



Réponse de la Municipalité à l'interpellation de M. Benoît Gaillard déposée le 12 septembre 2023

« Comment mieux protéger le marché immobilier des excès de l'économie financière ? »

Lausanne, le 23 janvier 2025

Rappel de l'interpellation

« Les effets de la spéculation immobilière sont connus à Lausanne. La hausse des prix nourrit une hausse des loyers qui touche tant les logements que les locaux commerciaux. Comme il est plus avantageux de vendre un immeuble de logement vide de locataires, on assiste à des opérations lucratives d'achat pour revente ultérieure une fois tous les baux résiliés, comme par exemple au bloc 22-30 de l'avenue Druey. Comme il vaut mieux essuyer quelques années de pertes sur état locatif que de dévaluer un bien en abaissant les loyers, on constate que des locaux commerciaux restent vides durant des mois, voire des années, en raison de loyers délirants, comme à la place Saint-François. Plusieurs quartiers de notre ville sont le terrain de jeu de sociétés d'investissement à la recherche d'une valeur maximale pour leurs actionnaires.

La loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger, souvent appelée Lex Koller, porte le nom de l'ancien conseiller fédéral démocrate-chrétien Arnold Koller.

Entrée en vigueur en 1985, elle visait à empêcher une emprise des capitaux et investisseurs internationaux sur le sol suisse et s'appliquait tant aux acquéreurs individuels qu'à la plupart des sociétés, et tant aux biens destinés au logement qu'aux immeubles de locaux commerciaux.

Depuis son entrée en vigueur, la loi a été assouplie à de nombreuses reprises. En particulier, elle ne s'applique plus depuis 1997 aux immeubles commerciaux. Depuis 2005, il est autorisé aux personnes résidant à l'étranger d'acquérir des parts dans des sociétés immobilières cotées en bourse détenant des immeubles en Suisse. Au cours des années écoulées, certains milieux libéraux ont plusieurs fois demandé la suppression totale de la Lex Koller, suppression qui n'a cependant jamais trouvée de majorité au Parlement.

L'objectif la lex Koller est que la rente foncière (gains procurés par la propriété du sol ou d'un bien foncier) reste en principe à l'intérieur du pays et, dans l'idéal, soit réinvestie. Et cette loi lie à juste titre l'acquisition d'immeubles d'habitation à l'existence d'un siège fiscal en Suisse, car la valeur des immeubles dépend également des infrastructures réalisées par les pouvoirs publics, et donc financées par les recettes fiscales.

Par ailleurs, le facteur déterminant pour la construction de logements ou de locaux commerciaux n'est aucunement la disponibilité de capitaux. Autrement dit, il n'y a pas besoin de capitaux internationaux en Suisse pour assurer le dynamisme des investissements dans la pierre. C'est bien la disponibilité d'une ressource rare, le sol constructible, qui restreint aujourd'hui l'activité. Au contraire, le capital financier international



tend à évincer le capital local comme celui des caisses de pension et tire les prix à la hausse (sans parler des effets en matière d'appréciation du franc suisse).

Pour les cas assujettis, l'exécution de la loi est du ressort des cantons, qui peuvent faire valoir une série d'exceptions en faveur de l'acquisition de résidences secondaires, mais qui peuvent également créer des restrictions supplémentaires. Dans le Canton de Vaud, les communes disposent d'un droit de recours contre les décisions d'autorisation ou de constat de nonassujettissement.

J'aimerais poser les questions suivantes à la Municipalité :

- Quelle proportion des logements à Lausanne sont détenus, directement ou indirectement, par des sociétés cotées en bourse ou par des fonds immobiliers ?
- Comment sont appréciés les cas d'immeubles mixtes comprenant, par exemple, des parts de logement et des parts de locaux commerciaux ?
- Comment la Municipalité est-elle informée sous l'angle de la Lex Koller au sujet des transactions ayant lieu sur son sol ?
- La Municipalité peut-elle indiquer si des transactions ont été bloquées en raison de la Lex Koller ?
- La Municipalité effectue-t-elle des vérifications s'agissant des décisions de non-assujettissement ?
- La Municipalité confirme-t-elle que l'accès au capital n'est aujourd'hui pas un facteur de restriction de l'activité de construction ou de rénovation à Lausanne ?
- Comment la Municipalité évalue-t-elle l'effet d'éviction exercé par le capital international, par l'entremise de sociétés immobilières cotées, au détriment de sociétés immobilières suisses, de caisses de pension ou de coopératives ?
- La Municipalité partage-t-elle l'opinion selon laquelle un renforcement sélectif de la Lex Koller permettrait de conserver une part plus importante de la rente foncière en Suisse ? ».

