



EVOLUTION LEGISLATIVE : **Loi Lex Koller**

Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1985, la Lex Friedrich, succédant à la Lex Furgler et devenue par la suite Lex Koller, limite l'achat d'immeubles sur le territoire suisse par des ressortissants étrangers. Cette loi est destinée précisément à prévenir l'emprise étrangère sur le sol helvétique.

La première base légale fédérale - dont est issue la Loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger - fut adoptée le 23 mars 1961 par les Chambres. A l'origine, la Lex von Moos, motivée par la flambée de l'immobilier dans les régions touristiques, était un arrêté fédéral urgent dont la validité était limitée à cinq ans. Il subordonnait à autorisations l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger. Est ainsi assujéti au régime de l'autorisation au sens de la Loi fédérale du 16 décembre 1983 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE) non seulement l'inscription de la propriété foncière au registre foncier, mais aussi - suivant le principe de l'appréciation économique - tout acte juridique qui confère à une personne à l'étranger un droit de disposer effectif sur un immeuble assujéti au régime de l'autorisation. Sont ainsi considérées comme acquisitions d'immeubles l'acquisition d'un droit de propriété (individuelle, commune ou en copropriété, y compris la propriété par étages), de superficie, d'habitation ou d'usufruit sur un immeuble; l'acquisition de parts d'une personne morale dont le but effectif est l'acquisition d'immeubles, sauf si ces parts sont cotées auprès d'une bourse en Suisse; la participation à des sociétés sans personnalité juridique mais ayant la capacité d'acquérir, dont le but effectif est l'acquisition d'immeubles; l'acquisition d'une part d'un fonds de placement immobilier dont les parts ne font pas l'objet d'un marché régulier; la constitution aussi bien que l'exercice d'un droit d'emption, de préemption ou de réméré sur un immeuble; l'acquisition d'autres droits qui peuvent conférer à leur titulaire une position analogue à celle du propriétaire d'un immeuble; le transfert du siège d'une société à l'étranger, si elle conserve des droits immobiliers.

Il convient néanmoins de rappeler que font notamment exception à l'assujétissement au régime de l'autorisation les héritiers légaux au sens du droit suisse lorsqu'ils acquièrent un immeuble dans la dévolution successorale (comme propriétaire commun ou lors du partage successoral); les parents en ligne ascendante et descendante de l'aliénateur ainsi que son conjoint; les acquéreurs, lorsqu'ils sont déjà copropriétaires ou propriétaires communs de l'immeuble.

Aujourd'hui, force est de constater que la Lex Koller entre en désuétude et doit faire face aux volontés réformatrices croissantes alimentées par les différents assouplissements dont elle a fait l'objet et qui relègue son but initial au rang d'anecdote tant il semble désormais évident qu'elle ne répond pas aux intérêts économiques actuels.

C'est ainsi qu'en avril 1997, le Parlement a ouvert aux étrangers le marché des immeubles commerciaux.

Puis, le 1^{er} juin 2002, avec l'entrée en vigueur de la libre circulation des personnes, son but a cédé face aux intérêts économiques et politiques liant la Suisse à l'Union européenne.



En effet, l'une des principales modifications autorise, depuis cette date, les citoyens de l'Union européenne et de l'Association européenne de libre échange domiciliés en Suisse à acquérir un immeuble.

Les résultats ne se sont pas fait attendre: les diverses mesures de libéralisation ont entraîné une forte progression de la demande étrangère pour des achats de logements de vacances.

Ainsi, ils ont représentés en 2002 une progression de 36% par rapport à l'année précédente.

Il est ainsi admis que, d'assouplissement en assouplissement, la loi limitant les achats d'immeubles par des étrangers est condamnée à disparaître.

Dès la fin 2002, les initiatives invitant le Conseil fédéral à soumettre aux Chambres une proposition de suppression de la loi se sont multipliées.

Qu'ils soient économiques ou juridiques, les arguments en faveur d'une telle décision ne manquent pas.

Tout d'abord, la volonté de protéger le territoire de la Confédération du danger de se voir accaparé par les étrangers ne résiste plus au champ d'application personnel de la Lex Koller. Si la dernière libéralisation a profité aux ressortissants des pays de l'UE domiciliés en Suisse, il est difficilement justifiable que ce droit profite aux seuls citoyens européens. S'agissant de la préservation du paysage et la crainte du "bétonnage", il doit être rappelé qu'avec la législation sur l'aménagement du territoire, celle sur la protection de la nature et du paysage, les règlements de construction et les interdictions de bâtir dans certaines zones, tous les instruments nécessaires sont à disposition pour empêcher une extension sauvage des surfaces bétonnées. La suppression de la Lex Koller n'entraînerait ainsi aucun développement incontrôlé des zones construites.

