

Votation fédérale du 20 mai 1984

Explications du Conseil fédéral

Enjeu de la votation

Initiative sur les banques

L'initiative « contre l'abus du secret bancaire et de la puissance des banques » demande un assouplissement du secret bancaire lors de procédures fiscales et pénales, un renforcement du contrôle des banques et l'institution d'une assurance couvrant les avoirs des déposants. Le Conseil fédéral et le Parlement rejettent l'initiative parce qu'elle entraverait trop l'activité des banques et aurait des effets négatifs sur notre économie.

Texte soumis au vote: page 2
Explications: pages 3 à 9

Initiative contre le bradage du sol national

Selon l'initiative « contre le bradage du sol national », l'acquisition de propriétés immobilières par des étrangers devrait être limitée de manière radicale. Pour le Conseil fédéral et le Parlement, les mesures proposées dans cette initiative procèdent d'un choix arbitraire. Elles ne tiennent pas suffisamment compte des besoins de certaines régions du pays. C'est pourquoi les autorités fédérales préconisent une autre solution: la nouvelle loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger, adoptée par les Chambres en décembre 1983, qui constitue un contre-projet indirect.

Texte soumis au vote: page 10
Explications: pages 11 à 15

Recommandations

Pour les raisons indiquées, le Conseil fédéral et le Parlement recommandent aux électrices et aux électeurs de rejeter aussi bien l'initiative sur les banques que l'initiative contre le bradage du sol national.



Premier objet: Initiative sur les banques

Texte soumis au vote

Arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire « contre l'abus du secret bancaire et de la puissance des banques »

du 24 juin 1983

Article premier

¹L'initiative populaire du 8 octobre 1979 « contre l'abus du secret bancaire et de la puissance des banques » est soumise au vote du peuple et des cantons.

²L'initiative a la teneur suivante:

La Constitution fédérale est complétée comme il suit:

Art. 31^{quater}, 3^e à 6^e al. (nouveaux)

- ³a. Les banques, sociétés financières, établissements et personnes qui reçoivent, administrent ou aliènent des avoirs de tiers à des fins lucratives sont tenus de renseigner les autorités et les tribunaux en matière fiscale et pénale. Le secret de fonction de ces autorités et tribunaux est garanti.
- b. L'obligation de renseigner cesse dans la mesure où les autorités fiscales, dans l'exercice consciencieux de leurs fonctions, estiment que les revenus présumés sont correctement établis par des attestations de salaire et où les avoirs soumis à l'impôt anticipé n'excèdent pas un montant que la loi fixera. Le législateur édicte des dispositions visant à assurer l'obligation de renseigner, à en fixer rationnellement les modalités d'application ainsi qu'à prévenir les actes destinés à l'éluider.
- c. La législation règle en outre la garantie du secret bancaire.
- d. La législation règle le principe du soutien à accorder aux procédures pénales menées à l'étranger, en matière de délits fiscaux et monétaires également. Sont réservés la sécurité et les droits de souveraineté de la Suisse, la protection de personnes contre la persécution politique et raciste, ainsi que les cas de graves vices de procédures menées à l'étranger et la réciprocité.
- ⁴a. Les banques et sociétés financières publient, en sus de leurs bilans ordinaires, les comptes annuels consolidés ainsi que toutes les estimations qui entraînent la constitution ou la dissolution de réserves. Elles rendent publiques leurs participations actives et passives, la valeur des avoirs de clients qui sont déposés auprès d'elles et qu'elles administrent ainsi que des avoirs qui leur sont confiés à titre fiduciaire; elles indiquent les noms des personnes exerçant un mandat au sein du conseil d'administration de même que les droits de vote attachés aux avoirs déposés.
- b. La Banque nationale et la Commission des banques présentent chaque année au Parlement un rapport sur la situation et l'évolution des banques et sociétés financières.

