

Par courrier et courriel
Département fédéral de justice et
police (DFJP)
Office fédéral de la justice
Bundesrain 20
3003 BERNE

Paudex, le 9 juillet 2026
FD/DB

Modification de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE) - réponse à la procédure de consultation

Madame, Monsieur,

Nous vous remercions de nous avoir consultés dans le cadre de l'objet susmentionné et nous nous permettons de vous faire part, dans le délai imparti, de notre prise de position.

A titre de rappel, l'Union suisse des professionnels de l'immobilier (USPI Suisse) est l'organisation faîtière romande des professionnels de l'immobilier. Elle se compose des associations cantonales de l'économie immobilière implantées dans les six cantons romands. A ce titre, elle est le porte-parole de quelque 400 entreprises et de plusieurs milliers de professionnels de l'immobilier actifs dans les domaines du courtage, de la gérance, du développement et de l'expertise immobilière. Nos membres de notre organisation gèrent environ 80 % des immeubles sous gestion dans toute la Suisse romande pour des milliers de propriétaires et avec une incidence directe sur le logement de centaines de milliers de locataires.

1. Remarques générales

Avec le durcissement prévu de la LFAIE, le Conseil fédéral entend répondre aux préoccupations de la population concernant la pénurie de logements et la croissance démographique. Or, l'analyse d'impact de la réglementation commandée par la Confédération et effectuée par la société Fahrländer Partner Raumentwicklung SA en 2025 conclut clairement que les mesures proposées ne soulageront guère la pénurie de logements. Elles feraient en revanche peser des risques considérables sur les investissements, la construction de logements et la place économique.

Ce projet de durcissement de la lex Koller a visé à donner un signal politique dans le cadre de la votation sur l'initiative « Pas de Suisse à 10 millions », plutôt que de lutter contre la pénurie de logement. En effet, les causes de la pénurie de logement ne résident pas dans la présence de capitaux étrangers. La pénurie de logement provient d'un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements. L'offre doit augmenter et pour ce faire, les procédures administratives doivent être assouplies et les droits populaires davantage cadrés.

Par ailleurs, selon l'analyse d'impact, environ 1'050 transactions immobilières dans toute la Suisse seraient concernées par ce durcissement de la lex Koller, ce qui représente 2.5 % de l'ensemble des transactions. L'éventuel impact sur le marché du logement resterait donc marginal. Les restrictions prévues pour les résidences secondaires n'auraient aussi que peu d'effet, car les contingents existants ne sont déjà pas épuisés en de nombreux endroits.

Les interventions prévues concernant les fonds immobiliers et les sociétés immobilières cotées en bourse sont particulièrement problématiques. Les personnes résidant à l'étranger ne devraient en principe plus être autorisées à acquérir de tels placements. Le Conseil fédéral intervient ainsi lourdement sur le marché suisse des capitaux, sans que cela ne génère de logements supplémentaires. L'analyse d'impact de la réglementation met expressément en garde contre le fait que des interventions supplémentaires sur le marché des actifs pourraient plutôt aggraver les problèmes.

Plus généralement, le projet nuirait à l'ensemble de l'économie. La Suisse a besoin d'investissements, de croissance et d'une main-d'œuvre qualifiée. Renforcer les obstacles réglementaires tout en donnant l'impression d'un repli sur soi croissant affaiblirait à long terme l'attractivité du pays.

Actuellement, la réglementation en vigueur (tant au niveau de l'aménagement du territoire que du droit de la construction) bloque et ralentit passablement de projets de construction, sans parler des multiples oppositions, recours, voire initiatives populaires communales. C'est sur ces éléments que les autorités doivent agir et non pas en durcissant la politique immobilière.

Au vu de ce qui précède, l'USPI Suisse rejette ce projet de modification et requiert du Conseil fédéral qu'il renonce à soumettre un message aux Chambres fédérales.

2. Remarques particulières

a) Acquisition d'un immeuble servant d'établissement stable aux fins de placement pur de capitaux (art. 2 et 6a)

Le projet de modification prévoit de soumettre au régime de l'autorisation de la LFAIE l'acquisition d'un immeuble servant d'établissement stable aux fins de placement pur de capitaux. L'acquisition est exemptée du régime de l'autorisation si l'acquéreur exploite lui-même l'établissement en question.

L'USPI Suisse s'oppose à cette modification.

