



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 117-2021
Type d'intervention : Motion
Motion ayant valeur de directive : ☐
N° d'affaire : 2021.RRGR.186

Déposée le : 07.06.2021

Motion de groupe : Non
Motion de commission : Non
Déposée par : Zryd (Magglingen, PS) (porte-parole)
Egger (Hünibach, PS)
Cosignataires : 7

Urgence demandée : Non
Urgence accordée :

N° d'ACE : 1417/2021 du 1^{er} décembre 2021
Direction : Direction de l'intérieur et de la justice
Classification : -
Proposition du Conseil-exécutif : **Rejet**

Application correcte de la lex Koller dans le canton de Berne

Le Conseil-exécutif est chargé d'élaborer un rapport expliquant comment est gérée l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger et quelle est la situation dans ce domaine. Le rapport doit comporter en particulier les points suivants :

1. données chiffrées sur les immeubles vendus à des personnes étrangères, indiquant au minimum les surfaces parcellaires et les surfaces nettes de plancher habitables, du 1^{er} janvier 2011 au 31 décembre 2020 ;
2. désignation des communes où les limites applicables à ces acquisitions (surface parcellaire < 1000 m² ; surface nette de plancher habitable < 200 m²) n'ont pas été respectées ;
3. vue d'ensemble du nombre de personnes étrangères se disant propriétaires d'une habitation dans le canton de Berne qui possèdent plus d'une habitation en Suisse ; la protection de la personnalité reste naturellement garantie ;
4. description du rôle du canton dans ce domaine ;
5. recensement des aspects nécessitant une action ;
6. présentation de propositions de solution.

Développement :

La loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (lex Koller) limite l'acquisition d'immeubles en Suisse par des personnes à l'étranger, c'est-à-dire des personnes physiques ou morales qui ne peuvent pas ou ne veulent pas se domicilier en Suisse. Pour acquérir un immeuble, ces personnes ont normalement besoin d'une autorisation délivrée par l'autorité cantonale compétente.

Les personnes étrangères ont le droit d'acquérir des logements de vacances dans certains cantons, mais à des conditions très strictes : le terrain ne doit pas faire plus de 1000 m² et la surface nette au plancher habitable ne doit normalement pas dépasser 200 m². De plus, les personnes étrangères ne peuvent pas posséder plus d'un immeuble à des fins d'habitation.

La lex Koller a été édictée pour mettre fin au « bradage du sol national ». Les personnes étrangères aisées ne doivent pas pouvoir acquérir sans limites des immeubles et des terrains en Suisse. Ce mécanisme de régulation a également pour but d'éviter que les prix de l'immobilier ne prennent l'ascenseur et n'atteignent des niveaux stratosphériques : il faut que l'acquisition ou la location d'un logement reste abordable pour la population locale.

L'Etat a bien évidemment la responsabilité de mettre en œuvre cette réglementation. Il ne doit pas aider à ouvrir des portes dérobées, ni cautionner des marchandages. Malheureusement, diverses communes du canton de Berne se distinguent régulièrement par leurs infractions à la lex Koller, comme Grindelwald récemment. Des personnes étrangères aisées ont pu acquérir très facilement des terrains ou des villas alors qu'elles n'en avaient pas le droit en théorie. Elles y ont manifestement été aidées par les autorités cantonales.

Dans son édition du 14 mai 2021, le journal *Blick* titrait sur plusieurs cas tout à fait concrets dans lesquels la lex Koller avait été non pas égratignée, mais carrément piétinée au profit de riches étrangers ou étrangères, avec le soutien d'autorités bernoises. L'article donnait l'impression que cela n'était pas arrivé par inadvertance, mais qu'un système avait été mis en place, tout au moins à certains endroits. Ces pratiques ne sauraient être tolérées.

Nous demandons donc au gouvernement qu'il expose dans un rapport comment le canton de Berne gère la vente d'immeubles à des personnes étrangères et dans quelle mesure des infractions à la lex Koller ont effectivement été commises. Ce rapport doit établir la transparence sur les cas déplorés dans le *Blick* voire sur d'autres cas, mettre au jour les éventuels abus systématiques et, si nécessaire, présenter des propositions pour améliorer les choses.

Réponse du Conseil-exécutif

La loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (lex Koller) limite l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger dans le but de prévenir l'emprise étrangère sur le sol suisse¹. Pour acquérir un immeuble, ces personnes ont besoin d'une autorisation délivrée par l'autorité cantonale compétente. Dans le canton de Berne, il s'agit des préfectures². Une autorisation n'est pas nécessaire

- si l'immeuble sert d'établissement stable (p. ex : fabriques, entrepôts et dépôts, bureaux, centres commerciaux, commerces, hôtels, restaurants, etc.)³;
- si l'immeuble sert de résidence principale à la personne physique qui l'acquiert, au lieu de son domicile légal et effectif⁴;
- s'il existe une autre exception au sens de l'article 7⁵.

