

FEUILLE FÉDÉRALE

116^e année

Berne, le 10 décembre 1964

Volume II

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: **33 francs** par an;
18 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement
Avis: **50 centimes** la ligne ou son espace; doivent être adressés franco
à l'imprimerie des Hoirs C.-J. Wyss S. A., case postale, 3002 Berne

9112

MESSAGE

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la prorogation du régime de l'autorisation pour l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger

(Du 27 novembre 1964)

Monsieur le Président et Messieurs,

Depuis le 1^{er} avril 1961, l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger est soumise au régime de l'autorisation. A la fin de l'année 1965, l'arrêté fédéral du 23 mars 1961 cessera d'avoir effet. Nous avons l'honneur de vous remettre, avec ce message, un projet d'arrêté fédéral prorogeant, sans modifications essentielles, le régime de l'autorisation.

A. Les effets de l'arrêté fédéral du 23 mars 1961

Il ressort des constatations faites par le bureau fédéral de statistique qu'entre l'entrée en vigueur du régime de l'autorisation et le milieu de cette année, 5128 requérants ont obtenu l'autorisation d'acquérir 1121 hectares au total, représentant une valeur de 551 millions de francs environ, tandis que l'autorisation était refusée dans 613 cas, soit au 10,7 pour cent de tous les requérants. Les refus visent une superficie de 211 hectares en chiffre rond, d'une valeur approximative de 129 millions de francs, ce qui représente 15,8 pour cent de la surface totale des immeubles entrant en compte et 19 pour cent de leur valeur.

Dans l'interprétation de ces chiffres on ne doit pas perdre de vue que certaines autorisations n'ont pas été utilisées et que la statistique n'englobe pas les transferts de propriété intervenus entre aliénateurs domiciliés à l'étranger et acquéreurs ayant leur domicile en Suisse. Les chiffres précités n'indiquent donc pas l'augmentation nette des superficies acquises par des personnes domiciliées à l'étranger, mais un chiffre plutôt supérieur. Il y a

lieu de rappeler en outre que presque 10 pour cent des surfaces objet d'une autorisation ont été acquises par des Suisses à l'étranger et que les autorisations qui ont dû être accordées en vertu d'une disposition impérative de l'arrêté fédéral représentent environ un tiers en superficie et en valeur. Relevons aussi que la statistique ne reflète pas les cas dans lesquels les intéressés ont renoncé à présenter une requête, grâce à l'effet de dissuasion attribué au régime de l'autorisation par les spécialistes.

Après ces considérations de caractère plutôt général, il convient d'entrer dans quelques détails.

Parmi les requérants on constate une tendance marquée à l'achat d'immeubles dans les régions méridionales de notre pays. Avec 1558 autorisations, ou 34,2 pour cent, le canton du Tessin est de loin au premier rang. Vient ensuite le canton de Vaud, avec 702 autorisations (15,4 %), tandis que les Grisons, avec 541 autorisations (11,8 %), occupent le troisième rang. Au point de vue de la superficie, les cantons de Vaud, avec 257 hectares (22,9 %), du Tessin, avec 200 hectares (17,8 %), et du Valais, avec 133 hectares (11,9 %), sont en tête. Par rapport à la valeur des terrains, c'est le canton de Vaud également qui figure au premier rang avec 120 millions de francs (21,9 %), suivi des cantons du Tessin, avec 112 millions de francs (20,4 %), et de Genève, avec 98 millions de francs (17,8 %).

Si l'on groupe les autorisations accordées d'après l'Etat d'origine étranger des requérants ou d'après le pays du siège de personnes morales, on constate que la République fédérale d'Allemagne a fourni le principal contingent de requérants. 1941 autorisations leur ont été accordées, soit 42,5 pour cent. Au deuxième rang vient l'Italie avec 457 autorisations (10,1 %) et au troisième rang la France avec 398 autorisations (8,7 %). Au point de vue de la superficie, c'est aussi l'Allemagne qui est en tête avec 253 hectares (22,6 %), suivie de la France avec 240 hectares (21,4 %) et de l'Italie avec 44 hectares (3,9 %). Par rapport enfin à la valeur, l'Allemagne vient de nouveau en tête avec 135 millions de francs (24,4 %), l'Italie avec 60 millions de francs (10,8 %) et la France avec 39 millions de francs (7 %) venant ensuite.

Il est intéressant d'observer qu'environ 40 pour cent de la superficie totale des immeubles objet d'autorisations représentent des terrains à bâtir. Un peu moins, soit 39 pour cent, constituent des exploitations agricoles, des parcelles agricoles et des forêts, tandis que le reste comprend des maisons d'habitation et des entreprises industrielles, commerciales ou artisanales. Si l'on considère la valeur des immeubles l'image est un peu différente: Avec 330 millions de francs (68 %), les maisons d'habitation et exploitations industrielles, commerciales ou artisanales sont au premier rang, alors que les terrains à bâtir, avec 130 millions de francs en chiffre rond (27 %), et les exploitations agricoles, avec 27 millions de francs (6 %), n'ont de loin pas la même importance.

Pendant la période du 1^{er} avril 1961 à fin juin 1964 sur laquelle a porté la statistique, 4506 personnes physiques ont obtenu l'autorisation d'acquérir environ 827 hectares pour quelque 360 millions de francs. Quant aux 622 personnes morales, les autorisations ont porté sur environ 294 hectares, représentant une valeur de 191 millions de francs.

