

## Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 166-2017  
Type d'intervention: Interpellation  
Motion ayant valeur de directive: ☐  
N° d'affaire: 2017.RRGR.445  
  
Déposée le: 02.07.2017  
  
Motion de groupe: Non  
Motion de commission: Non  
Déposée par: Imboden (Bern, Les Verts) (porte-parole)

Cosignataires: 0

Urgence demandée: Non  
Urgence accordée:

N° d'ACE: 136/2018 du 14 février 2018  
Direction: Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques  
Classification: –



### Acquisition d'immeubles dans le canton de Berne : protéger les terrains contre la spéculation et le renchérissement ! (Lex Koller)

Depuis la crise financière de 2008, la pression des capitaux étrangers s'accroît sur les terrains et les immeubles de la Suisse. La révision de la « Lex Koller » au niveau fédéral doit apporter des corrections visant à freiner la pression croissante sur les réserves limitées de terrain et le renchérissement des loyers des appartements et des biens-fonds commerciaux. Le Conseil-exécutif du canton de Berne refuse apparemment la modification de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles, comme indiqué dans la réponse à la consultation du 29 juin 2017. Pour lui, « rien n'indique que des investissements étrangers induisent des évolutions indésirables »<sup>1</sup>. Or, on ne sait pas clairement sur quels faits le gouvernement se fonde. Ainsi, cette interpellation demande des explications approfondies.

---

<sup>1</sup> Communiqué de presse du canton du 29.06.2017 : « La Confédération doit renoncer à modifier la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles »

[http://www.be.ch/portal/fr/index/mediencenter/medienmitteilungen.meldungNeu.html/portal/fr/meldungen/mm/2017/06/20170628\\_143\\_8\\_kurzinformation\\_ausdemregierungsrat?cg\\_ck=1498664551839#portalnavrrcsubeleme\\_1688640024](http://www.be.ch/portal/fr/index/mediencenter/medienmitteilungen.meldungNeu.html/portal/fr/meldungen/mm/2017/06/20170628_143_8_kurzinformation_ausdemregierungsrat?cg_ck=1498664551839#portalnavrrcsubeleme_1688640024)

Le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. Les étrangères et les étrangers qui souhaitent acquérir un immeuble en Suisse doivent avoir leurs domiciles légal et fiscal en Suisse et déposer une demande en ce sens auprès du canton. Combien de demandes d'acquisition d'immeubles par des étrangers sont déposées en moyenne par an dans le canton de Berne ? Quelles régions administratives sont particulièrement concernées dans le canton de Berne ? En moyenne, combien de ces demandes sont refusées (en pourcentage) ? Des cas de fraudes, par exemple une prise de domicile fictive, ont-ils été découverts ? Si oui : combien ?
2. L'exception au champ d'application de la Lex Koller pour les établissements stables, en vigueur depuis 1997, permet l'acquisition non soumise à autorisation et illimitée d'immeubles à usage professionnel par des personnes physiques ou morales étrangères. Combien de biens immobiliers de ce type ont-ils été acquis par des investisseurs étrangers dans le canton de Berne depuis la libéralisation de la Lex Koller 1997 ? De quels pays venaient ces investisseurs ? S'agit-il principalement d'investisseurs institutionnels ou d'entreprises étrangères qui ont leur domicile fiscal en Suisse ?
3. Le Conseil fédéral part du principe que la demande étrangère pour les établissements stables en Suisse est un facteur qui a favorisé ces dernières années la hausse des prix sur le marché. Le Conseil-exécutif peut-il confirmer cette évolution dans le canton de Berne ?
4. Quelle est l'évolution dans le tourisme ? Combien les investisseurs étrangers ont-ils investi ces dix dernières années dans les infrastructures touristiques du canton de Berne ? Quelles expériences ont été faites avec ces projets ? Sont-ils coordonnés avec les stratégies locales de développement de l'économie et du territoire ?
5. Le Conseil-exécutif est-il aussi d'avis que l'acquisition d'immeubles et de biens-fonds en Suisse doit être strictement liée au domicile fiscal et ainsi limitée ?

