport annuel) ou à 59,48 milliards après soustraction des capitaux de tiers<sup>71</sup>. Même si, selon l'AIR, on ne sait pas qui détient ces parts de fonds immobiliers, une estimation grossière indique que jusqu'à 13 % pourraient être en mains étrangères ; comme ces fonds immobiliers suscitent un intérêt croissant, il serait problématique de laisser des personnes à l'étranger acquérir ces parts sans restriction et d'accepter que les gains en question ne restent pas en Suisse. Sans oublier que la valeur du sol augmente aussi en raison d'infrastructures publiques financées par les impôts, raison pour laquelle les possibilités d'investissement et les rentes du sol devraient si possible rester en Suisse et bénéficier en premier lieu aux personnes qui paient leurs impôts en Suisse. Pour éviter que les rentes du sol profitent à des personnes à l'étranger et pour assurer aux investisseurs domiciliés en Suisse un accès à des placements, considérés comme sûrs, dans le sol suisse, qui est une ressource rare, l'acquisition de parts de fonds immobiliers et de SICAV immobilières qui sont négociées régulièrement sur le marché sera soumise au régime de l'autorisation. Conformément à son art. 1, la LFAIE vise à prévenir l'emprise étrangère sur le sol suisse. L'objectif n'est pas uniquement d'empêcher l'emprise physique, c'est-à-dire d'éviter qu'une part excessive du sol suisse soit en mains étrangères, mais surtout, et de manière générale, de permettre que le sol suisse reste disponible pour la population résidente. Si la population résidente est évincée du marché immobilier local par les fonds immobiliers et SICAV immobilières forts en capitaux, qui agissent dans l'intérêt de leurs

---

<sup>67</sup> Voir l'intervention de la conseillère fédérale S. Sommaruga lors de la séance du 2 juin 2014 du Conseil des États sur la motion 13.3976 Badran, BO 2014 p. 401 s.

<sup>68</sup> Voir l'intervention de la conseillère fédérale S. Sommaruga, BO 2014 p. 401.

<sup>69</sup> Ch. 3.2 de l'avis du 29 mars 2017 de l'Alliance « Lex Koller pour une loi moderne » sur l'avant-projet du 10 mars 2017 modifiant la LFAIE, à consulter à l'adresse [www.fedlex.admin.ch](http://www.fedlex.admin.ch) > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > Procédures de consultation 2017 > Procédure de consultation 2017/19 (page consultée le 23.02.2026).

<sup>70</sup> Article de la FINMA « Risques liés à l'immobilier et aux hypothèques (2024) » tiré du monitoring des risques de la FINMA, à consulter à l'adresse [www.finma.ch](http://www.finma.ch) > Documentation > Dossiers > Dossier marché hypothécaire > Risques liés à l'immobilier et aux hypothèques (2024) (page consultée le 23.02.2026).

<sup>71</sup> Voir l'AIR (nbp. 59), p. 29.

investisseurs étrangers, il s'agit aussi d'une emprise étrangère sur le sol suisse. L'anonymat des investisseurs et la difficulté de les identifier, mentionnées dans l'AIR, ne sont pas des raisons justifiant que la Suisse admette que des personnes à l'étranger puissent investir sans restriction dans des fonds immobiliers ou des SICAV immobilières cotés en bourse. Le projet propose des solutions pour remédier à ces problèmes (voir les contrôles proposés lorsque des investisseurs étrangers veulent acquérir ces parts, au ch. 3 [commentaires de l'art. 19b AP-LFAIE] et les modifications de la LPCC).

Le durcissement des conditions d'acquisition d'établissements stables (interdiction, dans les faits, du placement pur de capitaux), de parts de sociétés d'immeubles d'habitation cotées auprès d'une bourse suisse et de parts de fonds immobiliers et de SICAV immobilières régulièrement négociées sur le marché devrait globalement réduire l'afflux de capitaux étrangers sur le marché immobilier suisse et de ce fait prévenir l'emprise étrangère sur le sol suisse. Les personnes à l'étranger ou les investisseurs étrangers ne pourront plus acquérir de parts de sociétés d'immeubles d'habitation, de fonds immobiliers et de SICAV immobilières ni un immeuble servant d'établissement stable en Suisse si l'acquisition constitue un pur placement de capitaux. Il s'agit d'une restriction non négligeable, mais ciblée, des activités d'investissement. Elle semble justifiée eu égard au but de la lex Koller et au sol suisse, particulièrement digne de protection, d'autant plus que l'acquisition d'immeubles servant d'établissement stable reste possible si l'acquéreur exploite l'établissement lui-même.

Le durcissement des conditions d'acquisition d'une résidence principale par les ressortissants d'États tiers devrait lui aussi atténuer l'intérêt pour les logements en Suisse. Les auteurs de l'AIR concèdent à ce propos qu'il est tout à fait possible qu'un propriétaire qui quitte la Suisse conserve sa résidence principale comme résidence secondaire, phénomène néfaste pour le marché du logement. Ils ne tiennent par ailleurs pas compte du fait que les acquéreurs peuvent acheter leur résidence principale dès leur arrivée sur le territoire, sans passer par la case location ; ils ont donc tort d'affirmer que l'acquisition de résidences principales libère, très probablement, un nombre analogue de logements locatifs lors du déménagement des nouveaux propriétaires. Les restrictions apportées à l'acquisition d'une résidence principale impliquent, pour les personnes à l'étranger, qu'elles devront désormais se soumettre à une procédure d'autorisation et revendre l'immeuble si elles ne l'utilisent plus comme résidence principale. Ces restrictions paraissent nécessaires et justifiées au regard du but poursuivi par la lex Koller. Elles ne sont pas négligeables, mais somme toute assez modérées étant donné que l'acquisition de résidences principales restera possible malgré l'assujettissement au régime de l'autorisation et l'obligation d'aliéner. En raison de cette dernière, il faut toutefois s'attendre à ce que le nombre de ces acquisitions recule et à ce que les nouvelles règles aient des effets positifs sur le marché du logement. La précision selon laquelle la résidence principale ne peut comporter qu'une seule unité d'habitation codifie une longue pratique. Elle renforce la sécurité du droit, uniformise l'exécution et répond à l'objectif de permettre aux personnes de l'étranger qui résident en Suisse d'acquérir un logement au lieu où se trouve le centre de leur existence. Conformément au but du projet et vu la situation sur le marché du logement, l'acquisition d'une résidence principale sera toutefois limitée à une seule unité d'habitation.

