

VD_OMNI FO.2006.0007 vom 4. Dezember 2008

VD Tribunal cantonal, 2008-12-04, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FO.2006.0007

FR: VD_OMNI FO.2006.0007 du 4 décembre 2008

IT: VD_OMNI FO.2006.0007 del 4 dicembre 2008

Regeste

Office fédéral de la justice c/Commission foncière Section II | Autorisation d'acquérir subordonnée à la charge implicite d'exploiter l'immeuble en la forme hôtelière. L'acquéreur a cessé l'exploitation du bâtiment litigieux comme hôtel à la fin des années 70 et l'a utilisé depuis lors comme logement de vacances. Les conditions de la révocation de la charge étaient réalisées à l'époque. Compte tenu de l'évolution défavorable de la conjoncture hôtelière dans les années 70 laquelle était imprévisible, le maintien et le respect de la charge étaient en effet devenus insupportables pour l'acquéreur. Les conditions de la révocation de la charge sont aujourd'hui toujours réalisées. Recours de l'OFJ rejeté.

Erwägungen

E. 1

Le tribunal examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis. a) Selon l'art. 20 al. 1 LFAIE, les décisions des autorités de première instance, soit, dans le canton de Vaud, la Commission foncière, section II (art. 6 al. 1 de la loi cantonale du 19 novembre 1986 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger [LVLFAIE; RSV 211.51]), sont sujettes à recours devant l'autorité cantonale de recours, soit la CDAP (art. 20 LVLFAIE en relation avec l'art. 4 al. 1 de la loi cantonale du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives [LJPA; RSV 173.36]). La décision attaquée peut donc faire l'objet d'un recours à la CDAP. b) D'après l'art. 20 al. 2 let. b LFAIE, a qualité pour recourir l'autorité cantonale habilitée à cet effet, soit, dans le canton de Vaud, le Département de l'économie (art. 7 al. 1 LVLFAIE), ou, si celle-ci renonce à recourir ou retire son recours, l'Office fédéral de la justice. L'Office fédéral de la justice est habilité à recourir, dès lors que le Département de l'économie y a renoncé. c) Aux termes de l'art. 20 al. 3 LFAIE, le délai de recours est de trente jours et commence à courir dès la notification de la décision aux parties ou à l'autorité habilitée à recourir. Le Département de l'économie a transmis à l'Office fédéral de la justice la décision attaquée accompagnée du dossier complet par courrier du 8 juin 2006 (un jeudi). Le recourant allègue avoir reçu cet envoi le lundi 12 juin 2006. Les intimés semblent en douter, dès lors que le recourant n'est pas en mesure de le prouver. La preuve de la notification de la décision attaquée n'incombe toutefois pas au recourant, mais à l'autorité intimée (Benoît Bovay, Procédure administrative, Berne 2000, p. 372, ainsi que les références citées; ég. arrêt CR.2005.0164 du 29 juin 2006). Au demeurant, même si on avait retenu que l'Office fédéral de la justice avait reçu le dossier de la cause le vendredi 9 juin 2006, soit le lendemain de l'envoi, son recours posté le lundi 10 juillet 2006 aurait été déposé en temps utile (le délai de recours de trente jours, échéant le dimanche 9 juillet 2006, étant reporté le premier jour utile suivant). d) Pour le surplus, déposé dans les formes requises, le recours est recevable.

E. 2

Le litige porte sur la révocation de la charge d'affecter la parcelle no 561 de la Commune de Rolle à une exploitation hôtelière et sur l'acquisition en nom propre de ce bien-fonds par Darius, Kouros et Cambyz Golestaneh.

