

BGer 2C_621/2009 vom 23. September 2010

Bundesgericht, 2010-09-23, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_621_2009

FR: TF 2C_621/2009 du 23 septembre 2010

IT: TF 2C_621/2009 del 23 settembre 2010

Erwägungen

E. 1

Le recourant a été partie à la procédure devant l'autorité précédente. Dans la mesure où celle-ci lui a dénié la qualité de partie dans la procédure de première instance devant la Commission foncière II et s'est par conséquent refusée à sanctionner une violation du droit d'être entendu par cette dernière, le recourant est directement touché par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à son annulation ou sa modification (cf. art. 89 al. 1 LTF). Au surplus, le recours est dirigé contre un jugement final (cf. art. 90 LTF) rendu dans une cause de droit public (cf. art. 82 lettre a LTF) par un tribunal cantonal supérieur (cf. art. 86 al. 1 lettre d et al. 2 LTF). Il est en principe recevable, puisqu'il a été déposé dans le délai et la forme prévus par la loi (cf. art. 42 et 100 al. 1 LTF) et que l'on ne se trouve pas dans l'un des cas d'exceptions mentionnés par l' art. 83 LTF .

E. 2

Le recourant soulève des griefs formels qu'il convient d'examiner en priorité.

E. 2.1

Le recourant fait grief à l'autorité précédente de n'avoir pas donné suite à ses requêtes de mesures d'instruction tendant à produire des pièces et à faire entendre des témoins, ainsi qu'à pouvoir s'exprimer lors d'une audience publique. Les juges cantonaux auraient ainsi porté atteinte à son droit d'être entendu garanti par les art. 29 al. 2 Cst. , 27 al. 2 de la Constitution du canton de Vaud du 14 avril 2003 (RS/VD 101.01) et 33 ss de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; entrée en vigueur le 1er janvier 2009; RS/VD 173.36) et violé l' art. 6 CEDH .

E. 2.2

Le recourant n'indique pas en quoi les art. 27 al. 2 de la Constitution vaudoise et 33 ss LPA-VD auraient une portée plus large que l' art. 29 al. 2 Cst. , de sorte que le grief soulevé doit être examiné exclusivement à la lumière de cette dernière disposition.

Le droit de faire administrer des preuves découlant du droit d'être entendu garanti par l' art. 29 al. 2 Cst. suppose que le fait à prouver soit pertinent, que le moyen de preuve proposé soit nécessaire pour constater ce fait et que la demande soit présentée selon les formes et délais prescrits par le droit cantonal (ATF 134 I 140 consid. 5.3 p. 148; 119 Ib 492 consid. 5b/bb p. 505). Cette garantie constitutionnelle n'empêche du reste pas l'autorité de mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 130 II 425 consid. 2.1 p. 429; 119 Ib 492 consid. 5b/bb p. 505 s.).

En l'occurrence, il appartenait au recourant, au vu de l' art. 106 al. 2 LTF , d'indiquer en quoi ces conditions étaient réalisées s'agissant des preuves (littérales et testimoniales) dont il requérait l'administration. Il lui incombait en particulier d'alléguer, motifs à l'appui, que ces moyens de preuve se rapportaient à des faits pertinents pour trancher la question de sa qualité de partie dans la procédure devant la Commission foncière II et que l'appréciation anticipée à laquelle la Cour cantonale s'est livrée pour rejeter la requête était arbitraire. Le recours ne contenant aucune indication à ces égards, il est sur ce point insuffisamment motivé et, partant, irrecevable.

En ce qui concerne la violation prétendue de l' art. 6 CEDH , on ne saurait dire que la procédure devant l'autorité précédente portait sur des droits et obligations de caractère civil, au sens de cette disposition, dont le recourant serait titulaire. Sur le fond, la cause a en effet trait à la validité au regard de la LFAIE de la constitution de la société A. _____ SA, ainsi que des actes de vente des parcelles ***, **** et **** à ladite société. Or, à supposer qu'il s'agisse là de droits de caractère civil, au sens de l' art. 6 par. 1 CEDH , le recourant n'en est pas le titulaire. Partant, il ne peut invoquer cette disposition à son profit et le recours est sur ce point mal fondé.