⁵Le législateur édicte des dispositions visant à limiter l'enchevêtrement des banques et d'autres entreprises.

⁶La législation règle l'obligation des banques ne bénéficiant d'aucune garantie de l'Etat de s'assurer pour les dépôts qui leur sont confiés.

Dispositions transitoires

Les dispositions du droit fédéral contraires à l'obligation de renseigner les autorités sont abrogées.

Les dispositions sur l'obligation faite aux banques de fournir des renseignements ne s'appliquent pas à la poursuite d'infractions d'ordre fiscal commises avant l'entrée en vigueur du présent article constitutionnel.

Art. 2

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative.

Le point de la situation

Depuis des années, les banques et le rôle de la « place financière suisse » font l'objet de discussions politiques, alimentées notamment par quelques affaires qui ont défrayé la chronique. C'est dans ce climat politique que l'initiative sur les banques a été lancée; elle a abouti en 1979, avec 121 882 signatures valables à l'appui.

L'initiative demande une modification de la constitution qui permette de prendre les mesures suivantes touchant le système bancaire:

- *Le secret bancaire doit être assoupli en ce sens que les autorités fiscales et les tribunaux doivent pouvoir obtenir directement des banques des renseignements sur leurs clients.*
- *Les banques doivent publier des informations plus détaillées sur leur situation financière.*
- *L'influence des banques sur le reste de l'économie doit être limitée.*
- *Les banques doivent assurer les dépôts qui leur sont confiés.*

Le Conseil fédéral et la majorité du Parlement estiment que plusieurs de ces exigences vont trop loin. Des mesures allant dans le sens demandé ont déjà été prises récemment et d'autres sont à l'étude (renforcement des prescriptions sur les fonds propres, consolidation des bilans, révision plus fouillée par la Commission des banques, projet de révision de la loi sur les banques). La constitution offre en effet une base suffisante, permettant déjà de légiférer dans ce domaine.

« La place financière suisse »

A la fin de 1982, il y avait en Suisse 489 banques, 1227 caisses Raiffeisen et 97 sociétés financières. La somme des bilans de tous ces établissements se montait à 611 milliards de francs, dont 195 milliards provenaient de l'étranger et 229 milliards étaient placés à l'étranger. En plus de ces sommes, les banques administraient à cette date des avoirs fiduciaires s'élevant à 166 milliards de francs. Les banques occupent en Suisse quelque 90 000 personnes; en comparaison, l'industrie horlogère en emploie environ 35 000. (Sources d'information: Commission des banques et Banque nationale).

Les arguments du comité d'initiative:

« Le parti socialiste suisse, appuyé par l'Union syndicale suisse et une douzaine d'organisations privées d'aide au développement, a lancé l'initiative sur les banques afin d'améliorer, dans l'intérêt du pays et du peuple, le contrôle de l'activité des banques.

L'initiative sur les banques est devenue encore plus urgente aujourd'hui qu'à l'époque où elle a été lancée car, depuis des années, les efforts entrepris en vue de réformer le système bancaire ont été bloqués par la majorité du Parlement:

En 1976, celle-ci a repoussé la proposition faite par le Conseil fédéral de mettre un terme aux abus du secret bancaire qui sont commis pour frauder le fisc.

En 1983, elle a rejeté un projet du Conseil fédéral visant à soumettre les avoirs fiduciaires à un impôt anticipé qui n'aurait pourtant été que de 5 pour cent.

Egalité devant l'impôt

On invoque abusivement aujourd'hui le secret bancaire pour couvrir des fraudes fiscales et escroquer l'Etat. Tous les citoyens ne sont pas soumis aux mêmes règles de taxation fiscale: les salariés doivent justifier leurs revenus en présentant l'attestation de salaire délivrée par leur employeur alors que le secret bancaire empêche de contrôler les revenus des travailleurs indépendants et des entreprises. L'initiative sur les banques veut certes maintenir expressément le secret bancaire qui protège la vie privée; mais elle veut le modifier de sorte qu'on ne puisse plus l'invoquer abusivement pour frauder. Les citoyennes et citoyens qui ont une attestation de salaire et les titulaires de comptes d'épargne qui sont assujettis à l'impôt anticipé n'en seront pas affectés.