Ensuite, qu'il s'agisse des autorités fédérales, cantonales ou même des registres fonciers, la disparition de cette jungle procédurale éliminerait de nombreuses charges administratives, tant pour l'administration que pour les personnes concernées.

Enfin, la suppression de la Lex Koller pourrait stimuler le marché immobilier, non seulement dans les zones touristiques, mais aussi dans des régions qui souffrent d'une pénurie de logements locatifs.

Parmi les avantages juridiques, il convient de citer l'accès libre aux investissements étrangers au niveau des immeubles résidentiels, la suppression des obstacles juridiques à des investissements étrangers dans des immeubles de nature mixte (logements/commerces), la possibilité pour les étrangers de participer en Suisse à des opérations de développement d'infrastructures en collaboration avec les autorités sur des projets d'intérêt public, qui ne sont toujours pas considérés comme des immeubles non commerciaux, la possibilité d'optimisation fiscale ou successorale pour les immeubles en Suisse détenus par des étrangers, la disparition de discrimination entre les banques étrangères et les banques ayant un siège en Suisse au niveau des prêts hypothécaires (commerciaux et logements), la fin de la discrimination entre les personnes autorisées à résider en Suisse et les étrangers au niveau de l'acquisition de résidences secondaires en Suisse et la suppression des restrictions imposées en matière d'acquisition par des fonds immobiliers ou des sociétés immobilières, respectivement d'acquisition de parts de ces entités par des personnes à l'étranger.

La Lex Koller, depuis longtemps fortement affaiblie, n'est ainsi plus capable de remplir son objectif premier, qui était d'empêcher une emprise étrangère excessive sur le sol suisse.



Pragmatique, le Conseil fédéral a affirmé qu'il était aussi d'avis que la construction d'appartements de vacances doit être contrôlée, à moyen terme, par la législation sur la protection de la nature et sur l'aménagement du territoire, et non plus par des mesures spécialement dirigées contre les étrangers.

Alors qu'en février 2006, tous les partis gouvernementaux se prononçaient en faveur de l'abrogation de la Lex Koller, la procédure de consultation laissait entrevoir des divergences à propos des mesures d'accompagnement destinées à compenser les effets négatifs d'un abandon pur et simple du régime de l'autorisation.

L'application de ces dispositions, contenues dans une révision partielle de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, incombait aux cantons et aux communes concernées, qui doivent maintenir une proportion suffisante de logements occupés à l'année et juguler la prolifération des "lits froids".

Sensibles aux intérêts des milieux de la construction et de la promotion immobilière, les partis bourgeois s'opposaient catégoriquement à de telles mesures d'accompagnement alors que la gauche faisait de leur entrée en vigueur une condition préalable à l'abrogation de la Lex Koller.

Dans son projet de loi déposé le 4 juillet 2008, le Conseil fédéral choisit une voie moyenne en maintenant les mesures d'aménagement du territoire pour tempérer la méfiance de la gauche tout en renonçant à y joindre notamment un contingentement fédéral des résidences secondaires pour atténuer la résistance de la droite.

Les Chambres jugeant les mesures d'accompagnement insuffisantes ont renvoyé le projet au Conseil fédéral.

Nonobstant le report de l'abrogation de la Lex Koller, celle-ci n'est pas un obstacle infranchissable.

Ainsi, le projet du financier égyptien Samih Sawiri de construire un centre de vacances de CHF 1,1 milliard sur le site de l'ancienne zone militaire d'Andermatt (UR) a poussé le Conseil fédéral à lui accorder une autorisation exceptionnelle. Dans ce cas, la Lex Koller a été levée.

Plusieurs autres projets de résidences de luxe ont fleuri dans les Alpes suisses. L'on peut notamment citer les cas du groupe français Maulin qui planifie la construction de 700 logements

à Anzère ou de l'investisseur anglais Bruno Prior qui veut construire un hôtel à 800 lits à Ernen. De tels projets existent aussi dans les Grisons et dans l'Oberland bernois.

Tout simplement niée dans des cas appelés à se multiplier, la Lex Koller doit disparaître, il ne s'agit que d'une question de temps.

Maître Alain Gros | Cabinet d'avocats Froriep Renggli
Maître Tervel Stoyanov | Cabinet d'avocats Froriep Renggli

www.froriep.com