Ces chiffres et constatations pourraient faire croire, dans leur sécheresse, que la « mise à l'encan du sol de la patrie » dont on a parfois parlé aurait pris une ampleur si menaçante que le régime de l'autorisation institué par l'arrêté fédéral en vigueur serait impuissant à y remédier. Mais il n'en est pas ainsi. Rappelons d'abord que les mesures prises le 23 mars 1961 contre l'accaparement du sol par l'étranger ne visaient pas à rendre impossible ou même à interdire la vente d'immeubles à des personnes domiciliées à l'étranger. Il s'agissait bien plus de maintenir ces ventes à un niveau supportable. Ce but, l'arrêté fédéral du 23 mars 1961 l'a atteint dans une large mesure comme le montrent clairement les observations présentées par les cantons. Ainsi, pour ne citer qu'un exemple, dans le canton de Lucerne, les achats de terrains en cause qui, en 1959, se montaient à 24 millions de francs (communes du bord du lac et banlieues) n'atteignaient plus en 1962/63 que 1,8 million de francs (dans tout le canton). Les observations des cantons ne laissent pas non plus le moindre doute sur le fait que, depuis l'introduction du régime de l'autorisation, la demande émanant de l'étranger a sensiblement diminué dans plus d'une région de notre pays. Une enquête faite par le département de justice et police illustre d'une manière particulièrement frappante cette évolution. Tandis qu'avant l'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral, un grand quotidien allemand publiait en moyenne chaque semaine 65 annonces offrant des immeubles en Suisse, la moyenne est tombée cette année à 18 annonces hebdomadaires. Comme le montre la statistique, le nombre des autorisations accordées a du reste aussi diminué. Si, en 1962, 1680 requêtes avaient encore été agréées, il n'y en avait plus que 1283 en 1963 (recul de 24 %). Inversement, le nombre des requêtes rejetées a augmenté, passant de 172 en 1962 à 195 en 1963 (augmentation de 13 % environ). Les achats ont ainsi diminué en 1963, par rapport à 1962, d'environ 43 pour cent en ce qui concerne la surface et 18 pour cent quant à la valeur.

Nous sommes donc d'avis que le régime de l'autorisation est un moyen efficace de combattre l'accaparement du sol par l'étranger et qu'il devrait être prorogé après l'expiration de la validité de l'arrêté fédéral du 23 mars 1961. Nous l'avons déjà déclaré dans notre réponse du 4 mars 1964 à l'interpellation de M. le conseiller national Akeret. Les observations des cantons nous renforcent dans cette opinion. Toutes en effet se prononcent en faveur de la prorogation du régime de l'autorisation, faute de quoi l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger risquerait de prendre à nouveau une extension indésirable et inquiétante à tous égards. Relevons en particulier que l'abrogation du régime de l'autorisation aurait pour effet de compromettre aussi les résultats acquis jusqu'à maintenant.

B. Propositions de revision

Si l'efficacité de l'arrêté fédéral du 23 mars 1961 ne peut pas être sérieusement contestée, on a cependant reproché à la réglementation en vigueur certaines imperfections qui devraient être éliminées à l'occasion de la prorogation de l'arrêté fédéral. Par circulaire du 4 mai 1964, le département de justice et police a renseigné les autorités cantonales de surveillance sur les amendements envisagés et les a invitées à se prononcer. Vingt-deux cantons se sont exprimés, quelques-uns de façon très approfondie. Tenant compte de leurs observations, un groupe de travail composé d'experts convoqués par la division de la justice a élaboré un avant-projet de revision qui fut ensuite revu et mis au net par le département de justice et police.

1. Le premier but de la revision consiste à mieux assujettir au régime de l'autorisation les personnes morales, surtout les sociétés immobilières, dont le nombre a considérablement augmenté depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral du 23 mars 1961. Nous ne croyons cependant pas que des mesures législatives soient avant tout nécessaires à cet effet. L'application stricte et adéquate des dispositions en vigueur permettrait sans aucun doute de remédier aux principales lacunes existantes. Il appartient aux autorités compétentes d'utiliser les différentes possibilités, parmi lesquelles nous signalons celles qui suivent.

Ainsi l'article 12, 2^e alinéa, de l'arrêté fédéral et l'article 4, 4^e alinéa, de l'ordonnance d'exécution prévoient que le conservateur du registre foncier renvoie la société immobilière requérante à l'autorité compétente en matière d'autorisation s'il a des doutes sur le caractère suisse de l'entreprise. Admettre l'existence d'un doute à propos de toute société immobilière serait excessif et surchargerait inutilement les autorités compétentes. En revanche, rien n'empêche le conservateur du registre foncier de présumer la présence d'un doute chaque fois qu'il ne connaît pas lui-même les conditions de la participation financière à une société immobilière.

Astreindre les autorités compétentes en matière d'autorisation à s'assurer dans chaque cas, en consultant les dossiers fiscaux, de la propriété des actions d'une société immobilière ne serait pas opportun puisque ces dossiers ne contiennent pas toujours de renseignements à ce sujet. Il est souhaitable cependant que les dossiers et le registre du commerce soient consultés plus souvent.