Les durcissements prévus en lien avec les contingents cantonaux d'autorisations concernant l'acquisition de logements de vacances auront pour effet que les personnes de l'étranger pourront globalement acquérir moins de logements de ce type, et ce pour deux raisons : premièrement, les contingents annuels seront réduits, ce qui fera baisser le nombre annuel d'acquisitions d'au moins 196 unités (= 796 - 600, voir le tableau du commentaire de l'art. 11, al. 2, AP-LFAIE relatif à la réorganisation possible des contingents) par rapport au nombre moyen d'autorisations des dix dernières années, et même de près de 300 unités (196 + 111,9) si les cantons renoncent à demander l'attribution des unités de contingent inutilisées (art. 9, al. 4, OAIE, voir le commentaire de l'art. 11, al. 2, AP-LFAIE) ; deuxièmement, la prise en compte des acquisitions entre personnes à l'étranger dans les contingents aura pour effet que les cantons épuiseront leurs contingents plus rapidement qu'aujourd'hui, ce qui freinera les acquéreurs potentiels, peu désireux de reporter l'achat. L'acquisition d'un logement de vacances pourrait aussi se révéler moins attrayante si les conditions de revente se détériorent, l'acquéreur craignant qu'il n'y ait plus d'unités de contingent disponibles s'il est un jour pressé d'aliéner son bien. Dans un tel cas de figure, le cercle des acquéreurs potentiels se réduirait aux personnes non assujetties à la LFAIE, ce qui pourrait influencer sur le prix de vente. Ce serait aussi un moyen de voir revenir sur le marché du logement de la population résidente des biens utilisés jusque-là comme logements de vacances.

On le voit bien : tous les durcissements proposés visent à renforcer de manière générale le but de la lex Koller, à savoir prévenir l'emprise étrangère sur le sol suisse. Ils auront pour effet que davantage d'immeubles seront à nouveau à la disposition de la population résidente, et notamment davantage de logements, si l'on considère ce marché en particulier. Il n'est toutefois pas possible de quantifier les effets à ce stade. Compte tenu du degré de tension du marché dans certains endroits, le moindre logement qui se libère contribue à la détente. Les durcissements proposés ne permettront pas de régler tous les problèmes et, pour réduire la tension sur le marché du logement, il est important que les différentes mesures en jeu s'articulent bien entre elles. Les modifications proposées par le Conseil fédéral pour durcir la LFAIE ne constituent d'ailleurs qu'une des nombreuses mesures d'accompagnement par lesquelles il entend relever les défis liés à l'immigration en relation avec le rejet de l'initiative pour la durabilité. Ce qui compte, c'est moins le résultat de chaque mesure prise individuellement que celui du train de mesures tout entier<sup>72</sup>. Différentes mesures ont été prises ou sont envisagées pour détendre le marché du logement, indépendamment de l'initiative sur la durabilité. Il faut citer à cet égard le plan d'action sur la pénurie de logements présenté

---

<sup>72</sup> S'agissant du logement, le fonds d'encouragement à la construction de logements d'utilité publique sera prolongé de cinq ans au-delà de 2030 et augmenté de 150 millions de francs. Voir à ce propos et à propos des autres mesures d'accompagnement en lien avec l'initiative pour la durabilité : « Le Conseil fédéral veut s'attaquer aux défis de l'immigration », communiqué de presse du Conseil fédéral du 29 janvier 2025. Consultable à l'adresse : [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Documentation > Communiqués > Communiqués du Conseil fédéral (état le 23.02.2026).

le 13 février 2024, que la Confédération a élaboré conjointement avec des représentants des cantons, des villes et des communes et des secteurs de la construction et de l'immobilier, et qu'elle met en œuvre dans son propre champ de compétences. Le Conseil des États a par ailleurs chargé le Conseil fédéral, par le postulat 23.4323 « Promotion de l'accès au logement » de sa Commission de l'économie et des redevances, de faire le point sur la promotion de l'accès au logement. Le 26 septembre 2025, le Conseil fédéral a décidé d'augmenter de 150 millions de francs la dotation du fonds de roulement en faveur de la construction de logements d'utilité publique pour les années 2030 à 2034 et, le 5 décembre 2025, il a demandé au Parlement un crédit d'engagement de 1,92 milliard de francs pour les années 2027 à 2033 en vue de cautionner les emprunts de la Centrale d'émission pour la construction de logements (CCL). Le 26 novembre 2025, il a pris d'autres mesures d'accompagnement liés à l'initiative populaire « Pas de Suisse à 10 millions » en adaptant l'ordonnance sur la libre circulation des personnes pour empêcher les prétentions de séjour et les prestations sociales indues. Le logement correspond à un besoin fondamental de la population. Vu l'état d'extrême tension du marché, il n'est plus défendable politiquement de dispenser les personnes à l'étranger de toute contribution à l'amélioration de la situation. Il faut réduire quelque peu l'attrait de la Suisse en matière immobilière afin que la population résidente ait à nouveau accès à un choix plus large. Pour renforcer le but premier de la lex Koller (« prévenir l'emprise étrangère sur le sol suisse »), il faut à nouveau restreindre davantage l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger. Les durcissements proposés sont modérés et auront des conséquences défendables pour l'économie et pour le tourisme, vu que les personnes à l'étranger garderont la possibilité d'acquérir des immeubles en Suisse à certaines conditions.

Pour mettre en place un contrôle préventif des acquisitions de parts de sociétés immobilières, de fonds immobiliers et de SICAV immobilières, les participants à la bourse – et indirectement les bourses elles-mêmes – devront assumer des tâches supplémentaires. Des procédures de contrôle efficaces devront être instituées, le personnel devra être dûment formé et les processus internes, notamment de conformité, devront être adaptés. Les banques doivent aujourd'hui déjà procéder à des contrôles comparables lors de la vente de parts de fonds non cotés, et les participants à la bourse tout comme les personnes exécutant des transactions hors bourse de valeurs mobilières cotées peuvent se fonder sur des processus existants de « know your customer » mis en place pour lutter contre le blanchiment d'argent. La suite de la procédure législative montrera s'il est nécessaire – en plus de la simplification du contrôle déjà prévue (voir l'art. 19b AP-LFAIE) – que le Conseil fédéral édicte des prescriptions visant à faciliter la qualification des produits financiers soumis à la LFAIE et donc à simplifier la tâche des acteurs concernés. Les bourses en Suisse sont tenues d'intégrer les nouvelles obligations des participants à la bourse dans leurs règlements sur le négoce, d'en contrôler le respect et de prononcer des sanctions en cas d'infraction. Un surcroît de travail pour les directions de fonds découlera de l'adaptation des contrats de fonds et des règlements de placement liés à l'acquisition de parts de fonds immobiliers et de SICAV immobilières : il faudra d'une part adapter les contrats et les règlements existants et d'autre part procéder au contrôle du cercle des investisseurs sur la base des nouvelles règles. Les tâches supplémentaires se ressentiront sur les participants à la bourse, sur les personnes effectuant à titre professionnel des transactions hors bourse portant sur des valeurs mobilières cotées, sur les bourses et sur les fonds immobiliers et SICAV

immobilières, mais surtout dans une phase initiale, avant d'être intégrées dans les processus de contrôle existants. D'éventuels frais supplémentaires seront probablement facturés aux clients des participants à la bourse. Vu l'objectif poursuivi par l'instauration des nouvelles obligations, ce surcroît de travail et les éventuels frais supplémentaires semblent raisonnables et justifiés.