## Réponse du Conseil-exécutif

### Remarques préalables

Dans le cadre de la procédure de consultation relative à la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE), le Conseil-exécutif s'est prononcé, en juin 2017, contre une modification de la loi, en dépit de l'avis de la Confédération. Ses raisons, en bref, étaient les suivantes : la pression sur le marché du logement semble se relâcher et rien de prouve que les investissements étrangers entraînent des évolutions indésirables. Ce sont bien plutôt la croissance démographique en général, les besoins accrus en surfaces pour le logement, la taille limitée de la zone à bâtir et les mesures insuffisantes en matière de densification qui sont responsables des tensions sur le marché immobilier. Enfin, les modifications proposées risquent de rendre la place économique suisse moins attractive et de nuire au recrutement de personnel qualifié, comme le relève le Conseil-exécutif dans sa prise de position.

La LFAIE (Lex Koller) limite l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger dans le but de prévenir l'emprise étrangère sur le sol suisse. Par personnes physiques à l'étranger, on entend les étrangers domiciliés à l'étranger ainsi que les étrangers domiciliés en Suisse qui ne sont

pas des ressortissants d'un Etat membre de la Communauté européenne (CE) ou de l'Association européenne de libre-échange (AELE) ni ne possèdent une autorisation d'établissement valable (permis C). Contrairement à ce que suppose l'auteur de l'interpellation, les ressortissants étrangers qui ont leur domicile en Suisse n'ont pas forcément besoin d'une autorisation pour acquérir un immeuble.

Les Suisses ainsi que les double-nationaux ayant leur domicile en Suisse ou à l'étranger ne sont pas soumis à la LFAIE ; les ressortissants d'un Etat membre de la CE ou de l'AELE qui sont légalement et effectivement domiciliés en Suisse (et qui disposent en règle générale d'une autorisation de séjour B CE/AELE ou d'une autorisation d'établissement C CE/AELE) ainsi que les ressortissants d'autres Etats étrangers au bénéfice d'une autorisation d'établissement (permis C) effectivement domiciliés en Suisse non plus. Les personnes au service d'ambassades, de consulats et d'organisations internationales ou de bureaux d'administrations étrangères de chemins de fer, de postes et de douanes ayant leur siège en Suisse ne sont pas considérées comme des personnes à l'étranger si elles peuvent justifier d'une durée de séjour en Suisse conforme au droit d'établissement (cf. pour tout ce qui précède : Office fédéral de la justice, Acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger, Aide-Mémoire, juillet 2009, ch. 5, lit. a).

Par conséquent, en raison des accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE, les ressortissants des Etats membres de l'UE et de l'AELE n'ont pas besoin d'une autorisation au sens de la LFAIE pour acquérir un immeuble en Suisse lorsque celui-ci sert de résidence principale. Ces personnes n'ont besoin d'une autorisation cantonale que pour acquérir des résidences secondaires (logements de vacances). Dans le canton de Berne, ce sont les préfectures qui sont compétentes pour l'octroi des autorisations.

## Réponse à la question 1

Comme déjà mentionné, et contrairement à ce que suppose l'auteur de l'interpellation, les ressortissants étrangers qui ont leur domicile en Suisse n'ont pas forcément besoin d'une autorisation pour acquérir un immeuble. A plus forte raison lorsque l'immeuble va servir de résidence principale. Un étranger domicilié en Suisse peut acquérir librement un immeuble au lieu de son domicile effectif (résidence principale). Les ressortissants des Etats membres de l'UE et de l'AELE qui ont leur domicile en Suisse n'étant pas considérés comme des personnes à l'étranger, les dispositions relatives aux résidences principales ne valent que pour les ressortissants d'autres Etats étrangers domiciliés en Suisse (Aide-Mémoire, ch. 6, lit. b).