Solidarité internationale

L'initiative sur les banques veut en outre lutter contre la fuite illégale de capitaux. Les nombreuses opérations effectuées avec de « l'argent sale » sur la place financière suisse nuisent à la réputation de notre pays et portent préjudice aux pays dont ces capitaux proviennent, notamment aux pays en développement. La solidarité internationale commande certes de donner plus, mais aussi et surtout de prendre moins.

Protection des avoirs des déposants

Enfin, la protection des avoirs des déposants, telle qu'elle est prévue dans l'initiative sur les banques, est une assurance qu'il importe de donner d'urgence aux petits épargnants. Les nombreux scandales et autres affaires qui ont éclaboussé les banques ont montré la nécessité de protéger spécialement dans une loi l'épargnant innocent.»

L'avis du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral et le Parlement estiment que les exigences posées dans cette initiative vont trop loin. L'activité des banques serait à ce point limitée qu'elles ne seraient plus en mesure d'accomplir de manière satisfaisante les tâches importantes qu'elles doivent remplir pour le développement de notre économie.

Concernant les quatre revendications principales de l'initiative, l'avis du Conseil fédéral est le suivant:

● **Levée partielle du secret bancaire**

Selon l'initiative, les autorités fiscales et les tribunaux suisses devraient être habilités à demander directement aux banques des renseignements sur leurs clients, et dans les procédures pénales, les banques seraient également tenues de renseigner les tribunaux étrangers dans les cas de fraude fiscale et de délits monétaires.

Pour lutter contre la fraude fiscale et la fuite de capitaux, il n'est ni nécessaire ni justifié de limiter de façon aussi radicale la portée du secret bancaire: des restrictions allant dans ce sens ont déjà été apportées tout récemment. Aujourd'hui déjà, lors de procédures pénales étrangères, les banques doivent fournir aux tribunaux, dans certains cas, des renseignements sur les opérations bancaires d'un inculpé. Dans les procédures civiles et pénales suisses, les banques ont toujours été tenues de renseigner les tribunaux.

Il faut refuser de limiter davantage la portée du secret bancaire. Cette obligation faite aux banques de garder le silence sur les affaires qu'elles traitent avec leurs clients, est l'expression même de la confiance qui doit empreindre les relations entre la banque et ses clients. Dans notre pays, la situation financière de l'individu a de tout temps fait partie de sa vie privée dans laquelle l'Etat ne doit s'immiscer qu'avec la plus extrême réserve. Du reste, le secret bancaire n'existe pas en Suisse seulement: tous les Etats le connaissent, sous une forme ou sous une autre.

Pour lutter contre la fraude fiscale, le législateur a d'ailleurs prévu le prélèvement d'un **impôt anticipé** de 35 %, le taux le plus **élevé** au monde, dont l'effet dissuasif est évident. Du fait de cet impôt, même les intérêts des fortunes qui ne sont pas déclarées rapportent à l'Etat d'importantes recettes fiscales.

L'initiative ne résout pas le problème des **capitaux étrangers « réfugiés » en Suisse**. L'attrait de notre pays réside beaucoup plus dans sa stabilité politique et monétaire que dans la qualité de son secret bancaire.

Les banques se sont soumises elles-mêmes à un contrôle accru et font preuve d'une plus grande prudence lorsqu'elles acceptent des capitaux provenant de l'étranger. Elles ont adhéré à une convention qui vise expressément à sauvegarder la bonne réputation de la place financière suisse et à lutter contre la délinquance dans les affaires. Celui qui contrevient aux clauses de cette convention est passible de sanctions. En outre, l'actuelle loi sur les banques prévoit que la Commission des banques ne délivre à un établissement bancaire l'autorisation d'exercer son activité que si les directeurs responsables offrent toute garantie qu'ils géreront l'établissement d'une manière irréprochable.

