



**Rapport explicatif
accompagnant l'avant-projet de loi réglant l'application de la loi fédérale sur
l'acquisition des immeubles par des personnes à l'étranger du 31 janvier 1991**

**Demande de consultation
Mars 2010**

Condensé

La loi cantonale réglant l'application de la loi fédérale sur l'acquisition des immeubles par des personnes à l'étranger doit être révisée. Les nouvelles dispositions d'application de la loi fédérale en Valais qui sont entrées en vigueur le 23 novembre 2007 et qui ont contribué à une amélioration de la situation, devraient être intégrées dans une base légale qui donne toute la transparence souhaitée sur la pratique et la mise en application de la Lex Koller.

Le Conseil national et le Conseil des Etats ayant renvoyé le projet d'abrogation de la Lex Koller au Conseil fédéral respectivement le 12 mars et le 11 juin 2008, il est, entre autres, indispensable que les cantons réfléchissent à l'application de la loi fédérale pour les années à venir, en prenant en compte la problématique des résidences secondaires (lits froids) en lien avec l'aménagement du territoire.

C'est dans ce sens que le Conseil d'Etat a souhaité une révision de la loi cantonale d'application.

1. Partie générale

1.1. La loi actuelle du 31 janvier 1991

Le 31 janvier 1991, le Parlement valaisan a décidé de transformer un décret du 1^{er} février 1985 qui réglait provisoirement l'application de la loi fédérale du 16 décembre 1983 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE), en une loi cantonale. Cette loi est entrée en vigueur le 1^{er} août 1991.

La loi a pour but d'appliquer la LFAIE et d'y prévoir, comme stipulé à l'art. 3, al. 2 LFAIE, des motifs supplémentaires d'octroi de l'autorisation et des restrictions plus sévères. Elle précise les éléments suivants :

- Détermination des lieux touristiques
- Répartition du contingent
- Critères et priorités d'attribution
- Anciens logements
- Nouveaux logements
- Les restrictions cantonales et communales plus sévères
- Les autorités et la procédure civile

1.2. Les modifications du règlement sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger du 21 novembre 2007 (RAIE)

Mandaté par le Conseil d'Etat, le Département de l'économie, de l'énergie et du territoire, a proposé d'inscrire dans le RAIE du 3 juillet 1991, de nouvelles dispositions d'application de la Lex Koller en Valais. Selon le vœu du Conseil d'Etat, ces mesures sont entrées en vigueur le 23 novembre 2007.

Ces mesures concernent les principes d'attribution du contingent, sa répartition et la procédure. Les principes d'attribution suivants des 330 unités ordinaires du contingent ont donc été adoptés:

- Création d'un contingent pour les projets d'intérêt cantonal, (comme des résidences de tourisme, logements de vacances dans un nouveau complexe hôtelier, logements en multipropriété), auquel est attribuée la moitié des unités à disposition.
- L'autre moitié du contingent disponible est attribuée aux régions. Un 60% de ce total est consacré aux nouvelles constructions, le reste sert à la réduction des actes en suspens.

Le système d'attribution a également subi d'importants changements :

- Les demandeurs doivent déposer leur requête accompagnée d'une déclaration d'intention auprès du Service des registres fonciers et de la géomatique ;
- Une garantie d'attribution d'unité est ensuite émise ;
- L'acte de vente soumis au contingent ne peut être stipulé sans l'obtention préalable de la garantie ;
- Les projets d'intérêt cantonal sont soumis à un examen préalable dans le cadre du contingent ;
- Le délai de possession (revendeurs) a été fixé à 10 ans sur tout le territoire cantonal ;
- L'utilisation totale du contingent attribué au canton est assurée.

1.3. Statistiques

L'acquisition des immeubles par des personnes à l'étranger est saisie par des statistiques depuis l'introduction du régime d'autorisation en 1961. Sur le plan fédéral, en 2007, les autorisations accordées pour l'acquisition de logements de vacances par des personnes résidant à l'étranger ont augmenté de 15% par rapport à l'année précédente. Le 1er décembre 2007, le Conseil fédéral a fait passer le nombre maximum d'unités disponibles pour l'ensemble de la Suisse de 1420 à la limite maximale légale de 1500. Malgré cela, le canton du Valais, qui reçoit 330 unités, connaît une importante pénurie de contingents.

Avant l'entrée en vigueur des nouvelles modifications apportées en novembre 2007 au règlement cantonal (RAIE), le nombre d'actes en suspens était de 1'304. Au 12 février 2010, grâce au système de la déclaration d'intention, ce nombre s'est abaissé à 877.

1.4. Origine du projet de révision de la loi

A la suite des projets d'abrogation de la Lex Koller et de révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire comme mesure d'accompagnement, transmis par le Département fédéral de justice et police ainsi que par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, le Conseil d'Etat a décidé, en séance du 7 décembre 2005, de former un groupe de travail. Cette commission a été chargée, dans un premier temps, de préparer la réponse du Conseil d'Etat dans le cadre de la consultation fédérale sur l'abrogation de la Lex Koller, et, dans un deuxième temps, de présenter au Conseil d'Etat un rapport sur les mesures à prendre pour maîtriser le développement des résidences secondaires en Valais.