Il serait aussi exagéré d'obliger les autorités fiscales, en vertu de l'entraide juridique, à renseigner l'autorité compétente en matière d'autorisation sur tous les transferts d'actions. Il suffit de limiter une telle obligation aux cas dans lesquels des paquets d'actions entiers changent de mains. Nous compléterons dans ce sens l'ordonnance d'exécution.

2. Il faut aussi se demander à propos des fonds de placement immobiliers si une nouvelle réglementation est souhaitable. Conformément à la théorie

dominante selon laquelle les fonds de placement ne sont pas des personnes morales et les porteurs de parts ne sont pas copropriétaires du patrimoine du fonds, l'article 3, 2^e alinéa, de l'arrêté fédéral ne considère pas l'acquisition de parts comme une acquisition d'immeubles. Des capitaux étrangers peuvent donc être investis à volonté dans des fonds de placement immobiliers et servir à l'acquisition d'immeubles, pourvu que l'administration des fonds demeure en mains suisses. Ce statut juridique permet à des personnes qui ont leur siège ou leur domicile à l'étranger d'investir, en recourant à de tels fonds, des capitaux dans des immeubles en Suisse, ce qui est parfois considéré comme choquant.

Le projet de loi sur les fonds de placement, que nous espérons vous soumettre prochainement, prévoit, suivant la théorie dominante, que le porteur qui libère des parts n'acquiert ni en droit ni en fait une situation comparable à celle du propriétaire foncier. Ce porteur de parts n'a pas la maîtrise des immeubles qui appartiennent au fonds de placement. On méconnaîtrait ces différences de fait en admettant que l'interdiction pour les personnes domiciliées à l'étranger d'acquérir directement des immeubles à seule fin de placer des capitaux devrait nécessairement entraîner celle d'acquérir des parts d'un fonds de placement constitué par des biens-fonds suisses.

Les critiques visent du reste moins les fonds de placement ouverts au public que les petits fonds anonymes, dépendant d'une seule ou de quelques personnes qui exercent souvent une influence prépondérante sur l'administration du fonds. Mais on peut se demander si, en pareils cas, il s'agit de fonds de placement ou si cette désignation n'est pas alors utilisée abusivement. Car il paraît inconcevable que la véritable situation de quelques personnes s'intéressant en commun à des biens-fonds déterminés corresponde à celle des milliers de porteurs de parts d'un fonds de placement proprement dit. En réalité, dans ce dernier cas, l'administration du fonds a les droits et les devoirs d'un simple fiduciaire.

Si les porteurs de parts domiciliés à l'étranger sont en même temps les actionnaires de la direction du fonds ou si, d'une autre manière, ils exercent sur elle une influence financière prépondérante, l'acquisition d'immeubles est soumise au régime de l'autorisation par le seul fait des dispositions en vigueur (art. 2, 2^e al., O). En cas d'opération destinée à éluder ce régime, les articles 11, 2^e alinéa (12, 2^e al., du projet), 13 et 14 de l'arrêté fédéral permettent d'intervenir. Nous ne croyons donc pas que de nouvelles mesures législatives s'imposent pour les fonds de placement immobiliers dans le régime de l'autorisation.

En revanche rien ne s'oppose à ce que l'article 2, 2^e alinéa, de l'arrêté fédéral soit abrogé; cette disposition est en effet superflue, eu égard à la théorie dominante et au fait que la conception à la base du projet de loi sur les fonds de placement est aussi admise par les intéressés directs. En renon-

cant à l'article 2, 2^e alinéa, de l'arrêté fédéral on élimine en outre, formellement au moins, une tentation d'éluder le régime de l'autorisation.

3. Bien que le régime de l'autorisation n'ait pas été édicté à des fins de politique économique, on a suggéré de l'utiliser également pour combattre l'enchérissement et interdire complètement à cet effet l'investissement de capitaux étrangers dans des immeubles sis en Suisse.

Or, une telle interdiction n'aurait effet qu'à partir du 1^{er} janvier 1966 et la base constitutionnelle sur laquelle repose le régime de l'autorisation ne serait pas suffisante. En outre, l'interdiction d'hypothéquer se heurterait en pratique à des difficultés considérables. D'ailleurs l'investissement de capitaux dans des immeubles à titre de pur placement n'étant pas considéré en règle générale comme un intérêt légitime au sens de l'article 6, 1^{er} alinéa, lettre a, de l'arrêté fédéral, la réglementation actuelle devrait permettre de tenir équitablement compte de la lutte contre l'enchérissement.

4. Une autre proposition vise à limiter quantitativement pour chaque canton la surface pouvant être aliénée à des personnes domiciliées à l'étranger. Cette proposition a soulevé, dans la procédure de consultation, une opposition aussi unanime que l'interdiction d'hypothéquer. Elle dépasse manifestement le but poursuivi et serait irréalisable du seul fait que les Suisses à l'étranger estimeraient choquant que l'acquisition d'un immeuble leur fût refusée parce que, dans le canton en cause, la quote-part disponible aurait déjà été utilisée.

5. On a aussi suggéré de renforcer le droit de recours des autorités fédérales qui, pour unifier la jurisprudence, devraient pouvoir attaquer les décisions des autorités cantonales de première instance.