En effet, les investissements étrangers permettent de construire des locaux commerciaux qui pourront ensuite accueillir de nouvelles activités économiques et places de travail. Soumettre ces acquisitions à autorisation privera l'économie suisse non seulement de surfaces commerciales et industrielles, mais également d'un certain développement économique.

Le secteur commercial nécessite des capitaux importants que les institutions suisses (caisses de pension, banques) hésitent souvent à engager seuls en raison du taux de vacance élevé et de la mutation du marché du bureau. Les investisseurs étrangers apportent une liquidité indispensable pour des projets complexes ou risqués que les banques suisses refusent de financer. Restreindre cet apport de capitaux mènera à une obsolescence du parc administratif et commercial, freinant l'attractivité de la place économique suisse. Par ailleurs, avec ce durcissement, le cercle des investisseurs va fatalement se restreindre et ces biens immobiliers seront donc plus difficiles à vendre, ce qui entraînera d'importantes corrections de valeur qui toucheront également les investisseurs suisses. Cette dépréciation aura des répercussions négatives sur la solvabilité des institutions de prévoyance professionnelle et compagnies d'assurance.

En outre, alors que cette révision est motivée par la lutte contre la pénurie de logements, cette modification ne concerne que les établissements stables. Nous peinons à comprendre le lien entre cette mesure restrictive et ses effets sur le marché du logement.

Enfin, nous rappelons que l'assouplissement, entré en vigueur le 1^{er} octobre 1997, visant à ne pas soumettre à autorisation l'acquisition d'un immeuble servant d'établissement stable notamment pour l'exercice d'un commerce, une fabrique, a contribué à renforcer l'attractivité de la Suisse et a permis d'accueillir de nouvelles activités dans le pays, sans exercer de pression significative sur le marché du logement.

Partant, cette modification doit être rejetée.

b) Acquisition d'une résidence principale (art. 2 et 8)

Le projet de modification soumet non seulement à autorisation l'acquisition d'une résidence principale par une personne de l'étranger, mais introduit une obligation d'aliénation du bien dans un délai de deux ans si l'étranger a déménagé.

Une telle mesure va décourager l'étranger de s'établir en Suisse et va générer un lourd appareil administratif afin d'assurer son suivi. En effet, d'une part, les autorités compétentes devront s'assurer que l'étranger a déménagé et, d'autre part, elles devront procéder à la réalisation du bien immobilier si le délai de deux ans n'est pas respecté. A nouveau, cette mesure n'est pas de nature à lutter contre la pénurie de logements, dissuadera l'étranger de s'établir en Suisse et portera atteinte au développement de l'économie locale.

Partant, l'USPI Suisse rejette cette mesure.

c) Acquisitions de parts de sociétés d'immeubles d'habitation cotées auprès d'une bourse suisse et acquisition de parts de fonds immobiliers et d'actions de SICAV immobilières régulièrement négociées sur le marché (art. 4 et 19b)

Le projet de modification prévoit de soumettre à autorisation l'acquisition de parts de sociétés d'immeubles d'habitation cotées auprès d'une bourse suisse.

Comme relevé ci-dessus, les interventions prévues concernant les fonds immobiliers et les sociétés immobilières cotées en bourse sont particulièrement problématiques. Les personnes résidant à l'étranger ne devraient en principe plus être autorisées à acquérir de tels placements. Le Conseil fédéral intervient ainsi lourdement sur le marché suisse des capitaux, sans que cela ne génère de logements supplémentaires. L'analyse d'impact de la réglementation met expressément en garde contre le fait que des interventions supplémentaires sur le marché des actifs pourraient plutôt aggraver les problèmes. Les sociétés immobilières et les fonds jouent un rôle important dans le financement de grands projets de développement. Les grands projets de construction de logements et d'aménagement de quartiers, en particulier, dépendent d'investissements à long terme et de marchés de capitaux stables. Si l'afflux de capital est entravé, l'incitation à investir et les capacités de développement diminuent. Le risque est qu'on crée finalement moins de logements, plutôt que davantage.