Obligation de renseigner

Le secret bancaire, dans sa portée actuelle, interdit aux banques de communiquer à des tiers l'état des avoirs ou le nom de leurs clients. Selon l'initiative, toute autorité fiscale suisse pourrait se renseigner directement auprès d'une banque lorsqu'elle soupçonne qu'un contribuable n'a pas rempli honnêtement sa déclaration d'impôts. La banque serait alors obligée de communiquer au fisc l'état de tous les avoirs du contribuable, c'est-à-dire non seulement le solde des carnets d'épargne et des comptes, mais aussi tous les mouvements effectués au cours de l'année. Elle devrait également indiquer au fisc les obligations, les avoirs administrés ou déposés ainsi que les dettes de son client. Les banques seraient en outre tenues de renseigner les tribunaux étrangers lorsque ceux-ci l'exigent au cours d'une procédure ouverte pour fraude fiscale ou pour infraction aux prescriptions fixant des restrictions monétaires (entraide judiciaire).

● Informations des banques sur leur situation financière

Selon l'initiative, les banques seraient tenues de publier des comptes annuels comprenant également le volume des opérations réalisées par leurs filiales (bilans consolidés). Elles devraient également rendre publiques la constitution et la dissolution de réserves, ainsi que les avoirs fiduciaires, et indiquer leurs participations, les mandats de conseils d'administration et les droits de vote attachés aux mandats en dépôt.

Aujourd'hui déjà, les banques doivent présenter et publier des comptes beaucoup plus détaillés que les autres entreprises. La **Commission des banques**, en sa qualité d'autorité de surveillance, a pour mission de vérifier ces comptes en examinant les rapports de révision qui sont dressés par des sociétés de révision indépendantes des banques.

Plusieurs requêtes formulées dans l'initiative sont à l'examen dans le cadre de **révisions législatives qui sont en cours**, à savoir celle de la loi sur les banques et celle du droit des sociétés anonymes (par ex. publication des bilans annuels consolidés et des participations, réglementation des droits de vote attachés aux mandats en dépôt, réserves latentes).

La constitution de **réserves latentes** — c'est-à-dire de réserves qui n'apparaissent pas au bilan mais servent essentiellement à couvrir des pertes imprévues — ne doit pas être rendue impossible. L'existence de telles réserves est tout aussi indispensable aux banques et — pour des raisons de sécurité — à leurs clients, qu'à l'économie en général. Dans des périodes critiques, les réserves latentes ont permis aux banques de s'associer au redressement financier d'entreprises suisses en difficulté.

Les tâches de la Commission des banques

La Commission des banques est une autorité fédérale spécialisée, indépendante des établissements bancaires. Elle est chargée, dans l'intérêt des créanciers, de surveiller les banques. Elle leur délivre l'autorisation d'exercer leur activité. Toutes les banques doivent lui envoyer leur rapport de révision. Elle peut exiger des banques tous les renseignements dont elle a besoin pour accomplir sa tâche. Si elle apprend qu'une banque a commis des irrégularités, elle peut l'obliger à rétablir l'ordre légal. Dans les cas les plus graves, elle peut retirer à la banque l'autorisation d'exercer son activité, ce qui entraîne la dissolution de l'établissement.

● Limitation de l'influence des banques

L'initiative veut fixer des limites à la participation des banques à des entreprises d'un autre secteur économique, de même qu'aux mandats qu'elles exercent au sein de conseils d'administration et aux droits de vote attachés aux actions en dépôt.