Partisans et adversaires de cette suggestion étaient en nombre à peu près égal dans la procédure de consultation. Ce sont surtout des considérations d'ordre juridique qui militent en faveur de ce droit de recours qui n'est pas entièrement étranger à la législation fédérale; nous rappelons par exemple les articles 107 de l'arrêté du Conseil fédéral du 9 décembre 1940 concernant la perception d'un impôt pour la défense nationale (RS 6, 352) et 13, 2^e alinéa, lettre d, du règlement d'exécution du 14 décembre 1959 de la loi sur la taxe d'exemption du service militaire (RO 1959, 2115). Eu égard à nos conceptions juridiques, ce droit de recours serait aussi préférable au pouvoir de donner des instructions que nous avons envisagé lors de l'introduction du régime de l'autorisation. Mais une extension du droit de recours des autorités fédérales serait ressentie comme une marque de méfiance envers les autorités cantonales responsables qui ne devraient pas être privées de la possibilité de prendre dûment en considération les circonstances locales et régionales; cette extension ne s'imposerait que si, dans certains cantons, l'application de l'arrêté fédéral était défectueuse ou abusive.

Or, nous n'avons aucun motif d'admettre que tel serait le cas ou que la jurisprudence de la commission fédérale de recours serait sciemment

ignorée dans l'un ou l'autre canton. Si souhaitable que puisse être, du point de vue juridique, une extension du droit de recours des autorités fédérales, nous nous abstenons de faire une proposition dans ce sens, surtout pour des raisons inhérentes à la structure de notre Etat, mais aussi eu égard à la jurisprudence du Tribunal fédéral suivant laquelle l'application différente du droit fédéral d'un canton à l'autre n'est pas contraire à l'égalité de traitement (ATF 89, I, 429).

6. Rien n'empêche un requérant débouté définitivement dans un canton de chercher à acquérir un immeuble dans un autre canton, en l'absence de toute coordination entre les cantons. Le bureau fédéral de statistique est prêt à tenir désormais un état central de tous les requérants, qu'ils aient été déboutés ou aient obtenu gain de cause, et à donner aux autorités cantonales qui le demandent les renseignements nécessaires. Aucune modification de l'arrêté fédéral n'est nécessaire à cet effet.

7. Les Suisses à l'étranger, également soumis au régime de l'autorisation pour des motifs ressortissant au droit des gens, ont aussi présenté certains vœux. Le 20 avril 1964, la commission des Suisses à l'étranger de la «Nouvelle société helvétique» a en effet adressé aux chambres une pétition qui a été traitée par le Conseil national au cours de la session d'automne 1964, puis transmise au Conseil fédéral avec recommandation d'examiner avec bienveillance, lors des travaux de revision de l'arrêté fédéral, les désirs légitimes exprimés et de les retenir dans toute la mesure possible. Le Conseil des Etats ne s'est pas encore prononcé sur cette pétition. Un représentant de la commission précitée a eu l'occasion de défendre la manière de voir des Suisses à l'étranger devant le groupe de travail chargé de préparer la revision de l'arrêté fédéral.

La pétition se félicite de la prorogation du régime de l'autorisation à l'expiration de l'arrêté fédéral en vigueur, mais demande qu'à l'avenir les intérêts des Suisses à l'étranger soient mieux pris en considération. A lui seul le fait d'être soumis au régime de l'autorisation, contrairement à leurs concitoyens restés au pays, serait choquant pour les Suisses à l'étranger, d'autant plus que toute demande d'autorisation entraînerait des inconvénients et parfois des frais non négligeables. En outre, dans certains cantons, l'arrêté fédéral serait appliqué sans égard suffisant à la situation particulière des Suisses à l'étranger. Enfin, une comparaison avec la législation d'autres Etats permettrait de constater que, du point de vue du droit des gens, il ne saurait guère y avoir d'objections sérieuses à favoriser les Suisses à l'étranger par rapport aux étrangers. Aux termes de la pétition, le but visé pourrait être atteint en élargissant le cercle des personnes soustraites au régime de l'autorisation, l'article 5, lettre a, de l'arrêté fédéral étant remplacé par le texte suivant: «(N'est pas subordonnée à l'assentiment de l'autorité l'acquisition d'immeubles) par des personnes physiques nées en Suisse ou dont le père ou le grand-père est né en Suisse ou qui y ont été domiciliées pendant dix ans au minimum.»

Aussi bien dans notre message du 15 novembre 1960 (FF 1960, II, 1253) que devant les chambres, nous avons montré pourquoi le régime de l'autorisation devait être fondé non sur la nationalité, mais sur le domicile de l'acquéreur, les Suisses à l'étranger y étant par conséquent aussi soumis. L'Assemblée fédérale s'est ralliée à nos considérations juridiques, comme aussi la commission fédérale de recours (arrêt du 4 mars 1964, dans l'affaire Spalletti).

L'article 5, lettre a, de l'arrêté fédéral en vigueur tient déjà largement compte des revendications bien compréhensibles de nos compatriotes à l'étranger. Il soustrait en effet au régime de l'autorisation les acquéreurs nés en Suisse et qui y ont été domiciliés pendant quinze ans au minimum. Certes, il s'agit là d'une exception au principe du domicile, mais elle est conciliable avec le droit des gens puisque les conditions prévues peuvent être remplies non seulement par les Suisses à l'étranger, mais aussi par des étrangers. Elle ne soumet donc pas les étrangers à un traitement différentiel qui serait contraire aux traités internationaux en vigueur. En revanche, le nouveau texte proposé aboutirait, sinon formellement du moins en fait, à traiter différemment les étrangers, puisque seuls des Suisses à l'étranger pourraient pratiquement remplir les conditions prévues. Ainsi serait violée l'obligation résultant des traités internationaux conclus par la Suisse de faire bénéficier les étrangers du même traitement que les nationaux (cf. au sujet du principe de l'égalité de traitement Jaenicke, dans Strupp-Schlochauer, *Wörterbuch des Völkerrechts*, t. I, p. 692; arrêt de la cour permanente de justice internationale PCIJ, série A/B, n° 44, p. 28).