Les modifications liées à la réalisation de la motion 22.4413 Schmid Martin faciliteront l'acquisition de logements pour le personnel par les établissements hôteliers en mains étrangères. Et quoique cet effet ne soit pas quantifiable à ce stade, les auteurs de l'AIR affichent un optimisme prudent quant à la possibilité que cette mesure produise des logements supplémentaires et donc une certaine détente sur le marché. Les mesures qui concernent l'acquisition d'établissements stables constituent un durcissement dans la mesure où les personnes à l'étranger ne pourront plus acquérir d'établissements hôteliers aux fins du placement pur de capitaux. Dans l'ensemble, les modifications liées aux établissements hôteliers devraient avoir des conséquences économiques plutôt limitées.

#### **4.4 Conséquences sociales**

Voir ci-dessus au ch. 4.2 le commentaire relatif aux conséquences pour les régions de montagne.

#### **4.5 Conséquences environnementales**

Le projet ne devrait avoir aucune conséquence pour l'environnement.

### **5 Aspects juridiques**

#### **5.1 Constitutionnalité**

Le sol étant un bien rare non reproductible, il est urgent d'en contrôler le commerce et la propriété ; c'est là le droit de tout État souverain. Le projet se fonde, comme la loi elle-même, sur la compétence de la Confédération en matière d'affaires étrangères (art. 54, al. 1, de la Constitution<sup>73</sup> [Cst.]) et de droit civil (art. 122, al. 1, Cst.). Ces principes valent d'une part pour les durcissements qui visent à annuler les assouplissements apportés à la loi par le passé (adaptation en matière d'acquisition d'immeubles servant d'établissement stable, de parts de sociétés d'immeubles d'habitation, de résidences principales et de logements de vacances) et pour les adaptations liées à l'acquisition de logements pour le personnel hôtelier (qui représentent un assouplissement du droit en vigueur). Pour démontrer la constitutionnalité des mesures, nous renvoyons aux explications données dans le message du Conseil fédéral du 16 septembre 1981<sup>74</sup>.

---

<sup>73</sup> RS 101

<sup>74</sup> FF 1981 III 553 p. 610 ss

Les motifs en question valent également par analogie pour les acquisitions qui n'étaient jusqu'ici pas soumises à la *lex Koller*, à savoir les parts de fonds immobiliers et de SICAV immobilières régulièrement négociées sur le marché.

Le Conseil fédéral l'a déjà retenu dans son message de 1981 : la compétence donnée à la Confédération de *légiférer en matière de droit privé* comprend également l'introduction du régime de l'autorisation pour l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger. La LFAIE constitue une restriction de droit public de la liberté de contracter pour l'aliénateur et l'acquéreur de biens-fonds, une restriction de l'exercice du droit de propriété pour l'aliénateur et, pour l'acquéreur, une restriction de la jouissance des droits civils. Le droit public qui modifie ainsi la jouissance des droits civils est lié suffisamment au droit privé pour qu'on puisse lui reconnaître formellement le caractère du droit civil au sens de l'art. 122, al. 1, Cst.<sup>75</sup> En outre, la compétence de *régler les affaires étrangères* au sens de l'art. 54, al. 1, Cst. couvre non seulement des mesures dont les destinataires sont des États mais également des mesures qui s'adressent à des individus, dès lors que le règlement des affaires étrangères comprend également des mesures tendant à protéger l'indépendance du pays. Ce ne sont pas seulement des États qui peuvent y porter atteinte mais aussi des particuliers. Ce qui est déterminant en l'espèce, c'est que les normes à édicter ne relèvent pas uniquement du droit interne, mais qu'elles ont une incidence transfrontière. Pour ce qui est des dispositions sur l'assujettissement au régime de l'autorisation pour l'acquisition d'immeubles par des personnes ayant leur domicile ou leur siège à l'étranger, cela ressort du fait que l'autorisation est liée au domicile ou au siège à l'étranger. Par conséquent, la compétence de la Confédération pour réglementer l'acquisition d'immeubles (ou de droits en la matière) par des personnes à l'étranger ne devrait pas faire de doute.

Les restrictions apportées à l'acquisition de parts de fonds immobiliers et d'actions de SICAV immobilières sont compatibles avec le principe de *l'égalité de traitement* visé à l'art. 8 Cst., vu qu'elles n'entraînent que des inégalités de traitement qui se fondent sur des motifs objectifs sérieux (empêcher l'emprise étrangère sur le sol suisse). Le fait qu'elles puissent, en l'absence de motif d'autorisation, être synonymes d'interdiction d'acquisition pour les personnes à l'étranger est une conséquence nécessaire pour atteindre l'objectif visé. L'interdiction d'acquérir se limite toutefois à des investissements ponctuels et n'exclut pas toute possibilité de placement.

Par ailleurs, les adaptations du droit d'utiliser et de disposer des immeubles qui découlent de l'instauration de nouvelles obligations en matière d'autorisation ne lèsent pas de manière illicite la garantie de la propriété, que ce soit en tant qu'institution ou en tant que droit personnel, et constituent de ce fait une atteinte licite à la *garantie de la propriété*. Celle-ci protège les particuliers contre les atteintes injustifiées à leurs biens. Elle n'est pas absolue. Des restrictions des droits de propriété concrets sont admissibles lorsqu'elles se fondent sur des bases légales suffisantes, qu'elles répondent à un inté-

---

<sup>75</sup> Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'institution du régime de l'approbation pour le transfert de biens-fonds à des personnes à l'étranger (du 15 novembre 1960), FF 1960 II 1253 p. 1265 ss

rêt public et qu'elles sont proportionnées. Des restrictions de droits patrimoniaux découlant de l'instauration de nouvelles obligations lors de l'acquisition de parts de fonds immobiliers ou d'actions de SICAV immobilières sont admissibles étant donné que l'art. 4, al. 1, let. c et c<sup>bis</sup>, AP-LFAIE fournit la base légale pour ce faire, que la proportionnalité est garantie et que l'intérêt consistant à empêcher l'emprise étrangère sur le sol suisse est un intérêt public au sens de l'art. 36, al. 2, Cst. Compte tenu du but de la loi, le fait de soumettre l'acquisition de parts de fonds immobiliers ou d'actions de SICAV immobilières régulièrement négociées sur le marché au régime de l'autorisation au sens de la LFAIE constitue le seul moyen envisageable pour réaliser les objectifs fixés, notamment assurer l'accès aux placements dans le sol et l'immobilier suisses aux investisseurs domiciliés en Suisse et empêcher que les rentes du sol ne partent à l'étranger (voir le ch. 4.3.2 à propos de l'emprise étrangère sur le sol suisse par des placements dans des fonds immobiliers et des SICAV immobilières). L'extension du régime de l'autorisation qui est proposée ne constitue pas une atteinte à la garantie de la propriété – qui protège, en tant qu'institution, la propriété privée comme valeur fondamentale de l'ordre juridique suisse – étant donné que la vente ou l'acquisition de parts de fonds immobiliers et de SICAV immobilières régulièrement négociées sur le marché ne sont pas interdites de manière générale. Les personnes qui ne sont pas soumises à la LFAIE peuvent continuer de faire l'acquisition de ces parts sans restriction. Vu que les investisseurs peuvent exercer une influence sur la propriété foncière et le marché immobilier en Suisse (voir le ch. 4.3.2), il est légitime de ne pas conférer aux personnes à l'étranger les mêmes droits qu'aux personnes résidant en Suisse – le marché de l'immobilier étant soumis à de fortes tensions en raison de l'offre réduite. Comme nous l'avons déjà expliqué au ch. 4.3.2, le marché de l'immobilier suisse draine beaucoup de capitaux étrangers, ce qui a pour effet d'évincer les caisses de pension et les assurances suisses et les particuliers résidant en Suisse. Restreindre l'accès au marché de l'immobilier aux personnes à l'étranger correspond de ce point de vue à une nécessité d'ordre politique. La garantie de la propriété, en tant qu'institution, ne peut pas avoir pour but d'interdire des inégalités de traitement dûment justifiées.