E. 3.1

Le recourant soutient que l'autorité précédente ne disposait pas de l'indépendance requise lorsqu'elle a rendu la décision attaquée, le Juge instructeur ayant selon lui préjugé du sort du recours en tranchant la question de la qualité pour recourir dans la décision sur l'effet suspensif déjà. L'autorité précédente aurait de plus statué de manière "précipitée", sans attendre l'issue des procédures de recours concernant l'effet suspensif.

E. 3.2

La procédure devant l'autorité précédente étant régie par le droit cantonal (à l'exception notamment des questions de qualité de partie et de qualité pour recourir traitées ci-après), il appartenait au recourant d'indiquer en quoi celui-ci aurait été appliqué de manière arbitraire ou quelles garanties de procédure de nature constitutionnelle auraient été violées (cf. art. 106 al. 2 LTF). A défaut, les griefs soulevés sont insuffisamment motivés et, partant, irrecevables. On ne voit du reste pas en quoi le fait que le Juge instructeur a abordé la question de la qualité pour recourir dans sa décision incidente sur l'effet suspensif aurait privé la Cour cantonale de l'indépendance requise, ni pourquoi celle-ci aurait dû attendre l'issue des procédures de recours concernant l'effet suspensif avant de statuer sur le fond. Le grief est donc mal fondé, dans la mesure où il est recevable.

E. 4.1

Faisant partie du chapitre 4 "Autorités et procédure" (art. 15 à 24) de la LFAIE, l' art. 15 al. 1 LFAIE prévoit que chaque canton désigne:

- une ou plusieurs autorités de première instance chargées de statuer sur l'assujettissement au régime de l'autorisation, sur l'octroi de l'autorisation ainsi que sur la révocation d'une autorisation ou d'une charge (let. a);
- une autorité habilitée à recourir, à requérir la révocation d'une autorisation ou l'ouverture d'une procédure pénale et à agir en cessation de l'état illicite (let. b);
- une autorité de recours (let. c).

Dans le canton de Vaud, l'autorité de première instance au sens de l' art. 15 al. 1 let. a LFAIE est la Commission foncière II (art. 6 al. 1 de la loi vaudoise d'application de la loi fédérale du 16 décembre 1983 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger, du 19 novembre 1986 [LVLFAIE; RS/VD 211.51]). L'autorité exerçant les compétences mentionnées à l' art. 15 al. 1 let. b LFAIE est le Département de l'économie (art. 7 al. 1 LVLFAIE).

Sous le titre "Procédure d'autorisation", l' art. 17 LFAIE prévoit que, sitôt après la conclusion de l'acte juridique ou, à défaut d'un tel acte, sitôt après l'acquisition, toute personne dont l'assujettissement au régime de l'autorisation n'est pas d'emblée exclu doit requérir l'autorisation d'acquérir l'immeuble ou faire constater qu'elle n'est pas assujettie (al. 1). L'autorité de première instance notifie sa décision aux parties, à la commune sur le territoire de laquelle l'immeuble est sis et à l'autorité cantonale habilitée à recourir (al. 2).

Selon l' art. 18 LFAIE , intitulé "Registre foncier et registre du commerce", lorsque le conservateur du registre foncier ne peut d'emblée exclure que l'acquisition soit soumise au régime de l'autorisation, il suspend la procédure d'inscription et impartit à l'acquéreur un délai de trente jours pour demander l'autorisation ou faire constater le non-assujettissement au régime de l'autorisation; il écarte la réquisition si l'acquéreur n'agit pas dans ce délai ou si l'autorisation est refusée (al. 1). Sous réserve du cas où une entité transfère son siège de Suisse à l'étranger, le préposé au registre du commerce procède de même (al. 2). La décision d'écarter la réquisition prise par le conservateur du registre foncier ou par le préposé au registre du commerce peut faire l'objet d'un recours devant l'autorité cantonale de recours compétente au sens de la présente loi; ce recours remplace le recours devant l'autorité de surveillance du registre foncier ou du registre du commerce (al. 3).