Préambule

La Lex Koller, officiellement appelée « loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger » (LFAIE ; RS 211.412.41), vise à réglementer l'acquisition de biens immobiliers en Suisse par des ressortissants étrangers. Elle a été adoptée pour préserver le caractère des terres suisses et éviter une spéculation excessive ou une prise de contrôle par des intérêts étrangers. Voici les points essentiels :

Objectifs de la Lex Koller :

1. préserver la souveraineté immobilière : limiter l'influence étrangère sur le marché immobilier suisse ;
2. contrôler l'accès des étrangers : empêcher une spéculation immobilière excessive qui pourrait conduire à une flambée des prix, en protégeant le droit des citoyens suisses à accéder au logement ;

Principes clé :

1. Personnes concernées :

- la loi s'applique principalement aux personnes qui ne sont pas domiciliées en Suisse, telles que :
- les ressortissants étrangers vivant à l'étranger ;
- les entreprises étrangères ;
- les étrangers résidant en Suisse avec un permis de séjour de longue durée (C) sont généralement exemptés.

2. Types de biens immobiliers concernés :

- les propriétés résidentielles destinées à une utilisation personnelle sont principalement réglementées ;
- certaines exceptions existent pour les biens à usage commercial ou industriel.

3. Autorisation nécessaire :

Les étrangers doivent obtenir une autorisation spécifique pour acquérir des biens immobiliers. Cette autorisation est délivrée par les autorités cantonales compétentes.

Sur le plan de la procédure, l'autorité compétente dans le Canton de Vaud pour statuer sur l'assujettissement au régime de l'autorisation, sur l'octroi de l'autorisation ainsi que sur la révocation d'une autorisation ou d'une charge (art. 15 LFAIE) est la Commission foncière, section II. Selon l'article 20 alinéa 2 lit. a, la commune territoriale a qualité pour recourir lorsqu'il s'agit d'une autorisation ou d'une décision constatant qu'aucune autorisation n'est requise. Elle reçoit ainsi chaque décision de ce type. Il sera revenu plus bas sur la nature de ces décisions.

Enfin, il convient de préciser que la Commune n'a connaissance que des décisions rendues par la Commission foncière. Cette dernière est en règle générale saisie par le notaire qui instrumentalise l'acte de vente à une personne à l'étranger, plus rarement par le conservateur du Registre foncier s'il a des indices d'un cas d'application de la loi. En revanche, à la connaissance de la Municipalité, les autorités, et en particulier le Registre foncier, ne disposent pas des moyens nécessaires, techniques et légaux qui leur permettent de vérifier de manière approfondie si un acquéreur est soumis à la loi, notamment en raison de la participation financière ou actionnariale dominante d'une personne à l'étranger au sens de l'article 6 LFAIE.

Réponse aux questions posées

La Municipalité répond comme suit aux questions posées :

Question 1 : Quelle proportion des logements à Lausanne sont détenus, directement ou indirectement, par des sociétés cotées en bourse ou par des fonds immobiliers ?

La Municipalité ne dispose pas des données nécessaires afin de répondre à cette question. Au demeurant, la Lex Koller ne prévoit pas les outils qui pourraient lui permettre de disposer de telles données.



Question 2 : Comment sont appréciés les cas d'immeubles mixtes comprenant, par exemple, des parts de logement et des parts de locaux commerciaux ?

Comme le prévoit l'article 2 lit a LFAIE, l'autorisation n'est pas nécessaire si l'immeuble sert à exploiter un commerce ou quelque'autre industrie. Dans ce cas, les logements imposés par les prescriptions relatives aux quotas de logements peuvent être acquis. Dans les autres cas, une personne à l'étranger ne peut acquérir de logements. Cependant, le droit cantonal (cf. art. 1^{er} LVLFAIE) prévoit une exception lorsque l'immeuble est destiné à la construction de logements à caractère social selon la loi sur le logement.