L'acquisition d'une résidence principale ne nécessite par conséquent pas d'autorisation. Dans la pratique, cela vaut également lorsque la personne concernée vit encore à l'étranger. Dans un tel cas, l'autorité délivrant les autorisations doit rendre une décision de constatation, selon laquelle l'acquisition d'une résidence principale est possible librement. La décision de constatation doit comporter des charges, afin de garantir que le logement sera utilisé comme résidence principale dans un certain délai après la constatation.

Conformément à l'article 2 LFAIE, l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger est subordonnée à une autorisation de l'autorité cantonale compétente. L'autorisation n'est pas nécessaire si l'immeuble sert d'établissement stable pour faire le commerce, exploiter une fabrique ou exercer en la forme commerciale quelque autre industrie ainsi que pour exercer une activité

artisanale ou une profession libérale (art. 2, al. 2, lit. a LFAIE) ; si l'immeuble sert de résidence principale à la personne physique qui l'acquiert, au lieu de son domicile légal et effectif (art. 2, al. 2, lit. a LFAIE) ; ou s'il existe une autre exception au sens de l'article 7. Dans sa loi portant introduction de la loi fédérale (LiLFAIE ; RSB 215.126.1), le canton de Berne prévoit que, dans les communes à vocation touristique, l'acquisition d'un logement de vacances ou d'un appartement dans un apparthôtel peut être autorisée dans les limites du contingent cantonal (art. 6, al. 3 LiLFAIE). Dans le canton de Berne, la plupart des demandes de personnes à l'étranger concernent l'acquisition d'un logement de vacances, ce qui n'est possible que dans les communes à vocation touristique, conformément à la LFAIE. La liste des communes concernées figure dans l'annexe I à la LiLFAIE. Il s'agit principalement de communes des arrondissements administratifs du Haut-Simmental et de Gessenay, de Frutigen et du Bas-Simmental, d'Interlaken-Oberhasli et du Jura bernois. Les préfectures de ces arrondissements sont compétentes pour évaluer les requêtes. A cet égard, elles déterminent si une autorisation doit être demandée.

Les demandes sont presque exclusivement déposées par des notaires, qui connaissent bien les exigences légales. C'est la raison pour laquelle presque toutes les demandes sont admises et les rejets sont rares. Dans les cas limites, un échange entre le notaire qui a déposé la demande et la préfecture compétente a généralement lieu. La plupart du temps, la demande est ensuite adaptée, ce qui entraîne soit son acceptation soit son rejet.

Chaque année, les dix préfectures du canton acceptent une centaine de demandes d'autorisation d'acquérir des logements de vacances et édictent, en moyenne, deux décisions de constatation pour l'acquisition de résidences principales. Selon les informations du beco Economie bernoise, le canton de Berne peut délivrer chaque année 140 autorisations (contingent cantonal). En 2017, seulement 52 autorisations au total ont été imputées sur le contingent, contre 51 en 2016 et 76 en 2015. Ainsi, au cours des cinq dernières années, 47 pour cent du contingent cantonal, en moyenne, a été épuisé. En cas de vente d'un logement de vacances d'un étranger à un étranger, une autorisation est nécessaire, mais elle n'est pas imputée sur le contingent.

Dans le cadre de l'acquisition de logements de vacances par des personnes à l'étranger, il n'est guère possible de frauder. Les demandes sont souvent déposées par des notaires, qui connaissent bien les exigences légales. Il arrive parfois que, après l'acquisition d'un logement de vacances, celui-ci ne soit pas utilisé conformément aux charges. Dans de tels cas, il revient aux communes, en tant qu'autorités de surveillance, de signaler immédiatement toute irrégularité au préfet ou à la préfète (art. 4 LiLFAIE). Il arrive aussi, dans le cadre de l'acquisition d'une résidence principale, que les personnes à l'étranger ne transfèrent pas leur domicile en Suisse, contrairement à ce qu'elles avaient prévu. Cela ne peut être constaté qu'après coup. Dans de tels cas aussi, la commune concernée doit signaler l'irrégularité à la préfecture compétente, qui prend, d'entente avec le beco Economie bernoise, en sa qualité d'autorité habilitée à recourir, les mesures appropriées pour restaurer la conformité à la loi.