A cela s'ajoutent d'importants problèmes pratiques. Les banques devraient vérifier l'origine des capitaux lors de chaque transaction, alors que, dans le commerce boursier moderne, il est pratiquement impossible de vérifier valablement, en quelques secondes, le «statut LFAIE» des acheteurs. En cas de manquement dans ce contrôle, les acteurs boursiers concernés risquent de se voir infliger une amende pouvant se monter à CHF 250'000.- et jusqu'à CHF 150'000.- en cas de négligence. Aussi, il est à craindre que tous les fonds immobiliers et les SICAV cotés en bourse soient contraints de se retirer de la cote dès lors que les acteurs boursiers ne voudront pas prendre ce risque. Un retrait de la cotation signifierait une destruction de valeur de CHF 18 milliards de francs. En effet, l'agio cumulé des fonds immobiliers cotés s'élevait, au 7 mai 2026, à un peu plus de CHF 18 milliards de francs et environ deux tiers de ce montant, soit CHF 12 milliards, appartiennent directement au patrimoine des caisses de pension suisses.

Les experts du secteur financier mettent en garde contre un risque de blocage du commerce des fonds immobiliers et des actions immobilières, qui toucherait non seulement les investisseurs étrangers, mais aussi les caisses de pension, les assurances et les investisseurs privés suisses. Cela entraînerait une baisse des liquidités, des pertes de valeur et des incertitudes réglementaires supplémentaires.

De telles mesures contribuent à affaiblir la place financière suisse et décourageront les investisseurs.

En outre, les fonds de placement contractuels et les SICAV sont soumis à la réglementation applicable aux placements collectifs de capitaux ainsi qu'à la surveillance de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA). Ils sont notamment soumis à une autorisation de la FINMA, et la direction de fonds ou l'administration externe d'une SICAV ne peut être assurée que par une direction de fonds suisse autorisée et placée sous la surveillance de la FINMA. Les investisseurs n'acquièrent, par le biais des parts qu'ils détiennent, que des droits patrimoniaux, à l'exclusion de tout droit d'influence.

Les fonds immobiliers et les SICAV immobilières sont en outre soumis, conformément à la Loi fédérale sur les placements collectifs de capitaux (LPCC), à des restrictions en matière de placements, notamment en ce qui concerne le type de placement, la répartition des risques, l'utilisation de produits dérivés, etc., et ils doivent faire évaluer leurs immeubles par des experts chargés des estimations agréés. Cela empêche également les fonds ou les SICAV d'adopter sur le marché immobilier un comportement (s'agissant des relations avec les locataires, de la politique des loyers, etc.) qui s'écarterait de celui de tout investisseur suisse responsable. Parallèlement, un financement externe de 33,3 % au maximum est autorisé pour l'ensemble des immeubles détenus par un fonds. De plus, les acquisitions s'effectuent sur la base des évaluations réalisées par des experts indépendants chargés des estimations et toute acquisition à un prix supérieur doit être justifiée de manière spécifique. Leurs activités sont donc déjà suffisamment cadrées.

Par conséquent, l'USPI Suisse rejette cette modification.

d) Acquisition de logements de vacances et d'unités d'habitation dans des appartements
(art. 11)

Le Conseil fédéral fixe les contingents cantonaux annuels d'autorisations portant sur l'acquisition de logements de vacances et d'appartements dans des appartements.

Le projet de modification prévoit de réduire par deux le nombre d'unités de contingents passant, selon le droit actuel, de 1'500 unités à 750 unités. Il prévoit également que les reventes de logements de vacances entre personnes à l'étranger soient à nouveau imputées sur les contingents cantonaux d'autorisation.

D'une part, nous doutons fortement de l'efficacité de la mesure censée lutter contre la pénurie de logements dès lors qu'actuellement, le nombre d'unités de contingents n'est pas intégralement utilisé dans l'ensemble du pays. D'autre part, la réduction drastique du nombre d'unités du contingent va fatalement porter atteinte au développement économique de certaines régions touristiques prisées où les contingents sont régulièrement épuisés. A nouveau, la mesure prévue rate sa cible et engendrera des dommages aux économies locales des zones touristiques prisées. Le fait de disposer de suffisamment de contingents permet une certaine souplesse et les autorités compétentes peuvent les délivrer opportunément en fonction des besoins de l'économie et de la demande.

Quant aux cas de revente entre personnes à l'étranger qui seraient imputés sur les contingents, une telle mesure ne va pas lutter contre la pénurie de logement. Elle engendrera une lourdeur administrative supplémentaire et privera l'économie locale d'unités de contingent qui auraient pu renforcer le développement économique de la commune concernée.