Pour des motifs impératifs d'ordre juridique, l'arrêté fédéral ne peut donc pas être modifié dans le sens désiré par la pétition. Comme le montre du reste l'application de l'arrêté, les Suisses à l'étranger n'ont en règle générale pas de peine à prouver un intérêt légitime pour obtenir l'autorisation. En fait, jusqu'au 30 juin 1964, 10 Suisses à l'étranger seulement sur 410 n'ont pas réussi à administrer cette preuve. Il est en outre très important pour les Suisses à l'étranger eux-mêmes, dans l'intérêt de leur situation dans leur pays d'accueil, que les traités d'établissement existants soient observés scrupuleusement par la Suisse et, en conséquence, respectés aussi par les autres Etats contractants.

8. Dans sa séance du 20 avril 1964, la commission d'experts chargée d'étudier l'extension de la juridiction administrative a exposé qu'au cas où le régime de l'autorisation serait prorogé, la commission fédérale de recours (art. 8, AF) devrait être supprimée, ses attributions étant transférées au Tribunal fédéral.

Les chambres ont adopté par la suite une motion chargeant le Conseil fédéral de leur soumettre, dans le délai d'une année, un projet de loi sur l'extension de la juridiction administrative. Le Conseil national est en outre saisi d'un postulat tendant à créer un tribunal administratif fédéral. Avec

le Tribunal fédéral nous estimons que, dans ces circonstances, il ne serait pas opportun de changer quoi que ce soit aux voies de recours actuelles, au risque de préjuger la nouvelle réglementation générale de la juridiction administrative.

9. D'autres propositions de revision concernent pour l'essentiel le champ d'application de l'arrêté, la notion du domicile, la statistique, le droit d'intenter action et les dispositions pénales. Nous en parlerons dans le prochain chapitre C.

C. Commentaire du projet

Art. 2

Aux termes de la loi du 19 décembre 1963 sur la copropriété et la propriété par étage, les parts de copropriété sur des immeubles font aussi partie des immeubles au sens des articles 655 et 943 du code civil. Dès l'entrée en vigueur de cette loi, la lettre *a* du 1^{er} alinéa de l'arrêté fédéral sera superflue, raison pour laquelle nous proposons de la biffer.

Nous avons déjà motivé dans le chapitre B, chiffre 2, la suppression du 2^e alinéa.

Art. 3

Aux termes des articles premier et 3, les personnes ayant leur domicile ou leur siège à l'étranger sont soumises au régime de l'autorisation. En se fondant sur la genèse et sur le texte de la 2^e phrase de l'article 4, la commission fédérale de recours a précisé, dans l'arrêt del Valle du 20 novembre 1963, qu'il importe de savoir non pas si une personne a son domicile ou son siège à l'étranger, mais bien si elle ne l'a pas en Suisse. En d'autres termes, l'application du régime de l'autorisation dépend non pas de l'existence d'un domicile ou d'un siège à l'étranger, mais du défaut de domicile ou de siège en Suisse.

Il convient de tenir compte de la jurisprudence de la commission fédérale de recours aussi dans l'arrêté fédéral, en remplaçant par une formule adéquate à l'article 3 les mots «personnes ayant leur domicile ou leur siège à l'étranger». Le texte proposé permet de conserver la formule, conforme à la «ratio legis», «personnes ayant leur domicile ou leur siège à l'étranger» dans les autres articles et en particulier dans le titre.

Art. 4

Dans l'arrêt del Valle, la commission fédérale de recours a en outre justement constaté que, pour les personnes physiques, on ne peut pas se baser simplement sur la notion du domicile de droit civil et que l'article 24, 2^e alinéa, du code civil ne peut pas servir à déterminer le domicile au sens de l'arrêté fédéral, malgré les termes de son article 4. Nous vous proposons donc de rédiger la première phrase de l'article 4 de manière que l'article 24, 2^e alinéa, du code civil n'y soit plus mentionné.

Bien que l'article 3 de l'ordonnance d'exécution précise le sens de la deuxième phrase de l'article 4, il serait indiqué de mieux préciser dans l'arrêté lui-même le rapport entre le domicile et l'autorisation de la police des étrangers. Comme la base légale de l'article 3 de l'ordonnance d'exécution est plutôt fragile, on a proposé d'exiger dans l'arrêté fédéral lui-même, outre l'intention de s'établir au sens de l'article 23 du code civil, que des restrictions de la police des étrangers ne s'opposent pas à la réalisation de cette intention.

Le meilleur moyen de répondre à ce vœu consiste à insérer l'article 3 de l'ordonnance d'exécution dans l'article 4 de l'arrêté fédéral en lieu et place de la deuxième phrase.

