

BGer 2A.428/1999 vom 28. Januar 2000

Bundesgericht, 2000-01-28, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2A.428_1999

FR: TF 2A.428/1999 du 28 janvier 2000

IT: TF 2A.428/1999 del 28 gennaio 2000

Erwägungen

E. 1

Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 124 II 499 consid. 1a p. 501).

Déposé en temps utile et dans les formes prescrites par la loi contre un arrêt rendu en dernière instance cantonale et fondé sur le droit public fédéral, le présent recours est en principe recevable en vertu des art. 97 ss OJ ainsi que de la règle particulière de l'art. 21 al. 1 lettre a LFAIE . Toutefois, dans la mesure où la Société conclut à l'octroi d'une autorisation en vue d'acquérir l'immeuble susmentionné, le recours est irrecevable au regard de l'art. 98 lettre g OJ. En effet, cette conclusion n'a pas été prise devant le Tribunal administratif qui n'a donc pas eu à statuer sur ce point. Il est vrai que l'autorité intimée a exposé qu'aucune des conditions d'octroi prévues par les art. 8 ss LFAIE n'était remplie en l'espèce. On ne saurait cependant assimiler cette explication à une décision sur la délivrance d'une autorisation au sens de la loi fédérale. D'ailleurs, ce point n'est pas mentionné dans le dispositif de l'arrêt attaqué.

E. 2

D'après l'art. 104 OJ , le recours de droit administratif peut être formé pour violation du droit fédéral, y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation (lettre a) ainsi que pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents, sous réserve de l'art. 105 al. 2 OJ , (let-

tre b). Le Tribunal fédéral vérifie d'office l'application du droit fédéral, qui englobe notamment les droits constitutionnels des citoyens (ATF 124 II 517 consid. 1 p. 519; 123 II 385 consid. 3 p. 388), sans être lié par les motifs invoqués par les parties (art. 114 al. 1 in fine OJ). En revanche, lorsque le recours est dirigé, comme en l'espèce, contre la décision d'une autorité judiciaire, le Tribunal fédéral est lié par les faits constatés dans cette décision, sauf s'ils sont manifestement inexacts ou incomplets ou s'ils ont été établis au mépris de règles essentielles de procédure (art. 105 al. 2 OJ). La possibilité de faire valoir des faits nouveaux ou de nouveaux moyens de preuve est alors très restreinte. Seules sont admissibles les preuves que l'instance inférieure aurait dû retenir d'office et dont le défaut d'administration constitue une violation de règles essentielles de procédure (ATF 121 II 97 consid. 1c p. 99). En particulier, les modifications ultérieures de l'état de fait ne peuvent normalement pas être prises en considération, car on ne saurait reprocher à une autorité d'avoir mal constaté les faits, au sens de l' art. 105 al. 2 OJ , lorsque ceux-ci ont changé après sa décision (ATF 125 II 217 consid. 3a p. 221). En outre, le Tribunal fédéral ne peut pas revoir l'opportunité de l'arrêt entrepris, le droit fédéral ne prévoyant pas un tel examen en la matière (art. 104 lettre c ch. 3 OJ).

Dès lors, il n'y a pas lieu de prendre en considération les pièces que la Société produit pour la première fois devant le Tribunal fédéral.

De même, il ne sera pas tenu compte de l'allégation nouvelle de la recourante, selon laquelle les vendeurs auraient tenté en vain de trouver un acquéreur pour l'immeuble en cause et seraient menacés de faillite au cas où l'acquisition projetée de cet immeuble ne pourrait pas se réaliser, ce qui constituerait un cas de rigueur excessive de nature à

justifier l'octroi d'une autorisation au sens de la loi fédérale.

E. 3

a) L' art. 2 al. 1 LFAIE dispose que l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger est subordonnée à une autorisation de l'autorité cantonale compétente. Selon l' art. 2 al. 2 lettre a LFAIE , introduit par la nouvelle du 30 avril 1997 en vigueur depuis le 1er octobre 1997 (ci-après: la nouvelle), l'autorisation n'est pas nécessaire si l'immeuble sert d'établissement stable pour faire le commerce, exploiter une fabrique ou exercer en la forme commerciale quelque autre industrie ainsi que pour exercer une activité artisanale ou une profession libérale.

