

Message
concernant des mesures urgentes en matière de droit foncier
dans le secteur urbain

du 16 août 1989

Messieurs les Présidents,
 Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, par le présent message, les projets de trois arrêtés fédéraux concernant respectivement la vente des immeubles non agricoles et la charge maximale dont ces immeubles peuvent être grevés, ainsi que les placements immobiliers des investisseurs institutionnels, en vous proposant de les adopter.

Nous vous recommandons en outre de classer les interventions parlementaires suivantes:

- | | | |
|--------|--------|---|
| 1984 P | 84.439 | Assurances et caisses de retraite.
Placements fonciers |
| | | (N 14.12.84, Wick) |
| 1984 P | 84.532 | Fonds des caisses de retraite.
Placements immobiliers |
| | | (N 14.12.84, Bundi) |
| 1988 P | 86.393 | Accession à la propriété de logements.
Encouragement |
| | | (N 18.3.88, Nussbaumer; point 3) |
| 1988 P | 88.362 | Placements immobiliers des investisseurs
institutionnels |
| | | (N 23.6.88, Engler) |
| 1989 P | 88.822 | Revente de terrains à bâtir. Délai
d'interdiction |
| | | (N 17.3.89, Scheidegger) |
| 1989 P | 88.823 | Amélioration de la situation sur le marché
foncier |
| | | (E 9.3.89, Rhinow; points 1 et 6) |
| M | 88.823 | Amélioration de la situation sur le marché
foncier |
| | | (E 9.3.89, Rhinow; points 2 à 5) |

- 1989 P 88.824 Lutte contre la spéculation foncière
(E 9.3.89, Schmid)
- 1989 P 88.825 Mesures de lutte contre la spéculation
foncière et la thésaurisation de terrains à
bâtir
(E 9.3.89, Schmid; points 1, 3b et 3c)
- M 88.825 Lutte contre la spéculation foncière
(E 9.3.89, Schmid; points 2, 3a et 4)

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames
et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

16 août 1989

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Delamuraz
Le chancelier de la Confédération, Buser

Condensé

Le Conseil fédéral a envisagé, à l'occasion de l'initiative "ville-campagne contre la spéculation foncière", de promouvoir la mise à jour du droit foncier. L'initiative populaire a été rejetée très clairement. Ce rejet s'explique principalement par les moyens drastiques préconisés par l'initiative et non par une méconnaissance des défauts évidents que présente le marché foncier ou par le refus d'admettre la nécessité d'une intervention étatique. Le Conseil fédéral visait alors déjà des mesures à moyen et long termes plus nuancées.

Depuis l'adoption, en 1985, du message concernant l'initiative mentionnée, la situation sur le marché foncier s'est considérablement détériorée. L'évolution des prix fonciers et la multiplication des opérations purement spéculatives réclament qu'il y soit remédié d'urgence. Certes, l'augmentation des taux hypothécaires devrait entraîner une réduction de la demande. Mais la durée de cet effet n'est pas connue ni le mouvement ultérieur des taux. Bien que le Conseil fédéral escompte d'abord de mesures à moyen et long termes qu'elles améliorent durablement la situation sur le marché foncier, il estime cependant que des mesures urgentes sont inévitables. Il voudrait aussi se donner par là le temps nécessaire pour étudier et préparer d'autres mesures aptes à remédier aux causes mêmes du phénomène.

Les mesures urgentes visent à briser l'esprit de spéculation qui souffle sur le marché foncier, à combattre les excès, à réduire à court terme la demande de terrains et à augmenter quelque peu l'offre de terrains viabilisés. Les mesures préconisées par le Conseil fédéral couvrent les quatre domaines suivants:

- introduction d'un délai d'interdiction de revente des immeubles non agricoles;

-
- introduction d'une charge maximale pour les immeubles non agricoles;
 - dispositions en matière de placement pour les institutions de prévoyance professionnelle et pour les institutions d'assurance;
 - révision de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire.

A ces fins, le Conseil fédéral présente au Parlement un arrêté fédéral pour chacun des trois premiers domaines cités. Le quatrième, la révision de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire, incombe au Conseil fédéral. Le présent message se limite par conséquent aux trois premières mesures; en ce qui concerne l'ordonnance sur l'aménagement du territoire, il se borne à esquisser les objectifs de la révision envisagée.

Le Conseil fédéral est parfaitement conscient que les mesures proposées ne combattent que partiellement de simples phénomènes consécutifs à un développement défavorable du marché. Les mesures urgentes devront être complétées ultérieurement par d'autres mesures s'attaquant aux causes. Les révisions et travaux en cours dans le domaine de l'aménagement du territoire et du droit foncier dans le secteur urbain se font par conséquent à un rythme accéléré. A plus long terme, une révision des dispositions constitutionnelles y relatives sera aussi examinée. En outre, les cantons et les communes sont appelés à assumer les compétences qui sont les leurs en vertu du droit actuel, en particulier dans les domaines des impôts, de l'aménagement du territoire et de la police des constructions.

Message

1 Partie générale

11 Situation initiale

L'initiative "ville-campagne contre la spéculation foncière" a été déposée en 1983 (FF 1983 II 1518). Cette tentative de donner une nouvelle orientation aux fondements de la politique foncière n'a pas été couronnée de succès. L'initiative a été clairement rejetée le 4 décembre 1988 (FF 1989 I 226). La majorité des votants ne voulait cependant pas minimiser par là les problèmes posés par le marché foncier mais plutôt désapprouver les moyens drastiques proposés pour résoudre ces problèmes.

Parallèlement à la discussion de l'initiative populaire, plusieurs parlementaires ont déposé des interventions relatives au droit foncier dans le secteur urbain et présenté des initiatives parlementaires. Durant ces cinq dernières années, on compte au total plus de 50 interventions. Elles se sont en particulier attaquées aux défauts suivants du marché foncier:

- Ces derniers temps la situation sur le marché du logement s'est détériorée. Certes, la moyenne des logements offerts à la population suisse est suffisante du point de vue statistique. Il existe pourtant sur le plan régional et par secteur des insuffisances plus ou moins accusées de locaux d'habitation et à usage commercial à des prix abordables. L'une des causes de ces développements réside dans les besoins croissants qui se font jour dans le domaine du logement (plus grande occupation du sol par habitant, augmentation du nombre des ménages ainsi que des résidences secondaires, voire tertiaires). On trouve, comme autres causes, les différences de loyers, parfois considérables, entre les anciennes et les nouvelles constructions (distorsion des loyers), des tendances expansionnistes dans les secteurs commerciaux, industriels et des services, l'augmentation de la population durant

ces dernières années, le bon développement des revenus et l'accroissement de la fortune.

- Un autre problème réside dans le manque de terrains viabilisés. Souvent la plus grande partie des zones attribuées à la construction n'est pas équipée, est grevée d'interdictions de construire ou bien "thésaurisée" dans l'attente d'une hausse des prix. Il s'ensuit une raréfaction artificielle de l'offre.

- Les sols utilisables pour la construction d'habitations et de locaux commerciaux sont un secteur qui n'est plus guère extensible. Il prend par conséquent de la valeur en se raréfiant. En outre, en raison notamment de la conjoncture économique favorable et des faibles taux hypothécaires, les prix fonciers ont augmenté très fortement ces dernières années. A défaut d'une statistique foncière valable pour l'ensemble de la Suisse, on ne peut documenter ce phénomène qu'au moyen d'exemples. Le niveau élevé des prix s'oppose à une large répartition de la propriété foncière. Des coûts d'acquisition élevés se répercutent presque fatalement sur les loyers des constructions existantes. En conséquence de ces phénomènes, il est de plus en plus difficile aujourd'hui pour les personnes à revenus modestes de trouver des habitations et des locaux commerciaux à des conditions supportables. Il leur est pratiquement impossible d'acquérir la propriété foncière. Même pour les classes moyennes le financement de la propriété de logements pose aujourd'hui des problèmes croissants.

- Vu la mauvaise transparence du marché, le commerce immobilier par intermédiaires procure des bénéfices en partie excessifs obtenus sans apport important, ce qu'un large public estime scandaleux.

Les révisions suivantes, qui ont trait à la politique foncière, sont actuellement discutées au Parlement ou en cours d'élaboration par l'administration:

- Bail à loyer: Après l'adoption du contre-projet à l'initiative pour la protection des locataires, l'arrêté fédéral concernant les abus dans le secteur locatif a été prolongé pour permettre dans ce domaine l'adoption d'une loi, ainsi que la révision du bail à loyer dans le code des obligations. La loi sur les abus et la révision du code des obligations (réunies entre-temps sur le plan systématique) se trouvent devant le Parlement au stade de l'élimination des divergences.
- Droit fiscal: La loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes contient aussi des dispositions relatives au sol (impôt sur les gains immobiliers, impôt sur la fortune). La procédure d'élimination des divergences sera bientôt entamée par les Chambres.
- Révision de la loi sur l'aménagement du territoire: Le Département fédéral de justice et police (DFJP) proposera prochainement au Conseil fédéral d'ouvrir auprès des cantons et des organisations concernées une procédure de consultation relative à une révision progressiste de la loi sur l'aménagement du territoire. Cette révision a pour objectifs d'améliorer la délimitation entre zone à bâtir et zone agricole, d'encourager l'équipement des zones à bâtir et de rendre plus aisée l'exécution de la loi. La loi révisée pourrait entrer en vigueur au plus tôt au début des années nonante.
- Prévoyance professionnelle: La Commission pour la prévoyance professionnelle a proposé au Conseil fédéral des améliorations pour encourager l'accession à la propriété de logements aussi bien au niveau de la loi (loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle, RS 831.40; Code des obligations, RS 220) qu'au niveau de l'ordonnance (OPP 3, prévoyance personnelle liée).

- Délai d'interdiction de revente des immeubles non agricoles: La Commission du Conseil national qui s'occupe des deux initiatives parlementaires "Droit foncier" (82.224, N Bundi) et "Halte à la spéculation foncière" (88.236, N Leuenberger) propose, sous la forme d'une initiative de la Commission, un délai d'interdiction de cinq ans pour la revente d'immeubles non agricoles (terrains à bâtir et immeubles construits [FF 1989 I 1318]).
- Article constitutionnel sur le droit foncier: La Commission du Conseil national précitée a chargé une sous-commission d'élaborer un contre-projet à l'initiative parlementaire "Droit foncier" (Bundi).
- Révision totale de la constitution: Il est prévu, dans le cadre de la révision totale de la constitution, de présenter de manière plus complète les principes d'une politique en matière de propriété.
- Statistique foncière: On élabore actuellement, sur la base d'une intervention parlementaire, les principes relatifs à une saisie systématique des données foncières pour l'ensemble de la Suisse.
- Le groupe de travail constitué au sein de l'administration fédérale "Développement du droit foncier" examine actuellement des propositions concrètes concernant le développement du droit foncier. Ces travaux sont coordonnés avec le programme national de la recherche "Sol", actuellement en cours (PNR 22).
- Programme national de la recherche "Sol" (PNR 22): Le programme comprend 58 projets comptant 7 synthèses partielles. Les premiers résultats ont été livrés. Le programme prendra fin en 1991.

131 **Avant-projets**

L'administration a pu recourir aux travaux du groupe de travail interne qui s'est occupé de l'initiative "ville-campagne contre la spéculation foncière" pour élaborer les avant-projets. Le rapport final de ce groupe de travail, intitulé "Développement du droit foncier", a été publié en décembre 1985. En décembre 1988 un nouveau groupe de travail interne a été institué (groupe de travail "Développement du droit foncier"). Il a pour tâche de rechercher des possibilités de développer le droit foncier dans le secteur urbain et d'élaborer des propositions concrètes. Les premiers travaux préparatoires de ce groupe ont déjà permis d'améliorer les avant-projets.

Pour se faire une meilleure idée de la situation actuelle sur le marché foncier et des comportements qu'on peut observer dans les domaines de l'offre et de la demande, l'Office fédéral de la justice a, sur mandat du Département fédéral de justice et police, pris contact avec diverses organisations. Il a eu des entretiens avec les représentants de quelque douze organisations faitières. Les informations ainsi recueillies ont permis de compléter les données de base sur lesquelles on s'est fondé pour choisir les mesures et élaborer les avant-projets.

132 **Procédure de consultation**

En juin 1989, le Conseil fédéral a procédé à une brève procédure de consultation sur les avant-projets. Les résultats se présentent de la manière suivante:

132.1 **Nécessité d'agir et caractère d'urgence**

La plupart des personnes consultées partagent l'avis du Conseil fédéral selon lequel des mesures en vue de stabiliser les prix

fonciers s'imposent. Le caractère urgent de telles mesures n'est guère contesté. En revanche, les opinions divergent sur le point de savoir si le déséquilibre entre l'offre et la demande est la cause de la situation actuelle sur le marché foncier et si des mesures contraignantes sur l'offre seront autant sinon plus efficaces pour remédier aux inconvénients majeurs de cette situation. On propose, par exemple, d'encourager l'offre de terrains à bâtir par la révision de la loi sur l'aménagement du territoire, qui pourrait prévoir que les terrains qui ne seraient pas construits dans le délai devraient réintégrer leur zone; on suggère également d'augmenter les indices d'utilisation du sol prévus par le droit cantonal, de simplifier la procédure du permis de construire, de renforcer l'obligation des collectivités de procéder effectivement aux équipements nécessaires ou encore de prévoir l'autoéquipement du sol par le propriétaire foncier.

Quant au caractère d'urgence, on a fait observer à plusieurs reprises que le Conseil fédéral devrait avoir la possibilité d'abroger en tout temps les arrêtés si la situation sur le marché foncier s'améliorait.

132.2 Délai d'interdiction

La majorité des cantons et des partis politiques s'est exprimée en faveur de l'introduction d'un délai d'interdiction. En revanche, les organisations intéressées ont des opinions fortement divergentes aussi bien quant à la nécessité de telles mesures qu'en ce qui concerne leur teneur. Tandis que plusieurs d'entre elles ont proposé de raccourcir le délai d'interdiction à 2, voire à 3 ans, d'autres en ont réclamé l'extension à 10 ans. Les points controversés concernent avant tout le champ d'application de l'arrêté et l'autorisation d'aliénation anticipée. Sur ce dernier point, on a exigé à plusieurs reprises de réserver les cas de nécessité par une clause générale. Concernant le champ d'application, on allègue que l'arrêté ne devrait pas s'appliquer aux achats et aux ventes effectués par une col-

lectivité ou dans le cadre de l'encouragement à la construction de logements.