Dans les recommandations du groupe de travail, il a été proposé au Conseil d'Etat d'obliger les communes à réexaminer leur réglementation respective en matière de maîtrise du développement des résidences secondaires et à prendre des mesures. Le moratoire imposé à 7 communes qui présentait un délai d'attente prévisible de plus de 3 ans est une des actions ainsi entreprises par le Conseil d'Etat. Le principe de la conformité avec l'aménagement du territoire a été repris à l'art. 10 RAIE du 21 novembre 2007.

Compte tenu des différents principes adoptés dans le RAIE en novembre 2007 et des résultats tirés de ces modifications, le Conseil d'Etat, par souci de transparence, a décidé le 25 mars 2009 la mise sur pied d'un groupe de travail composé comme suit :

- M. François Seppey, président (président de la comLAIE)
- Mme Patricia Lafarge, membre (membre de la comLAIE)
- M. Pius Rieder, membre (membre de la comLAIE)
- M. Gabriel Décaillet, membre (membre de la comLAIE)
- M. Philippe Spörri, membre (membre de la comLAIE)
- *Mme Marie-Christine Granges a remplacé en cours de période, comme membre, M. Spörri*
- M. Daniel Fontannaz, membre (membre de la comLAIE)
- M. Mario Kalbermatter, membre (membre de la comLAIE)
- M. Damian Jerjen, membre (membre de la comLAIE)
- M. Vincent Riesen, membre (membre de la comLAIE)
- M. Leander Williner, membre (chef du service des registres fonciers et de la géomatique-SRFG)
- M. Edmund Gruber, membre (juriste au SRFG)
- Mme Catherine Tappy, membre (juriste au SRFG)
- M. Paul-Albert Clivaz, membre (représentant de la Fédération des communes valaisannes – FCV)
- M. German Mathier, membre (président de l’association des notaires valaisans)

Le Conseil d’Etat lui a donné pour mandat d’entreprendre la révision totale de la loi réglant l’application de la loi fédérale sur l’acquisition d’immeubles par des personnes à l’étranger du 31 janvier 1991. Par cette initiative, le Conseil d’Etat souhaite :

- Garantir la pérennité des entreprises, par l’étalement des travaux dans le domaine de la construction ;
- Mettre en place une politique stable et transparente dans le domaine de la vente aux étrangers ;
- Donner un signal clair aux régions de la mise en place d’un système qui permet aux communes peu touchées par la vente aux étrangers de bénéficier de quelques unités de contingent ;
- Donner un signal clair à l’endroit du gouvernement fédéral de la volonté de maîtriser l’application de la Lex Koller ;
- Créer une sécurité juridique ;
- Etre en adéquation avec la politique du tourisme du canton du Valais ;
- Poursuivre une politique d’aménagement du territoire, selon la Décision du Grand Conseil concernant les objectifs d’aménagement du territoire du 2 octobre 1992, visant à une décentralisation concentrée de l’urbanisation en assurant une répartition appropriée entre les zones touristiques et d’habitat.

1.5. Motifs en général

Le but de la législation fédérale relative à l’acquisition d’immeubles par des personnes à l’étranger réside dans la défense contre l’emprise étrangère sur le sol. Au-delà de ce dessein, compte tenu de la situation actuelle du Valais en matière de vente aux étrangers et au vu des considérants articulés par le Conseil d’Etat, il convient de réviser totalement la loi cantonale d’application de la LFAIE.

Ainsi, la commission extra-parlementaire nommée le 25 mars 2009 a arrêté les principes fondamentaux suivants :

- Créer une loi d’application de la loi fédérale qui ne peut régler des problématiques d’aménagement du territoire et de développement touristique, mais dont on ne peut ignorer les liens avec ces deux notions ;
- Créer de la sécurité juridique, économique et financière ;
- Permettre de connaître en tout temps l’état de la situation (souci de transparence) ;
- Permettre de s’inscrire dans la permanence (loi durable) ;
- Permettre de résoudre les problèmes du passé, tout en se préservant des problèmes futurs.

2. Commentaires des chapitres

Afin de reprendre un certain nombre d'éléments réglés dans la loi fédérale et les principes inscrits dans le règlement cantonal, la structure de l'avant-projet de loi se présente comme suit :

Chapitre 1	Autorités cantonales compétentes
Chapitre 2	Motifs d'octroi d'autorisations et de restrictions cantonales
Chapitre 3	Détermination des lieux touristiques
Chapitre 4	Répartition du contingent
Chapitre 5	Procédures
Chapitre 6	Dispositions transitoires et finales

Le **chapitre 1** précise l'autorité compétente décisionnelle, à savoir le service des registres fonciers et de la géomatique (SRFG). La commission qui jusqu'ici était entendue, assure la surveillance de la répartition des unités. L'administration cantonale est le garant du droit public et par conséquent c'est le SRFG qui est l'autorité compétente pour l'attribution des unités de contingent. La commission a un rôle stratégique et de contrôle et qui doit être inscrit dans la loi. Pour des raisons de contrôle indépendant et de répartition des responsabilités, y compris au niveau politique, l'instance cantonale de recours est le service juridique traitant le domaine institutionnel de la justice.