L'assujettissement au régime de l'autorisation de l'acquisition de parts de fonds immobiliers et de SICAV immobilières ne constitue pas une violation de la *liberté économique*, étant donné que la mesure ne poursuit pas une finalité économique mais vise à empêcher l'emprise étrangère sur le sol suisse et repose de ce fait sur un intérêt public prépondérant. Il faut accepter des restrictions de la liberté économique à ce titre, étant donné que le sol suisse est particulièrement digne de protection. Les principes économiques libéraux de l'offre et de la demande ne s'appliquent pas à ce marché, étant donné que le sol n'est pas une « marchandise », mais qu'il s'agit d'un bien limité non reproductible. Le principe de la proportionnalité est à cet égard respecté. Vu le but de la loi, étendre le régime de l'autorisation est le seul moyen adapté pour, d'une part, permettre aux investisseurs domiciliés en Suisse d'investir dans le sol suisse (voir le ch. 4.3.2 pour plus de détails concernant l'emprise étrangère sur le sol suisse par des investissements étrangers dans des fonds immobiliers et des SICAV immobilières) et, d'autre part, éviter que la LFAIE soit contournée par des investissements dans des fonds immobiliers et des SICAV immobilières. Il s'agit en outre d'une mesure raisonnable étant donné que les investisseurs étrangers auront toujours la possibilité de placer leur argent dans de nombreux autres secteurs.

Le régime de l'autorisation auquel sera à l'avenir soumise l'acquisition de parts de fonds immobiliers et d'actions de SICAV immobilières régulièrement négociées sur le marché ne contrevient pas au principe de l'égalité de traitement visée à l'art. 8 Cst., ni à la garantie de la propriété au sens de l'art. 26 Cst., ni à la liberté économique au sens de l'art. 27 Cst. ; la mesure est par ailleurs proportionnée. Les durcissements constituent en fin de compte une mise en œuvre stricte du but de la LFAIE (empêcher l'emprise étrangère sur le sol suisse, art. 1 LFAIE) en limitant les investissements étrangers.

## 5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Le projet propose de durcir la LFAIE sur plusieurs points. Selon le principe général de la primauté du droit international sur le droit national, les traités internationaux en vigueur au moment de l'entrée en vigueur des modifications l'emporteront sur le droit national, à supposer qu'il y ait conflit. Autrement dit, les droits qu'une personne de l'étranger peut faire valoir, en relation avec l'acquisition d'un immeuble en Suisse, en vertu d'un traité international applicable avant l'entrée en vigueur des modifications, subsisteront. Les conséquences que les durcissements proposés auront sur les obligations internationales de la Suisse sont présentées dans ce chapitre.

L'acquisition *d'immeubles servant d'établissements stables* par des personnes à l'étranger aux fins du placement pur de capitaux, notamment afin de les louer ou de les affermer à des tiers, sera soumise au régime de l'autorisation, donc – du fait de la forte réduction des motifs d'octroi de l'autorisation – en principe de nouveau interdite (art. 6a, al. 1, AP-LFAIE). Les modifications prévues sont compatibles avec le droit international pour les motifs évoqués ci-après.

- Aux termes de l'art. 25, par. 2 et 3, annexe I, ALCP et de l'art. 24, par. 2 et 3, de l'annexe K, appendice 1, de la Convention AELE, le ressortissant d'une partie contractante ou d'un État membre qui a un droit de séjour et qui ne constitue pas sa résidence principale dans l'État d'accueil, de même qu'un frontalier, bénéficie des mêmes droits qu'un ressortissant national en ce qui concerne l'acquisition des immeubles qui servent à l'exercice d'une activité économique. Ces droits n'impliquent aucune obligation d'aliéner en cas de départ de l'État d'accueil. Cependant, les deux traités n'affectent pas les règles applicables à ces catégories de personnes concernant le placement pur de capitaux et le commerce de terrains non bâtis ou de logements. Après l'entrée en vigueur de la révision proposée, les ressortissants des États de l'UE et de l'AELE n'auront toujours pas besoin, en tant que personnes physiques, d'autorisation pour acquérir un immeuble devant servir à l'exercice de leur activité, qu'ils aient leur résidence principale en Suisse ou à l'étranger (voir l'art. 6a, al. 1, AP-LFAIE). Compte tenu de ces obligations internationales, le projet ne consiste pas simplement à annuler l'assouplissement produit par la révision législative de 1997 et à instaurer un motif d'octroi de l'autorisation en relation avec l'acquisition d'immeubles servant d'établissements stables, mais à créer une exception au régime de l'autorisation (voir l'art. 6a, al. 1, AP-LFAIE). À défaut, les ressortissants des États de l'UE et de l'AELE seraient contraints d'engager *systématiquement* une procédure devant l'autorité chargée de l'octroi des autorisations pour acquérir un immeuble devant servir d'établissement stable. La clause « stand still » de