132.3 Charge maximale

La majorité des cantons et des partis politiques approuve cet arrêté. Quant aux organisations intéressées, elles ont exprimé des opinions très diverses. Les critiques portent d'une part sur la charge maximale comme telle, d'autre part sur son champ d'application; il faudrait prévoir d'autres exceptions. On réclame ainsi de divers côtés d'excepter d'une manière générale la propriété de logements pour propre usage ou au moins d'élever la limite. On a aussi exprimé l'idée que les prescriptions sur la charge maximale ne devaient pas s'appliquer lorsque les droits de gage sont constitués pour garantir le financement accordé dans le cadre de l'encouragement à la construction de logements ou du développement de l'économie. Certaines propositions tendent à introduire, en plus de la charge maximale ou en lieu et place, l'obligation de procéder à des amortissements.

132.4 Dispositions en matière de placement

Alors que la majorité des cantons s'exprime en faveur de l'arrêté fédéral, les partis politiques et les organisations intéressées expriment des opinions divergentes. Les adversaires du projet allèguent que les investisseurs institutionnels ont fait, pour leur part, des placements fonciers à long terme et qu'en conséquence ils ne devraient pas être touchés par les mesures prises contre la spéculation. Ils font remarquer que la limitation de chaque placement isolément frappe avant tout les plus petites institutions de prévoyance qui ont atteint plus tôt que les grandes les limites proportionnellement admises. On critique en outre le fait que les placements soient évalués sur la base de leur valeur réelle au moment de l'estimation en arguant qu'une telle prescription contredirait les principes appliqués pour l'établissement du bilan et obligerait à réaliser

les réserves latentes, ce qui, à long terme, finirait par affaiblir les institutions de prévoyance.

De plus, on a suggéré à plusieurs reprises d'obliger les institutions de prévoyance à opérer leurs placements, le cas échéant à concurrence d'un pourcentage déterminé, sous forme d'hypothèques et de titres hypothécaires.

132.5 Propositions complémentaires

Quelques-unes des personnes consultées verraient dans l'octroi d'un droit de préemption aux locataires et aux fermiers ou aux pouvoirs publics un renforcement de la lutte contre les abus sur le marché foncier. En outre plusieurs suggestions vont dans le sens de la publication des transferts de la propriété immobilière (avec ou sans indication du prix de vente, de la zone, de la surface, des parties, etc.). Enfin, certains pensent à des mesures fiscales et suggèrent d'échelonner les impôts sur les gains immobiliers en fonction de la durée de la possession. Le voeu, exprimé déjà de longue date, en vertu duquel les sociétés anonymes immobilières ne pourraient émettre que des actions nominatives, a également refait surface.

2 Idée fondamentale à la base des mesures proposées

21 Lutte contre les causes du phénomène

211 Harmonisation de l'offre et de la demande

La politique suivie en matière d'aménagement du territoire, la politique foncière et celle adoptée en matière de propriété ne peuvent être couronnées de succès que si la Confédération, les cantons et les communes parviennent à harmoniser la demande de logements et de terrains avec l'offre correspondante tout en satisfaisant au postulat de la politique distributive. A cet égard, si l'on part d'un niveau de prix déterminé par des considérations sociales et de société, l'offre et la demande

divergent aujourd'hui à tel point qu'il est indispensable de prendre des mesures officielles tant en ce qui concerne l'une que l'autre, de même que pour encourager directement ou indirectement l'accession à la propriété de logements. Il importe au Conseil fédéral d'assainir le marché foncier de manière approfondie et durable. A ce propos, il convient de reconnaître sur le plan économique que la hausse des prix du sol n'est pas la cause des problèmes du marché foncier, mais la conséquence de modifications intervenues dans le jeu de l'offre et de la demande. Des mesures qui toucheraient directement les prix du sol (ou les loyers) seraient par conséquent vouées à l'échec. Elles auraient en outre des effets lointains indésirables sur le marché des terrains et des logements ainsi que des effets négatifs dans d'autres domaines politiques (aménagement du territoire, prévoyance professionnelle, etc.). L'éradication immédiate des causes de la hausse très rapide du prix des terrains est, il faut le reconnaître, impossible. Des années peuvent s'écouler jusqu'à ce qu'on ait trouvé et appliqué avec succès les remèdes appropriés.

Le présent ensemble proposé de mesures temporaires n'ambitionne pas d'atteindre l'objectif de remédier radicalement aux causes du mal; il se veut plutôt l'amorce d'un processus. En fait, il s'agit de gagner le temps nécessaire à l'élaboration de dispositions à moyen et long termes qui rendront possible le traitement du mal à sa racine.

Pour agir sur les causes, il faut partir du fait que l'offre des terrains disponibles pour des lotissements ne peut être augmentée que dans une mesure limitée. Au premier plan, ce sont des mesures d'aménagement du territoire qui s'imposent, en particulier pour rendre fluide le marché des terrains à bâtir. Une fois incorporé en zone, le terrain à bâtir devra être affecté le plus rapidement possible à sa destination. Cela implique que la collectivité procède rapidement aux équipements nécessaires et que, par ailleurs, le propriétaire foncier ne "thésaurise" pas inutilement les terrains. Il convient par conséquent d'étudier des moyens tels que l'obligation d'équiper, l'obligation de construire et l'imposition à la

valeur vénale des terrains à bâtir. Il est possible de répartir plus largement la propriété de logements sans agrandir simultanément la surface utilisée en convertissant davantage d'immeubles locatifs en propriétés par étages. En raison du niveau élevé des prix, il s'avère de plus en plus important que l'Etat encourage à nouveau la construction de logements à des prix modérés. Une meilleure utilisation des constructions existantes offre un potentiel de locaux d'habitation et à usage commercial encore trop peu utilisé jusqu'ici. Aux échelons cantonal et communal, les dispositions sur les indices d'utilisation ont besoin d'être révisées. Il serait concevable de prévoir des indices d'utilisation minimaux en plus des limites maximales usuelles. En outre, il faudrait encourager d'une manière générale un mode de construction plus dense. On pourrait encore améliorer l'offre sur le marché foncier en rendant la procédure du permis de construire moins coûteuse et plus rapide. L'offre serait mieux orientée si l'on disposait d'un plan d'affectation des bâtiments. Un tel plan prescrit une part minimale destinée à l'utilisation des logements ou réserve, en particulier dans les régions touristiques, une part déterminée de locaux d'habitation pour la population indigène. La surface globale des terrains ne peut cependant être augmentée; tout accroissement du secteur de l'habitat implique une diminution des autres surfaces (terrains agricoles, zones protégées, forêts, voies de communications). A long terme nous devons par conséquent examiner s'il faut fixer une limite absolue à l'extension de l'aire des lotissements.

Sous l'angle de la demande, il est beaucoup plus difficile de prévoir des mesures du moment qu'elles sont obligatoirement tributaires du renforcement des limites fixées à l'offre. Ainsi, par exemple, une procédure générale d'autorisation pour l'acquisition d'immeubles, en vertu de laquelle on ne pourrait acquérir le sol que pour des motifs déterminés (par ex., pour son propre usage) ou seulement dans une mesure déterminée, pourrait rencontrer une vive opposition et se trouver en contradiction avec la conception de la propriété telle qu'elle est actuellement admise. En outre, il serait concevable de frapper la surface habitable d'une sorte d'impôt de luxe en tant qu'il

s'agirait de surfaces de logements individuels supérieures à la moyenne et de limiter les résidences secondaires et tertiaires.

Le marché foncier se distingue par quelques particularités. Il est relativement inerte et pour nombre de participants potentiels au marché il manque de transparence. En outre, comme nous l'avons déjà souligné, l'offre ne peut augmenter que de façon limitée. Il y a lieu de tenir compte de ces particularités.

Lors de la discussion publique ont été proposées diverses autres mesures qui, selon le Conseil fédéral, n'entrent pas en ligne de compte, car elles sont impropres à résoudre le problème sur le plan économique en se limitant à combattre les symptômes, et sont en outre liées à des dépenses administratives relativement élevées ou encore vont à fin contraire du but recherché. On trouve notamment parmi ces mesures le blocage ou le contrôle des prix des immeubles. D'autres mesures, comme la limitation quantitative des acquisitions, entraîneraient des dépenses administratives élevées et pourraient susciter des joutes politiques très vives.

Il n'incombe cependant pas seulement à la Confédération de résoudre les problèmes encore pendants. Les cantons et les communes disposent aussi de moyens très variés dans les domaines de l'encouragement à la construction de logements, des restrictions au pouvoir de disposer, de l'aménagement du territoire et du droit fiscal. On peut citer en particulier la création de plans communaux d'affectation des bâtiments, les prescriptions cantonales ou communales sur le maintien des locaux d'habitation, la densité des constructions, l'augmentation des indices d'utilisation, la constitution d'un droit de préemption pour la collectivité ou un aménagement plus efficace des impôts sur les gains immobiliers.

212 Elaboration des mesures à long terme

212.1 Révisions en cours

Des projets en cours permettent déjà de réaliser quelques mesures dont on peut escompter une amélioration fondamentale de la situation sur le marché foncier. Il en est ainsi en particulier des moyens de l'aménagement du territoire: la révision de la loi sur l'aménagement du territoire, une fois les propositions de la commission d'experts connues, sera prochainement soumise à la procédure de consultation, puis présentée au Parlement.

212.2 Groupe de travail "Développement du droit foncier"

Le groupe de travail interdépartemental "Développement du droit foncier" a été institué au sein de l'administration en décembre 1988 et il a commencé ses travaux en janvier 1989. Il est chargé d'examiner différentes mesures à moyen et long termes. Le groupe de travail a commencé par étudier les aspects fondamentaux des mécanismes d'efficacité du marché foncier et par se déterminer sur les travaux de recherche correspondants. Dans une deuxième phase, des propositions concrètes fondées sur ces bases seront élaborées. Dans ce contexte, l'accent est mis sur les mesures dont on peut escompter, en raison d'une conception à long terme, une harmonisation de l'offre et de la demande sur la base de mécanismes qui, du point de vue de la politique de société, s'avéreront plus favorables que les mécanismes actuellement en place. Font notamment l'objet de recherches les domaines suivants:

- droit de préemption du locataire et des pouvoirs publics
- impôt sur les gains immobiliers
- imposition à la valeur vénale des terrains à bâtir

- imposition de la surface habitable
- prélèvement de plus-values en raison du zonage
- transformation de logements loués en logements en propriété
- restrictions d'ordre quantitatif à l'acquisition
- plans d'affectation des bâtiments
- prescriptions d'utilisation (densité des constructions, indices d'utilisation)
- améliorations dans le domaine du droit de la propriété par étages

212.3 Révision des articles constitutionnels sur la politique foncière

Les discussions sur la constitutionnalité du droit foncier dans le secteur urbain ont démontré que le champ d'action de la Confédération était varié selon les rapports de droit en cause, mais dans l'ensemble relativement étroit. Le Conseil fédéral estime par conséquent judicieux d'examiner si, à long terme, il ne conviendrait pas de compléter la constitution et de définir plus clairement les compétences, et le cas échéant, comment. La révision de la constitution ne devra pas se borner à garantir le maintien de la propriété mais elle devra aussi créer une base permettant une large accession à la propriété. La propriété foncière de l'un limite de manière contraignante la possibilité des autres de se porter acquéreurs du même objet, car la propriété n'existe pas à discrétion (caractère exhaustif de la propriété). Par conséquent, la garantie de la propriété ne doit pas seulement protéger le maintien de la propriété une fois celle-ci acquise mais ouvrir également l'accession à la propriété. Il faudra rechercher dans ce sens comment améliorer le

concept de la politique en matière de propriété sur le plan constitutionnel.

22 Mesures urgentes

221 Conception formelle

L'objectif essentiel de ces différentes mesures est de modérer à court terme la demande de terrains pour lutter contre la spéculation et de gagner du temps pour élaborer des dispositions à moyen et long termes permettant d'agir sur les causes du mal. L'ensemble de ces mesures, sans violer le principe de l'unité de la matière, pourrait être réuni en un seul acte législatif pour satisfaire au mieux aux impératifs de la politique référendaire. Le Conseil fédéral aimerait cependant donner aux citoyens la possibilité de se prononcer séparément sur chacune des trois mesures (délai d'interdiction de revente des immeubles non agricoles, charge maximale en matière d'engagement de tels immeubles et dispositions en matière de placement des investisseurs institutionnels). Il propose par conséquent d'édicter trois arrêtés fédéraux indépendants qui seront chacun sujets au référendum.

Les moyens d'aménagement du territoire prévus par ces mesures n'entraînent de modifications qu'au niveau de l'ordonnance. Cette dernière étant de la compétence du Conseil fédéral, il n'y a pas lieu de faire de proposition dans ce sens au Parlement.

Les mesures urgentes doivent prendre effet rapidement et sans grande dépense administrative. En outre, point n'est besoin de recherches dispendieuses ni d'amples travaux législatifs. Leur entrée en vigueur doit intervenir sans tarder. Une autre exigence liée à l'urgence est que leur exécution soit possible sans augmentation importante de l'état du personnel. Ces mesures doivent enfin être aussi conformes que possible au marché et susceptibles de recueillir un consensus politique. C'est en s'inspirant de ces critères que le Conseil fédéral a

opéré son choix. D'autres mesures, comme par exemple le droit de préemption du locataire, seront examinées attentivement et feront éventuellement l'objet de propositions ultérieures (cf. ch. 212.2).

On trouvera d'autres commentaires sur la constitutionnalité et la forme juridique des mesures sous chiffre 7.

Les trois arrêtés fédéraux sont limités dans le temps et cesseront d'être en vigueur - sauf arrêté contraire du Parlement - à la fin de 1996. De l'avis du Conseil fédéral, il devrait être possible jusqu'à cette date d'élaborer des mesures à moyen et long termes qui rendront sans objet les mesures urgentes et permettront en même temps d'orienter de manière plus globale l'offre et la demande sur le marché foncier.

Pour les dispositions en matière de placement, le Conseil fédéral a décidé de réunir toutes les dispositions dans un arrêté fédéral. Cette solution s'imposait, car pour une partie des investisseurs il n'existe pas encore de prescriptions sur les placements, et des lois et ordonnances sont également touchées. La solution proposée est par conséquent plus claire qu'une révision limitée dans le temps des prescriptions existantes avec la promulgation simultanée d'un arrêté fédéral. Des notes figurant dans les textes de lois et d'ordonnances en vigueur rendront le lecteur attentif aux modifications temporaires qui résultent de l'arrêté fédéral proposé ici.