Le **chapitre 2** est surtout juridiquement nécessaire afin de permettre des motifs supplémentaires pour attribuer des unités de contingent mais également les limiter. Il est toutefois recommandé de porter la détermination des lieux touristiques à 5 ans.

La compétence de décision et de définition des lieux touristiques doit revenir au Conseil d'Etat, comme précisé au **chapitre 2**. Toutefois, il appartient au Parlement de poser des principes et des critères guidant le Conseil d'Etat dans l'exercice de la compétence qui lui est attribuée. Ces principes sont énoncés sous le **chapitre 3**. Ceux-ci tiennent compte des problématiques d'aménagement du territoire et de développement touristique.

Les principales modifications de la loi actuelle sont précisées dans le **chapitre 4** de l'avant-projet de loi. La répartition régionale se base sur les régions fixées dans la loi cantonale sur la politique régionale du 12 décembre 2008. Il est ici offert aux régions la possibilité de définir des sous-régions. La distribution des unités se fait à l'intérieur des régions, sur la base d'une pondération qui repose sur des critères et données historiques. Cette répartition s'appuie sur les principes suivants:

- Cohérence avec la loi sur la politique régionale ;
- Délégation de compétences au niveau des 3 régions ;
- Application des mêmes critères pour les sous-régions qu'au niveau des régions ;
- Historique des régions socio-économiques ;
- Aménagement du territoire et protection du sol ;
- Distribution équitable.

Les requêtes qui assurent une location touristique à long terme d'un ensemble de logements d'importance cantonale ou régionale sont privilégiées, ce qui constitue une mesure destinée à lutter contre les lits froids. On favorise légèrement les nouvelles constructions et on ancre le système de la déclaration d'intention dans la loi d'application.

Ce système a été privilégié au système dit du lévrier (L) qui propose le traitement dans l'ordre d'admission sans distinction entre les communes d'une même région. La crainte, entre autres, de voir arriver une course aux dossiers complets et un manque d'équité entre les régions, a conduit au rejet du système L. Il a également été préféré de conserver le système sur la base de déclaration d'intention, qui consiste en la pratique actuelle et non un

système qui préconise l'établissement d'un acte authentique sans garantie de contingent, ceci afin de créer la sécurité juridique, économique et financière.

Un système d'information officiel doit permettre à la région de connaître la disponibilité de contingent.

3. Effets

3.1 Conséquences pour le canton

Le système d'information officiel peut être mis en place relativement rapidement et facilement. L'analyse des requêtes qui assurent une location touristique à long terme est déjà en place avec la collaboration du Service du développement économique. L'examen de l'achèvement des travaux pour les nouvelles constructions fait partie de la pratique actuelle et ce, en collaboration avec les communes et plus particulièrement les bureaux de cadastre. L'application de cet avant-projet de loi ne porte pas de conséquences financières pour l'administration cantonale.

3.2 Conséquences pour l'économie et le tourisme

Le système apporte une sécurité juridique avec l'attribution de l'unité du contingent lorsqu'il y a la garantie de cette unité. Il permet également de poursuivre la réduction de la liste d'attente. On offre une transparence sur les unités à disposition et permet ainsi une meilleure gestion et étalement des travaux des entreprises de la construction. L'avant-projet de loi favorise les lits marchands et contribue ainsi au développement touristique des lieux concernés.

3.3 Conséquences sur le développement territorial

On assure une concentration des places à bâtir dans les zones où historiquement il y a eu de la demande tout en permettant aux régions socio-économiques et aux communes de réagir en temps opportun dans les cas où le marché serait modifié.

4. Constitutionnalité

L'avant-projet se base, comme la loi d'application actuelle, sur la compétence du Canton en matière d'acquisition d'immeubles par des étrangers (art. 36 LFAIE) et l'ordonnance fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des étrangers (OAIE).

Les destinataires de la présente consultation sont priés de bien vouloir se prononcer sur les questions suivantes :

- Souhaite-t-on que l'autorité décisionnelle en matière d'attribution des unités de contingent dans le cadre de l'acquisition d'un immeuble par un étranger soit le service chargé de l'application de la loi ou une commission ad hoc ?
- Est-ce que la détermination des lieux touristiques où la vente d'immeubles à des personnes à l'étranger en vue de contribuer au développement touristique relève de la compétence du Conseil d'Etat ?
- Est-ce que les principes et critères permettant de déterminer les lieux touristiques doivent être posés par le Grand Conseil ?
- Doit-on favoriser les reventes ou les nouvelles constructions ?
- Est-ce que l'on souhaite imposer l'acte authentique dans le processus d'attribution d'unités du contingent ?

Annexe : - Avant-projet de loi