Le Conseil fédéral estime que les banques doivent pouvoir continuer à jouer le rôle qu'elles ont actuellement dans notre économie. Leur poids n'est pas tel que cela constitue un danger. Du reste, la Commission des cartels, se fondant sur une vaste enquête, est arrivée à la même conclusion. Il faut considérer que, souvent, les banques ne participent que temporairement à des entreprises industrielles — par exemple pour sauver des établissements en difficulté. Les sévères prescriptions relatives au capital propre tendent à empêcher que les participations des banques ne leur confèrent une position prépondérante.

● Assurance des avoirs en dépôt

Selon l'initiative, les banques devraient assurer les dépôts qui leur sont confiés.

Si l'Etat doit imposer une telle assurance, il faudra qu'il prenne des dispositions légales détaillées et que les banques mettent en place un nouvel appareil administratif. Ce sont les clients qui, finalement, supporteront ces frais. C'est pourquoi l'obligation faite aux banques d'assurer les avoirs en dépôts s'est heurtée à **une forte opposition** lors de la procédure de consultation concernant la nouvelle loi sur les banques.

La révision de la loi sur les banques permettra de discuter de la façon d'améliorer la protection des avoirs en dépôt. En premier lieu, on peut envisager de renforcer la protection des avoirs des épargnants en cas de faillite, d'inclure dans cette protection d'autres formes de dépôts (par ex. les comptes de salaire) et de prévoir le paiement des avoirs aux clients avant la clôture de la procédure de faillite.

L'actuel article sur les banques est une base constitutionnelle suffisante

Le Conseil fédéral estime que l'actuel article 31^{quater} de la constitution permet d'édicter toutes les dispositions nécessaires sur le régime des banques. En effet, il a la teneur suivante:

- ¹ La Confédération a le droit de légiférer sur le régime des banques.
- ² Cette législation devra tenir compte du rôle et de la situation particulière des banques cantonales.

Sur cette base, la Confédération peut, aujourd'hui déjà, réglementer dans une large mesure l'activité des banques.

L'initiative sur les banques **restreindrait considérablement la liberté d'action de ces établissements**. Toute notre économie doit pouvoir compter sur un système bancaire solide, prêt à fournir des capitaux à des conditions favorables. **Une surveillance efficace des banques est certes nécessaire**. Mais une réglementation de l'activité des banques, telle que la demande l'initiative, va trop loin et aurait des effets négatifs sur le reste de l'économie également.

Deuxième objet: Initiative contre le bradage du sol national Texte soumis au vote

Arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire « contre le bradage du sol national »

du 7 octobre 1983

Article premier

¹L'initiative populaire du 26 octobre 1979 « contre le bradage du sol national » est soumise au vote du peuple et des cantons.

²L'initiative a la teneur suivante:

La Constitution fédérale est complétée comme il suit:

Art. 22^{quinqies} (nouveau)

¹La propriété foncière ou d'autres droits qui lui sont assimilables ne peuvent en principe être acquis que:

- a. Par des personnes physiques ayant le droit de s'établir en Suisse;
 - b. Par des personnes morales ou des sociétés dépourvues de la personnalité juridique mais ayant la faculté d'acquérir, pour autant que leur capital propre et les fonds empruntés soient détenus à raison de 75 pour cent au moins par des personnes établies et domiciliées en Suisse.
- ²a. Ne sont pas soumis à ce régime les biens-fonds nécessaires à la sauvegarde d'intérêts publics ou à l'accomplissement de tâches d'utilité publique ni ceux dont les entreprises industrielles ou les entreprises du secteur tertiaire ont besoin.
- b. En outre, la Confédération peut accorder, dans des cas particuliers, des dérogations aux fins de préserver des intérêts d'importance nationale.

³Les aliénations de biens-fonds doivent être publiées dans la mesure où elles ont lieu en vertu des exceptions prévues sous chiffre 2. Il y a lieu d'instituer des voies de recours.

⁴La Confédération édicte la législation d'exécution et en surveille l'application.

Disposition transitoire

La nouvelle réglementation n'affecte pas les titres de propriété acquis avant son entrée en vigueur.