Question 3 : Comment la Municipalité est-elle informée sous l'angle de la Lex Koller au sujet des transactions ayant lieu sur son sol ?

La Municipalité reçoit copie de toute décision de la Commission foncière lorsqu'il s'agit d'une autorisation ou d'une décision constatant qu'aucune autorisation n'est requise ou révoquant une charge.

Question 4 : La Municipalité peut-elle indiquer si des transactions ont été bloquées en raison de la Lex Koller ?

La Municipalité ne dispose pas de cette information.

Question 5 : La Municipalité effectue-t-elle des vérifications s'agissant des décisions de non assujettissement ?

Lorsque la Commission foncière constate qu'une société n'est pas assujettie à la Lex Koller, elle motive sa décision de manière succincte mais complète. Elle établit en général que les conditions posées par l'article 6 LFAIE pour admettre l'existence d'une position dominante exercée par une personne à l'étranger (actionnariat, domicile des membres de la direction, existence de créances à long terme en faveur de personnes à l'étranger, etc.) ne sont pas remplies.

Ces décisions sont examinées, et la Commune n'a pas eu de raisons de mettre en doute la pertinence des décisions prises.

Cela étant, les décisions transmises à la Municipalité concernent dans la majorité des cas des personnes physiques au bénéfice d'un titre de séjour qui entendent élire domicile en Suisse, ou des sociétés commerciales comme des institutions de prévoyance de sociétés basées à l'étranger.

Il est probable que les éventuels cas d'achats d'immeubles à l'aide de fonds étrangers qui seraient l'objet de montages financiers complexes ne sont pas soumis à autorisation et échappent ainsi à la compétence de la Commission foncière, tout comme à l'examen du Registre foncier.

Question 6 : La Municipalité confirme-t-elle que l'accès au capital n'est aujourd'hui pas un facteur de restriction de l'activité de construction ou de rénovation à Lausanne ?

La Municipalité n'est pas certaine de bien comprendre la question, mais il est évident que l'accès au capital dépend des conditions du marché et de la solidité économique des sociétés immobilières.



Question 7 : Comment la Municipalité évalue-t-elle l'effet d'éviction exercé par le capital international, par l'entremise de sociétés immobilières cotées, au détriment de sociétés immobilières suisses, de caisses de pension ou de coopératives ?

Ces cinq dernières années, seules trois décisions de non-assujettissement ont été rendues à Lausanne, et elles ne présentent aucun indice permettant de douter de leur caractère national.

Cependant, il est bien évidemment possible que des transactions finalisées auraient dû être soumises aux autorités et, cas échéant, conduire à une interdiction d'acquisition d'immeuble. L'effet d'éviction réel n'est ainsi pas mesurable pour la Municipalité. Il n'existe aucune statistique ou étude à ce sujet, à la connaissance de la Municipalité. La Commune n'a toutefois pas de motifs concrets de croire que les officiers publics ou les autorités compétentes (RF, Commission foncière) n'exercent pas le contrôle qui leur est délégué.

Question 8 : La Municipalité partage-t-elle l'opinion selon laquelle un renforcement sélectif de la Lex Koller permettrait de conserver une part plus importante de la rente foncière en Suisse ?

La Municipalité estime que, face à des investisseurs étrangers au bénéfice de montages financiers complexes qui leur permettent d'échapper à l'interdiction générale d'achat de biens immobiliers, il conviendrait de donner des moyens supplémentaires aux autorités (Registre foncier, commissions foncières) chargées de l'application de la loi. Ces moyens pourraient être tant juridiques (par exemple en étendant les pouvoirs d'investigation) qu'humains.

La Municipalité estime avoir ainsi répondu aux questions de M. Benoît Gaillard.

Ainsi adopté en séance de Municipalité, à Lausanne, le 23 janvier 2025.

Au nom de la Municipalité

Le syndic
Grégoire Junod



Le secrétaire
Simon Affolter