Les personnes étrangères domiciliées en Suisse qui sont ressortissantes d'un Etat membre de la Communauté européenne (CE), de l'Association européenne de libre-échange (AELE) ou qui sont titulaires d'une autorisation d'établissement (permis C) valable n'ont en règle générale pas besoin d'une autorisation, car elles ne sont pas considérées comme des personnes à l'étranger⁶.

Par conséquent, toutes les acquisitions d'immeubles en Suisse par des personnes étrangères ne sont de loin pas soumises à autorisation selon la lex Koller. Dans ce contexte, les données chiffrées demandées par les motionnaires de tous les immeubles vendus à des personnes étrangères dans le canton de Berne entre 2011 et 2020 ne semblent pas adaptées pour évaluer « l'application correcte de la lex Koller dans le canton de Berne ». Un aperçu des autorisations délivrées dans le canton de Berne entre 2011 et

¹ Article 1 de la loi fédérale du 16 décembre 1983 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE ; RS 211.412.41; état au 1^{er} mars 2021)

² Article 1 de la loi portant introduction à la loi fédérale du 16 décembre 1983 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (Li LFAIE ; RSB 215.126.1; état au 1^{er} avril 2021)

³ Article 2, alinéa 2, lettre a LFAIE

⁴ Article 2, alinéa 2, lettre b LFAIE

⁵ Article 2, alinéa 2, lettre c LFAIE

⁶ Article 5, alinéa 1, lettre a LFAIE

2019 sur la base de la lex Koller, ainsi que des transferts de propriété (nombre et surface) intervenus dans ce contexte, des transferts de propriété entre personnes étrangères et des rachats de propriété par des Suisses montre un net recul à partir de 2015.

	Nombre de transferts de propriété	Surface des transferts de propriété (en m ²)	Nombre de transferts de propriété entre étrangers	Surface des transferts de propriété entre étrangers (en m ²)	Nombre de rachats de propriété par des Suisses	Surface de rachats de propriété par des Suisses (en m ²)	Augmentation nette en nombre	Augmentation nette en surface (m ²)	Nombre d'autorisations délivrées
2011	32	8649	8	2525	18	8422	6	-2298	85
2012	40	10 559	9	2970	19	6326	12	1263	93
2013	38	9344	9	1515	20	4445	9	3384	89
2014	42	9515	13	2686	8	2567	21	4262	89
2015	36	12 156	18	3020	18	3464	0	5672	92
2016	24	10 406	10	2814	9	1468	5	6124	57
2017	29	6960	18	3635	14	4247	-3	-922	75
2018	33	7866	17	3591	14	2815	2	1460	62
2019	9	2309	2	320	15	8879	-8	-6890	56

Source : www.bj.admin.ch/bj/fr/home/wirtschaft/grundstueckerwerb.html

Les cantons peuvent également autoriser l'acquisition de logements de vacances ou d'appartements dans un apparthôtel dans les limites de leur contingent⁷. Le canton de Berne fait usage de cette possibilité. Le Conseil fédéral fixe, dans les limites d'un nombre maximum prévu pour l'ensemble du pays, les contingents cantonaux annuels d'autorisations portant sur l'acquisition de logements de vacances et d'appartements dans des apparthôtels⁸. En ce qui concerne la taille des logements ou leur surface parcellaire, la législation fédérale fixe dans l'ordonnance sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger⁹ les exigences suivantes :

- La surface nette des logements de vacances et appartements dans des apparthôtels ne doit pas, en règle générale, dépasser 200 m².¹⁰
- En outre, lorsqu'il s'agit de logements de vacances qui ne sont pas soumis au régime de la propriété par étages, la surface totale de l'immeuble ne doit pas dépasser, en règle générale, 1000 m².¹¹

La formulation « en règle générale » utilisée dans les dispositions de cette ordonnance indique toutefois que les limites de 200 m² de surface nette habitable ou de 1000 m² de surface parcellaire ne sont pas rigides. Il est par conséquent possible de dépasser ces limites dans des cas particuliers. Dans un arrêt du 6 février 2019 concernant la construction d'un bâtiment dans la commune de Grindelwald, le Tribunal fédéral s'est référé à une pratique de longue date selon laquelle les surfaces nettes de plancher habitables peuvent sans autres être autorisées jusqu'à 250 m² en cas de besoin supplémentaire dûment prouvé. De manière exceptionnelle, des dépassements plus importants peuvent également être autorisés¹². Dans un arrêt du 10 août 2020, le Tribunal fédéral a traité de manière approfondie ces conditions

