

Département fédéral de l'économie,
de la formation et de la recherche DEFR
Office fédéral du logement (OFL)
par mail : egba@bj.admin.ch

*la version allemande de ce document fait
foi.

Berne, le 15. juillet 2026

ASLOCA Suisse
Monbijoustrasse 61
CH-3007 Berne

031 301 90 50
info@smv-asloca-asi.ch
asloca.ch

Réponse à la consultation

Modification de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger

Madame, Monsieur,

Veillez trouver ci-joint la prise de position de l'Association suisse des locataires (ASLOCA) dans le cadre de la procédure de consultation relative à la révision partielle de l'ordonnance sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitations et de locaux commerciaux (OBFL). L'ASLOCA représente près de 240 000 membres à travers toute la Suisse. L'association défend les intérêts de ses membres tant sur le plan individuel et juridique que sur les plans politique et collectif.

L'ASLOCA salue expressément ce projet. Le Conseil fédéral répond ainsi à une revendication de longue date de l'ASLOCA, qui demandait de revenir sur les assouplissements de la « Lex Koller » intervenus au cours des dernières décennies.

1. Remarques générales

L'arrêté fédéral de 1961 – connu sous le nom de « Lex von Moos » – soumettait l'acquisition de biens immobiliers par des personnes résidant à l'étranger à une autorisation cantonale. Il s'agissait de la réponse du Conseil fédéral à l'augmentation massive, après la Seconde Guerre mondiale, des investissements et de la spéculation foncière de la part de personnes résidant à l'étranger. Alors que les terres agricoles étaient protégées contre une utilisation à des fins purement d'investissement grâce au droit foncier paysan inscrit dans le Code civil depuis 1912, cette protection ne s'appliquait pas aux terrains à bâtir et aux bâtiments situés dans la zone à bâtir.

Conscients que le sol constitue une catégorie de biens essentielle, les législateurs ont étendu aux terrains à bâtir la même réserve qu'aux terres agricoles : les biens-fonds devaient appartenir à ceux qui les exploitent et en dépendent, et non servir à de simples placements financiers.

La Lex Koller agit comme une barrière à la demande face à une offre de biens-fonds qui ne peut être augmentée. Si cette barrière à la demande est abaissée ou totalement supprimée, comme cela a été le cas avec les réformes de 1997 (suppression des établissements stables du champ d'application) et de 2005 (possibilités d'investissement indirect dans l'immobilier résidentiel), cela a de graves conséquences économiques, qui sont énumérées ci-après :

Des milliards de capitaux supplémentaires ont afflué sur le marché suisse des transactions immobilières, entraînant une surcapitalisation dans un pays qui affiche l'un des taux d'épargne les plus élevés au monde et où les opportunités d'investissement rentables se font rares depuis longtemps. De plus en plus de capitaux se disputent une offre de terrains non extensible, qui ne peut pas, contrairement aux marchés classiques, répondre à une demande accrue par une augmentation de l'offre. Cela a entraîné une hausse considérable des prix des terrains et des biens immobiliers. En Suisse, ce capital supplémentaire n'a pas un effet complémentaire, mais d'éviction de l'épargne, car ce n'est pas le capital qui constitue le facteur limitant, mais la disponibilité des terrains.

La hausse vertigineuse des prix des terrains et de l'immobilier, conséquence de cette surcapitalisation, s'est traduite par divers effets négatifs sur le plan économique. Les prix de l'immobilier et les loyers étant corrélés, ces derniers ont connu une hausse considérable. Cela équivaut à une redistribution des revenus du travail et des retraites au profit des revenus du capital. L'absorption des revenus par le secteur immobilier se fait au détriment de la consommation et de l'épargne au niveau macroéconomique. Les prix élevés de l'immobilier ont considérablement réduit la proportion de locataires en mesure d'accéder à la propriété. Le commerce et l'industrie subissent les conséquences négatives de ces prix élevés, car ils ne peuvent pratiquement plus se développer et paient parfois des loyers prohibitifs. Les rendements réels des caisses de retraite investissant directement dans l'immobilier sont en baisse. Les petites caisses de retraite sont contraintes de se tourner vers des investissements directs à l'étranger, où elles sont exposées à des risques de volatilité et de change plus élevés et doivent supporter des coûts de couverture des taux d'intérêt et des risques de change. Les promoteurs immobiliers d'utilité publique ne peuvent pratiquement plus se développer et leur part sur l'ensemble du parc immobilier stagne un niveau inférieur à 5 %.

Sont donc évincés du marché des transactions immobilières les personnes physiques, le commerce et l'industrie, une part croissante des caisses de retraite, les pouvoirs publics ainsi que les organismes d'utilité publique. Cela est en contradiction fondamentale avec le mandat constitutionnel prévu à l'art. 108, al. 1, Cst., selon lequel la Confédération encourage la construction de logements, l'acquisition de logements et de maisons destinés aux besoins propres des particuliers, ainsi que l'activité des organismes et organisations de construction de logements d'utilité publique.