l'art. 13 ALCP, qui interdit l'adoption, par les parties contractantes, de nouvelles mesures restrictives à l'égard des ressortissants de l'autre partie dans les domaines d'application de l'ALCP, ne s'oppose pas non plus aux modifications proposées, car l'accord ne porte pas sur le domaine concerné. La révision envisagée est donc compatible sur ce point avec l'ALCP et la Convention AELE, et la primauté des traités ne s'applique pas. Il en va de même de l'obligation d'aliéner visée à l'art. 6a, al. 3, AP-LFAIE. Les ressortissants de l'UE et de l'AELE dont la résidence principale se trouve à l'étranger et qui ont acquis en Suisse, en tant que personne physique, un établissement stable à leur nom ne devront pas le revendre en quittant la Suisse et pourront le conserver à des fins commerciales, le louer voire – dans de plus rares cas – le laisser inexploité. Toute entorse à la loi reste réservée, par exemple si l'immeuble n'a jamais été utilisé dans le but indiqué lors de l'acquisition, ou si l'acquéreur n'a jamais eu l'intention sérieuse de l'utiliser dans ce but. Il ressort de l'art. 25, par. 2 et 3, annexe I, ALCP et de l'art. 24, par. 2 et 3, de l'annexe K, appendice 1, de la Convention AELE, que les droits acquis n'impliquent pas d'obligation de revente lors du départ de l'État d'accueil (donc de Suisse). L'expression « lors de son départ de l'État d'accueil » ne peut se référer qu'à l'abandon de l'activité économique en Suisse, étant donné que cette catégorie de ressortissants de l'UE ou de l'AELE n'ont pas dû constituer de résidence principale en Suisse pour procéder à l'acquisition en question. D'autres règles s'appliquent toutefois à l'acquisition de logements pour personnel hôtelier : étant donné que l'ALCP et la Convention AELE n'affectent pas les règles en vigueur concernant le placement pur de capitaux et le commerce de terrains non bâtis et de logements (art. 25, par. 2 et 3, annexe I, ALCP et art. 24, par. 2 et 3, de l'annexe K, appendice 1, de la Convention AELE), les ressortissants de l'UE et de l'AELE qui ont leur résidence principale à l'étranger devront, comme toutes les autres personnes à l'étranger, se conformer à l'obligation de revente au sens de l'art. 6b, al. 3, AP-LFAIE en quittant la Suisse. Même si des logements pour le personnel ont été acquis en lien avec l'établissement stable, ces logements ne constituent pas eux-mêmes un immeuble servant d'établissement stable. Il faut noter par ailleurs qu'il n'y a aucun lien entre la possibilité d'acquérir à titre exceptionnel des logements soumis à des quotas sur l'établissement stable (art. 6a, al. 2, AP-LFAIE) et l'acquisition d'une résidence secondaire en Suisse par un frontalier d'un État de l'UE ou de l'AELE (art. 7, let. j, LFAIE). Si, par exemple, un frontalier a acheté une résidence secondaire dans la région de son lieu de travail en vertu de l'art. 7, let. j, LFAIE, il peut acquérir ultérieurement un établissement stable en Suisse et le logement qui y est lié conformément aux prescriptions relatives aux quotas de logements (art. 6a, al. 2, AP-LFAIE). Ici aussi tout contournement de la loi est réservé.

- Dans la mesure où l'avant-projet prévoit qu'une personne à l'étranger ne pourra utiliser un établissement stable que pour ses propres activités, il est compatible avec les accords de libre-échange que la Suisse a ratifiés ou signés. Si la Suisse, avant l'entrée en vigueur des modifications proposées, octroie aux ressortissants des États concernés, dans des accords de libre-échange, le droit d'acquérir sans autorisation particulière des immeubles servant d'établissements stables afin de les louer ou de les affermer à des tiers (placement pur de capitaux), ces traités internationaux primeront.

Les adaptations proposées en lien avec l'acquisition de *logements de vacances* sont également compatibles avec le droit international :

- S'agissant de l'acquisition de logements de vacances par des ressortissants de l'UE et de l'AELE dont la résidence principale se trouve à l'étranger, on peut se demander si l'ALCP et la Convention AELE s'appliquent à ce type d'acquisitions (art. 25, par. 2 et 3, de l'annexe I ALCP et art. 24, par. 2 et 3, de l'annexe K, appendice 1, de la Convention AELE). Étant donné que les États membres tendent à libéraliser le marché des logements de vacances uniquement pour les ressortissants étrangers ayant élu domicile en Suisse (art. 25, par. 1, de l'annexe I ALCP et art. 24, par. 1, de l'annexe K, appendice 1, de la Convention AELE), on peut plutôt répondre à cette question par la négative<sup>76</sup>. Ce point n'est pas remis en question par l'avant-projet. Une fois entrées en vigueur, les restrictions prévues ne changeraient rien au fait que les ressortissants d'États de l'UE et de l'AELE domiciliés en Suisse restent sur un pied d'égalité avec les citoyens suisses.

Si l'on parlait au contraire du principe que l'acquisition de logements de vacances par des ressortissants de l'UE et de l'AELE ayant leur résidence principale à l'étranger entre dans le champ d'application de l'ALCP, les restrictions prévues pourraient (au vu de l'état du droit au moment de la conclusion de l'ALCP [le 21 juin 1999] ou de la Convention AELE [le 21 juin 2001]) enfreindre l'ALCP ou la Convention AELE en raison de la clause « stand still » visée à l'art. 13 ALCP et à l'art. 13 de l'annexe K de la Convention AELE.

Il faut cependant avoir à l'esprit que les durcissements proposés (réduction des contingents cantonaux annuels d'autorisations pour l'acquisition de logements de vacances, (ré-)imputation sur ces contingents des acquisitions entre personnes à l'étranger) annuleraient avant tout les modifications apportées à la LFAIE en 2002<sup>77</sup>, qui sont entrées en vigueur après la mise en vigueur de l'ALCP et de l'annexe K de la Convention AELE. Avant cette révision, les acquisitions de logements de vacances soumises à autorisation entre personnes à l'étranger étaient imputées sur le contingent, lequel s'élevait, pour l'ensemble du pays, à 1420 unités en 1999-2000 et en 2001-2002<sup>78</sup>. À l'époque, il était prévu que le Conseil fédéral déterminerait, dans les limites d'un nombre maximum fixé pour l'ensemble du pays, les contingents

---

<sup>76</sup> Voir Felix Schöbi, Das Abkommen über die Freizügigkeit der Personen und der Erwerb von Grundstücken in der Schweiz, in : D. Felder/C. Kaddous (édit.), Bilaterale Abkommen (Kommentar), Bâle et autres, 2001, p. 428. Va également dans ce sens de façon implicite : Alvaro Borghi, selon qui l'achat de logements de vacances « reste soumis à autorisation ». Voir Alvaro Borghi, La libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE : commentaire article par article de l'accord du 21 juin 1999, p. 223.

<sup>77</sup> Ch. I de la loi fédérale du 22 mars 2002, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2002 (RO **2002** 2467 ; FF **2002** 1012 et 2579)

<sup>78</sup> FF **1998** 2616, RO **2000** 2853

cantonaux annuels d'autorisations pour une période de deux ans, en réduisant ce nombre par étapes. Il ne pouvait renoncer à cette réduction qu'exceptionnellement, si les intérêts économiques du pays l'exigeaient impérieusement. Le nombre maximum est ainsi passé de 2000 unités par an pour la première période (1985-1986) à 1800 pour 1987-1988, à 1600 pour 1989-1990 puis à 1420 pour 1991-1992. Le Conseil fédéral a renoncé à le réduire davantage à partir de 1993, en raison de la récession qui touchait notamment les secteurs de la construction et du logement. Mais en septembre 2002, soit après l'entrée en vigueur de l'ALCP et de l'annexe K de la Convention AELE, cette réduction progressive a été supprimée parce que l'on pensait qu'elle finirait tôt ou tard par devenir impraticable, en se rapprochant du zéro<sup>79</sup>. Les États membres de l'UE et de l'AELE devaient donc s'attendre, en raison du libellé des accords et de la situation juridique qui prévalait lors de l'entrée en vigueur de l'ALCP et de l'annexe K de la Convention AELE, à une réduction massive et continue des contingents annuels pour les ressortissants de l'UE et de l'AELE ayant leur résidence principale à l'étranger. La clause « stand still » au sens de l'art. 13 ALCP et de l'art. 13 de l'annexe K de la Convention AELE ne les protégeait que contre une interdiction quasi-totale d'acquérir des logements de vacances, en raison de contingents tendant vers zéro<sup>80</sup>. Pour ces raisons, les mesures proposées ne constituent pas un durcissement par rapport à la situation juridique prévalant au moment de la conclusion de l'ALCP ou de la Convention AELE et sont par conséquent compatibles avec ces traités.