Sous le titre "Recours devant l'autorité cantonale", l' art. 20 LFAIE pose le principe selon lequel les décisions des autorités de première instance, du conservateur du registre foncier, du préposé au registre du commerce ou de l'autorité chargée des enchères sont sujettes à recours devant l'autorité cantonale de recours (al. 1). D'après l'al. 2, ont qualité pour recourir:

- l'acquéreur, l'aliénateur et toute autre personne ayant un intérêt digne de protection à ce que la décision soit annulée ou modifiée (let. a);
- l'autorité cantonale habilitée à cet effet ou, si celle-ci renonce à recourir ou retire son recours, l'Office fédéral de la justice (let. b);
- la commune sur le territoire de laquelle l'immeuble est sis, lorsqu'il s'agit d'une autorisation ou d'une décision constatant qu'aucune autorisation n'est requise ou révoquant une charge (let. c).

Aux termes de l' art. 20 al. 4 LFAIE , l'autorité cantonale de recours notifie sa décision aux personnes ayant qualité pour recourir, à l'autorité de première instance et aux autorités habilitées à recourir.

La LVLFAIE contient quelques règles de procédure aux art. 9 ss, dont certaines se réfèrent aux dispositions de la LFAIE (ainsi les art. 12 al. 1 et 18 al. 1 s'agissant de la notification des décisions respectivement de la Commission foncière II et de l'autorité de recours). L'art. 20 al. 1 LVLFAIE renvoie pour le surplus aux dispositions de la loi cantonale sur la juridiction et la procédure administratives. Est actuellement applicable la LPA-VD.

E. 4.2

La révocation de l'autorisation et la constatation ultérieure de l'assujettissement sont régies par l' art. 25 LFAIE , disposition figurant dans le chapitre de la loi consacré aux sanctions. Selon son al. 1bis, l'assujettissement au régime de l'autorisation est constaté d'office ultérieurement lorsque l'acquéreur a fourni à l'autorité compétente, au conservateur du registre foncier ou au préposé au registre du commerce des indications inexactes ou incomplètes sur des faits dont pourrait dépendre cet assujettissement.

E. 4.3

La LFAIE n'indique pas qui sont les parties à la procédure d'autorisation, auxquelles la décision de l'autorité de première instance doit être notifiée en vertu de l'art. 17 al. 2. Selon la doctrine, il s'agit en premier lieu du requérant, qui a adressé une demande à cette autorité, et qui est le destinataire de la décision en question. En second lieu, la qualité de partie doit être reconnue à toutes les personnes qui sont habilitées à recourir en vertu de l' art. 20 al. 2 let. a LFAIE , soit à l'acquéreur, à l'aliénateur et à toute autre personne ayant un intérêt digne de protection à ce que la décision soit annulée ou modifiée (Urs Mühlebach/Hanspeter Geissmann, Kommentar zum Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland, 1986, no 13 ad art. 17).

La définition de la qualité pour recourir de l' art. 20 al. 2 let. a LFAIE est la même que celle des art. 48 let. a de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA; RS 172.021) et 103 let. a de l'ancienne loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (RS 3 521; en vigueur jusqu'au 31 décembre 2006), même si, contrairement à ces normes, elle ne contient pas explicitement la condition que l'intéressé soit "atteint" ou "touché" par la décision attaquée (ATF 131 II 649 consid. 3.1 p. 651).

Selon la jurisprudence, l'intérêt digne de protection consiste en l'utilité pratique que l'admission du recours apporterait au recourant, en lui évitant de subir un préjudice de nature économique, idéale, matérielle ou autre que la décision attaquée lui occasionnerait. Il suppose que le recourant soit touché de manière directe, concrète et dans une mesure et avec une intensité plus grandes que l'ensemble des administrés. En outre, l'intérêt invoqué - qui ne doit pas être juridiquement protégé, mais peut être un intérêt de fait - doit se trouver, avec l'objet de la contestation, dans un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération (ATF 131 II 649 consid. 3.1 p. 651; cf. aussi ATF 135 II 145 consid. 6.1 p. 150; 133 II 400 consid. 2.2 p. 404 s. et les arrêts cités).