Art. 2

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative.

Le point de la situation

Jusqu'au début des années soixante, les étrangers pouvaient acquérir, sans restriction aucune, des biens immobiliers en Suisse. Mais ces achats augmentèrent à tel point que le Conseil fédéral et le Parlement décidèrent de restreindre cette liberté: depuis 1961, les étrangers qui veulent acheter un bien-fonds dans notre pays doivent en obtenir l'autorisation; au cours des deux dernières décennies, les dispositions légales ont été adaptées à l'évolution de la situation et renforcées à plusieurs reprises (en 1961 « Lex von Moos » et en 1973, « Lex Furgler »). En prenant des dispositions dans ce domaine, les autorités fédérales se sont efforcées de limiter l'acquisition de biens-fonds par des étrangers, sans pour autant porter atteinte aux intérêts du pays, et notamment des régions de montagne.

Dans les cantons à vocation touristique, on a toujours trouvé trop rigoureuses les restrictions fixées par la Confédération. D'aucuns en revanche les jugeaient trop larges. C'est en 1979 que l'**initiative populaire** « contre le bradage du sol national » a été déposée avec 108 210 signatures valables à l'appui.

Cette initiative demande que seuls les étrangers qui sont établis en Suisse aient le droit d'acquérir des biens-fonds. Il serait totalement impossible aux autres étrangers d'acheter un logement. Les sociétés ne pourraient acquérir des biens immobiliers que si elles sont détenues, à raison de 75 pour cent au moins, par des Suisses ou par des étrangers établis dans notre pays. L'initiative prévoit des exceptions pour les entreprises industrielles ou celles du secteur tertiaire, ainsi que pour la sauvegarde d'intérêts d'importance nationale.

Le Conseil fédéral et le Parlement rejettent les propositions de l'initiative parce qu'ils les jugent arbitraires et excessives. Toutefois, les autorités estiment, elles aussi, qu'il faut restreindre considérablement les ventes de biens-fonds à des étrangers. C'est pourquoi le Conseil fédéral a fixé un contingentement partiel qui a contribué à faire reculer les ventes dès 1980. Un contingentement encore plus sévère sera introduit dans une nouvelle loi qui restreint sérieusement et durablement les ventes de biens-fonds aux étrangers, sans toutefois faire totalement abstraction des intérêts des régions de montagne.

Les arguments du comité d'initiative:

« En Suisse la terre est un bien particulièrement rare. L'offre est donc limitée sur le marché des biens fonciers qui est très sensible aux variations de la demande. Les prix commencent à monter dès que des étrangers s'intéressent à l'achat d'un terrain; ils grimpent à plus forte raison lorsque la demande est très forte. Or le prix élevé des terrains constitue un facteur de renchérissement qui se répercute sur toute notre économie.

Il convient de mettre un terme à l'évolution fâcheuse que la Suisse a connue dans ce secteur depuis 25 ans et qui résulte d'un fort accroissement des ventes de terrains et de logements à des personnes à l'étranger. En déposant son initiative, l'Action nationale propose au peuple suisse un moyen de lutter efficacement « contre le bradage du sol national ».

Dans les quatre cantons de montagne, Grisons, Tessin, Valais et Vaud, l'emprise étrangère sur le sol national est devenue scandaleuse dans de nombreuses communes et porte une atteinte grave au sentiment d'identité de notre peuple et à sa volonté de défense. Seule, une interdiction totale de vendre des terrains à des personnes à l'étranger permettra d'améliorer peu à peu la situation.