Art. 5

Dans la procédure de consultation, on a relevé à juste titre qu'on ne voit pas pourquoi l'article 6, 3^e alinéa, lettre *a* (acquisition d'un immeuble par un parent de l'aliénateur en ligne directe ascendante ou descendante), n'a pas aussi été incorporé dans l'article 5 énumérant les exceptions à l'application du régime de l'autorisation. Nous vous proposons donc de compléter en conséquence l'article 5 en y ajoutant une nouvelle lettre *bbis* et en donnant suite en même temps à une autre suggestion qui a pour effet d'étendre la nouvelle disposition au conjoint de l'aliénateur.

Art. 6, 3^e al., lettre *a*

Cette disposition doit être biffée puisqu'elle figure désormais à l'article 5. Il va sans dire que l'article 6, 1^{er} alinéa, lettre *b*, prime l'article 6, 3^e alinéa, lettre *b*, c'est-à-dire que l'autorisation d'acquérir des immeubles à des fins industrielles ou commerciales doit être refusée lorsque ces immeubles se trouvent à proximité d'un ouvrage militaire important et que leur acquisition pourrait compromettre la sécurité militaire. Il n'est pas nécessaire de le préciser dans l'arrêté fédéral.

Art. 10

Des spécialistes ont signalé que les résultats mensuels publiés par le bureau fédéral de statistique seraient sans grande valeur, parce que trop peu détaillés. La statistique devrait être complétée et publiée par semestre ou annuellement. Elle devrait aussi comprendre en particulier les transferts d'immeubles entre personnes domiciliées à l'étranger et personnes ayant leur domicile en Suisse, ainsi que les transferts d'immeubles en Suisses entre personnes domiciliées à l'étranger.

Déjà au début de ce message nous avons constaté que les statistiques faites en vertu de l'arrêté fédéral en vigueur ne donnent qu'une image incomplète de l'infiltration étrangère dans le domaine immobilier. Jusqu'à maintenant, nous ne disposions pas d'une base légale pour obliger les cantons par exemple à fournir les indications permettant à notre bureau de statis-

tique d'établir en tout temps l'accroissement net des surfaces transférées à des personnes à l'étranger. Cette lacune peut être comblée par une disposition imposant l'obligation de communiquer au bureau fédéral de statistique non seulement les décisions définitives de toutes les autorités, mais aussi tous les transferts de propriété auxquels participent des personnes à l'étranger. Nous vous proposons en conséquence de compléter dans ce sens l'article 10. Une statistique générale de tous les transferts de propriété immobilière ne saurait évidemment être introduite dans les limites de l'arrêté fédéral en cause.

Pour répondre au désir légitime des intéressés de disposer d'indications plus explicites, nous veillerons à ce qu'on ne publie plus que des statistiques semestrielles. Aucune modification de l'arrêté fédéral n'est nécessaire à cet effet.

Art. 11 et 12

Comme on le sait, le projet du Conseil fédéral prévoyait l'approbation des transferts de la propriété. L'Assemblée fédérale ne se rallia pas à ce système et adopta celui de l'acquisition, subordonnée à une autorisation.

Or, les articles 11 et 12 auraient donné lieu à des malentendus et difficultés pratiques parce qu'ils ne tiendraient pas compte suffisamment du système adopté. On a recommandé par conséquent de mieux les adapter à la situation juridique.

D'après la jurisprudence de la commission fédérale de recours, les actes translatifs de la propriété foncière auxquels l'autorité n'a pas accordé son assentiment ne sont pas nuls, mais imparfaits, conditionnellement inopérants. Le rapport juridique qu'ils créent reste en suspens et devient caduc si l'assentiment est refusé (arrêt du 14 novembre 1962 en l'affaire Menevis). Ce qui est décisif, c'est que la propriété foncière ne peut pas être acquise pendant cette période intermédiaire. Une modification de l'article 11, 1^{er} alinéa, permet de tenir compte de cette situation juridique.

Comme le conservateur du registre foncier ne peut pas, en pareil cas, inscrire l'acquisition, il doit écarter la réquisition. S'il a cependant des doutes quant à l'application du régime de l'autorisation, il renvoie le requérant devant l'autorité compétente, comme le prévoit l'article 12, 2^e alinéa, de l'arrêté fédéral. Pour des raisons de systématique, cette disposition sera désormais incorporée dans l'article 11, comme 2^e alinéa, avec le titre marginal «Opérations à effectuer au registre foncier».

Le refus définitif de l'assentiment ou le rejet définitif de la réquisition d'inscription met fin à l'état précaire dans lequel se trouvait jusque là l'acte translatif de la propriété foncière. La conséquence juridique en est la nullité de l'acte translatif. Nous proposons de prévoir cette conséquence à l'article 12, 1^{er} alinéa, et de faire figurer ensuite les 2^e et 3^e alinéas de l'article 11.

On pourrait se demander quel est le sort des actes juridiques qui restent en suspens parce que l'acquéreur ne s'adresse ni au conservateur du registre foncier, ni à l'autorité compétente. De tels actes juridiques doivent être appréciés d'après les principes généraux du droit. Il incombe ainsi en premier lieu à l'aliénateur de veiller à faire cesser l'état de précarité, par exemple en menaçant l'acquéreur de se départir du contrat au cas où les démarches nécessaires ne seraient pas entreprises dans un délai déterminé.