222 Conception matérielle

222.1 Délai d'interdiction de revente des immeubles non agricoles

On constate une prolifération des mutations d'immeubles dans de courts laps de temps, accompagnées chaque fois d'un bénéfice en partie exorbitant. Les victimes de ce procédé sont souvent les locataires de ces immeubles: en effet, soit le prix d'achat élevé est répercuté (quand c'est possible) sur les locataires,

sans contreprestation correspondante, soit les baux anciens sont résiliés et le bailleur saisit cette occasion pour augmenter fortement le loyer des nouveaux locataires. Il s'ensuit simultanément un relèvement du niveau usuel des loyers dans un lieu donné qui influence les comparaisons. Les acquisitions à caractère spéculatif exercent par conséquent indirectement une action inflationniste sur le niveau général des loyers.

Le but recherché, savoir diminuer fortement le nombre de ces opérations fâcheuses d'achats et de ventes d'immeubles à court terme et combattre ainsi une conséquence de la perturbation du marché et du gonflement artificiel de la demande, doit être atteint par une interdiction de revente limitée dans le temps. La mesure tend à interdire la revente à court terme (ventes dites "en cascade") d'immeubles construits et de terrains à bâtir n'ayant acquis entre-temps aucune plus-value.

En fait, le délai d'interdiction ne réduira que dans une faible mesure l'excédent de la demande; ce sera aux mesures à moyen et long termes d'y parvenir plus complètement (cf. ch. 211). Un délai d'interdiction ne permet pas de juguler les hausses de prix mais se borne - suivant leur développement - à les faire reculer. Le délai d'interdiction se caractérisant comme une mesure limitée dans le temps devra par conséquent être remplacé par d'autres moyens.

Comme nous l'avons déjà relevé sous chiffre 12, une commission du Conseil national propose - comme autre solution pour l'initiative parlementaire "Halte à la spéculation foncière" - d'introduire un délai d'interdiction temporaire par la voie des mesures d'urgence (FF 1989 I 1318). Le Conseil national a décidé le 21 juin 1989 de ne pas entrer en matière sur l'initiative "Halte à la spéculation foncière". Mais il est entré en matière sur l'initiative de la commission concernant le délai d'interdiction. Il a cependant renvoyé le projet à la commission afin que les diverses propositions de modifications et la solution du délai d'interdiction de revente des immeubles proposée ici

puissent être coordonnées en tenant compte des autres mesures examinées au cours des discussions parlementaires.

222.2 Charge maximale en matière d'engagement des immeubles non agricoles

Le Conseil fédéral propose en outre une charge maximale en matière d'engagement des immeubles non agricoles. Ainsi, la demande de terrains à des fins de lotissement sera réduite. On a connu plus d'un cas où des banques, en particulier, ont accordé des prêts hypothécaires jusqu'à concurrence du prix de vente et même au-delà (avance d'intérêts pour 1 à 2 ans, ameublement, etc.). Il s'agissait souvent d'acquisitions à caractère spéculatif portant sur des appartements en propriété par étages que l'acquéreur tentait de revendre immédiatement avec bénéfice. Il existe en outre des acquéreurs de propriétés immobilières qui, faute de moyens propres suffisants, achètent par précaution du terrain à bâtir dans l'idée d'y construire plus tard quand ils auront économisé les fonds nécessaires. La charge maximale a en outre pour effet secondaire désirable qu'elle fait perdre tout attrait aux dessous-de-table en limitant les possibilités de gages sur ces immeubles.

La limitation des prêts hypothécaires pourrait réduire le nombre de ces cas et freiner la demande portant sur les constructions de logements et les terrains à bâtir. Certes, une charge maximale générale comporte le désavantage de compliquer pour les personnes à revenus modestes ou peu fortunées l'acquisition de la propriété foncière, pour leur propre usage. Ainsi, ce moyen destiné à modérer la demande irait à l'encontre des intentions d'encourager l'accession à la propriété de logements à usage propre. C'est pourquoi il est nécessaire de prévoir certaines exceptions, en particulier pour l'acquisition d'un premier appartement pour son propre usage. Certes, même sous l'aspect de l'accession à la propriété de logements, il est souhaitable que l'acquéreur d'un appartement dispose d'un minimum de moyens propres. Les frais accessoires échéant périodiquement

doivent rester supportables pour lui même si par exemple, comme c'est le cas actuellement, les taux hypothécaires augmentent.

222.3 Dispositions en matière de placement pour les institutions de prévoyance professionnelle et pour les institutions d'assurance

Les institutions de prévoyance professionnelle et les institutions d'assurance (souvent désignées "investisseurs institutionnels", par simplification) disposent, grâce à leur méthode de financement, d'importantes disponibilités financières qu'elles placent à long terme. Elles sont tenues de respecter, pour le placement de leurs capitaux, certaines dispositions du droit de surveillance. Pour les institutions de prévoyance professionnelle, ces règles se trouvent à l'article 71 de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP; RS 831.40) et, de manière plus détaillée, aux articles 49 et suivants de l'Ordonnance du 18 avril 1984 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (OPP 2; RS 831.441.1). Selon ces dispositions, la fortune doit être placée de manière sûre et les risques doivent être répartis. En outre, il faut garantir des liquidités suffisantes et obtenir un rendement approprié. Pour l'essentiel, les mêmes principes s'appliquent aux institutions d'assurance. Ils sont fixés en partie dans l'Ordonnance du 11 septembre 1931 sur la surveillance (OS; art. 11a ss, RS 961.05) et en partie dans les directives de l'Office fédéral des assurances privées. En revanche, les institutions de prévoyance professionnelle non enregistrées (sociétés coopératives de prévoyance et institutions de droit public) ne sont soumises à aucune autorité de surveillance et ne doivent, pour leurs placements, observer aucune directive prescrite par la loi.

L'épargne des institutions de prévoyance et d'assurance (plus de 20 milliards de francs par an) est placée, de cas en cas et pour une part plus ou moins grande, en immeubles et sous forme de prêts hypothécaires. Vu l'obligation de répartir les ris-

ques, il existe pour les institutions de prévoyance du deuxième pilier une limite supérieure à leurs placements immobiliers. Elle est fixée à 50 pour cent de la fortune totale; pour les prêts hypothécaires la limite maximale est fixée à 75 pour cent (art. 54, let. b et c, OPP 2). Actuellement, la moyenne des placements immobiliers avoisine 20 pour cent. Ces données, il est vrai, sont calculées sur les valeurs prévues par les dispositions actuelles sur l'établissement du bilan. Ces chiffres n'ont pour leur impact sur le marché foncier qu'une signification relative car, par exemple, il est permis de porter au bilan le prix d'achat, qui peut remonter à plusieurs dizaines d'années ou qui, établi à la suite d'amortissements, est encore inférieur.

Pour les institutions d'assurance sur la vie il n'y a pas de dispositions comparables sur une part maximale en matière d'acquisition de la propriété foncière et d'octroi de prêts hypothécaires. L'autorité de surveillance peut cependant intervenir conformément à la loi sur la surveillance des assurances si la part des immeubles dépasse de beaucoup 30 pour cent du débit du fonds de sûreté.

En règle générale, les investisseurs institutionnels apparaissent sur le marché foncier en qualité d'acheteurs; ils ne sont vendeurs qu'exceptionnellement. Le placement de leurs capitaux concerne moins la spéculation à court terme qu'il ne contribue, en raison de la personne des investisseurs, à engendrer des modifications de la structure de la propriété - transfert des particuliers à des personnes morales avec "collectivisation" de la propriété foncière. La limitation des placements immobiliers des investisseurs institutionnels fixée dans le projet à 25 pour cent est propre, notamment par les nouvelles prescriptions sur l'estimation, à freiner avec effet immédiat la demande sur le marché foncier des investisseurs institutionnels dont la puissance financière est indéniable.

Diverses enquêtes ont démontré que les institutions de prévoyance professionnelle et les institutions d'assurance investissent de préférence dans les agglomérations et préfèrent les

immeubles locatifs de 10 à 50 unités de logement. En règle générale, ces logements répondent à des exigences de bon niveau. Les loyers perçus pour les logements offerts par les investisseurs institutionnels sur la portion du marché qu'ils couvrent sont cependant relativement avantageux.

La majorité des logements nouvellement construits sous forme d'immeubles locatifs et de maisons individuelles l'a été sur mandat des institutions de prévoyance et d'assurance ou a été acquise après la construction par de telles institutions. Celles-ci sont ainsi devenues ces dernières années le principal support de la nouvelle production de logements. En proposant cette limite modérée, qui prend en considération la pratique actuelle en matière de placement, on tient compte de ces circonstances. Mais il est nécessaire et justifié de limiter les placements immobiliers dans l'optique d'un meilleur étalement de la propriété et en tenant compte des préférences données à ce secteur du marché. Il n'est pas certain que la mesure proposée exerce une influence également sur le prix du terrain.

Pour ne pas restreindre inutilement la liberté d'action des investisseurs, il convient de créer simultanément des possibilités de placements nouvelles et plus larges. C'est pourquoi, à l'avenir, il sera permis d'acquérir des immeubles à l'étranger. En outre, la limite maximale d'estimation des actions étrangères et des titres similaires est relevée.

Un autre voeu porte sur l'égalité de traitement entre les institutions de prévoyance professionnelle et les institutions d'assurance sur la vie. Les dispositions en matière de placement servent à garantir les créances des assurés. Celles-ci, dans le cadre de la prévoyance professionnelle, sont comparables à celles des assurés du secteur privé. Il faudrait par conséquent appliquer à la gestion de la fortune les mêmes principes et prescriptions concernant la sécurité, la répartition des risques et les liquidités. Les critères de politique foncière, eux aussi, s'appliquent pareillement aux deux catégories d'investisseurs. En plaçant celles-ci sur un pied d'égalité, on réalise une coordination préconisée depuis longtemps.

Les rapports entre l'épargne des assurances sociales et le marché immobilier font actuellement l'objet d'une étude scientifique. On espère en connaître les résultats dans l'année qui vient. Il est pourtant établi, aujourd'hui déjà, qu'une modération de la demande est aussi judicieuse pour ces demandeurs car leur épargne en capital va croître encore à l'avenir et le pourcentage d'accroissement indésirable de la propriété foncière des personnes morales au détriment des personnes physiques devrait être freiné. Il est nécessaire enfin de corriger les prescriptions sur l'estimation des biens pour pouvoir contrôler le respect des limites maximales admises sur la base des valeurs immobilières effectives.

Alors qu'avec l'interdiction de revente et la charge maximale, le législateur s'engage dans un domaine nouveau, il existe déjà des dispositions en matière de placement pour la plupart des investisseurs institutionnels. Les dispositions proposées ici en matière de placement priment les dispositions réglementaires existantes qui pourraient y déroger. En concours avec des dispositions légales, elles y dérogent en tant que règles spéciales.

222.4 Mesures d'aménagement du territoire

La loi sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT; RS 700) est entrée en vigueur le 1er janvier 1980. Même si cette loi a fait ses preuves en matière de placement, son exécution a révélé certains défauts et lacunes. Ces problèmes sont présentés dans le rapport du Conseil fédéral "sur l'état et l'évolution de l'utilisation du sol et de l'urbanisation en Suisse (rapport sur l'aménagement du territoire 1987)" (FF 1988 I 822) et ont été traités par l'Assemblée fédérale au printemps et en automne 1988.

Se fondant sur les expériences réalisées par la Confédération, les cantons et les communes en matière d'aménagement du territoire, le DFJP a entrepris, en 1985 déjà, des travaux prélimi-

naires en vue de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire. Vu l'importance politique et matérielle du projet de révision, une Commission d'experts externe à l'administration a été chargée, en automne 1986, sous la présidence du Conseiller aux Etats Jagmetti (ZH), de la suite des travaux préparatoires en vue de la révision de la loi. La Commission a présenté son rapport avec un projet; ils ont été publiés en janvier de cette année. Le rapport met l'accent sur les cinq points suivants: meilleure délimitation des lotissements et des zones rurales, disponibilité du terrain à l'intérieur de la zone à bâtir, promotion de la qualité de l'urbanisation, ventilation des exceptions en dehors des zones à bâtir, amélioration des moyens mis en oeuvre pour l'exécution de la loi.

Les mesures urgentes en matière de lotissements concernent aussi la révision en cours du droit sur l'aménagement du territoire. Le Conseil fédéral envisage de contribuer, dans le cadre de sa compétence propre, à l'amélioration à court terme de la qualité dans l'exécution de l'aménagement du territoire. A cette fin, l'ordonnance sur l'aménagement du territoire sera révisée incessamment. La révision s'appuiera en partie sur les propositions tirées du projet des experts dans la mesure où elles peuvent être réalisées à l'échelon de l'ordonnance et portent sur des utilisations à court terme. Certaines adjonctions d'ordre technique sont en outre prévues, dont la Commission d'experts n'avait pas à s'occuper initialement. Il s'agit en premier lieu des mesures destinées à agir favorablement sur l'offre de terrains à bâtir sans contribuer au gaspillage des terrains.

Dans cette optique, l'ordonnance sur l'aménagement du territoire mettra d'abord l'accent sur trois points essentiels et nouveaux:

- Préciser l'obligation de planifier, en particulier dans le domaine des plans directeurs: L'obligation de planifier, remplie de manière conséquente, peut contribuer à restreindre à long terme la marge pour la formation de prix à caractère spéculatif indésirable; elle peut contribuer ainsi à stabiliser le prix du sol. En outre, on constate en pratique que la

méthode appliquée par les autorités chargées de la planification présente souvent des lacunes, voire des contradictions. Préciser cette obligation sur le plan technique, notamment à l'aide de listes de contrôle des opérations, soulagera grandement le travail. Des précisions de cette sorte sont particulièrement urgentes dans le domaine des plans directeurs où la multiplicité des formes complique les comparaisons intercantionales et, en particulier, affaiblit inutilement les efforts entrepris à l'échelon national pour la coordination du plan directeur.

- Préciser l'obligation d'équiper les terrains: Selon l'article 19 LAT, la collectivité est tenue d'équiper "en temps utile" les zones à bâtir. Il est notoire que les communes ne s'acquittent que partiellement de cette tâche. Il en résulte que des propriétaires privés "thésaurisent" de manière indésirable les terrains à bâtir dans une mesure considérable. Le cumul de ces deux phénomènes conduit à ce paradoxe que malgré l'existence, dans tout le pays, de zones à bâtir trop vastes on manque souvent de terrains à bâtir disponibles. Par voie de conséquence, le droit à l'équipement constitue un point essentiel du projet de loi de la Commission d'experts. Dans la mesure où les propositions visent l'obligation de la collectivité d'équiper les terrains, elles peuvent se concrétiser déjà au niveau de l'ordonnance. Dans ce sens, l'ordonnance incitera la collectivité, sous menace d'exécution réelle, à désigner un domaine d'équipement et, à cette occasion, à prendre en considération, notamment, les intentions des propriétaires concernés. En revanche, les droits et les obligations individuels des propriétaires devront être réglés au niveau de la loi.