La qualité pour recourir au sens de l' art. 20 al. 2 let. a LFAIE a été niée dans le cas d'un locataire qui avait demandé de constater que son nouveau bailleur était devenu propriétaire de l'appartement en violation des dispositions de la LFAIE. Le locataire voulait en effet obtenir une décision de refus d'autorisation, afin de faire ensuite constater la nullité du contrat de bail et de pouvoir en conclure un nouveau avec un propriétaire "plus accommodant". Il n'avait ainsi pas un intérêt direct et concret suffisant à l'annulation ou à la modification de la décision entreprise (ATF 131 II 649 consid. 3.4 p. 653 s.).

E. 5.1

En l'occurrence, le recourant reproche à l'autorité précédente d'avoir nié à tort qu'il disposait en vertu des art. 20 al. 2 let. a LFAIE et 75 al. 1 LPA-VD de la qualité de partie dans la procédure devant la Commission foncière II et d'avoir par là omis de sanctionner une violation de son droit d'être entendu garanti par les dispositions précitées (consid. 2.1). Il fait valoir que, dans sa décision du 1er mai 2009, la Commission foncière II a mis en cause

son activité de notaire, tout en relevant que la bonne foi des trois ressortissants étrangers impliqués "paraît ne pas devoir être mise en doute" et que les vendeurs des parcelles concernées "ne paraissent pas non plus pouvoir être tenus pour responsables de la situation". Cette décision constate la nullité des actes qu'il a instrumentés, sans qu'il ait été entendu. Le recourant serait touché de manière directe et il aurait un intérêt digne de protection, au sens de l' art. 20 al. 2 let. a LFAIE , à pouvoir recourir contre ce prononcé, de façon à préserver la validité des actes en question et à "couper court" à toute autre procédure, civile ou pénale. La qualité pour recourir du notaire serait d'ailleurs admise par la jurisprudence fédérale (ATF 116 II 136 consid. 5 p. 139).

E. 5.2

L'autorité précédente a appliqué les dispositions de la procédure cantonale, à laquelle renvoie l'art. 20 LVLFAIE, perdant de vue que ces normes ne sauraient suppléer aux dispositions procédurales figurant dans la LFAIE, en particulier à l' art. 20 LFAIE . Dès lors que le Tribunal fédéral n'est pas lié par les motifs de l'arrêt attaqué (ATF 133 II 249 consid. 1.4.1 p. 254), il convient de se demander si le résultat auquel l'autorité précédente est parvenue est néanmoins conforme au droit.

E. 5.3

La qualité de partie du recourant dans la procédure devant la Commission foncière II doit être admise si celui-ci avait qualité pour recourir contre cette décision en vertu de l' art. 20 al. 2 let. a LFAIE . La question est dès lors de savoir si le notaire dispose d'un intérêt digne de protection à ce que cette décision soit annulée ou modifiée.

Le recourant soutient que tel est le cas, en se prévalant en particulier de l' ATF 116 II 136 . Selon cet arrêt, dans la procédure d'inscription au registre foncier, le notaire a qualité pour recourir à l'autorité cantonale de surveillance du registre foncier à l'encontre de la décision par laquelle le conservateur rejette la réquisition d'inscription, pour autant que cette décision mette en cause l'activité professionnelle du notaire. Lorsque l'objet du litige soulève la question de savoir si le notaire a correctement exercé son activité professionnelle, ce dernier a en effet un intérêt "manifeste", en particulier dans la perspective d'une éventuelle action en responsabilité, à ce que ce point soit tranché. En vertu de l'art. 103 let. a de l'ancienne loi fédérale d'organisation judiciaire, le notaire a qualité pour recourir au Tribunal fédéral, car la décision rejetant la réquisition le touche plus que quiconque et il se trouve dans un rapport spécial et étroit avec l'objet du litige. Il est dès lors également légitimé à recourir à l'autorité cantonale de surveillance, du moment qu'il est "touché" par la décision de rejet, au sens de l'art. 103 al. 1 de l'ordonnance fédérale du 22 février 1910 sur le registre foncier - ORF; RS 211.432.1 - (ATF 116 II 136 consid. 4 et 5 p. 138 s., confirmé par les arrêts 5A.33/2006 du 24 avril 2007 consid. 1, in RNR 90/2009 p. 209 et 5A.7/2001 du 6 septembre 2001 consid. 1 non pub. in ATF 128 III 18 ; cf. aussi Paul-Henri Steinauer, Les droits réels, t. I, 4e éd., 2007, no 862; Michel Mooser, Le rejet des réquisitions d'inscription, RNR 90/2009 p. 110 et les références).