⁷ Article 9, alinéa 2, lettre a LFAIE

⁸ Article 11, alinéa 1 LFAIE

⁹ Ordonnance du 16 décembre 1983 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (OAIE ; RS 211.412.411 ; état au 1^{er} mars 2021)

¹⁰ Article 10, alinéa 2 OAIE

¹¹ Article 10, alinéa 3 OAIE

¹² Arrêt du Tribunal fédéral du 6 février 2019, 2C_902/2017, considérant 2.1 et aide-mémoire du 1^{er} juillet 2009 de l'Office fédéral de la justice intitulé « Acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger ». Voir également l'arrêt du Tribunal fédéral du 10 août 2020, 2C_947/2018, considérant 3.1

et l'obligation de fournir une preuve du besoin supplémentaire en question. Il a souligné que, selon le cas, par exemple si la transformation du bâtiment et son affectation en logement de vacances n'ont pas encore abouti, il ne peut être exigé aucune preuve effective. Toutefois, les personnes requérantes doivent fournir des éléments rendant plausible que le logement de vacances correspond effectivement aux besoins de la famille (élargie)¹³. Dans un arrêt antérieur, le Tribunal fédéral a inclus dans cette famille (élargie) non seulement les conjoints et les enfants mineurs, mais aussi les enfants majeurs et leur propre famille, les parents de l'acquéreur ainsi que les amis et le personnel de maison¹⁴. En ce qui concerne la surface parcellaire, il est autorisé dans la pratique de dépasser la limite de 1000 m² de manière exceptionnelle si l'immeuble à acquérir comprend une partie inconstructible, par exemple en raison de dangers naturels, de terrain en pente ou de restrictions comparables, et que, sur cette base, il semble disproportionné d'exiger que la partie de l'immeuble dépassant les limites prévues soit morcelée avant que l'autorisation d'acquisition soit délivrée.

Ainsi, contrairement à l'article paru dans le journal *Blick* au printemps 2021 et à l'avis des motionnaires, le dépassement de la limite de 200 m² de surface nette de plancher habitable ou de 1000 m² de surface parcellaire ne contrevient pas d'emblée aux prescriptions légales. Il convient en effet d'examiner dans chaque cas particulier si l'acquéreur a fourni les preuves justifiant un besoin supplémentaire en surface nette de plancher habitable dépassant 200 m² ou si l'autorisation d'une surface parcellaire supérieure à 1000 m² semble justifiée en raison de circonstances particulières. Par conséquent, il semble peu judicieux d'étudier pour la période 2011 à 2020 dans combien de cas des immeubles dont l'acquisition a été autorisée dépassent les limites définies (d'autant plus qu'un tel examen occasionnerait des charges disproportionnées).

Puisqu'un dépassement justifié des limites n'est pas à considérer comme une infraction à la lex Koller, il serait superflu de désigner les communes où les limites applicables n'ont pas été respectées entre 2011 et 2020. En outre, comme indiqué ci-dessus, ce sont les préfectures et non les communes qui délivrent les autorisations d'acquisition.

Comme il a déjà été mentionné plus haut, toutes les personnes étrangères qui possèdent un logement en Suisse ne sont de loin pas considérées comme des personnes à l'étranger. Les ressortissants étrangers qui ne sont pas reconnus comme des personnes à l'étranger au sens de la lex Koller ne sont, comme la population suisse, soumis à aucune restriction en ce qui concerne l'acquisition d'immeubles. Lorsque des personnes à l'étranger déposent une demande d'autorisation pour l'acquisition d'un logement de vacances, les préfectures examinent si elles possèdent déjà un immeuble en Suisse. Les requérants doivent en outre confirmer dans le cadre d'une déclaration spontanée qu'ils n'étaient jusqu'à présent pas propriétaires d'un tel bien en Suisse. S'ils disposent déjà d'un logement de vacances, ils ne peuvent en acquérir un nouveau qu'après avoir aliéné leur premier logement ou l'autorisation d'acquisition est délivrée, le cas échéant, à la condition que l'ancien bien soit vendu en temps utile.