- Différencier les possibilités de construire dans l'espace rural: La LAT offre au choix deux solutions quant aux possibilités de construire dans l'espace rural. Soit désigner une zone à bâtir: les constructions et installations propres aux besoins généraux de l'habitat sont alors admises. Soit renoncer à désigner une zone à bâtir: dans ce cas, en principe, seuls des bâtiments agricoles peuvent être construits et les

exceptions éventuelles devront être autorisées conformément à l'article 24 LAT. Cette façon de procéder est aujourd'hui déjà de nature à apporter une certaine différenciation et certaines améliorations. Les cantons, pourtant, n'utilisent qu'insuffisamment les espaces existants. Le besoin d'une différenciation se manifeste surtout dans trois situations-types: pour les petits lotissements agricoles, comme les hameaux et les localités isolées, pour les territoires en voie de dépeuplement où les constructions sont traditionnellement dispersées et pour les sites construits comprenant des ouvrages dignes d'être protégés. Ici, l'ordonnance sur l'aménagement du territoire prévoira une ouverture contrôlée, tout en délimitant clairement ce que la loi autorise.

Les modifications apportées au niveau de l'ordonnance ne portent pas préjudice à la révision de la loi sur l'aménagement du territoire. Au contraire, la révision de la loi sert à améliorer la solution du problème à long terme. La révision légale portera notamment sur les objets suivants: préciser les types de zones d'utilisation de droit fédéral, déterminer les droits et les obligations des propriétaires en ce qui concerne l'équipement des terrains à bâtir, encourager la construction des terrains à bâtir inutilisés, et régler les voies de recours.

**3 Partie spéciale:
 Commentaire des dispositions légales**

**31 Arrêté fédéral concernant un délai d'interdiction de
 vente des immeubles non agricoles**

Article premier Principe

Cet article énonce le principe et définit les notions de l'aliénation, de l'acquisition et de l'immeuble non agricole.

Le 1^{er} alinéa correspond à la proposition de la Commission du Conseil national qui fixe comme ici la durée de l'interdiction

à cinq ans. Le Tribunal fédéral a jugé que les zones de planification définies par le droit cantonal et entraînant des effets semblables à ceux du délai d'interdiction sont compatibles avec la garantie de la propriété (Pra. 78 1989 no 102). La définition de l'aliénation (1^{er} al.) a un contenu identique à celui proposé par la Commission du Conseil national: est une aliénation tout acte juridique conclu librement (contrat), tendant au transfert de la propriété foncière, comme aussi tout autre acte juridique conclu librement qui équivaut économiquement à un tel contrat; le projet cite quelques exemples de tels actes. Concernant l'acquisition de participations à une personne morale dont la fortune comporte des immeubles, le projet s'appuie sur celui de la loi fédérale sur le droit foncier rural (FF 1988 III 889, 1046). Est aussi un immeuble la participation majoritaire à une personne morale dont les actifs consistent pour plus de la moitié en immeubles. Cette solution correspond en outre à celle de l'AF antérieur à la loi fédérale du 16 décembre 1983 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE; RS 211.412.41). La réglementation en vigueur prévue par cette loi est trop différenciée pour une mesure temporaire, qui, de surcroît, doit entrer en vigueur immédiatement. La modification du 4 octobre 1985 de la loi fédérale sur le registre des bateaux a retenu également une solution tendant à des résultats comparables. On sait que les bateaux immatriculés dans le registre des bateaux sont assimilés à des immeubles en ce qui concerne les opérations juridiques dont ils font l'objet. On a cependant repris de la LFAIE la règle en vertu de laquelle les immeubles sont estimés à leur valeur réelle, s'agissant de déterminer si les conditions légales sont remplies. Il n'est ainsi pas nécessaire de partir de la simple valeur d'acquisition ou de la valeur retenue en droit fiscal. En principe, le Conseil fédéral propose la même méthode de calcul dans le projet d'arrêté fédéral concernant des dispositions en matière de placement pour les institutions de prévoyance professionnelle et pour les institutions d'assurance. Cet arrêté précise la notion de la valeur effective. La "participation majoritaire" est en règle générale définie comme une participation au capital supérieure à 50 pour cent et comprend la possession des droits de vote dans la même

proportion. Dans des situations particulières (par ex. actions à droit de vote privilégié), une participation peut être considérée déjà comme majoritaire avec un pourcentage inférieur.

Pour définir la notion du transfert de la propriété (3^e al.), on est d'abord parti de l'article 656 du code civil (CC; RS 210); en principe, le transfert doit être inscrit au registre foncier. Ensuite, pour les transferts économiques comme l'acquisition d'une participation majoritaire à une personne morale dont les actifs sont principalement constitués par des immeubles, de même que pour la constitution et la cession d'un droit d'emption, on est parti du pouvoir effectif de disposer.

Au 4^e alinéa, on a harmonisé le champ d'application avec celui du délai d'interdiction pour les immeubles agricoles. Selon l'article 218, 2^e alinéa, du code des obligations, les terrains à bâtir ne sont pas visés. Ils le seront en conséquence par le délai d'interdiction dont il est question ici. La jurisprudence a défini de manière suffisamment précise la notion de terrain à bâtir: il y a terrain à bâtir lorsque le terrain peut être bâti "immédiatement". Par ailleurs le champ d'application de cet arrêté fédéral se recouvre avec celui de l'arrêté concernant la charge maximale en matière d'engagement des immeubles non agricoles.

Article 2 Exceptions au champ d'application

Cette disposition énumère les actes d'aliénation auxquels le délai d'interdiction ne s'applique pas.

Sont exceptés de la réglementation du délai d'interdiction les actes d'aliénation qui ne peuvent comporter aucun dessein de spéculation en raison des personnes concernées ou de la nature de l'acte. Cela concerne d'abord toutes les aliénations motivées par le droit successoral ou le droit de la famille (succession, partage successoral, aliénation au conjoint ou à un descendant). En outre, pour éviter un double contrôle, le délai d'interdiction ne s'appliquera pas lorsque l'acte d'aliénation

aura été réalisé avec le concours de l'autorité. Ainsi, en cas de réalisation forcée, y compris la vente de gré à gré par l'office des poursuites ou des faillites, d'expropriation, y compris la vente sous menace d'expropriation, de remembrement des terrains à bâtir et d'aliénation à la suite de fusion, de partition ou de dissolution totale ou partielle d'une institution de prévoyance professionnelle. En outre, l'acquisition d'une superficie complémentaire, qui n'agrandit l'immeuble que de peu, et l'acquisition d'une part complémentaire minime de copropriété ou de propriété par étages ne seront pas soumises au délai d'interdiction. Il appartient au conservateur du registre foncier d'examiner lui-même ces motifs d'aliénation en tenant compte des personnes concernées, des clauses du contrat ou d'autres actes authentiques; il n'y a pas lieu de faire intervenir à ce propos l'autorité compétente en matière d'autorisation. Ainsi la procédure sera-t-elle considérablement simplifiée.

En outre, le délai d'interdiction ne s'appliquera pas non plus lorsque le juge ordonne la modification des rapports de propriété au registre foncier (2^e al.; art. 975 CC) ou qu'un autre acte législatif de la Confédération prévoit une réglementation spéciale (cf. art. 8, 1^{er} al., let. d, LFAIE; RS 211.412.41 et art. 11, 1^{er} al., let. e, OFAIE; RS 211.412.411).

Article 3 Calcul du délai

En ce qui concerne le calcul du délai d'interdiction, on applique les mêmes principes qu'en matière de délai d'interdiction pour les immeubles agricoles (art. 218 CO). Sont déterminants la date de l'acquisition (art. 656 et 714 à 717 CC) et la date de la conclusion de l'acte d'aliénation (1^{er} et 2^e al.). Si plus de cinq ans séparent ces deux dates, il n'y a plus d'interdiction. Un nouveau délai commence à courir en principe à chaque acquisition, indépendamment du fait de savoir si, lors de l'aliénation, le délai devait être observé ou non (3^e al.).

Aucun nouveau délai ne commence toutefois à courir lorsque l'immeuble est acquis par succession (art. 560 CC). Comme il s'agit d'une succession universelle, l'acquéreur entre ici dans les droits et les obligations de l'ancien propriétaire (ATF 110 II 209, sur le délai d'interdiction des immeubles agricoles). Il se justifie d'appliquer la même réglementation à l'égard de la succession universelle en cas de constitution ou de dissolution du régime matrimonial de la communauté de biens. En outre, aucun nouveau délai ne doit commencer à courir lorsque le propriétaire acquiert une surface de peu d'importance ou qu'un copropriétaire ou un propriétaire d'étage acquiert une part complémentaire minime.

Article 4 Autorisation d'aliénation anticipée

Un délai d'interdiction de cinq ans serait exagéré si l'on ne pouvait autoriser d'aliénation anticipée dans certains cas. Il ne pourrait en être autrement que si l'on prévoyait un court délai d'interdiction de un à deux ans. La détermination des motifs permettant d'accorder une autorisation d'aliénation anticipée a dès lors une importance particulière. Il faut remarquer à cet égard le rapport étroit qui existe entre la durée du délai d'interdiction et la spécification des actes d'aliénation pour lesquels le délai d'interdiction n'est pas applicable (2^e al.). D'une part, plus le délai d'interdiction est court, plus la réglementation des motifs peut être restrictive. D'autre part, il est superflu de prévoir un motif d'autorisation lorsque le cas d'aliénation correspondant n'est pas touché par le délai d'interdiction. Ainsi peut-on renoncer au motif d'autorisation que constitue le partage successoral puisque le délai d'interdiction n'est pas applicable en cas d'aliénation à la suite d'un partage successoral.

Vu l'importance de la liste des cas d'aliénation auxquels le délai d'interdiction n'est pas applicable, il n'est pas nécessaire de multiplier les conditions à remplir pour l'autorisation d'aliénation anticipée. Comme l'arrêté fédéral entrera immédiatement en vigueur et sera temporaire, les conditions

doivent être clairement décrites et fixées exhaustivement. Il ne faut pas laisser à la pratique des autorités cantonales compétentes le soin de concrétiser les conditions et de définir les notions imprécises. C'est pourquoi on a proposé une liste exhaustive des exceptions.

Comme motifs d'exceptions, entrent d'abord en considération ceux pour lesquels - tout comme pour les cas d'aliénation prévus à l'article 2 - un dessein de spéculation peut être en principe exclu. Ce sera le cas lorsque l'immeuble est aliéné sans bénéfice (1^{er} al., let. a); ce sera aussi le cas lorsque la personne revend un immeuble qu'elle utilisait pour son usage propre (1^{er} al., let. b).

En outre, le délai d'interdiction ne peut avoir d'effets allant à fin contraire de la production de locaux d'habitation ou à usage commercial. Les entrepreneurs, les artisans et les architectes qui acquièrent des terrains à bâtir devront obtenir l'autorisation d'aliénation anticipée s'ils prennent part à la confection des plans, à l'équipement ou à la construction de l'ouvrage de manière décisive par des prestations de travail ou la fourniture de matériaux (1^{er} al., let. c).

Article 5 Violation du délai d'interdiction

La violation des dispositions sur le délai d'interdiction ne peut rester sans conséquence. Le Conseil fédéral propose, comme l'avait déjà fait la Commission du Conseil national, de sanctionner cette violation par la nullité de l'acte. Il en va déjà de même en matière d'interdiction de revente des immeubles agricoles. La loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger prévoit également cette conséquence.

Lorsque l'acte obligatoire n'est pas valable parce que le délai d'interdiction est applicable et que sa réduction n'a pas été autorisée, le conservateur du registre foncier rejette la réquisition. Il reconnaîtra aisément si, dans un cas donné, le délai d'interdiction est applicable ou non en se fondant sur

l'acte dont l'inscription est requise (cf. commentaire ad art. 2). Dans la plupart des cas, il n'y a aucun doute à ce sujet. Il est donc superflu de prévoir que le conservateur du registre foncier renvoie l'acquéreur à l'autorité compétente en matière d'autorisation pour qu'elle statue sur l'application du délai d'interdiction ou l'octroi d'une autorisation exceptionnelle. Les dispositions sur le délai d'interdiction ne sont, de ce point de vue, pas comparables avec celles de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger. Là, il est parfois difficile de savoir si la loi est applicable. Dans le cas présent, comme l'exécution des dispositions sur le délai d'interdiction doit être simple et rapide, il faut donner la préférence à une réglementation claire, en vertu de laquelle le conservateur du registre foncier rejettera la réquisition si les dispositions sur le délai d'interdiction sont applicables et si l'autorisation d'aliénation anticipée fait défaut.

Article 6 Recours

Si le conservateur du registre foncier rejette l'inscription d'un acte d'aliénation parce qu'il tient le délai d'interdiction pour applicable et que l'autorisation d'aliénation anticipée fait défaut, sa décision pourra faire l'objet du recours en matière de registre foncier (1^{er} al.). Il en va de même pour les immeubles agricoles.

La décision de l'autorité compétente en matière d'autorisation pourra aussi être déférée devant une autorité de recours cantonale (art. 4). Les cantons sont libres de prévoir une voie de recours à une ou plusieurs instances. Comme dans d'autres domaines du droit foncier, il faut prévoir un délai de recours uniforme de droit fédéral. Un recours de droit administratif pourra être interjeté devant le Tribunal fédéral contre la décision de l'autorité cantonale de recours (3^e al.). Il en va de même pour les immeubles agricoles; cela résulte en outre des articles 97 et suivants de la loi fédérale d'organisation judiciaire (OJ; RS 173.110).

Article 7 Exécution

L'exécution est l'affaire des cantons. Ce sont les conservateurs du registre foncier qui seront chargés en premier lieu d'appliquer le présent arrêté. En outre, les cantons devront désigner au moins une autorité compétente en matière d'autorisation et au moins une autorité de recours (art. 6, 2^e al.).

Article 8 Dispositions transitoires

Comme la date de la conclusion du contrat d'aliénation et celle de la réquisition tendant au transfert de la propriété au registre foncier (art. 656, 1^{er}, 657, 1^{er} al., 972 CC) peuvent ne pas coïncider, des dispositions transitoires spéciales sont nécessaires. A ce sujet, l'arrêté fédéral ne déploiera en principe aucun effet rétroactif proprement dit, en ce sens que les aliénations pourraient être soumises après coup à autorisation. Cela signifie que les contrats d'aliénation, indépendamment de la date de leur conclusion, ne seront pas soumis au délai d'interdiction lorsque l'inscription au registre foncier aura été requise avant l'entrée en vigueur de la présente mesure (let. a).