Il n'est pas certain que cette jurisprudence doive être maintenue sous le régime de la LTF. Selon cette dernière loi, en effet, c'est le recours en matière civile et non plus la voie de droit ordinaire en matière de droit public qui est ouvert à l'encontre de la décision de l'autorité de surveillance du registre foncier (cf. art. 72 al. 2 let. b ch. 2 LTF et arrêt 5A_839/2009 du 13 janvier 2010 consid. 1.2.1, in SJ 2010 I p. 253). Or, pour former un recours en matière civile, il ne suffit plus d'un intérêt digne de protection; selon l' art. 76 al. 1 let. b LTF , le

recourant doit disposer pour ce faire d'un intérêt juridique à l'annulation ou la modification de la décision attaquée (concernant la pertinence de ce critère, à tout le moins pour les affaires de droit public que l' art. 72 al. 2 LTF soumet au recours en matière civile en raison de leur connexité avec le droit civil, comme les contestations sur la tenue des registres publics, cf. Bernard Corboz, in Commentaire de la LTF, 2009, nos 32 ss ad art. 76 LTF). La question de la confirmation de cette jurisprudence sous le régime de la LTF peut toutefois demeurer indéterminée. Il ressort en effet de l' ATF 116 II 136 que les règles qui y sont énoncées au sujet de la qualité pour recourir du notaire valent seulement dans le cadre de la procédure d'inscription au registre foncier, en relation avec l' art. 103 ORF , disposition qui ouvre la voie du recours à l'autorité cantonale de surveillance lorsque le conservateur rejette une réquisition. Selon cette jurisprudence, il n'est pas question de reconnaître par exemple à l'avocat dont le recours est tardif ou insuffisamment motivé un droit de recours propre (consid. 5 p. 139). On peut en déduire que le Tribunal fédéral entendait limiter cette faculté du notaire à la procédure d'inscription au registre foncier. Or, la décision de la Commission foncière II du 1er mai 2009 n'a pas été rendue dans ce cadre. Elle porte sur la révocation de l'autorisation et la constatation ultérieure de l'assujettissement, au sens de l' art. 25 LFAIE , et constitue une sanction de droit administratif. Ce ne sont ainsi pas directement les inscriptions au registre foncier qui sont en jeu. Par conséquent, le recourant ne peut tirer de l' ATF 116 II 136 un droit de recourir contre la décision du 1er mai 2009.

Il n'est certes pas contestable que le recourant dispose d'un certain intérêt à ce que la décision de la Commission foncière II du 1er mai 2009 soit annulée, dans la mesure où celle-ci met à néant les actes instrumentés par lui, ce qui est de nature à engager sa responsabilité à l'égard de ses mandants. Toutefois, du moment que la décision - dans son dispositif - ne se prononce pas sur sa responsabilité (le fait que, selon la motivation, les actionnaires britanniques et les vendeurs des parcelles paraissent hors de cause, n'y change rien, car les motifs ne sont pas revêtus de l'autorité de la chose décidée et ne peuvent donner lieu à recours), son intérêt est seulement indirect. La situation n'est à cet égard pas différente de celle de l'avocat qui dépose un mémoire tardif évoquée ci-dessus. Dans ces conditions, le recourant n'avait pas la qualité pour recourir contre cette décision, au sens de l' art. 20 al. 2 let. a LFAIE , ni par conséquent celle de partie dans la procédure devant la Commission foncière II. Comme l'a relevé l'autorité précédente, il lui appartient, le cas échéant, d'user de ses moyens de défense dans le cadre des procédures portant sur sa responsabilité civile et pénale.

Le grief s'avère ainsi mal fondé.

E. 6

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

Succombant, le recourant supporte les frais judiciaires (cf. art. 66 al. 1 LTF). Il ne sera pas alloué de dépens (cf. art. 68 al. 1 et 3 LTF).

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