On peut retenir en résumé que les durcissements proposés concernant le régime des contingents (voir les art. 9 et 11 AP-LFAIE) sont compatibles avec l'ALCP et la Convention AELE, et ce même si l'on part du principe que l'acquisition de logements de vacances par des ressortissant de l'UE et de l'AELE ayant leur résidence principale à l'étranger tombe sous le coup de l'ALCP et que la clause « stand still » de l'art. 13 ALCP s'applique. Ils sont d'ailleurs limités dans la mesure où la réduction du contingent est soumise à certaines restrictions. Si elle conduisait à une quasi-interdiction des acquisitions, elle serait incompatible avec les deux traités, qui prévoient que les ressortissants des États de l'UE et de l'AELE doivent conserver la possibilité d'acquérir des logements de vacances. Le projet le garantit, même si les contingents seront réduits à l'avenir. Il en irati de même aux termes de l'ALCP révisé : le protocole d'amendement de l'ALCP négocié il y a peu avec l'UE reprend l'exception qui valait jusque-là pour les acquisitions immobilières sans la modifier. La clause « stand still » reste applicable et se rapporte, même si l'ALCP a entre-temps été révisé, à la situation juridique valant en Suisse (et dans l'UE) au moment de la conclusion de l'ALCP, le 21 juin 1999.

- Le durcissement des conditions d'acquisition de logements de vacances (jusqu'à l'interdiction pure et simple) n'enfreindrait pas non plus les accords de libre-échange conclus par la Suisse, car ce type d'acquisition ne concerne pas le commerce de

---

<sup>79</sup> FF **2002** 1012 p. 1017

<sup>80</sup> D'un autre avis : Schöbi, op. cit., p. 428.

services. La possibilité d'acquérir un logement de vacances n'affecte en rien la compétitivité en matière de prestations de services. Les réserves portant sur la possibilité restreinte d'acquérir des logements de vacances qui figurent dans de nombreux accords de libre-échange ont un caractère purement informatif et visent à améliorer la transparence, mais elles n'empêchent en rien le législateur suisse de décider de restrictions supplémentaires.

Le projet prévoit par ailleurs d'interdire de nouveau l'acquisition par des personnes à l'étranger de parts de *sociétés d'immeubles d'habitation cotées en bourse* (art. 4, al. 1, let. e, AP-LFAIE). L'acquisition de parts de *fonds immobiliers* et d'actions de *SICAV immobilières* qui sont négociées régulièrement sur le marché sera aussi soumise au régime de l'autorisation (art. 4, al. 1, let. c et c<sup>bis</sup>, AP-LFAIE). La Suisse, dans certains accords de libre-échange, accorde aux ressortissants des États concernés le droit de faire l'acquisition de parts de sociétés suisses d'immeubles d'habitation ou de fonds immobiliers sans autorisation. Le principe général de la primauté du droit international s'appliquera à ce type d'accords conclus au moment de l'entrée en vigueur des adaptations proposées. Ces règles générales ne seront pas « abrogées » et les obligations internationales continueront de primer le droit national, faute de quoi la Suisse devrait adapter les engagements pris dans le cadre de chaque accord de libre-échange. Il s'ensuivrait des négociations complexes et la Suisse devrait éventuellement accorder des compensations aux partenaires concernés. L'ALCP et la Convention AELE n'accordent aux ressortissants des États de l'UE et de l'AELE aucun droit spécial concernant le placement pur de capitaux et le commerce de terrains à bâtir et de logements. Les durcissements proposés concernant l'acquisition de parts de sociétés d'immeubles d'habitation cotées en bourse et de parts de fonds immobiliers et d'actions de SICAV immobilières négociées régulièrement sur le marché s'appliqueront donc sans restriction à ces personnes, sauf si elles ont leur domicile légal et effectif en Suisse. Dans ce cas, elles ne seront pas considérées comme des « personnes à l'étranger » (art. 5, al. 1, let. a, LFAIE) et ne seront donc pas soumises au régime de l'autorisation.

Le durcissement lié à l'acquisition d'une *résidence principale* (art. 8, al. 1, let. e, AP-LFAIE) ne concerne pas les ressortissants des États de l'UE et de l'AELE. L'acquisition d'une résidence principale au sens de l'art. 8, al. 1, let. e, AP-LFAIE suppose que l'acquéreur ait son domicile légal et effectif en Suisse et utilise le logement comme résidence principale. Cependant, dès lors qu'un ressortissant d'un État de l'UE ou de l'AELE a son domicile légal et effectif en Suisse, il n'est plus soumis au régime de l'autorisation prévu par la LFAIE et bénéficie du même régime que les ressortissants suisses en matière d'acquisition d'immeubles en Suisse. De ce point de vue, le durcissement proposé ne concerne que les ressortissants d'États tiers et ne présente donc aucune incompatibilité avec l'ALCP et la Convention AELE. Du moment que la Suisse a assuré à certains États, dans un traité international conclu avant l'entrée en vigueur de la modification proposée, qu'une résidence principale n'aura pas à être aliénée en cas de départ, les ressortissants de ces États pourront se prévaloir de la primauté de cet engagement international.

La révision prévue de l'ALCP ne changera rien à l'art. 25 de l'annexe I ALCP sur le plan matériel. Les explications qui précèdent resteront donc valables pour l'ALCP révisé.

### **5.3 Forme de l'acte à adopter**

L'avant-projet contient des dispositions importantes qui fixent des règles de droit et qui doivent, conformément à l'art. 164, al. 1, Cst., être édictées sous la forme d'une loi fédérale. La présente modification est sujette au référendum.

### **5.4 Frein aux dépenses**

L'avant-projet ne contient pas de nouvelles dispositions relatives aux subventions et ne prévoit ni crédits d'engagement ni plafonds de dépenses. Il n'est donc pas soumis au frein aux dépenses (art. 159, al. 3, let. b, Cst.).

### **5.5 Conformité aux principes de la subsidiarité et de l'équivalence fiscale**

L'avant-projet ne modifie la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons qu'en lien avec l'établissement de la statistique sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger. Cette adaptation ne modifie toutefois pas de façon notable la répartition ou l'accomplissement des tâches par la Confédération et les cantons, et les conséquences financières pour les cantons seront de peu d'importance. Par ailleurs, seuls seront touchés les cantons qui ont repris dans leur législation le motif d'octroi d'une autorisation pour un logement de vacances ou une unité d'habitation dans un apparthôtel (voir le ch. 4.2).

### **5.6 Conformité à la loi sur les subventions**

L'avant-projet ne prévoit aucune subvention.