En outre, il existe dans quelques cantons une pratique largement répandue selon laquelle les contrats d'aliénation sont affectés de conditions déterminées (par ex. obtention d'un permis de construire, achèvement de l'ouvrage, constatation qu'il n'y a plus d'objection en matière d'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger). La réquisition d'inscription de tels contrats ne peut être présentée à l'office du registre foncier qu'une fois les conditions remplies. Cela dure parfois plus d'une année. Il serait choquant que de tels contrats, dont l'inscription ne peut pour ces motifs être requise au registre foncier avant l'entrée en

vigueur de la présente réglementation, deviennent nuls ultérieurement. Lorsqu'elles ont conclu leur contrat, les parties n'avaient pas à tenir compte de l'entrée en vigueur ultérieure de cette mesure. Il se justifie par conséquent de fixer un jour de référence jusqu'auquel les contrats pourront être conclus sans tomber sous le coup de l'arrêté (let. b). La date du jour de référence doit cependant être choisie de manière que des actes à caractère spéculatif ne puissent encore être conclus juste avant l'entrée en vigueur de la réglementation.

La question de savoir quel droit est applicable ne doit pas être confondue avec celle du calcul du délai d'interdiction. Les dispositions de l'article 3 sont applicables au calcul des délais. La date d'acquisition, à partir de laquelle le délai d'interdiction commence à courir, peut ici précéder l'entrée en vigueur de l'arrêté. Selon la doctrine dominante, il n'y a pas là d'effet rétroactif illicite.

Article 9 Dispositions finales

Pour le commentaire sur l'entrée en vigueur (1^{er} al.), nous renvoyons au chiffre 72, pour celui sur la limitation des mesures dans le temps, au chiffre 221. Le délai d'interdiction comme la charge maximale en matière d'engagement des immeubles non agricoles sont des mesures urgentes qui ne devront durer que le temps nécessaire. En conséquence, il incombera au Conseil fédéral de les abroger au besoin avant leur échéance. Ce sera le cas si ces mesures urgentes peuvent être remplacées par les mesures à moyen et long termes envisagées ou si la situation sur le marché immobilier s'est pour l'essentiel stabilisée durablement.

Article premier Principe

La réglementation de la charge maximale en matière d'engagement des immeubles non agricoles (1^{er} al.) poursuit en principe les mêmes buts que celle concernant le délai d'interdiction. Elle vise en premier lieu à juguler la spéculation à court terme. Celui qui ne doit pas mettre en jeu ses propres ressources est davantage tenté de prendre de grands risques dans des opérations spéculatives. En outre, il convient aussi de tempérer la demande. Celui qui veut acquérir un immeuble devrait disposer d'un minimum de moyens propres.

Il existe depuis longtemps une charge maximale en matière d'engagement des immeubles agricoles (art. 84 de la loi fédérale sur le désendettement de domaines agricoles, LDDA; RS 211.412.12; en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1947). Comme, dans son principe, elle a fait ses preuves, elle a été reprise dans le projet de loi fédérale sur le droit foncier rural (FF 1988 III 889 ss). Certes, il ne faut pas méconnaître qu'une charge maximale peut aussi présenter des désavantages. C'est ainsi qu'elle ne s'applique qu'aux opérations de crédit garanties par un droit de gage immobilier; les crédits en blanc et les crédits garantis par cautionnement ne sont pas touchés par cette mesure. Ce désavantage existe cependant aussi en cas de charge maximale pour les immeubles agricoles. Un autre désavantage pourrait résider dans le fait que l'accès à la propriété de locaux d'habitation et à usage commercial est encore compliqué pour les personnes peu fortunées. Pour éviter cet effet secondaire indésirable, les droits de gage pour les prêts que la Confédération ou un canton accorde ou cautionne en vertu de la législation encourageant la construction de logements et l'accession à la propriété de logements ou sur le développement de l'économie sont exclus du champ d'application de la charge

maximale (art. 3, 3^e al.). Par ailleurs, la limite maximale de la charge en cas d'usage propre de la propriété est fixée plus haut que la limite générale (art. 5).

Les dispositions sur la charge maximale s'appliquent aux immeubles non agricoles et aux terrains à bâtir (2^e al.). Le champ d'application de la mesure est ainsi harmonisé avec celui de la loi fédérale sur le désendettement de domaines agricoles, c'est-à-dire avec celui de la charge maximale pour les immeubles agricoles. Les terrains à bâtir, c'est-à-dire les terrains pour lesquels il peut être requis une autorisation d'ériger des constructions non agricoles, ne sont plus régis, selon la pratique récente, par les dispositions sur la charge maximale pour les immeubles agricoles.

Les droits de gage déjà inscrits ne sont pas touchés par la présente réglementation; ne sont concernés que les droits de gage constitués ou augmentés après l'entrée en vigueur de l'arrêté.

Article 2 Durée d'application

La limitation de la charge maximale, tout comme le délai d'interdiction, est temporaire, c'est-à-dire qu'elle devient caduque à l'échéance d'une certaine durée à compter de l'acquisition de la propriété ou de la constitution d'un droit de gage. Elle se distingue par là de la charge maximale pour les immeubles agricoles qui n'est pas soumise à un délai. La limitation dans le temps se justifie par le fait qu'on part de la valeur vénale - à la différence des immeubles agricoles pour lesquels la valeur de rendement est déterminante. La valeur vénale est fonction de la situation du marché; or, on aboutirait à des résultats choquants si, pour un immeuble acquis depuis des décennies, on continuait à calculer la charge maximale en fonction du prix d'acquisition de l'époque. La durée de la charge maximale correspond à celle du délai d'interdiction. Afin qu'en cas d'acquisition d'un immeuble, les dispositions sur la charge maximale ne puissent être tournées par le fait

que l'aliénateur constituerait directement un titre du propriétaire immédiatement avant l'aliénation pour le transférer ensuite à l'acquéreur, il faut que les dispositions sur la charge maximale s'appliquent pendant une durée déterminée après la constitution ou l'augmentation d'un droit de gage. Cette durée ne doit pas nécessairement se recouper avec celle qui est applicable pour l'acquisition de l'immeuble; elle est fixée à deux ans. La conséquence en est que le propriétaire sera lié en principe par les dispositions sur la charge maximale pendant les cinq ans qui suivront l'acquisition, puis, à chaque fois, pendant les deux ans qui suivront la dernière constitution ou augmentation d'un droit de gage (1^{er} al.).

Comme pour le délai d'interdiction, il est des cas où un nouveau délai ne commence pas à courir pour la charge maximale à chaque nouvelle acquisition ou à chaque constitution d'un droit de gage (2^e al.). Ainsi, par exemple, les transferts opérés au sein de la famille, souvent gratuitement ou sous imputation de droits successoraux ou relevant des régimes matrimoniaux, ou les transferts n'étendant la propriété que de manière insignifiante ne peuvent pas servir de point de départ à de nouveaux délais. Il en va de même des droits de gage qui existent de par la loi.

Article 3 Exceptions

Le champ d'application des dispositions sur la charge maximale n'est pas seulement déterminé dans le temps mais aussi matériellement. Comme pour les immeubles agricoles, les droits de gage immobilier qui garantissent certaines créances déterminées par la loi doivent être exceptés de l'application des dispositions sur la charge maximale (1^{er} al.). Il s'agit des prêts que la Confédération ou les cantons accordent ou cautionnent en vertu de la législation sur le développement de l'économie ou encourageant la construction de logements ou l'accession à la propriété de logements. Une charge maximale viendrait contrarier ces mesures d'encouragement ou d'entraide. Par ailleurs, le fait que l'autorité examine les opérations garantit suffi-

samment qu'aucune opération en matière d'acquisition ou de gage n'a été conclue dans un dessein de spéculation.

Si un assuré a reçu de son institution de prévoyance professionnelle un prêt garanti par un droit de gage dans la mesure des droits qui lui sont crédités (contributions de l'employeur et de l'employé) pour acquérir la propriété de son logement, les dispositions sur la charge maximale ne s'appliquent pas (2^e al.). Sur le plan économique, le débiteur de la somme garantie par le gage doit être traité ici comme s'il disposait de moyens propres.

Article 4 Charge maximale en général

Comme on ne dispose pour les immeubles non agricoles d'aucune valeur de rendement estimée selon des normes uniformes, il y a lieu de se baser sur la valeur vénale. La valeur vénale est ici le prix d'acquisition indiqué dans l'acte authentique documentant le transfert. L'acquéreur qui doit financer l'acquisition de son immeuble en recourant en grande partie à des tiers n'aura ainsi plus aucun intérêt à payer un "dessous-de-table", puisque celui-ci ne serait pas pris en considération pour le calcul de la charge maximale.

Il faut une réglementation spéciale pour fixer la valeur vénale lorsqu'un immeuble est construit, que des constructions existantes sont transformées ou que le contrat d'aliénation n'indique aucun prix déterminé; ce dernier cas se présente lorsqu'un immeuble est donné ou qu'il est transféré à titre d'avancement d'hoirie (2^e al., 2^e phrase, et 3^e al.).

La charge maximale est fixée aux quatre cinquièmes de la valeur vénale. Cela correspond à une pratique largement répandue des banques et des caisses d'épargne spécifiquement actives dans les opérations hypothécaires et les dépôts d'épargne. Il est fait abstraction de la possibilité de dépasser la charge maximale sous certaines conditions avec l'autorisation de l'autorité. Le délai de limitation de la charge maximale, l'énumération

des exceptions et l'augmentation par paliers de la charge maximale en fonction de l'utilisation rendent en effet inutile une telle disposition.

Article 5 Usage propre de la propriété

Pour que les personnes ne possédant que de modestes capitaux ne soient pas exclues de l'acquisition en vue d'un usage propre de la propriété (propriété de locaux d'habitation ou à usage commercial), la charge maximale est portée dans ce cas à neuf dixièmes. Comme usage propre de la propriété, on comprend aussi la propriété foncière d'une société coopérative de construction de logements qui met des locaux d'habitation à la disposition de ses membres.

Article 6 Inobservation des dispositions sur la charge maximale

La violation des dispositions sur la charge maximale ne peut pas rester sans sanction. A ce titre on trouve en premier lieu - puisqu'il s'agit d'une institution de droit civil - la nullité. Toutefois, la constitution du droit de gage ne doit pas être nulle absolument mais seulement dans la mesure où la charge maximale est dépassée. Il s'agit d'une nullité dite partielle (1^{er} al.). Il serait en effet exagéré de frapper de nullité le gage entier.

Pour ces motifs, le conservateur du registre foncier rejette la réquisition tendant à la constitution d'un droit de gage dans la mesure où celui-ci dépasse la charge maximale et inscrit le droit de gage pour le montant licite (2^e al.).

Si les parties entendent renoncer à tout le contrat de gage en raison de sa nullité partielle, rien ne s'oppose au retrait de la réquisition tendant à la constitution de ce droit de gage. Cette solution correspond à celle figurant à l'article 20, 2^e

alinéa, du code des obligations en matière de nullité partielle.

Ainsi la tâche d'examiner si les dispositions sur la charge maximale sont respectées incombe-t-elle exclusivement au conservateur du registre foncier. Celui-ci, conformément aux principes appliqués à la tenue du registre foncier, ne se fonde, pour une inscription au registre, que sur les actes produits avec la réquisition. Les articles 3, 3^e alinéa, et 5, 2^e alinéa, citent par conséquent les actes propres à apporter la preuve d'un certain fait ou de l'utilisation de l'immeuble.

Article 7 Recours

Le conservateur du registre foncier est seul chargé d'exécuter la réglementation. Comme il n'est pas prévu d'autorisation exceptionnelle pour le dépassement de la charge maximale, point n'est besoin de prévoir une autorité spécialement compétente en matière d'autorisation, ni de recours contre les décisions d'une telle autorité. La protection est garantie de manière appropriée par le recours en matière de registre foncier (art. 102 à 104 de l'Ordonnance du 22 février 1910 sur le registre foncier; RS 211.432.1). L'Ordonnance sur le registre foncier a été révisée récemment (modification du 18 novembre 1987, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1988; RO 1987 1600, 1988 876); parmi les modifications intervenues à cette occasion, les dispositions sur le recours en matière de registre foncier ont été adaptées aux principes généraux de la procédure administrative. Il est dès lors superflu que les cantons instituent de nouvelles autorités pour exécuter la mesure de la charge maximale; cet avantage a d'autant plus de poids qu'il s'agit d'une réglementation temporaire.

Article 8 Exécution

Cette disposition correspond à la disposition sur l'exécution de l'arrêté fédéral concernant le délai d'interdiction de revente des immeubles non agricoles.

Article 9 Dispositions finales

Cet article correspond aux dispositions finales de l'arrêté fédéral concernant le délai d'interdiction de revente des immeubles non agricoles. Pour le commentaire sur l'entrée en vigueur nous renvoyons au chiffre 72, pour celui sur la limitation de la mesure dans le temps, au chiffre 221.

33 Arrêté fédéral concernant des dispositions en matière de placement pour les institutions de prévoyance professionnelle et pour les institutions d'assurance

Article premier Principe

L'arrêté fédéral doit régler le placement des investisseurs institutionnels en immeubles de même qu'en actions ou en titres similaires. Le 1^{er} alinéa énonce ce principe. Le 2^e alinéa définit ce qu'il faut entendre par investisseurs institutionnels. Sont compris sous cette dénomination toutes les institutions de prévoyance professionnelle, indépendamment du fait qu'elles soient enregistrées conformément à l'article 48 LPP ou non et indépendamment du domaine dans lequel elles exercent leur activité. L'arrêté fédéral s'applique aussi aux fondations qui gèrent les fonds du pilier 3a (prévoyance liée). En outre il régit toutes les institutions d'assurance sur la vie, même celles qui ne sont soumises ni à la surveillance de la Confédération en matière d'assurance ni à celle des cantons, si tant est qu'elle existe. Il couvre ainsi toutes les institutions qui perçoivent systématiquement de grandes quantités de cotisations

qu'elles doivent accumuler selon le système de la capitalisation pour les placer ensuite à long terme.