Reste à savoir ce qu'il faut entendre par là.

b) La loi s'interprète en premier lieu d'après sa lettre (interprétation littérale). Si le texte légal n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, le juge recherchera la véritable portée de la norme en la dégageant de sa relation avec d'autres dispositions légales, de son contexte (interprétation systématique), du but poursuivi, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique), ainsi que de la volonté du législateur telle qu'elle ressort notamment des travaux préparatoires (interprétation historique). Ces derniers ne seront toutefois pris en considération que s'ils donnent une réponse claire à une disposition légale ambiguë et qu'ils aient trouvé expression dans le texte de la loi (ATF 124 II 265 consid. 3a p. 268; 124 III 126 consid. 1b/aa p. 129). Le Tribunal fédéral utilise les diverses méthodes d'interprétation de manière pragmatique, sans établir entre elles un ordre de priorité hiérarchique (ATF 125 II 206 consid. 4a p. 208/209).

c) La recourante considère que le système instauré par la loi fédérale a été fondamentalement modifié par la novel-

le: auparavant, il s'agissait seulement de favoriser l'installation en Suisse d'entreprises étrangères alors que, désormais, il est aussi question de faciliter les investissements étrangers. Elle en conclut d'une part que, depuis la nouvelle, l'affectation objective de l'immeuble en cause est seule déterminante et d'autre part que la notion d'établissement stable doit être interprétée largement en ce sens qu'elle engloberait tout immeuble ne servant pas principalement de logement (le cas des logements à caractère social étant réservé). La recourante cite notamment à l'appui de sa thèse des dispositions de l'ordonnance, des passages du message du 23 mars 1994 concernant une modification de la loi fédérale (ci-après: le projet; FF 1994 II 497) et du message du 26 mars 1997 sur des mesures spécifiques de politique conjoncturelle visant à maintenir la qualité des infrastructures publiques, à promouvoir les investissements privés dans le domaine de l'énergie (programme d'investissement) et à libéraliser les investissements étrangers (ci-après: le message, FF 1997 II 1115), des extraits des débats parlementaires de 1997 ainsi que des informations publiées par l'administration fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger.

d) L' art. 2 al. 2 lettre a LFAIE étend l'exemption du régime de l'autorisation car, jusqu'à la nouvelle, l'acquisition d'un immeuble servant d'établissement stable pour faire le commerce, exploiter une fabrique ou exercer en la forme commerciale quelqu'autre industrie ainsi que pour exercer une activité artisanale ou une profession libérale constituait un motif d'autorisation seulement si l'immeuble en cause était utilisé à ce titre par l'acquéreur lui-même (ancien art. 8 al. 1 lettre a LFAIE , abrogé par la nouvelle;

Urs

Mühlebach/Hanspeter Geissmann , Lex F. - Kommentar zum Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im

Ausland, Einsiedeln 1986, n. 19 et 20 ad art. 8, p. 173).

Avant la nouvelle, toute opération immobilière consistant en un simple placement de capitaux dans des immeubles affectés à l'exercice de l'activité susmentionnée par un tiers était exclue. Depuis lors, une telle opération est devenue possible, mais il faut qu'une activité économique soit exercée dans l'immeuble concerné (

Hanspeter Geissmann/Felix Huber/

Thomas Wetzel, Grundstückerwerb in der Schweiz durch Personen im Ausland, Zurich 1998, n. 134, p. 48). Cette modification visait à faciliter les investissements étrangers propres à la création de nouvelles entreprises de production ou de services et à soulager les difficultés que connaissait le domaine de l'immobilier et de la construction (cf. le message, FF 1997 II 1117 et 1143). Lors des débats parlementaires, il a été précisé que les immeubles concernés étaient ceux qui servaient d'établissements stables "nach der bisherigen Terminologie" (BO 1997 CN 676 et CE 385). A ce propos, il a été maintes fois question d'activité économique (BO 1997 CN 676, 678, et CE 387/388). L'assouplissement du régime a été présenté comme tendant à favoriser l'essor de nouvelles entreprises de production ou de services (BO 1997 CN 676, 678, et CE 386). A titre d'exemple de cas où l'assouplissement prévu pourrait s'avérer judicieux, le Conseiller fédéral Arnold Koller a cité celui des centres commerciaux dont la construction est souvent entreprise par des investisseurs étrangers qui, par la suite, louent les surfaces ainsi créées à différents commerçants (BO 1997 CN 679). Il apparaît ainsi qu'en 1997, l'intention du législateur n'était pas de modifier la notion d'établissement stable consacrée en 1983. Tant dans l'ancien que dans le nouveau droit, les activités visées par les dispositions topiques sont des activités économiques, autrement dit, des activités ressortissant soit à la production industrielle, soit au

commerce des produits et services, à quoi s'ajoutent l'artisanat et les professions libérales, comme cela résulte du texte de ces dispositions.