En Suisse, comme à l'étranger, le parc immobilier est de plus en plus transformé en un univers d'investissement obéissant à sa propre logique économique, notamment en raison de l'assouplissement passé de la Lex Koller. Cela se traduit notamment par le fait que les promoteurs immobiliers investissent principalement en fonction des taux d'intérêt. Alors qu'entre 2008 et 2020, la construction a largement dépassé la demande et que le taux de logements vacants a doublé pour atteindre son deuxième plus haut niveau historique, l'activité de construction a ralenti à partir de 2021, suite à la fixation des taux d'intérêt négatifs qui a duré sept ans et demi. D'autres catégories d'investissement sans risque, telles que les obligations, étaient devenues plus attractives. Les capitaux institutionnels mondiaux, en premier lieu les grandes sociétés d'investissement et de gestion de fortune, exigent de plus en plus des rendements de dividendes élevés à court terme plutôt que des rendements à moyen et long terme liés à l'appréciation future de la valeur des actions. Cela met sous pression les fonds immobiliers, les sociétés immobilières cotées en bourse, mais aussi les caisses de retraite, qui doivent réaliser d'importants gains de plus-value sur la valeur comptable de leurs actifs immobiliers afin de pouvoir les distribuer. Comme les plus-values ne peuvent être réalisées qu'à travers les hausses des loyers, la pression exercée par les acteurs pour augmenter les loyers en contournant le droit de bail et ses gardes fous s'intensifie. Les résiliations avec objectif de disposer de logements vacants se multiplient avec pour objectif des rénovations ou des constructions neuves bien avant la fin de la durée de vie des biens immobiliers.

Le fait que les bénéfices ainsi générés, financés de plus en plus par les locataires, soient transférés à l'étranger souligne le caractère dysfonctionnel et néfaste sur le plan économique des assouplissements antérieurs de la Lex Koller.

L'ASLOCA Suisse ne voit aucun avantage que les réformes passées de la Lex Koller auraient pu apporter. L'ASLOCA Suisse est donc convaincue que les modifications proposées contribueront à faire baisser le prix des terrains, les loyers à moyen terme, à augmenter le taux d'accession à la propriété et à réduire les préjudices économiques. L'utilisation de l'immobilier comme simple placement financier sera restreint, tandis que la propriété à usage personnel, redynamisée, comme le prévoit notre Constitution.

2. Dispositions particulières

- Art. 1 LFAIE (Article relatif au but)

L'ASLOCA Suisse serait favorable à une reformulation de l'article relatif au but. L'expression « emprise du sol national par des étrangers » ne correspond plus à l'usage linguistique actuel. En effet, on ne parle plus de « circulation des étrangers », mais de « tourisme », et non plus de « police des étrangers », mais d'« office des migrations ». Dans les documents et textes originaux, l'objectif de la loi était décrit de manière nettement plus pertinente et appropriée par « empêcher que l'immobilier ne soit considéré comme un simple placement financier ».

- art. 2, al. 2, let. a, LFAIE (établissements stables)

L'ASLOCA Suisse se félicite que les établissements stables soient à nouveau soumis à la LFAIE. Les possibilités de contournement concernant les immeubles à usage mixte ainsi que les changements d'affectation ultérieurs s'en trouvent ainsi limitées. Mais surtout, cela permet d'empêcher la reprise croissante des établissements stables par des sociétés de participation à l'étranger. Cela concerne avant tout les immeubles commerciaux d'importance sociale tels que les hôtels et les grands magasins, ainsi que les établissements assurant des services de base tels que les hôpitaux, les établissements médico-sociaux et les maisons de retraite. Grâce à cette réintégration, ces établissements importants seront protégés contre la logique croissante de valorisation du capital propre aux marchés financiers internationaux. De plus, les commerces et les PME seront mieux protégés contre les loyers excessifs.

- art. 4, al. 1, let. e, 19b, et 28a AP-LFAIE (sociétés immobilières)

L'ASLOCA Suisse soutient expressément la réintroduction de l'obligation d'autorisation pour l'acquisition de parts dans des sociétés immobilières dont l'objet réel consiste à détenir des immeubles d'habitation. L'exception créée en 2005 a largement contribué à l'afflux de capitaux immobiliers supplémentaires sur le marché des transactions, ce qui a eu pour effet de faire grimper les prix, d'évincer les acteurs locaux existants et a entraîné une augmentation significative du nombre d'introductions en bourse de sociétés immobilières. De plus, cela a rendu l'activité de construction plus sensible aux taux d'intérêt. Cela va fondamentalement à l'encontre de l'esprit et de l'objectif de la Lex Koller, à savoir empêcher que l'immobilier ne soit considéré comme un simple placement financier, et a imposé au marché immobilier une logique de valorisation pure du capital, néfaste pour l'économie, qui prive les revenus du travail et les retraites de leur contribution aux taux de consommation et d'épargne. Les attentes élevées en matière de distribution de dividendes, associées à la réalisation de plus-values, font grimper les loyers sans raison ni objectif valable.