### **5.7 Délégation de compétences législatives**

Une loi fédérale peut prévoir une délégation de la compétence d'édicter des règles de droit, à moins que la Constitution ne l'exclue (art. 164, al. 2, Cst.). La Constitution prévoit, à titre de restriction générale de la délégation, que toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale (art. 164, al. 1, Cst.). L'avant-projet définit le cadre dans lequel s'inscrira la réglementation du Conseil fédéral. Il lui délègue expressément une nouvelle compétence législative (art. 6b, al. 7, AP-LFAIE). En lien avec la possibilité offerte aux cantons d'exclure l'acquisition des logements destinés au personnel d'établissements hôteliers du régime de l'autorisation, le Conseil fédéral aura la compétence de définir par voie d'ordonnance les détails de cette acquisition. Il pourra édicter des dispositions d'exécution supplémentaires en vertu de l'art. 36 LFAIE. Si l'Assemblée fédérale adopte les modifications proposées dans la LFAIE, le Conseil fédéral adaptera par la suite les dispositions d'exécution dans l'OAIE (voir les premières indications à ce sujet formulées dans le commentaire des dispositions au ch. 3).

## 5.8 Protection des données

L'exécution de l'obligation de communiquer du contrôle des habitants nécessitera le traitement et la communication de données personnelles (nom, statut de séjour, nouvelle adresse). L'avant-projet prévoit que l'autorité (communale) responsable du contrôle des habitants indiquera à l'autorité de première instance compétente le nom des personnes à l'étranger visées par l'art. 5, al. 1, let. a<sup>bis</sup>, LFAIE (à savoir les ressortissants d'États tiers titulaires d'un permis B). L'autorité de première instance ne demandera la nouvelle adresse de ces personnes que si elle constate qu'elle leur a accordé l'autorisation d'acquérir une résidence principale, donc uniquement si elle a besoin de cette adresse pour vérifier que l'obligation d'aliéner l'immeuble est bien respectée. Il n'est pas possible de demander à l'autorité responsable du contrôle des habitants de ne signaler que les personnes qui sont propriétaires d'un immeuble dans la commune : cela représenterait pour elle un surcroît de travail disproportionné et supposerait qu'elle ait accès aux données des propriétaires inscrits au registre foncier.

Les données à traiter et à communiquer ne sont pas des données personnelles sensibles. Leur traitement ne présente pas de risque accru pour la personnalité ou les droits fondamentaux de la personne concernée. Il n'est donc pas nécessaire de procéder à une analyse d'impact relative à la protection des données au sens de l'art. 22 de la loi fédérale du 25 septembre 2020 sur la protection des données<sup>81</sup>.

## Annexes

---

<sup>81</sup> RS 235.1

## **Annexes donnant une vue d'ensemble de toutes les acquisitions par des personnes à l'étranger de logements de vacances et d'appartements dans des appartements autorisés de 2016 à 2025**

Les données sont reprises des statistiques établies par l'OFJ en vertu de l'art. 24, al. 3, LFAIE.

- **Annexe 1 :**  
Toute la Suisse
- **Annexe 2 :**  
Cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures, de Berne et de Fribourg
- **Annexe 3 :**  
Cantons de Glaris, des Grisons et du Jura
- **Annexe 4 :**  
Cantons de Lucerne, de Neuchâtel et de Nidwald
- **Annexe 5 :**  
Cantons d'Obwald, de Schaffhouse et de Schwyz
- **Annexe 6 :**  
Cantons de Saint-Gall, du Tessin et d'Uri
- **Annexe 7 :**  
Cantons de Vaud et du Valais

## Annexe 1 Toute la Suisse

Année	Nombre d'autorisations pour des acquisitions entre Suisses <sup>82</sup> et personnes à l'étranger <sup>83</sup>	Nombre d'autorisations pour des acquisitions entre personnes à l'étranger	Total
2025	571	202	773
2024	495	208	703
2023	503	200	703
2022	799	226	1026
2021	724	277	1001
2020	554	264	818
2019	524	264	789
2018	508	282	790
2017	432	258	690
2016	418	247	665
<b>Moyenne</b>	<b>552,80</b>	<b>242,80</b>	<b>795,60</b>

<sup>82</sup> On entend par « Suisses » toutes les personnes qui ne sont pas des personnes à l'étranger au sens de l'art. 5 LFAIE et qui ne sont donc pas soumises à la LFAIE. Cette définition vaut pour tous les tableaux des annexes.

<sup>83</sup> On entend par « personnes à l'étranger » les ressortissants étrangers qui ont leur domicile à l'étranger (les ressortissants de l'UE et de l'AELE titulaires d'une autorisation de séjour B ou les ressortissants d'États tiers titulaires d'une autorisation d'établissement C et qui ont leur domicile effectif et donc leur centre de vie en Suisse, ne sont pas des personnes à l'étranger). Cette définition vaut pour tous les tableaux des annexes.

## Annexe 2

Appenzell Rhodes-Extérieures	Année	Nombre d'autorisations pour des acquisitions entre Suisses et personnes à l'étranger	Nombre d'autorisations pour des acquisitions entre personnes à l'étranger	Total
	2025	1	0	1
	2024	4	0	4
	2023	0	0	0
	2022	4	0	4
	2021	1	0	1
	2020	0	0	0
	2019	0	0	0
	2018	0	0	0
	2017	0	0	0
	2016	0	0	0
	<b>Moyenne</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>1</b>

Berne	Année	Nombre d'autorisations pour des acquisitions entre Suisses et personnes à l'étranger	Nombre d'autorisations pour des acquisitions entre personnes à l'étranger	Total
	2025	65	14	79
	2024	56	26	82
	2023	38	12	50
	2022	67	20	87
	2021	59	16	75
	2020	37	22	59
	2019	37	20	57
	2018	38	26	64
	2017	42	33	75
	2016	37	20	57
	<b>Moyenne</b>	<b>47,6</b>	<b>20,9</b>	<b>68,50</b>

Fribourg	Année	Nombre d'autorisations pour des acquisitions entre Suisses et personnes à l'étranger	Nombre d'autorisations pour des acquisitions entre personnes à l'étranger	Total
	2025	1	1	2
	2024	3	0	3
	2023	2	0	2
	2022	5	0	5
	2021	3	0	3
	2020	3	5	8
	2019	2	0	2
	2018	0	0	0
	2017	1	3	4
	2016	4	1	5
	<b>Moyenne</b>	<b>2,4</b>	<b>1,0</b>	<b>3,40</b>

### Annexe 3

Glaris	Année	Nombre d'autorisations pour des acquisitions entre Suisses et personnes à l'étranger	Nombre d'autorisations pour des acquisitions entre personnes à l'étranger	Total
	2025	2	0	2
	2024	1	0	1
	2023	1	0	1
	2022	3	0	3
	2021	4	0	4
	2020	2	1	3
	2019	1	0	1
	2018	3	0	3
	2017	5	0	5
	2016	3	0	3
	<b>Moyenne</b>	<b>2,5</b>	<b>0,1</b>	<b>2,60</b>