A ce jour, aucun cas de fraude n'a été signalé aux préfectures.

## Réponse à la question 2

Etant donné que l'acquisition d'immeubles qui servent d'établissements stables pour faire le commerce, exploiter une fabrique ou exercer en la forme commerciale quelque autre industrie,

ainsi que pour exercer une activité artisanale ou une profession libérale (immeubles servant d'établissements stables) ne requiert pas d'autorisation, aucune donnée statistique n'est collectée à ce sujet. Du point de vue de l'économie, la nationalité du propriétaire n'est pas déterminante. Il convient en outre de relever que les personnes à l'étranger ne peuvent acquérir des immeubles servant d'établissements stables que librement, lorsque ceux-ci continuent d'être utilisés à des fins d'exploitation. Les personnes à l'étranger ne peuvent pas transformer ces locaux en logements (contrairement aux propriétaires suisses). L'achat de tels immeubles par des personnes à l'étranger peut aussi contribuer à ce que des professionnels qui ne disposent pas (encore) du capital nécessaire puissent accéder à une exploitation en tant que locataires ou fermiers.

### Réponse à la question 3

L'Office fédéral de la justice constate, dans son rapport explicatif relatif à la modification de la LFAIE : « Selon les conclusions d'une évaluation des conséquences d'une législation du 28 août 2015, réalisée par M. Stephan Fahrländer, portant sur la révision des règles relatives aux établissements stables et aux sociétés immobilières d'habitation, telle qu'elle est soumise à discussion, il serait économiquement plus profitable de renoncer à un tel projet. Pour l'essentiel, cette position est motivée de la manière suivante :

- Les étrangers s'intéressent à des immeubles commerciaux délaissés par les investisseurs suisses, par ex. des hôtels, des biens-fonds industriels. En temps de crise, un capital risque étranger constitue un soutien conjoncturel appréciable.
- Des preuves empiriques de l'influence notable des investissements étrangers sur les prix font défaut. L'afflux de capital étranger est susceptible d'augmenter à court terme la demande et les prix, mais conduit à long terme à une augmentation de l'offre, ce qui a tendance à tempérer la pression haussière sur les prix. »

Le Conseil-exécutif estime qu'il n'a aucune raison de se distancer de cette position. A cet égard, il convient aussi de rappeler qu'une abrogation de la Lex Koller était prévue il y a quelques années.

### Réponse à la question 4

Dans le canton de Berne, il n'y a pas de chiffres concrets sur les investissements étrangers dans des infrastructures touristiques. La coordination avec les stratégies économique et de développement territorial est dans tous les cas assurée, que les investisseurs soient suisses ou étrangers.

Dans les régions touristiques, les investisseurs étrangers jouent toutefois un rôle important du point de vue économique, de par l'acquisition d'immeubles servant d'établissements stables ou de logements de vacances. Ils contribuent ainsi de manière déterminante au maintien et à l'amélioration des infrastructures touristiques.

## Réponse à la question 5

La réglementation en vigueur a fait ses preuves et la mise en œuvre par les cantons fonctionne bien. Il n'y a aucune raison de réviser en détail les dispositions légales. Un durcissement de la LFAIE aurait des répercussions négatives sur le site économique suisse, et plus particulièrement sur les régions touristiques. Une nouvelle révision nuirait également à la sécurité du droit. Voilà les raisons pour lesquelles le Conseil-exécutif a défendu la position exposée ci-dessus dans le cadre de la procédure de consultation.

### Destinataire

- Grand Conseil