Lors de l'examen des requêtes déposées par des personnes à l'étranger en vue d'acquérir un logement de vacances, la préfecture demande un corapport à la commune et à l'Office de l'économie (OEC) du canton de Berne¹⁵. La préfecture notifie sa décision à la commune et, avec le dossier complet, à l'OEC¹⁶. Tant la commune sur le territoire de laquelle l'immeuble est sis que l'OEC sont habilités à recourir devant le Tribunal administratif contre les autorisations d'acquisition délivrées par les préfectures¹⁷. Si l'OEC renonce à recourir, il notifie sa décision avec le dossier complet à l'Office fédéral de la Justice (OFJ), qui à son tour est habilité à recourir devant le Tribunal administratif¹⁸. Toutes les demandes relatives à l'autorisation d'acquérir un immeuble par des personnes à l'étranger, y compris les dossiers complets, sont ainsi examinées tant par la commune sur le territoire de laquelle l'immeuble est sis que par l'OEC en sa

¹³ Arrêt du Tribunal fédéral du 10 août 2020, 2 C_947/2018, considérant 3.5

¹⁴ ATF 108 1b 1 ss, considérant 4b

¹⁵ Article 14, alinéa 2 Li LFAIE

¹⁶ Article 17, alinéa 2 LFAIE

¹⁷ Article 20, alinéa 2 LFAIE et article 3 Li LFAIE

¹⁸ Article 20, alinéa 2 LFAIE et article 3 Li LFAIE

qualité d'autorité cantonale de surveillance et de recours et par l'OFJ, qui assure la surveillance de la Confédération dans ce domaine.

A l'instar de la police des constructions¹⁹ et de la police des établissements de l'hôtellerie et de la restauration²⁰, les communes sont chargées de surveiller que les prescriptions relatives à l'acquisition d'un immeuble par des personnes à l'étranger sont respectées et de signaler toute irrégularité à la préfecture²¹. De manière analogue à la procédure dans le domaine de la police des constructions, quiconque peut à tout moment effectuer une dénonciation auprès de la commune, par exemple quand les charges liées à la délivrance d'une autorisation d'acquisition ne sont pas (ou plus) respectées. S'il y a lieu d'agir dans un cas particulier, l'autorisation peut être révoquée par la préfecture le cas échéant²². Si les parties concernées n'agissent pas d'elles-mêmes, l'OEC ou l'OFJ peuvent intentier une action en rétablissement de l'état antérieur ou demander la réalisation forcée des immeubles²³.

Les critiques formulées dans l'article du *Blick* en mai 2021 concernant des prétendues infractions à la lex Koller ne s'avèrent pas pertinentes après un examen approfondi de la situation, qu'il s'agisse du fait que des acquéreurs individuels ne sont pas considérés comme des personnes à l'étranger et n'ont donc pas besoin d'une autorisation, ou du fait qu'une surface nette de plancher habitable ou une surface parcellaire supérieure aux limites prévues puisse être autorisée en raison de circonstances particulières. Toutes les autorisations ont été contrôlées tant par l'OEC que par l'OFJ et ont été jugées conformes à la loi. En ce qui concerne la location incriminée d'un logement de vacances par un ressortissant russe au moyen de la plateforme *booking.com*, il convient de se référer à l'aide-mémoire de l'OFJ, selon lequel les logements de vacances des personnes à l'étranger ne peuvent être loués à l'année, mais peuvent être mis en location temporairement²⁴. Cette prescription n'exclut pas la location occasionnelle par l'intermédiaire de plateformes telles que *booking.com* ou *airbnb*, pour autant que les propriétaires des logements de vacances utilisent eux-mêmes régulièrement leur bien. Même si, dans des cas particuliers, il ne peut jamais être exclu que les autorités ignorent des éléments essentiels ou les évaluent de manière incorrecte, il ne peut à l'évidence être question de soutien des administrations cantonales et communales pour « ouvrir des portes dérobées », ni de « marchandages » pour permettre à des personnes étrangères aisées d'acquérir des villas.

En se fondant sur le déroulement des procédures et le régime des compétences décrits ci-dessus, le Conseil-exécutif considère qu'il n'est pas nécessaire d'agir ni de présenter de nouvelles solutions et propose de rejeter la motion.

Destinataire
– Grand Conseil

¹⁹ Articles 45 ss de la loi sur les constructions du canton de Berne (LC ; RSB 721.0).

²⁰ Article 37 de la loi sur l'hôtellerie et la restauration du canton de Berne (LHR ; RSB 935.11).

²¹ Article 4 Li LFAIE

²² Article 25 LFAIE

²³ Article 27 LFAIE

²⁴ Office fédéral de la justice, aide-mémoire intitulé « Acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger », état au 12 mai 2021, chiffre 10, lettre f