Le 3^e alinéa précise quels sont les placements immobiliers qui font l'objet de la réglementation. Une nouveauté réside dans le fait que des immeubles à l'étranger pourront aussi être acquis. Cette ouverture permettra de pondérer la limitation des placements immobiliers en Suisse. La liste dressée aux lettres a) à e) constitue une solution pragmatique, choisie en fonction du but visé par la réglementation, où des éléments juridiques afférents à la définition de l'immeuble selon le CC voisinent avec des notions de nature économique. Ce mélange s'est révélé nécessaire pour maintenir la systématique des limites des placements conformément au droit actuel (avant tout selon l'OPP 2) en même temps que pour éviter le plus possible que la réglementation ne soit tournée.

Une définition plus précise des actions et des titres similaires est superflue, du moment qu'à cet égard on ne s'écarte pas des définitions du droit en vigueur.

Article 2 Placements immobiliers admis

Pour les institutions de prévoyance professionnelle il existe des limites maximales pour la part en immeubles de leur fortune totale (art. 54 ss OPP 2). Le 1^{er} alinéa répète ce principe. Pour les institutions d'assurance sur la vie, l'unité de grandeur totale déterminante sur laquelle se calcule la part maximale en immeubles n'est pas la fortune totale mais le débit du fonds de sûreté. Le 2^e alinéa prévoit ce qui se passe lorsqu'un investisseur institutionnel a déjà placé en immeubles, au moment de l'entrée en vigueur de l'arrêté, une part de sa fortune supérieure à ce que le nouveau droit permet: ces investisseurs ne seront pas contraints de vendre leurs immeubles. Mais ils ne pourront plus effectuer de placements immobiliers tant que leur part en immeubles sera supérieure aux limites maximales admises. Cette limite pourra être atteinte à brève échéance grâce à la croissance relativement rapide et forte de la fortune.

Article 3 Limites des placements

Une autre nouveauté réside dans le fait que les placements immobiliers en Suisse ne peuvent se monter qu'à 25 pour cent de la fortune ou du débit du fonds de sûreté. Cela représente, avec les dispositions sur la base de calcul prévues à l'article 5, le point fort de l'arrêté. Ainsi, pour les institutions de prévoyance professionnelle, la part est réduite de moitié et, pour les institutions d'assurance sur la vie, elle est aussi réduite, quoique moins sensiblement, par rapport aux directives actuelles qui permettent de la porter jusqu'au tiers du débit du fonds de sûreté. Cette réglementation est de nature à entraîner une certaine réduction de la demande et à freiner la "collectivisation" ou l'"anonymat" indésirables de la propriété foncière. Si l'on considère les placements immobiliers effectifs, on pourrait avoir l'impression que cette limite confirme simplement dans les textes la situation actuelle car les institutions de prévoyance n'utilisent qu'exceptionnellement les anciennes limites maximales. Il en va de même pour les institutions d'assurance sur la vie. Toutefois, la réduction de la part admise (sans nouvelle base de calcul) obligera quelques investisseurs à ne plus opérer pendant quelque temps de placements immobiliers, si ce n'est dans une faible mesure.

La limite globale prévue à l'article 4, lettre a, se trouve simultanément en étroite liaison avec les dispositions sur l'évaluation des immeubles. Les valeurs comptables souvent utilisées aujourd'hui, qui forment la base des données statistiques pour le calcul de la part en immeubles, ne sont à vrai dire que peu significatives quant à la valeur réelle des immeubles. Il y a lieu de supposer que la valeur de ceux-ci est régulièrement et nettement supérieure à leur valeur comptable. Selon le droit en vigueur, il était par exemple licite de porter les immeubles au bilan pour leur prix d'achat (art. 48, 2^e al., OPP 2; art. 16, 6^e al., OS). Ainsi pouvaient être constituées d'importantes réserves latentes. Cette situation n'est pas satisfaisante du point de vue de la politique foncière.

re et du régime de propriété car il devient pratiquement impossible de contrôler si les limites maximales sont respectées pour les immeubles. En outre, l'égalité de traitement des investisseurs touchés par l'arrêté postule aussi l'égalité des bases de calcul des limites maximales. Alors que les institutions soumises à la LPP dressent le plus souvent leur bilan en vertu du principe de la valeur la plus basse, c'est la valeur d'estimation, en règle générale plus élevée, qui est déterminante aujourd'hui déjà pour les institutions d'assurance sur la vie. Il se justifie aussi du point de vue des assurés d'améliorer la transparence des dispositions sur l'estimation des biens. Pour cette raison, des dispositions spéciales sur les règles d'estimation sont en outre proposées pour les immeubles (cf. commentaire ad art. 5).

Pour compenser la limitation générale des placements immobiliers en Suisse, les dispositions en matière de placement sont atténuées dans d'autres domaines: ainsi, en règle générale, il sera permis à l'avenir d'opérer des placements immobiliers à l'étranger. L'acquisition d'immeubles à l'étranger présuppose bien entendu des connaissances sur les conditions locales du marché et sur les possibilités de rendement qui ne sont pas disponibles sans autre. En outre, dans la phase initiale, il faudra réunir les expériences faites en matière de réalisation des avoirs (transfert des moyens) et d'autres problèmes analogues. Le Conseil fédéral estime par conséquent juste de limiter ce poste à un maximum de cinq pour cent. Pour ne pas entraver inutilement la production en matière de construction de logements, la limite pour les immeubles en Suisse peut être dépassée lorsqu'il s'agit de logements à loyers avantageux contrôlés par l'Etat. Pour les actions et les titres similaires à l'étranger, une ouverture supplémentaire paraît possible sans que les éléments de la fortune qui ont fait l'objet de placements n'encourent par là de risques exagérés. La limite maximale actuelle pour les institutions de prévoyance professionnelle est située à 10 pour cent (art. 54, let. g, OPP 2). Elle se montera désormais - pour tous les investisseurs institutionnels - à 25 pour cent. Sont admises toutes les actions traitées en bourse (titres cotés, avant-bourse, après bourse).

Article 4 Limites globales

La répartition des risques postule de soumettre à une limite, en plus de la limite de chaque catégorie de placements (actions, obligations, etc.), des ensembles de placements déterminés (par ex. des valeurs réelles). La modification des limites des catégories de placements implique une adaptation de ces limites globales. Vu les plus grandes possibilités de placement dans le domaine des actions et des placements à l'étranger, les limites globales correspondantes sont augmentées dans une mesure appropriée compte tenu des risques.

Article 5 Base de calcul

Il résulte des recherches faites par l'Office fédéral de la justice que les immeubles des diverses institutions sont évalués diversement. Certains investisseurs institutionnels évaluent les immeubles aujourd'hui déjà à leur valeur effective et constituent certaines réserves au passif. Ce système d'évaluation, qui est en principe celui prescrit aujourd'hui pour les institutions d'assurance sur la vie, convainc par sa transparence et s'appliquera à l'avenir à tous les investisseurs institutionnels (1^{er} al.). Cela ne remet pas en question la sécurité financière de l'institution de prévoyance puisque la constitution de réserves n'en est pas exclue pour autant.

La nouvelle évaluation rend possible un véritable contrôle visant à vérifier dans quelle mesure les limites maximales prescrites pour des raisons de politique de la propriété et de technique des assurances sont respectées. Le Conseil fédéral ne voudrait cependant pas aller si loin ni modifier d'une manière générale les prescriptions relatives à l'estimation. Les investisseurs concernés seront en outre toujours libres, à côté de la nouvelle méthode de calcul qui ne sert qu'à juger si les limites des placements immobiliers sont respectées, de dresser leur bilan par la méthode en vigueur pour les autres besoins.

L'ordonnance du Conseil fédéral expliquera dans le détail ce qu'il faut entendre par "valeur effective" d'un immeuble. La valeur de rendement de l'immeuble et sa valeur réelle (prix du sol plus valeur des bâtiments) en constitueront le point de départ. Ces deux grandeurs utilisées dans un calcul mixte conduiront à la valeur effective au sens du 2^e alinéa.

Article 6 Dépassement des limites

Il peut arriver, en particulier pour les institutions assez petites, que celles-ci dépassent les limites maximales par l'achat d'un seul immeuble. Il est aussi concevable que, indépendamment de l'acquisition ou de l'aliénation d'éléments de fortune déterminés, par exemple à cause d'une augmentation de la valeur de l'immeuble (surtout en liaison avec un effondrement simultané du cours des actions), la répartition des quotas soit modifiée. Le dépassement doit alors être permis dans la mesure où il se justifie dans le sens mentionné et si l'inobservation des limites maximales n'est que passagère (1^{er} al.). Pour les investisseurs auxquels les dispositions de l'OPP 2 s'appliquent, seul le délai d'adaptation change (art. 60, 2^e al., OPP 2): il est ramené de cinq à trois ans. Cet article est plus particulièrement important pour tous les autres investisseurs. Pour eux, il faut créer la possibilité de dépasser les limites maximales dans des cas spéciaux et justifiés. Pour éviter des abus, les organes de contrôle sont tenus d'indiquer les dépassements dans leurs rapports aux autorités de surveillance. Celles-ci disposent des moyens nécessaires pour exiger le respect des normes. En cas de contraventions inexcusables, l'autorité de surveillance peut par exemple inviter l'institution en défaut à aliéner certaines valeurs de sa fortune dans un délai qu'elle lui impartit (ATF 108 II 352).

Article 7 Contrôle et surveillance

Les mécanismes de contrôle et de surveillance existants sont, en principe, maintenus. Ils doivent cependant être complétés de la manière suivante: les investisseurs qui jusque-là n'étaient soumis à aucune surveillance (sociétés coopératives de prévoyance du personnel non enregistrées et institutions de prévoyance de droit public non enregistrées), mais qui sont régis par l'arrêté fédéral, seront désormais soumis à une surveillance étatique qui contrôlera le respect des limites des placements. L'Office fédéral des assurances sociales est désigné comme autorité de surveillance (1^{er} al.). Un organe de contrôle désigné par l'investisseur examinera le respect des limites maximales et fera rapport à cet office (2^e et 3^e al.). En cas de contravention, ce dernier pourra prendre les dispositions nécessaires pour rétablir l'état légitime.

Article 8 Exécution

La surveillance exercée sur une partie des investisseurs institutionnels régis par le présent arrêté incombe aux cantons. Pour ces investisseurs, les autorités cantonales de surveillance doivent contrôler le respect des limites des placements (1^{er} al.). Les services de la Confédération sont compétents pour les autres institutions de prévoyance et pour les institutions d'assurance sur la vie. Des dispositions d'exécution de droit fédéral sont en particulier nécessaires sur un point: la détermination de la valeur effective d'un immeuble doit s'opérer selon des critères uniformes. Les modalités de cette détermination seront par conséquent spécifiées dans une ordonnance (2^e al.).

Article 9 Dispositions finales

Au contraire des autres arrêtés, le Conseil fédéral, ici, n'a pas la possibilité d'abroger l'arrêté avant son échéance parce que les prescriptions sur l'évaluation ne sauraient être modi-

fiées plusieurs fois à court terme. Pour le commentaire sur l'entrée en vigueur, nous renvoyons au chiffre 72, pour celui sur la limitation de la mesure dans le temps, au chiffre 221.

4 Conséquences financières et répercussions sur l'état du personnel

41 Conséquences pour la Confédération

Le délai d'interdiction de revente des immeubles non agricoles ainsi que la charge maximale d'engagement de tels immeubles n'entraînent pour la Confédération que des conséquences modérées sur le plan financier et sur l'état du personnel. Les recours prévisibles sur la base de ces deux mesures pourraient surcharger quelque peu le Tribunal fédéral. Les nouvelles dispositions en matière de placement pour les institutions de prévoyance professionnelle et pour les institutions d'assurance pourraient dans une certaine mesure apporter aux organes de surveillance une charge supplémentaire et nécessiter en conséquence un modeste supplément de personnel de un à deux postes.

42 Conséquences pour les cantons et les communes

L'exécution des arrêtés fédéraux concernant le délai d'interdiction de revente des immeubles non agricoles et la charge maximale d'engagement de tels immeubles entraîne un certain supplément de dépenses. Ainsi le conservateur du registre foncier devra-t-il assumer de nouvelles tâches de contrôle. En outre, les cantons devront créer une autorité compétente en matière d'autorisation pour trancher les cas d'aliénation anticipée, ou charger de cette tâche une autorité existante. Dans l'ensemble, l'infrastructure actuelle devrait permettre d'assumer la dépense supplémentaire.

Les trois projets n'ont pas été annoncés dans le programme de la législature 1987 - 1991. Le traitement immédiat des trois arrêtés fédéraux proposés s'impose pourtant en raison du récent développement défavorable du marché foncier. Seuls deux projets ont été annoncés qui sont importants pour les mesures de droit foncier à moyen terme: la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire comme objet des "Grandes lignes" de la seconde moitié de la législature (FF 1988 I 353, ch. 2.22) et une liste des problèmes qui se présentent dans le domaine de la prévoyance professionnelle (élaboration d'une révision légale, FF 1988 I 353, ch. 2.3).

6

Rapports avec le droit européen

Le droit communautaire (art. 222 Traité CEE) contient une réserve générale en faveur des réglementations sur la propriété des Etats membres. Il incombe à ceux-ci d'aménager les droits importants de jouissance en matière de droits réels, notamment dans le domaine foncier. Il existe cependant, fondées sur le droit communautaire, des restrictions à cette compétence liées à l'interdiction générale de discrimination ainsi qu'aux règles sur l'égalité de traitement dans le domaine des libertés économiques fondamentales. En particulier, le droit de libre circulation des travailleurs et le droit de libre établissement interdisent un traitement différent en fonction de la nationalité sur le marché du logement ou par rapport aux moyens de production et de gain. Il faut souligner dans ce contexte que même une égalité de traitement formelle ne saurait satisfaire pleinement aux exigences citées si la réglementation conduit à une discrimination de fait des étrangers.

En considération de cette toile de fond, les arrêtés fédéraux proposés ne créent pas, pour notre droit foncier, d'incompatibilités avec le droit communautaire. Il n'existe pas, en

principe, de discriminations formelles, ou alors dans un sens positif tel que c'est le cas à l'article 2, 2^e alinéa, lettre a, de l'AF sur le délai d'interdiction de revente qui découle de la réglementation actuelle en matière d'acquisition d'immeubles par des étrangers.

En ce qui concerne les dispositions particulières sur la charge maximale, il faut remarquer en relation avec le droit communautaire européen que le programme du marché intérieur contient aussi des mesures d'harmonisation dans le domaine du crédit hypothécaire. Celles-ci doivent également ouvrir, sans discrimination, l'accès des opérations de crédit hypothécaire aux instituts de financement étrangers. Les règles proposées visent avant tout à coordonner sur des points particuliers les compétences en matière d'autorisations et de surveillance. Elles ne prévoient aucune harmonisation sous le rapport des limites de charges sur les immeubles.