Il est incontestable que les régions de montagne rencontrent des difficultés économiques mais ce n'est pas en bradant notre sol que l'on y remédiera. Si on laisse toute liberté de construire sur un territoire qui n'est pas extensible, les réserves de terrains s'épuisent vite et, bien avant déjà, on assiste à la destruction des beautés naturelles du paysage qui sont la principale richesse des régions de montagne vouées au tourisme. Dans certaines régions, « le bradage du sol national » permet de développer la construction de façon spectaculaire pour quelque temps mais cela n'assure en aucun cas le maintien des emplois à long terme. En revanche, les communes paient un lourd tribut pour les frais d'équipements collectifs et se transforment chaque année, pendant de longs mois, en cités-fantômes, en villes mortes, au milieu des montagnes.

Seule une réglementation claire, telle que la prévoit l'initiative de l'Action nationale, permettra de redresser la situation actuelle où des dizaines de milliers de propriétés et de logements sont déjà passés en mains étrangères.»

L'avis du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral rejette l'initiative...

...parce qu'elle va au-delà du but visé: Il est certain qu'on ne peut laisser aux étrangers toute liberté d'acheter des propriétés foncières dans des stations touristiques. Mais il ne faut pas dramatiser ni généraliser la situation car seules quelques localités ont subi ce que l'on nomme une « emprise étrangère ». C'est pourquoi l'interdiction totale, proposée dans l'initiative, est excessive. La vente de biens-fonds entre personnes à l'étranger — qui n'augmente pas d'un mètre carré la propriété en mains étrangères — ne serait même plus autorisée.

...parce qu'elle affecte uniquement les régions de montagne et qu'elle est contraire à notre système fédéraliste: L'initiative ne tient pas compte des besoins économiques des régions de montagne qui sont par ailleurs désavantagées, alors qu'elle ne fixe aucune restriction pour les entreprises industrielles et artisanales qui sont implantées essentiellement sur le Plateau et dans les grandes agglomérations. Contrairement à la situation actuelle, les cantons et les communes n'auraient plus voix au chapitre.

...parce qu'elle porte atteinte au tourisme: Le tourisme est la troisième source de devises de notre pays et occupe quelque 260 000 travailleurs. Si l'on ne veut pas compromettre la modernisation de l'hôtellerie, il faut conserver la possibilité de faire appel à la participation de capitaux étrangers. La vente de logements, notamment, permet au propriétaire d'un hôtel d'obtenir les fonds propres dont il a absolument besoin. De plus il existe des régions qui n'ont pas de grandes ressources économiques: si on les autorise à vendre, à des étrangers également, un nombre limité de résidences secondaires, cela leur permettra de développer raisonnablement le tourisme et les entreprises locales y trouveront leur compte.

...parce qu'elle n'indique pas clairement les rares cas où des autorisations pourraient encore être accordées: Il est surtout difficile de se faire une idée précise des exceptions que l'initiative admet. Il faudrait tout d'abord définir, dans une nouvelle loi, les notions « d'intérêts publics, de tâches d'utilité publique et d'intérêts d'importance nationale » en vertu desquels, selon l'initiative, une personne à l'étranger pourrait encore, exceptionnellement, acheter un bien-fonds. Ce ne serait pas une tâche facile.

L'initiative ne résoud pas les problèmes

On estime à 80 pour cent le nombre des résidences secondaires de notre pays appartenant à des Suisses. Il serait donc faux de croire que l'interdiction de vendre des biens-fonds à des étrangers permettrait d'empêcher un développement excessif des constructions dans certaines régions de montagne. Seules des prescriptions touchant l'aménagement du territoire et les constructions — mesures qui sont valables aussi bien pour les Suisses que pour les étrangers — peuvent résoudre ce problème. Quant à l'augmentation des prix des terrains, ce sont surtout les Suisses eux-mêmes qui en sont responsables car ces prix ont aussi augmenté dans les localités où les étrangers ne pouvaient pas acheter de résidences secondaires.

Autorisations et ventes effectives: des chiffres bien différents

Lorsqu'on parle du «bradage du sol national», on cite souvent le chiffre des autorisations délivrées et on se réfère rarement aux superficies effectivement vendues. En réalité, seulement quelque 0,05 pour cent de la superficie du pays, soit 1 pour cent de la surface totale des zones à bâtir, est passé en mains étrangères au cours de ces 20 dernières années.