L'ASLOCA souligne expressément qu'il est totalement illogique de laisser les revenus locatifs excédentaires, payés par les ménages suisses, être transférés à l'étranger sous forme de dividende vers les actionnaires des sociétés d'investissement.

Dans la pratique, les fonds immobiliers, traditionnellement plutôt distincts entre immobilier commercial et immobilier résidentiel, ont récemment été fusionnés. C'est pourquoi l'ASLOCA Suisse souligne que les réglementations proposées devraient, en toute cohérence, être étendues aux sociétés détenant des biens immobiliers commerciaux. L'investissement indirect de capitaux se pose de toute façon également dans le cas de l'immobilier commercial. Les secteurs à faible marge, tels que le commerce de détail et l'hôtellerie-restauration, souffrent également de loyers prohibitifs et en hausse constante. Les sociétés immobilières cotées en bourse détenant des immeubles commerciaux, comme la PSP et les fonds bancaires, présentent une structure d'actionnariat comprenant de nombreuses sociétés d'investissement mondiales qui exigent des dividendes élevés, ce qui contribue à faire grimper les loyers commerciaux sans apporter le moindre bénéfice à l'économie suisse.

– **art. 3, al. 2, et 6b AP-LFAIE (logements du personnel)**

L'ASLOCA Suisse est par principe critique à l'égard de la création d'exceptions supplémentaires à la Lex Koller. Le droit en vigueur prévoit déjà des possibilités de construire et d'acquérir des logements du personnel nécessaires à l'exploitation. Tant que les adaptations proposées restent strictement ciblées et que ces logements servent durablement à l'hébergement du personnel, l'ASLOCA ne s'oppose pas à ces exceptions.

– **Dispositions transitoires**

L'ASLOCA se félicite en principe que le projet respecte les rapports de propriété existants. Dans le même temps, la question se pose de savoir si les garanties de droits acquis prévues sont de nature, à long terme, à permettre d'atteindre pleinement les objectifs visés par la révision.

L'ASLOCA Suisse suggère donc d'examiner s'il conviendrait de prévoir des délais transitoires plus longs pour certaines structures de propriété qui ne seront plus compatibles à l'avenir avec la Lex Koller, délais au cours desquels une mise en conformité avec le nouveau droit devrait avoir lieu.

3. Remarques finales

L'ASLOCA Suisse salue la présente révision. Elle souligne toutefois expressément que le projet ne pourra déployer ses effets positifs sur les coûts du logement qu'en liaison avec une application rigoureuse du droit du bail en vigueur – un loyer basé sur les charges majoré d'un rendement limité. Néanmoins, la révision aura à moyen terme un effet modérateur sur les loyers et rendra le logement à nouveau plus abordable.

L'ASLOCA Suisse exige en outre avec insistance que les opposants à ce projet aient l'obligation de démontrer l'utilité des assouplissements passés. L'ASLOCA Suisse n'y voit en effet que des inconvénients préjudiciables à l'économie nationale.

Elle invite le Conseil fédéral à transmettre le message et la réforme de la Lex Koller au Parlement quel que soit le résultat de la consultation. Il y a nécessité d'un débat parlementaire et le cas échéant populaire sur la Lex Koller

Elle souligne que la transformation des logements, des locaux commerciaux ainsi que des terres agricoles, en un espace de pur placement d'investissement est un phénomène mondial. Après tout, l'immobilier est de loin la plus grande catégorie d'investissement et celle qui connaît la croissance la plus rapide. La rémunération de cet immense stock de capital absorbe de plus en plus de ressources. C'est pourquoi de nombreux pays, tels que le Canada, la Nouvelle-Zélande ou l'Australie, ont pris des mesures pour empêcher les capitaux étrangers d'accéder à leurs marchés immobiliers. De nombreux pays auraient été ravis de disposer d'un régime d'autorisation obligatoire pour les investissements immobiliers réalisés par des personnes morales et physiques étrangères. L'ASLOCA Suisse se trouve

ainsi confortée dans sa conviction que le sol et l'immobilier doivent avant tout servir ceux qui les utilisent, qui en dépendent et dont le centre de vie se trouve en Suisse.

Avec nos meilleures salutations

Association suisse des locataires ASLOCA

A blue ink signature of Carlo Sommargua, featuring a stylized 'C' and 'S'.

Carlo Sommargua
Président

A blue ink signature of Pauline Crettol, featuring a stylized 'P' and 'C'.

Pauline Crettol
co-secrétaire générale