Art. 13

Le délai de deux ans prévu pour intenter action est jugé trop court. L'acquisition de parts du patrimoine de sociétés immobilières au sens de l'article 2, 1^{er} alinéa, lettre *b*, n'étant pas soumise à une forme particulière, ni par conséquent à la forme authentique, il est facile de dissimuler le transfert de la propriété pendant deux ans. Aussi a-t-on suggéré de porter à dix ans au moins le délai prévu au 1^{er} alinéa, ce qui peut être admis sans hésitation. Il va de soi qu'à l'expiration du régime de l'autorisation, le droit d'intenter action s'éteindra, que le délai prorogé soit expiré ou non.

L'ouverture d'une action se justifie surtout en cas d'acquisition d'immeubles par des personnes morales dépendant de l'étranger et de parts du patrimoine de sociétés immobilières suisses par des personnes à l'étranger. Comme l'aliénateur et le conservateur du registre foncier ne savent pas nécessairement qu'il s'agit d'une acquisition soumise au régime de l'autorisation, la nécessité d'obtenir une autorisation peut souvent n'apparaître qu'après un laps de temps assez long. Mais comment l'action en rétablissement de l'état de droit primitif pourra-t-elle aboutir lorsque, dans l'intervalle, le bien-fonds a par exemple été bâti ou réuni à un autre ou morcelé et que l'aliénateur a déjà investi le prix de vente ou l'a utilisé pour payer des dettes ? Les dispositions en vigueur ne tenant pas compte de tels cas, on a proposé de prévoir la vente aux enchères publiques, comme dans la nouvelle réglementation de la copropriété (art. 649*b*, 3^e al., CC), lorsque le rétablissement de l'état de droit antérieur apparaît impossible ou inopportun. L'acquéreur évincé ne recevrait, sur le produit de la vente, que le remboursement de ses débours, le bénéfice éventuel revenant à l'Etat.

Cette proposition a d'autant plus d'importance que le délai pour intenter action est porté à dix ans; car c'est précisément plusieurs années après l'acquisition contestée que le rétablissement de l'état de droit antérieur peut être impossible ou inopportun. La vente aux enchères publiques serait une solution acceptable de même que l'attribution au canton d'un bénéfice éventuel. Il est bien entendu que ces bénéfices seraient affectés à des buts d'intérêt public déterminés, comme la construction de logements de caractère social; il n'y a pas lieu de le préciser dans l'arrêté fédéral lui-même. La nouvelle proposition pourrait figurer dans un alinéa 1*bis* à l'article 13.

Enfin, une lacune consiste en l'absence d'une disposition de droit fédéral sur le juge compétent pour connaître de l'action. C'est le juge du lieu de situation de l'immeuble qui est le mieux indiqué. Rien ne s'oppose à ce que l'on complète en conséquence le premier alinéa qui doit en outre être adapté au texte des articles 11 et 12 révisés.

Art. 14

La disposition pénale du premier alinéa n'a, semble-t-il, encore jamais été appliquée, l'inculpation prévue n'étant en rien répréhensible. On ne voit d'ailleurs pas, dit-on, la raison de cette inculpation puisque seul l'acquéreur court le risque de faire les prestations mentionnées au premier alinéa.

Cette disposition entendait empêcher que les parties n'exercent une pression sur l'autorité compétente, en prétendant que le prix d'achat est déjà payé (entièrement ou partiellement) et ne peut plus être répété. En d'autres termes, elle a pour but de faciliter à l'autorité dans de tels cas le rejet de la requête. Elle est donc justifiée. Mais comme elle n'est jamais appliquée, on peut se demander s'il y a lieu de la maintenir. Nous sommes plutôt d'avis de la biffer car il n'est guère indiqué de pénaliser des actes pour ainsi dire normaux de la vie courante sans que cela réponde au sentiment général du droit.

La suppression du premier alinéa entraîne la modification de l'article entier.

Art. 19

En raison de la prolongation du délai pour intenter action, il y a lieu de fixer à dix ans également la durée de validité de l'arrêté fédéral révisé. Si pour un motif quelconque, l'arrêté devait être abrogé prématurément, nous vous soumettrions en temps utile un projet dans ce sens.

Contrairement à l'arrêté fédéral en vigueur, qui avait été déclaré urgent, le nouvel arrêté sera soumis au referendum facultatif conformément à l'article 89, 2^e alinéa, de la constitution.

Dans notre message du 15 novembre 1960 (FF 1960, II, 1253), nous avons exposé que le régime de l'autorisation constituait bien, vu son but, une restriction de droit public de la liberté de contracter et de la jouissance des droits civils, mais qu'il était si étroitement lié à un domaine classique du droit privé qu'on pouvait lui reconnaître formellement le caractère du droit civil au sens de l'article 64, 2^e alinéa, de la constitution. En outre, nous avons relevé que le régime de l'autorisation ne touchait pas la liberté du commerce et de l'industrie, ni ne violait la garantie de la propriété ou l'égalité de traitement. L'Assemblée fédérale se rallia à notre manière de voir (qui souleva cependant des critiques aux chambres et dans l'opinion publique) et fonda le régime de l'autorisation, comme institution du droit civil, sur l'article 64, 2^{er} alinéa, de la constitution.

Dès lors, aucun nouvel argument n'a été avancé qui justifierait de revoir les considérations exposées dans le message susdit et confirmées par l'Assemblée fédérale. Il n'y a donc pas lieu de revenir sur la question de la constitutionnalité de l'arrêté fédéral.