e) La solution préconisée par la recourante reviendrait à transformer en son contraire le système originel soumettant toute acquisition d'immeuble par une personne à l'étranger à une autorisation, celle-ci devant cependant être accordée dans un certain nombre de cas limitativement énumérés. En effet, désormais, seules seraient assujetties à autorisation les acquisitions d'immeubles affectés au logement (sous réserve du cas des logements à caractère social). Si telle avait réellement été la volonté du législateur, il aurait suffi de prévoir que la loi fédérale ne s'appliquait qu'à ce type d'immeubles ou, au moins, si l'on maintenait une disposition prévoyant une exception en cas d'établissement stable, de supprimer la référence à une activité exercée en la forme commerciale. Cependant, en 1997, le législateur n'a opté pour aucune de ces deux solutions. Au contraire, il a été souligné alors à plusieurs reprises que la nouvelle ne constituait qu'une révision partielle, qui était limitée aux seuls points non contestés lors de la votation populaire du 25 juin 1995 qui avait rejeté le projet, adopté le 7 octobre 1994 par les Chambres fédérales, et qu'elle ne touchait que quelques cas de figure (BO 1997 CN 675, 676, et CE 385-387). Pour cette raison déjà, on ne saurait admettre que la nouvelle a instauré un système diamétralement opposé au régime initial.

Les références citées par la Société n'amènent pas à une autre conclusion. S'il a été affirmé, dans le message et lors des débats parlementaires, que de purs placements de fonds dans des immeubles destinés à l'habitation demeuraient exclus comme par le passé, cela ne signifie pas que seul ce type de placements serait désormais exclu. Par ailleurs, ce qui a été dit au sujet du projet n'est pas déterminant puis-

qu'il a été rejeté. En tout cas, cela ne saurait primer sur ce qui a été déclaré à propos de la nouvelle. Enfin, l'ordonnance ou un simple texte explicatif établi par l'administration fédérale ne saurait aller à l'encontre de la loi fédérale.

La Société ne saurait non plus exciper du but de la loi fédérale. Il résulte en effet clairement de ce qui précède que le but poursuivi par le législateur était d'ouvrir plus largement le marché immobilier suisse aux capitaux étrangers dans l'intérêt de l'économie privée. S'il était également question dans le message de la qualité des infrastructures publiques, c'était, contrairement à ce qu'affirme la recourante, en relation avec le "programme d'investissement" qui, avec la révision de la loi fédérale, constituait l'ensemble des mesures conjoncturelles présentées par le Conseil fédéral, et non pas en relation avec ladite révision (FF 1997 II 1115, 1116).

f) Il convient enfin d'examiner si, en l'espèce, on peut admettre l'existence d'une activité économique justifiant la reconnaissance d'un établissement stable bénéficiant d'une exemption d'autorisation au sens de l' art. 2 al. 2 lettre a LFAIE .

L'immeuble en cause est utilisé à raison d'environ 85 % de sa surface habitable par le canton de Fribourg, plus particulièrement par la Police cantonale, le Registre foncier de la Glâne, le Tribunal d'arrondissement de la Glâne, l'Office des poursuites de la Glâne et l'Inspection des forêts. L'activité administrative qui est déployée dans l'immeuble concerné n'a pas de caractère commercial, au sens de l' art. 2 al. 2 lettre a LFAIE . En particulier, il ne s'agit pas d'une activité publique qui pourrait tout aussi bien être effectuée par une entreprise privée, comme ce peut être le cas des services industriels d'une collectivité publique ou d'un établissement cantonal d'assurance. Dans le cas pré-

sent, les conditions de l' art. 2 al. 2 lettre a LFAIE ne sont donc pas remplies et le recours doit être rejeté. Au demeurant, on ne saurait suivre la Société quand elle considère que tous les services administratifs tombent sous le coup de l' art. 2 al. 2 lettre a LFAIE , même s'il existe une tendance à introduire, dans les branches de l'administration qui s'y prêtent, de nouveaux types de gestion impliquant une certaine marge d'autonomie financière et une contrainte d'autofinancement au moins partiel. Enfin, il n'est pas indifférent qu'une vaste portion des immeubles loués par des collectivités publiques pour y loger leurs services - à plus forte raison lorsqu'il s'agit de services particulièrement sensibles comme la police ou un tribunal - se concentre dans des mains étrangères.

E. 4

Vu ce qui précède, le recours doit être rejeté dans la mesure où il est recevable.

Succombant, la recourante doit supporter les frais judiciaires (art. 156 al. 1, 153 et 153a OJ) et n'a pas droit à des dépens (art. 159 al. 1 OJ).

Par ces motifs,

l e T r i b u n a l f é d é r a l :

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.