Sur 100 étrangers qui obtiennent une autorisation, quelque 80 seulement achètent réellement un bien-fonds. Comme les ventes entre étrangers sont également soumises au régime de l'autorisation et que chaque année des superficies considérables sont rachetées à des étrangers par des Suisses, l'augmentation nette de la propriété en mains étrangères est bien plus faible que celle des autorisations délivrées.

En 1982 par exemple, des autorisations de vente ont été délivrées pour une superficie couvrant 262 hectares au total. Or la propriété en mains étrangères n'a augmenté en réalité que de 50 hectares car d'une part toutes les autorisations délivrées n'ont pas été effectivement utilisées et d'autre part il faut soustraire les ventes entre étrangers et les rachats par des Suisses.

Net recul de la demande

L'intérêt des personnes à l'étranger pour l'achat d'un terrain en Suisse a considérablement baissé ces derniers temps: en 1982, il n'a été délivré que 3094 autorisations, ce qui correspond à un recul de 48 pour cent par rapport à l'année précédente (5900). La plus grande partie de ces autorisations, soit 2131 (en 1981: 4025), concernait la propriété par étages qui occupe peu de terrain. On constate en 1983 une diminution encore plus marquée (quelque 2500 autorisations, dont environ 1750 pour des propriétés par étages).

Un sérieux coup de frein

Si l'on considère exclusivement les **résidences secondaires** que vise essentiellement l'initiative, on constate là aussi un recul sensible du nombre des autorisations délivrées, notamment grâce aux mesures qui ont été prises:

1980 :	5242
1981 :	5065
1982 :	2461
1983 :	1767

La nouvelle loi garantit que le nombre des autorisations restera strictement limité à l'avenir.

La nouvelle loi est meilleure que l'initiative

Le Conseil fédéral et le Parlement rejettent résolument l'initiative mais veulent imposer des limites encore plus strictes que par le passé à l'acquisition de biens fonciers par des étrangers. C'est l'objectif que vise la nouvelle loi fédérale adoptée fin 1983 par le Parlement et qui entrera automatiquement en vigueur au début de 1985 si l'initiative est rejetée. La loi contient des dispositions claires et immédiatement applicables alors que, pour répondre aux exigences de l'initiative, il faudrait tout d'abord élaborer une nouvelle loi d'exécution, travail qui peut demander quelques années.

Quels sont les avantages de la nouvelle loi?

● Moins d'autorisations

La nouvelle loi limite strictement le nombre d'autorisations pour les résidences secondaires et les logements dans des appartements. Dès son entrée en vigueur, le nombre des autorisations ne devra pas dépasser les deux tiers de la moyenne des autorisations accordées de 1980 à 1984, ce qui fait environ 2200 autorisations par an pour l'ensemble du pays. Ce chiffre devra être abaissé progressivement par la suite, sauf si des raisons impérieuses ne le permettaient pas. Le nombre de 2200 autorisations — comprenant également les ventes entre étrangers — ne sera plus jamais dépassé.

● Conditions d'octroi plus sévères

La loi durcit les conditions régissant l'octroi d'une autorisation. Tous les étrangers qui ne sont pas établis en Suisse seront obligés de demander une autorisation. A proximité d'un ouvrage militaire important, aucun étranger ne pourra acquérir un immeuble. Les étrangers ne pourront plus participer à des sociétés immobilières. Sur ce point, la loi est même plus sévère que l'initiative.

● Plus grande responsabilité des cantons et des communes

Les étrangers ne pourront acheter des logements que si une loi cantonale le prévoit expressément. Les citoyens auront donc ainsi le dernier mot dans leur canton. Les communes, pour leur part, pourront en tout temps soit décréter un blocage des autorisations, soit recourir contre l'octroi d'autorisations par le canton.