Ces mesures portent atteinte à l'attractivité de la Suisse ou du moins de certaines destinations touristiques et découragent les investisseurs.

Enfin, une réduction des quotas est de nature à provoquer une baisse de la valeur vénale des biens, pénalisant en premier lieu les propriétaires locaux qui verront donc la valeur de leur patrimoine baisser.

L'USPI Suisse rejette donc cette mesure.

e) Acquisition de logements pour le personnel des établissements hôteliers (art. 6b)

Le projet de révision prévoit une dispense d'autorisation pour l'hôtelier qui souhaite acquérir des logements destinés au personnel de l'hôtel pour autant qu'il ait acquis un hôtel qu'il exploite lui-même.

Cette mesure ne tient pas compte de la réalité du terrain. En effet, la propriété d'un hôtel ne va plus nécessaire de pair avec son exploitation et sa commercialisation. Autrement dit, le propriétaire n'est souvent pas l'exploitant. En général, les capitaux étrangers ont un but d'investissement et non pas d'exploitation. Autrement dit, si l'idée de faciliter l'acquisition pour un hôtelier étranger des logements pour son personnel est intéressante, elle se heurte à la réalité du marché et, en l'état, sera peu appliquée car le propriétaire étranger de l'hôtel n'en est pas son exploitant.

f) Changement d'affectation d'immeubles (art. 19a)

Le projet de révision prévoit que l'autorité compétente puisse suspendre, pendant un délai de trente jours, la procédure de changement d'affectation afin de transformer un immeuble à usage commercial en logements, notamment si le requérant est une personne à l'étranger, afin qu'il puisse obtenir l'autorisation au sens de la LFAIE ou démontrer qu'aucune autorisation n'est requise. Cas échéant, elle refusera l'autorisation de changement d'affectation si le requérant n'agit pas dans le délai prescrit ou s'il n'a pas pu obtenir l'autorisation.

Déjà selon le droit actuel, la personne de l'étranger devra obtenir une autorisation afin de pouvoir transformer son immeuble commercial en immeuble d'habitation (arrêt du Tribunal fédéral 2C_639/2019).

Alors que ce projet de révision a pour but de lutter contre la pénurie de logement, il complexifie et durcit la procédure visant précisément à favoriser la construction de nouveaux de logements. Une telle mesure va fatalement décourager l'investisseur et alourdir le processus administratif.

En outre, les procédures de changement d'affectation font déjà l'objet de passablement de restrictions cantonales et communales de droit public tant au niveau de l'aménagement du territoire, que de la police des constructions, de sorte que cette restriction procédurale au niveau de la LFAIE est superflue et inutile.

Nous rejetons donc cette mesure.

g) Dispositions transitoires

Il est prévu que les modifications s'appliquent aux actes juridiques qui ont été conclus avant l'entrée en vigueur des modifications, mais qui n'ont pas encore été exécutés ou n'ont pas encore fait l'objet d'une décision entrée en force.

Une telle disposition aurait pour effet qu'une personne à l'étranger ayant conclu un acte de vente à terme portant sur une résidence principale, avant l'entrée en vigueur des modifications, mais dont le terme interviendrait après celle-ci, pourrait se voir opposer une obligation de revente de son bien dans un délai de deux ans en cas de déménagement. Il en va de même de l'achat à terme de parts de sociétés immobilières cotées en bourse dont l'exécution de l'opération finale pourrait être rendue impossible par la suite.

Cette disposition rétroactive, qui va porter atteinte à l'attractivité de la place financière, doit être supprimée, afin de préserver une certaine sécurité juridique des transactions.

3. Conclusions

Nous rejetons l'intégralité de ce projet de modifications qui rate sa cible, porte atteinte au développement économique de la Suisse, engendrera une importante bureaucratie, créera de l'insécurité juridique et sera en partie inapplicable. Afin de lutter efficacement contre la pénurie de logements, le cadre légal doit être assoupli et non pas durci comme le prévoit la présente modification, les droits populaires cadrés et le marché immobilier doit attirer des capitaux tant en provenance de la Suisse que de l'étranger afin qu'il soit construit davantage de logements.



En vous remerciant de l'attention que vous porterez à notre position, nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de notre considération distinguée.

UNION SUISSE DES PROFESSIONNELS DE L'IMMOBILIER

Le président :


Philippe Nantermod

Le secrétaire :


Frédéric Dovat