Nous avons l'honneur de vous proposer d'adopter le projet d'arrêté ci-joint et vous prions d'agréer, Monsieur le président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 27 novembre 1964.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

L. von Moos

Le chancelier de la Confédération,

Ch. Oser

(Projet)

ARRÊTÉ FÉDÉRAL

prorogeant

le régime de l'autorisation pour l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le message du Conseil fédéral du 27 novembre 1964,

arrête:

L'arrêté fédéral du 23 mars 1961 ⁽¹⁾ instituant le régime de l'autorisation pour l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger est modifié comme il suit:

Art. 2, 1^{er} al., lettre a, abrogé

Art. 2, 2^e al., abrogé

Art. 3

Sont considérées comme personnes ayant leur domicile ou leur siège à l'étranger:

- a. Les personnes physiques n'ayant pas leur domicile et les personnes morales n'ayant pas leur siège en Suisse;
- b. Les sociétés de personnes dépourvues de la personnalité juridique, mais ayant la capacité d'acquérir, qui n'ont pas leur siège en Suisse;
- c. Les personnes morales, ainsi que les sociétés de personnes dépourvues de la personnalité juridique et ayant la capacité d'acquérir, qui ont leur siège en Suisse, mais auxquelles des personnes n'ayant pas leur domicile ou leur siège en Suisse participent financièrement dans une mesure prépondérante.

⁽¹⁾ RO 1961, 209.

Art. 4

¹ Sous réserve du 2^e alinéa, le domicile et le siège se déterminent d'après les articles 23, 24, 1^{er} alinéa, 25, 26 et 56 du code civil.

² N'est pas considéré comme domicile en Suisse un séjour temporaire, soit pour les étrangers un séjour sans autorisation de séjour ou avec une autorisation ne permettant pas de transférer en Suisse le centre de leur existence.

Art. 5, lettre b bis (nouvelle)

Par des parents de l'aliénateur en ligne directe ascendante ou descendante ou par son conjoint;

Art. 6, 3^e al., lettre a, abrogé

Art. 10

¹ La Confédération tient une statistique des décisions entrées en force et des transferts de propriété qui en résultent, précisant le nombre, la nature, la surface, le lieu, la valeur, l'acquéreur et l'aliénateur des immeubles. En outre, elle tient une statistique des transferts de propriété intervenus entre aliénateurs domiciliés à l'étranger et acquéreurs ayant leur domicile en Suisse.

² Les cantons fournissent à l'autorité fédérale compétente les indications nécessaires.

Art. 11

Opérations à
effectuer au
registre foncier

¹ Sans l'assentiment définitif de l'autorité compétente, la propriété ne peut pas être acquise sur des immeubles au sens des articles premier et 2, si l'acquisition est soumise au régime de l'autorisation.

² En pareil cas, le conservateur du registre foncier écarte la réquisition d'inscription ou, s'il a des doutes sur l'application du régime de l'autorisation, renvoie le requérant devant l'autorité de première instance et lui impartit un délai de dix jours, en l'avertissant que si ce délai n'est pas utilisé, la réquisition sera écartée.

Art. 12

Nullité

¹ Le refus définitif de l'autorisation ou le rejet définitif de la réquisition d'inscription entraîne la nullité de l'acte juridique sur lequel repose l'acquisition d'immeubles.

² Les actes juridiques et clauses accessoires destinés à éluder le régime de l'autorisation sont nuls.

³ La nullité doit être observée d'office. L'article 66 du code des obligations, qui exclut la répétition, n'est pas applicable entre parties.

Art. 13, 1^{er} al. et al. 1^{bis} (nouveau)

¹ Lorsqu'un droit subordonné à autorisation a été acquis sans autorisation, l'autorité cantonale compétente peut intenter devant le juge du lieu de situation de l'immeuble action en rétablissement de l'état de droit primitif dans le délai d'une année à compter du jour où elle a eu connaissance de l'acquisition, mais au plus tard dans les dix ans dès cette acquisition.

^{1bis} Si le rétablissement de l'état de droit primitif est impossible ou inopportun, le juge ordonne les enchères publiques conformément aux prescriptions sur la réalisation forcée des immeubles; l'acquéreur ne peut alors exiger que le remboursement de ses débours, l'excédent éventuel revenant au canton.

Art. 14

¹ Celui qui obtient par des affirmations fallacieuses ou par la dissimulation de faits vrais l'autorisation requise pour une acquisition d'immeubles au sens des articles premier et 2,

celui qui conclut un acte juridique destiné à éluder l'obligation de se pourvoir d'une autorisation,

sera puni des arrêts ou de l'amende. La tentative et la complicité sont punissables.

² Dans les cas graves, la peine sera l'emprisonnement pour six mois au plus ou l'amende.

Art. 19

¹ Le présent arrêté entre en vigueur le 1^{er} janvier 1966 et le restera jusqu'au 31 décembre 1975.

² Il sera publié conformément à l'article 3 de la loi du 17 juin 1874 concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux.

**MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la prorogation du régime
de l'autorisation pour l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger
(Du 27 novembre 1964)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1964
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	49
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	9112
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	10.12.1964
Date	
Data	
Seite	1293-1309
Page	
Pagina	
Ref. No	10 097 538

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.