Si l'on tient compte de l'arrière-plan communautaire au sujet des dispositions proposées en matière de placement, il faut constater que la réalisation par étapes d'un marché des assurances européen uniforme, différent pour le secteur vie et pour le secteur non-vie, ventilé entre la liberté d'établissement et la liberté de prestation de services, progresse. Comme dans le domaine financier évoqué ci-dessus, viennent également en tête des mesures de coordination en matière d'autorisations et de surveillance. Les dispositions relatives aux placements, telles qu'elles sont proposées, semblent ne devoir soulever aucun problème, dans l'hypothèse d'un marché suisse des assurances élargi par un libre passage, aussi longtemps que la surveillance sur tous les instituts établis interviendra selon des principes de non-discrimination. On a tenu compte de cette exigence dans le domaine de l'assurance à l'article 8, 1^{er} alinéa, lettre b, de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger, où, à cet égard, des principes identiques en matière de placement sont déjà applicables. On peut imaginer que la réglementation proposée en matière de placement soulèverait des problèmes plus épineux si la liberté de prestation de services au-delà des frontières nationales se réalisait sans

obligation d'établissement. Dans ce cas, on ne pourrait exclure d'emblée tout danger de distorsion de la concurrence entre les assureurs domiciliés en Suisse et ceux domiciliés uniquement à l'étranger. Mais comme, vraisemblablement, on ne peut escompter la libération effective des services dans le domaine de l'assurance-vie qu'après l'intégration dans le domaine de l'assurance non-vie et qu'après l'introduction du libre passage, cette question pourra être réexaminée le moment venu dans le contexte général du droit relatif au régime du sol, aux étrangers et à l'assurance; il n'est donc pas nécessaire d'y répondre maintenant de manière concluante.

En résumé, on peut constater que les trois arrêtés proposés ne créent pas d'incompatibilité avec le droit communautaire en vigueur et en projet. Ils ne soulèvent pas non plus de problèmes par rapport aux autres sources du droit européen (AELE, ALE, CEDH, y compris les protocoles complémentaires).

7 Bases juridiques

71 Constitutionnalité

La question de la constitutionnalité des mesures proposées n'est pas facile à résoudre. On s'accorde à dire que les mesures proposées ne peuvent pas être fondées sur une compétence matérielle spéciale de la Confédération. Comme les mesures ne se rangent pas au nombre des domaines traditionnels de l'aménagement du territoire (art. 22^{quater} cst.), de la police économique (art. 31^{bis}, 2^e al., cst.) et de la surveillance des assurances (art. 34, 2^e al., cst.), ni ne tombent sous l'encouragement à la prévoyance personnelle ou sous la propriété au sens de l'article 34^{quater}, 6^e alinéa, et de l'article 34^{se-xies}, 1^{er} alinéa, de la constitution, ces articles ne peuvent être pris comme bases constitutionnelles. Est en revanche controversée la question de savoir si la compétence de la Confédération en matière de droit civil, fondée sur l'article 64 de la constitution, donne une base suffisante. Cela dépend à

son tour et de façon décisive de la signification que l'on donne à la notion de "droit civil".

La doctrine et la pratique se sont de tout temps efforcées d'éclaircir cette question et de distinguer entre le droit privé et le droit public sans avoir jamais vu de résultats unanimement reconnus et confirmés. Le Conseil fédéral lui-même a été confronté à ce problème à plusieurs reprises depuis les années soixante. A ses yeux l'élaboration de critères de jugement était avant tout l'affaire de l'Office fédéral de la justice. La pratique de cet office, que le Conseil fédéral puis les Chambres ont pour l'essentiel faite leur, repose sur une compréhension typologique de l'article 64 de la constitution fédérale (résumée dans JAAC 1982, no 20). Selon cette conception, les normes juridiques peuvent être fondées en particulier sur la compétence en matière de droit privé lorsqu'elles définissent les conditions de l'aménagement autonome du droit privé, qu'elles sont traditionnellement en rapport avec la codification du droit privé et qu'elles poursuivent des objectifs qui relèvent typiquement du droit privé. Sont également considérées comme étant de droit privé les normes qui visent à atténuer des inégalités structurelles entre les parties au contrat (protection de la partie la plus faible). Les domaines matériels qui sont étrangers aux buts du droit civil réclament selon cette conception une base constitutionnelle spéciale. Cependant, les autorités fédérales ont constamment mis l'accent sur le fait que la pratique esquissée ici ne permettait pas de rattacher schématiquement des normes juridiques au droit privé ou au droit public, mais réclamait à chaque fois une approche estimative.

Sur la base de cette pratique, qui s'est développée peu à peu et que les autorités fédérales n'ont à vrai dire pas toujours suivie à la lettre, l'Office fédéral de la justice a conclu, dans une première prise de position du 16 janvier 1989 destinée à la Commission du Conseil national, elle-même saisie d'une initiative parlementaire concernant un délai d'interdiction de revente des immeubles non agricoles, que la constitution actuelle ne contenait pas de base suffisante - ou que la base de

l'article 64 était pour le moins douteuse (document de travail du 27 avril 1989). Le Conseil fédéral a fait siens ces doutes dans sa prise de position sur l'initiative précitée (cf. FF 1989 II 738), tout en chargeant cependant Monsieur Jean-François Aubert, ancien conseiller aux Etats, professeur à l'Université de Neuchâtel, de faire la lumière sur cette question. Le Conseil fédéral a été amené à donner ce mandat notamment par le fait que la Commission du Conseil national chargée d'examiner l'introduction du délai d'interdiction avait admis à la majorité la conformité de cette mesure à la constitution en s'appuyant sur un avis donné en 1963 par Monsieur le Professeur Hans Huber, de Berne.

Dans son avis du 20 juin 1989, le Professeur Aubert reprend la théorie modale soutenue par le Professeur Huber et par d'autres auteurs qui prend en considération les structures juridiques du droit privé et désigne la sanction (conséquence juridique) comme critère décisif de rattachement au droit privé. Selon cette opinion, les normes juridiques entrent par conséquent dans la compétence de la Confédération en matière de droit privé avant tout lorsqu'elles comportent ou pourraient comporter une sanction de droit civil. On ne saurait considérer que l'expert à choisi ce critère d'attribution aussi et surtout pour empêcher que dans des domaines déterminés ni la Confédération (faute de compétence constitutionnelle) ni les cantons (pour cause d'incompatibilité avec la codification de droit privé) ne puissent édicter des normes. Dans le présent contexte, il part de l'idée que, pour le Tribunal fédéral, des réglementations cantonales telles que celles proposées seraient incompatibles avec la codification de droit civil. Comme la violation des dispositions sur le délai d'interdiction et sur la charge maximale est sanctionnée sur le plan du droit civil et qu'en cas de violation des limites des placements on n'a dû choisir une autre sanction que pour des raisons d'applicabilité, le Professeur Aubert estime justifié de fonder la compétence de réglementation de la Confédération sur l'article 64 de la constitution.

En examinant la constitutionnalité des mesures proposées, le Conseil fédéral a tenu compte de ces considérations comme des

doutes rappelés plus haut et il en a conclu qu'il fallait admettre leur constitutionnalité. L'article 64 de la constitution forme une base justifiée aussi bien selon la doctrine que selon la récente pratique des autorités fédérales. Ainsi, selon la pratique établie, les normes juridiques peuvent en particulier être fondées sur la compétence en matière de droit privé lorsqu'elles visent des objectifs qui sont typiquement de droit privé et qu'elles font traditionnellement partie du domaine du droit privé, notamment lorsqu'elles créent ou restituent les conditions nécessaires au fonctionnement des opérations de droit privé. C'est le cas ici. Le délai d'interdiction de revente des immeubles non agricoles trouve un précédent dans le délai d'interdiction introduit en 1936 pour les immeubles agricoles. Pour la charge maximale, on peut la comparer avec la charge maximale déjà prévue par l'article 848 du code civil. Quant aux limites des placements, on leur trouve un parallèle dans la limitation de l'acquisition des immeubles par des étrangers. A vrai dire, vu les nombreuses critiques qui s'élèvent dans la doctrine, le Conseil fédéral, pour fonder cette limitation, s'est appuyé non seulement sur l'article 64 de la constitution, mais encore sur la compétence en matière d'affaires étrangères (FF 1981 III 611 s.). Certes, en principe, il ne met pas en doute la base de l'article 64. S'il part aujourd'hui de l'idée que les limites des placements pourraient aussi être édictées sur la base de l'article 64, cela ne signifie pas que n'importe quelle limitation de la capacité contractuelle ou de la liberté contractuelle, peu importants les buts servis, tombe dans le champ d'application de la compétence de droit privé. Bien plus, il faut penser, en concrétisant l'article 64, au sens et au but des autres compétences de la Confédération. Par ailleurs, on risque facilement de se heurter à la norme fondamentale de l'article 3 sur le partage des compétences. L'argumentation de l'expert externe soutient cette déduction.

Pour que ces mesures prises par la Confédération soient constitutionnelles, il ne suffit pas que la Confédération soit compétente pour les édicter. Il faut encore que les mesures soient d'une manière générale compatibles avec la constitution. Dans ce contexte se pose notamment la question de leur compatibilité

avec les droits fondamentaux. Certes, les mesures proposées impliquent une limitation de la liberté en matière de propriété et partiellement aussi de la liberté du commerce et de l'industrie. La liberté en matière de propriété n'est pourtant pas limitée au point d'équivaloir à une expropriation matérielle. Et la limitation de la liberté du commerce et de l'industrie ne revêt en l'occurrence ni l'intensité ni la qualité d'une dérogation au sens de l'article 31^{bis}, 3^e alinéa, de la constitution.

En ce qui concerne les postulats de l'égalité de traitement et de la neutralité en matière de concurrence, on peut se demander si les limites des placements, en plus des institutions assujetties, ne devraient pas également s'appliquer aux autres entreprises. Sur ce point, le Conseil fédéral est d'avis que la limitation aux institutions assujetties n'entraîne pas de distorsion importante de la concurrence et que des inégalités matérielles justifient la limitation. En fait, les institutions assujetties ont seules - au regard de leurs activités commerciales propres - de tels besoins en placements immobiliers.

72 **Forme juridique**

Les mesures proposées doivent être limitées dans le temps. A cet égard, elles doivent revêtir, selon l'article 6, 1^{er} alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils (RS 171.11), la forme d'arrêtés fédéraux de portée générale.

Les arrêtés fédéraux de portée générale peuvent être déclarés urgents selon l'article 89^{bis}, 1^{er} alinéa, de la constitution lorsqu'il y a urgence en raison de la matière et du temps. Ces conditions sont remplies en premier lieu pour le délai d'interdiction. Il s'agit d'empêcher que de nombreuses opérations d'aliénation ne soient encore effectuées avant l'entrée en vigueur de la mesure, portant ainsi préjudice aux effets du délai d'interdiction. Les deux autres mesures sont aussi urgentes quant à leur objet. En outre, elles ont avec les dispositions sur le

délai d'interdiction un rapport si étroit qu'il convient de les mettre en vigueur simultanément, ce qui permettra de simplifier et de clarifier la mise en oeuvre. Etant donné que, pour des raisons de technique du registre foncier, les arrêtés fédéraux concernant le délai d'interdiction et la charge maximale ne peuvent entrer en vigueur que le jour suivant leur adoption, on a aussi proposé ce moment pour l'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral concernant des dispositions en matière de placement.

Arrêté fédéral concernant un délai d'interdiction de revente des immeubles non agricoles

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 64 de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 16 août 1989¹⁾,
arrête:

Article premier Principe

¹ Les immeubles non agricoles ne peuvent être aliénés, ni en entier ni par parcelles, dans les cinq ans qui suivent leur acquisition.

² Sont des aliénations le contrat tendant au transfert de la propriété, ainsi que tout autre acte juridique qui équivaut économiquement à un tel contrat, notamment:

- a. La promesse de vente, ainsi que la constitution, le transfert ou l'exercice d'un droit d'emption;
- b. Le contrat tendant à la constitution ou au transfert d'un droit de superficie distinct et permanent;
- c. L'obligation de transférer une participation majoritaire à une personne morale dont les actifs sont constitués selon leur valeur effective pour plus de la moitié d'immeubles.

³ Sont des acquisitions le transfert de propriété au registre foncier, ainsi que tout autre acte de disposition juridique ou de fait portant sur un objet qui équivaut économiquement à un transfert de propriété.

⁴ Les immeubles en nature de terrains à bâtir sont des immeubles non agricoles.

Art. 2 Exceptions

¹ Le délai d'interdiction ne doit pas être observé quand la propriété est aliénée:

- a. Par voie de succession ou de partage successoral;
- b. Au conjoint ou à un descendant de l'aliénateur;
- c. A une personne qui est déjà propriétaire en main commune de l'immeuble;
- d. Par voie de réalisation forcée ou d'expropriation;
- e. A la suite d'un remaniement parcellaire exécuté avec le concours de l'autorité;
- f. A la suite d'une modification de limites qui entraîne un agrandissement de l'immeuble de 10 pour cent au plus;

¹⁾ FF 1989 III 165

- g. A la suite d'une augmentation de la part de copropriété ou de propriété par étages de 10 pour cent au plus;
 - h. Par voie de fusion, de division ou de dissolution d'institutions de prévoyance professionnelle et que l'autorité de surveillance y a consenti.
- ² En outre, le délai d'interdiction ne doit pas être observé quand:
- a. Le propriétaire est tenu d'aliéner l'immeuble conformément à la loi fédérale du 16 décembre 1983¹⁾ sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger;
 - b. Le juge ordonne la modification des rapports de propriété au registre foncier.

Art. 3 Calcul du délai d'interdiction

¹ Le délai d'interdiction commence à courir:

- a. En cas d'acquisition extratabulaire, dès le moment où la propriété a été acquise effectivement;
- b. Dans les autres cas, dès le jour de l'inscription au registre foncier.

² Le moment de l'aliénation est la date de la conclusion du contrat.

³ Un nouveau délai d'interdiction commence à courir à chaque acquisition en propriété, sauf quand:

- a. L'immeuble est acquis par succession ou qu'il provient de la constitution ou de la dissolution du régime de la communauté de biens;
- b. L'agrandissement de l'immeuble n'excède pas 10 pour cent;
- c. La part acquise par un copropriétaire ou un propriétaire d'étage n'excède pas 10 pour cent.