Grisons	Année	Nombre d'autorisations pour des acquisitions entre Suisses et personnes à l'étranger	Nombre d'autorisations pour des acquisitions entre personnes à l'étranger	Total
	2025	100	19	119
	2024	101	40	141
	2023	102	32	134
	2022	148	37	185
	2021	193	44	237
	2020	161	54	215
	2019	157	46	203
	2018	131	60	191
	2017	89	28	117
	2016	84	35	119
	<b>Moyenne</b>	<b>126,6</b>	<b>39,6</b>	<b>166,20</b>

Jura	Année	Nombre d'autorisations pour des acquisitions entre Suisses et personnes à l'étranger	Nombre d'autorisations pour des acquisitions entre personnes à l'étranger	Total
	2025	0	0	0
	2024	0	0	0
	2023	0	0	0
	2022	0	0	0
	2021	0	0	0
	2020	0	0	0
	2019	0	0	0
	2018	0	0	0
	2017	0	0	0
	2016	0	0	0
	<b>Moyenne</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

## Annexe 4

Lucerne	Année	Nombre d'autorisations pour des acquisitions entre Suisses et personnes à l'étranger	Nombre d'autorisations pour des acquisitions entre personnes à l'étranger	Total
	2025	0	0	0
	2024	0	0	0
	2023	0	0	0
	2022	1	0	1
	2021	2	0	2
	2020	0	0	0
	2019	0	2	2
	2018	0	2	2
	2017	1	0	1
	2016	1	0	1
	<b>Moyenne</b>	<b>0,5</b>	<b>0,4</b>	<b>0,90</b>

Neuchâtel	Année	Nombre d'autorisations pour des acquisitions entre Suisses et personnes à l'étranger	Nombre d'autorisations pour des acquisitions entre personnes à l'étranger	Total
	2025	1	0	0
	2024	1	0	1
	2023	1	0	1
	2022	2	0	2
	2021	6	1	7
	2020	0	0	0
	2019	1	0	1
	2018	1	0	1
	2017	2	0	2
	2016	1	0	1
	<b>Moyenne</b>	<b>1,6</b>	<b>0,1</b>	<b>1,70</b>

Nidwald	Année	Nombre d'autorisations pour des acquisitions entre Suisses et personnes à l'étranger	Nombre d'autorisations pour des acquisitions entre personnes à l'étranger	Total
	2025	3	1	4
	2024	3	2	5
	2023	2	0	2
	2022	7	0	7
	2021	3	0	3
	2020	4	2	6
	2019	1	0	1
	2018	2	0	2
	2017	6	0	6
	2016	8	1	9
	<b>Moyenne</b>	<b>3,9</b>	<b>0,6</b>	<b>4,50</b>

## Annexe 5

Obwald	Année	Nombre d'autorisations pour des acquisitions entre Suisses et personnes à l'étranger	Nombre d'autorisations pour des acquisitions entre personnes à l'étranger	Total
	2025	6	1	7
	2024	6	1	7
	2023	1	3	4
	2022	5	1	6
	2021	6	1	7
	2020	9	0	9
	2019	2	1	3
	2018	7	4	11
	2017	5	2	7
	2016	3	0	3
	<b>Moyenne</b>	<b>5,0</b>	<b>1,4</b>	<b>6,40</b>

Schaffhouse	Année	Nombre d'autorisations pour des acquisitions entre Suisses et personnes à l'étranger	Nombre d'autorisations pour des acquisitions entre personnes à l'étranger	Total
	2025	0	0	0
	2024	0	0	0
	2023	0	0	0
	2022	0	0	0
	2021	0	0	0
	2020	0	0	0
	2019	0	0	0
	2018	0	0	0
	2017	0	0	0
	2016	0	0	0
	<b>Moyenne</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Schwyz	Année	Nombre d'autorisations pour des acquisitions entre Suisses et personnes à l'étranger	Nombre d'autorisations pour des acquisitions entre personnes à l'étranger	Total
	2025	0	0	0
	2024	1	0	1
	2023	0	0	0
	2022	6	0	6
	2021	4	2	6
	2020	3	0	3
	2019	1	0	1
	2018	1	2	3
	2017	2	0	2
	2016	6	0	6
	<b>Moyenne</b>	<b>2,4</b>	<b>0,4</b>	<b>2,80</b>

## Annexe 6

Saint-Gall	Année	Nombre d'autorisations pour des acquisitions entre Suisses et personnes à l'étranger	Nombre d'autorisations pour des acquisitions entre personnes à l'étranger	Total
	2025	7	2	9
	2024	3	1	4
	2023	10	0	10
	2022	11	1	12
	2021	11	3	14
	2020	12	1	13
	2019	4	6	10
	2018	8	1	9
	2017	6	5	11
	2016	6	2	8
	<b>Moyenne</b>	<b>7,8</b>	<b>2,2</b>	<b>10,00</b>

Tessin	Année	Nombre d'autorisations pour des acquisitions entre Suisses et personnes à l'étranger	Nombre d'autorisations pour des acquisitions entre personnes à l'étranger	Total
	2025	115	15	130
	2024	76	4	80
	2023	108	6	114
	2022	125	14	139
	2021	100	23	123
	2020	79	7	86
	2019	87	20	107
	2018	85	25	110
	2017	81	25	106
	2016	79	29	108
	<b>Moyenne</b>	<b>93,5</b>	<b>16,8</b>	<b>110,30</b>

Uri	Année	Nombre d'autorisations pour des acquisitions entre Suisses et personnes à l'étranger	Nombre d'autorisations pour des acquisitions entre personnes à l'étranger	Total
	2025	4	0	4
	2024	2	0	2
	2023	2	0	2
	2022	2	0	2
	2021	2	0	2
	2020	5	2	7
	2019	2	0	2
	2018	2	0	2
	2017	2	2	4
	2016	1	2	3
	<b>Moyenne</b>	<b>2,4</b>	<b>0,4</b>	<b>2,80</b>

## Annexe 7

Vaud	Année	Nombre d'autorisations pour des acquisitions entre Suisses et personnes à l'étranger	Nombre d'autorisations pour des acquisitions entre personnes à l'étranger	Total
	2025	57	32	89
	2024	62	30	92
	2023	42	28	70
	2022	86	32	118
	2021	49	38	87
	2020	30	29	59
	2019	45	24	69
	2018	46	39	85
	2017	39	25	64
	2016	39	31	70
	<b>Moyenne</b>	<b>49,5</b>	<b>30,8</b>	<b>80,30</b>

Valais	Année	Nombre d'autorisations pour des acquisitions entre Suisses et personnes à l'étranger	Nombre d'autorisations pour des acquisitions entre personnes à l'étranger	Total
	2025	209	117	326
	2024	176	104	280
	2023	194	119	313
	2022	327	120	447
	2021	281	149	430
	2020	209	141	350
	2019	184	145	329
	2018	184	123	307
	2017	151	137	288
	2016	146	126	272
	<b>Moyenne</b>	<b>206,1</b>	<b>128,1</b>	<b>334,20</b>