Art. 4 Autorisation d'aliénation anticipée

¹ L'autorité cantonale autorise l'aliénation avant l'expiration du délai d'interdiction quand:

- a. L'aliénateur n'en retire aucun bénéfice;
- b. L'immeuble a, pendant deux ans au moins, servi de logement à l'aliénateur ou à sa famille ou principalement servi d'établissement stable à l'aliénateur ou à son entreprise 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;
- c. L'aliénateur a acquis l'immeuble comme terrain à bâtir ou pour y faire des transformations et qu'il a participé aux travaux de planification, d'équipement ou d'édification de la construction pour une part importante, dans le cadre de son activité professionnelle, en fournissant du travail ou des matériaux.

¹⁾ RS 211.412.41

² Est un bénéfice selon le 1^{er} alinéa, lettre a, la différence entre le coût de production, augmenté de la hausse du prix selon l'indice suisse des prix à la consommation, et le prix d'aliénation.

Art. 5 Violation du délai d'interdiction

¹ Tout acte juridique qui contrevient à ces dispositions ou qui vise à les éluder est nul et ne donne aucun droit à l'inscription au registre foncier.

² Le conservateur du registre foncier rejette la réquisition d'inscription au registre foncier quand le délai d'interdiction doit être observé et que l'autorisation d'aliénation anticipée fait défaut.

Art. 6 Recours

¹ Si le conservateur du registre foncier rejette la réquisition conformément à l'article 5, 2^e alinéa, le requérant, ainsi que toute autre personne touchée par le rejet peuvent interjeter recours contre la décision dans les 30 jours devant l'autorité cantonale de surveillance.

² Un recours peut être interjeté dans les 30 jours devant une autorité cantonale de recours contre les décisions des autorités compétentes en matière d'autorisation selon l'article 4.

³ Les décisions cantonales de dernière instance peuvent être portées devant le Tribunal fédéral par recours de droit administratif.

Art. 7 Exécution

¹ Les cantons sont chargés d'exécuter le présent arrêté.

² Les gouvernements cantonaux peuvent édicter provisoirement les dispositions nécessaires par voie d'ordonnance.

Art. 8 Dispositions transitoires

Le présent arrêté ne s'applique pas aux contrats d'aliénation:

- a. Pour lesquels l'inscription du transfert de propriété au registre foncier a été requise avant son entrée en vigueur;
- b. Qui ont été conclus avant le 15 août 1989, mais pour lesquels l'inscription du transfert de propriété n'a été requise au registre foncier qu'après son entrée en vigueur.

Art. 9 Dispositions finales

¹ Le présent arrêté est un arrêté de portée générale.

² Il est déclaré urgent conformément à l'article 89^{bis}, 1^{er} alinéa, de la constitution, et il entre en vigueur le jour suivant son adoption.

³ Il est sujet au référendum facultatif conformément à l'article 89^{bis}, 2^e alinéa, de la constitution et s'applique jusqu'au 31 décembre 1996.

⁴ Le Conseil fédéral peut abroger le présent arrêté avant cette date s'il constate que la situation s'est stabilisée sur le marché immobilier.

33069

Arrêté fédéral concernant une charge maximale en matière d'engagement des immeubles non agricoles

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 64 de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 16 août 1989¹⁾,
arrête:

Article premier Principe

¹ Les immeubles non agricoles ne peuvent être grevés de droits de gage immobilier au-delà d'une charge maximale selon les articles 4 et 5; les droits de gage déjà inscrits ne sont pas touchés dans leur existence.

² Les immeubles en nature de terrains à bâtir sont des immeubles non agricoles.

Art. 2 Durée d'application

¹ Les prescriptions sur la charge maximale sont applicables pendant cinq ans à compter de la dernière acquisition en propriété et pendant deux ans à compter de la dernière constitution ou augmentation d'un droit de gage immobilier.

² Ne sont pas pris en considération pour le calcul du délai prévu au 1^{er} alinéa:

- a. L'acquisition par succession ou à la suite d'un partage successoral;
- b. L'acquisition par le conjoint ou un descendant de l'aliénateur;
- c. L'agrandissement d'un immeuble de dix pour cent au plus à la suite d'une modification de limites;
- d. L'augmentation de dix pour cent au plus d'une part de copropriété ou de propriété par étages;
- e. Les droits de gage légaux visés aux articles 808, 810, 819, 820 et 836 du code civil (CC) ²⁾.

Art. 3 Exceptions

¹ Les prescriptions sur la charge maximale ne s'appliquent pas aux droits de gage:

- a. Qui existent de par la loi (art. 808, 810, 819, 820 et 836 CC²⁾);
- b. A la constitution desquels le créancier a un droit légal (art. 712i, 779i et 837 à 841 CC; art. 523 du code des obligations³⁾).

² En outre, les prescriptions sur la charge maximale ne s'appliquent pas aux droits de gage qui garantissent les prestations pécuniaires

¹⁾ FF 1989 III 165

²⁾ RS 210

³⁾ RS 220

- a. Que la Confédération ou les cantons accordent ou cautionnent en vertu de la législation encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements ou que les communes ou autres institutions du droit public ou privé accordent ou cautionnent à ces fins;
- b. Que la Confédération ou les cantons accordent ou cautionnent en vertu de la législation relative au développement économique;
- c. Que des sociétés coopératives industrielles de cautionnement cautionnent dans le but de financer des entreprises;
- d. Qu'une institution de prévoyance professionnelle accorde à un assuré pour acquérir un immeuble destiné à son logement, dans la mesure où son avoir de vieillesse n'est pas dépassé.

³ Pour l'examen des conditions, le conservateur peut se fonder:

- a. Dans les cas prévus au 2^e alinéa, lettres a et b, sur une attestation écrite des autorités fédérales ou cantonales compétentes en matière d'encouragement à la construction et à l'accession à la propriété de logements ou de développement de l'économie;
- b. Dans les cas prévus au 2^e alinéa, lettres c et d, sur une déclaration de la société coopérative de cautionnement qui cautionne le prêt ou de l'institution de prévoyance professionnelle qui accorde le prêt.

Art. 4 Charge maximale en général

¹ La charge maximale équivaut aux quatre cinquièmes de la valeur vénale.

² La valeur vénale est le prix d'acquisition indiqué dans l'acte authentique. Lorsque de nouvelles constructions ou des transformations sont projetées, les frais prévus dans le devis admis par le prêteur s'ajoutent au prix d'acquisition.

³ Si l'acte authentique n'indique pas le prix d'acquisition, l'estimation officielle prévue à l'article 843 du code civil¹⁾ est réputée valeur vénale.

Art. 5 Charge maximale en cas d'usage propre de la propriété

¹ La charge maximale équivaut aux neuf dixièmes de la valeur vénale quand:

- a. L'immeuble sert, en entier ou pour une part importante, au séjour durable du propriétaire ou de sa famille;
- b. L'immeuble sert, en entier ou pour une part importante, d'établissement stable au propriétaire 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;
- c. Il s'agit de l'immeuble d'une société coopérative de construction de logements qui met les locaux d'habitation à la disposition de ses membres.

² Le conservateur du registre foncier peut, pour examiner les conditions prévues au 1^{er} alinéa, lettres a et b, se fonder sur une déclaration écrite du propriétaire et, pour la lettre c, sur une déclaration écrite de l'administration de la société coopérative.

¹⁾ RS 210

Art. 6 Inobservation des prescriptions sur la charge maximale

¹ Les actes juridiques tendant à la constitution d'un droit de gage sont nuls dans la mesure où le droit de gage dépasse la charge maximale.

² Le conservateur du registre foncier rejette la réquisition tendant à la constitution d'un droit de gage immobilier dans la mesure où celui-ci dépasse la charge maximale et il inscrit le droit de gage pour le montant admis.

Art. 7 Recours

Le recours est régi par les dispositions sur le recours en matière de registre foncier.

Art. 8 Exécution

Les cantons sont chargés de l'exécution du présent arrêté.

Art. 9 Dispositions finales

¹ Le présent arrêté est un arrêté de portée générale.

² Il est déclaré urgent conformément à l'article 89^{bis}, 1^{er} alinéa, de la constitution, et il entre en vigueur le jour suivant son adoption.

³ Il est sujet au référendum facultatif conformément à l'article 89^{bis}, 2^e alinéa, de la constitution et s'applique jusqu'au 31 décembre 1996.

⁴ Le Conseil fédéral peut abroger le présent arrêté avant cette date s'il constate que la situation s'est stabilisée sur le marché immobilier.

33069

Arrêté fédéral concernant des dispositions en matière de placement pour les institutions de prévoyance professionnelle et pour les institutions d'assurance

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 64 de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 16 août 1989¹⁾,
arrête:

Article premier Principe

¹ Le présent arrêté règle les placements des moyens financiers opérés en immeubles, actions et titres assimilables à des actions par les institutions de prévoyance professionnelle et par les institutions d'assurance.

² Sont des institutions de prévoyance professionnelle ou des institutions d'assurance:

- a. Les institutions de prévoyance professionnelle enregistrées selon l'article 48 de la loi fédérale du 25 juin 1982²⁾ sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité;
- b. Les fondations de prévoyance en faveur du personnel selon l'article 331 du code des obligations³⁾ qui ne sont pas enregistrées, ainsi que les sociétés coopératives de prévoyance en faveur du personnel non enregistrées et les institutions de prévoyance de droit public non enregistrées;
- c. Les fondations collectives pour la prévoyance professionnelle, les fondations de financement, les fondations de libre passage et les fondations bancaires;
- d. Les institutions d'assurance sur la vie régies par la loi du 23 juin 1978⁴⁾ sur la surveillance des assurances;
- e. Les autres institutions d'assurance sur la vie.

³ Les placements immobiliers sont les placements suisses et étrangers qui ont pour objet:

- a. Les maisons d'habitation ou à usage commercial;
- b. Les constructions en droit de superficie;
- c. Les immeubles en propriété par étages;
- d. Les terrains à bâtir;

¹⁾ FF 1989 III 165

²⁾ RS 831.40

³⁾ RS 220

⁴⁾ RS 961.01

- e. Les participations à des personnes morales, en particulier à des sociétés anonymes immobilières, à des fondations de placement et à des fonds de placement, dont les actifs sont constitués selon leur valeur effective pour plus de la moitié d'immeubles selon les lettres a à d.

Art. 2 Placements immobiliers admis

¹ La part en immeubles de la fortune totale pour les investisseurs prévus à l'article premier, 2^e alinéa, lettres a à c et e, ou du débit du fonds de sûreté pour les investisseurs prévus à l'article premier, 2^e alinéa, lettre d, ne doit pas dépasser les limites prévues aux articles 3 et 4.

² Les investisseurs qui ont placé en immeubles une part de la fortune totale ou du débit du fonds de sûreté dépassant au moment de l'entrée en vigueur du présent arrêté les limites prévues aux articles 3 et 4 ne peuvent pas opérer de nouveaux placements immobiliers tant que ces limites ne sont pas respectées.

Art. 3 Limites des placements

¹ La part des différentes catégories de placement à la fortune totale ou au débit du fonds de sûreté ne peut excéder:

- a. 25 pour cent pour les placements immobiliers en Suisse;
- b. 5 pour cent pour les placements immobiliers à l'étranger, ainsi que pour les participations à des personnes morales dont la fortune se compose pour plus de la moitié d'immeubles à l'étranger;
- c. 25 pour cent pour les actions et les titres assimilables à des actions, traités en bourse, de sociétés dont le siège est à l'étranger, mais à raison de 5 pour cent au plus par société.

² La limite pour les placements immobiliers en Suisse (1^{er} al., let. a) peut être dépassée jusqu'à la limite globale prévue à l'article 4, lettre b, dans la mesure où les loyers de ces immeubles sont régis par les dispositions de la loi du 4 octobre 1974¹⁾ encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements ou d'une législation cantonale correspondante.

Art. 4 Limites globales

Les limites globales suivantes sont applicables aux placements de la fortune et du fonds de sûreté (parts de la fortune totale ou du débit du fonds de sûreté):

- a. 50 pour cent pour les actions et titres assimilables à des actions;
- b. 80 pour cent pour les immeubles, actions, titres assimilables à des actions et autres participations;
- c. 30 pour cent pour les monnaies étrangères ainsi que pour les créances libellées en monnaies étrangères convertibles, dans la mesure où elles ne servent pas à la couverture de droits à des prestations d'assurance en monnaies étrangères, et pour les actions et titres assimilables à des actions de sociétés dont le siège est à l'étranger.

¹⁾ RS 843

Art. 5 Base de calcul

¹ Est déterminante, pour apprécier si les limites des placements sont respectées, la valeur effective des immeubles au moment de l'évaluation. La valeur effective est calculée compte tenu de la valeur de rendement et de la valeur réelle.

² Le Conseil fédéral édicte les prescriptions de détail.

Art. 6 Dépassement des limites

¹ Les investisseurs peuvent dépasser les limites maximales pour les immeubles (art. 3, 1^{er} al., let. a) pour trois ans au plus quand:

- a. Des circonstances spéciales le justifient, et que
- b. L'exécution du but de la prévoyance ou de l'assurance n'est pas compromise.

² L'organe de contrôle indique à l'autorité de surveillance les éventuels dépassements des limites maximales.

Art. 7 Contrôle et surveillance

¹ Les institutions prévues à l'article premier, 2^e alinéa, qui ne sont soumises à aucune autre autorité de surveillance sont assujetties à la surveillance de l'Office fédéral des assurances sociales (Office fédéral).

² Elles doivent désigner dans les six mois à l'Office fédéral un organe de contrôle reconnu par cet office qui vérifiera le respect des valeurs maximales prévues aux articles 3 à 5.

³ Ces organes de contrôle doivent présenter chaque année un rapport à l'Office fédéral.

⁴ En cas de contravention, l'Office fédéral prend les mesures nécessaires au rétablissement de l'état légitime.

Art. 8 Exécution

¹ Les cantons exécutent le présent arrêté, dans la mesure où les institutions de prévoyance professionnelle et les institutions d'assurance sont soumises à la surveillance cantonale.

² La Confédération édicte les dispositions d'exécution nécessaires et exécute le présent arrêté, dans la mesure où les cantons n'y sont pas tenus.

Art. 9 Dispositions finales

¹ Le présent arrêté est un arrêté de portée générale.

² Il est déclaré urgent conformément à l'article 89^{bis}, 1^{er} alinéa, de la constitution, et il entre en vigueur le jour de son adoption.

³ Il est sujet au référendum facultatif conformément à l'article 89^{bis}, 2^e alinéa, de la constitution et s'applique jusqu'au 31 décembre 1996.

Message concernant des mesures urgentes en matière de droit foncier dans le secteur urbain du 16 août 1989

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1989
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	36
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	89.042
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	12.09.1989
Date	
Data	
Seite	165-232
Page	
Pagina	
Ref. No	10 105 893

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.