E. 3

a) Les charges dont est assortie l'autorisation d'acquérir peuvent être révoquées pour des motifs impérieux (art. 14 al. 3 LFAIE). Par motifs impérieux, on entend une modification des circonstances qui rend l'exécution des charges impossible ou insupportable pour l'acquéreur (art. 11 al. 4 de l'ordonnance fédérale du 1^{er} octobre 1984 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger [OAIE; RS 211.412.411]). La révocation d'une charge est ainsi subordonnée à deux conditions: d'une part, les circonstances doivent s'être modifiées de façon essentielle et imprévisible depuis la délivrance de l'autorisation; d'autre part, ce changement profond doit avoir produit sur la situation de l'intéressé des effets tels que le maintien et le respect de la charge seraient impossibles ou insupportables (ATF 129 II 361 consid. 6.2 [= l'arrêt du 21 mai 2003]). b) Selon la jurisprudence, la situation est impossible ou insupportable pour l'acquéreur surtout si elle porte atteinte à sa situation financière (ATF 111 Ib 176 consid. 3; 104 Ib 115 consid. 4 et 5; 102 Ib 329 consid. 3). Les hypothèses qui devraient être le plus généralement admises lorsqu'il s'agit d'une entreprise sont la nécessité d'une restructuration impérative, l'existence d'une conjoncture défavorable dans la branche, la diminution du volume d'affaires, etc. (Jean-Christophe Perrig, L'acquisition d'immeubles en Suisse par des personnes à l'étranger, thèse Lausanne 1990, p. 328). Les circonstances doivent être nouvelles et imprévisibles, en ce sens que le requérant ne saurait se prévaloir des rigueurs d'une situation qu'il a choisie en connaissance de cause ou en devant en connaître les effets. Toute opération entraîne en effet un risque économique dont l'acquéreur est conscient. Celui-ci ne peut être assuré de la réalisation d'un bénéfice. Il ne saurait être remédié aux conséquences d'une opération inconsidérée (ATF 129 II 361 consid. 6.3; Jean-Christophe Perrig, op. cit., p. 328).

E. 4

a) En l'espèce, dans son rapport du 18 mai 1972, la Fiduciaire de la société suisse des hôteliers SA indiquait qu'en tablant sur un développement normal des affaires, les comptes (en tenant compte des charges financières calculées par les auteurs du rapport à 106'000 fr. [rendement de 6%]) seraient équilibrés au plus tard après trois ou quatre ans d'exploitation. Au moment de l'acquisition de l'Hôtel Domino Lac, Seyed Golestaneh pouvait dès lors raisonnablement compter sur la viabilité de l'exploitation et sur la rentabilisation de son investissement. L'évolution de la branche hôtelière dans les années 70 a toutefois été particulièrement défavorable. Elle s'est notamment traduite par une baisse significative des nuitées et des taux d'occupation et par la fermeture de plusieurs établissements. Dans son rapport d'expertise du 7 décembre 2004 (p. 8 à 11), Gastroconsult mentionne à cet égard qu'entre 1970 et 1980, le taux d'occupation moyen des lits d'hôtels dans le canton de Vaud a diminué de 17,8%, passant de 47.2% à 38,8%, et que le nombre d'établissements hôteliers a baissé de 21,6%, passant de 698 à 547. L'expert relève que cette évolution particulièrement défavorable de la branche hôtelière et surtout son ampleur était imprévisible au début des années 1970. En raison de cette situation, les résultats dégagés par l'exploitation de l'Hôtel Domino-Lac entre 1971 et 1979 n'ont jamais atteint les prévisions d'équilibre mentionnées dans le rapport du 18 mai 1972 de la Fiduciaire de la société suisse des hôteliers SA. L'examen des comptes de la société Hôtel Domino-Lac SA montre en effet que l'exploitation de l'établissement soit est restée déficitaire (1973: perte de 3'322 fr. 47; 1974:

perte de 6'063 fr. 30), soit n'a permis de dégager qu'un petit bénéfice largement insuffisant pour couvrir les charges financières de 106'000 fr. (1975: bénéfice de 1'881 fr. 40; 1976: bénéfice de 4'445 fr. 15; 1977: bénéfice de 16'229 fr. 85; 1978: bénéfice de 4'806 fr. 30). L'expertise Gastroconsult de 2004 a également relevé que l'hôtel dans sa conception initiale avait besoin de travaux de rénovation. Afin de rendre l'exploitation rentable cette expertise a conclu au besoin d'augmenter les chambres et de mettre en conformité les locaux et chambres existantes: "L'agrandissement de l'hôtel était en particulier nécessaire à la rentabilisation car les recettes d'hébergement et de restauration, bar compris, étaient déjà élevées et ne suffisaient pas à couvrir les charges financières" (rapport p. 5). Constatant que son investissement n'était pas rentable, Seyed Golestaneh a cherché des solutions. Il a ainsi exigé de l'exploitant une augmentation du loyer (120'000 fr. au lieu de 15% du chiffre d'affaires annuel). Celui-ci s'est toutefois opposé à une telle augmentation, relevant qu'un loyer de 80'000 fr. serait un maximum pour continuer l'exploitation. Si le rapport d'expertise Gastroconsult confirme qu'un loyer de 120'000 fr. n'aurait pas été supportable, ce rapport précise qu'un loyer de 80'000 fr. était en revanche insuffisant, puisqu'il ne permettait pas de couvrir les charges financières du propriétaire-bailleur, de 106'000 fr. (rapport p. 5). Seyed Golestaneh a également envisagé l'agrandissement de l'hôtel par la réalisation notamment de cinquante chambres supplémentaires et a interpellé la Commune de Rolle dans ce sens. Celle-ci a répondu qu'un agrandissement n'était toutefois en principe pas possible, dès lors que l'hôtel était situé en zone villas. Selon l'expert (rapport p. 14 et 15), une telle opération, bien que jugée nécessaire en terme de rentabilisation, aurait par ailleurs été risquée, compte tenu de l'évolution particulièrement défavorable de la branche hôtelière à ce moment-là, et n'aurait à son sens pas permis à la société de sortir des chiffres rouges, mais aurait au contraire aggravé la situation. Au regard de ces éléments, on ne pouvait raisonnablement pas exiger de Seyed Golestaneh qu'il poursuive l'exploitation de l'immeuble litigieux comme hôtel. L'Office fédéral conteste cette appréciation. Il soutient qu'on pouvait en effet exiger de l'intéressé le respect de la charge, même si son investissement n'était pas rémunéré, voire intervenait à perte. On ne saurait suivre le recourant sur ce point, du moins pas entièrement. Si l'on peut exiger de l'acquéreur qu'il supporte que son investissement ne soit pas rémunéré sur un ou deux exercices, il en va différemment si cette situation se prolonge sur plusieurs exercices et qu'il n'existe aucune perspective d'amélioration comme en l'espèce (depuis le début de l'exploitation, le bénéfice n'a jamais dépassé 16'229 fr. 85). Il convient dès lors de conclure que l'évolution défavorable de la conjoncture hôtelière dans les années 1970 n'était pas prévisible. Les conditions de maintien de l'exploitation hôtelière sont ainsi devenues insupportables pour Seyed Golestaneh. En effet même s'il obtenait encore un faible rendement en 1978, la viabilité de l'hôtel imposait des travaux de rénovation et un agrandissement. Si un tel agrandissement a bien été envisagé, celui-ci s'est avéré impossible au vu des restrictions de droit des constructions, l'hôtel étant sis en zone villas. Le maintien de la charge apparaissait ainsi insupportable à ce moment-là. Le tribunal considère dès lors que les conditions pour la révocation de la charge étaient réalisées en 1978, lorsque Seyed Golestaneh a cessé l'exploitation du bâtiment litigieux comme hôtel. b) On ne saurait reprocher à l'intéressé de n'avoir pas saisi à l'époque la commission foncière et d'avoir créé ainsi une situation non-conforme au droit en utilisant l'immeuble comme logement de vacances. Il convient en effet de rappeler que la charge litigieuse n'était mentionnée ni dans l'autorisation initiale, ni au registre foncier. Dans sa décision du 23 mars 2001, l'autorité intimée n'a du reste pas considéré que le changement d'affectation décidé par Seyed Golestaneh n'était pas conforme au droit, ce qui démontre que la situation

juridique n'était pas évidente. Par ailleurs, l'intéressé a toujours agi au vu et au su des autorités. Le Département de la justice, de la police et des affaires militaires a en effet été informé de la fermeture de l'hôtel; la Municipalité de Rolle a pour sa part délivré les permis nécessaires pour transformer en logement de vacances avec piscines extérieure et intérieure (permis des 11 novembre 1980 et 3 mai 1983) ainsi que les permis d'habitation et d'utilisation correspondants (permis du 12 juillet 1983). c) Aujourd'hui, on ne peut raisonnablement pas exiger non plus des intimés la reprise de l'exploitation du bâtiment litigieux comme hôtel. Dans son rapport (p. 5 et 6), l'expert relève en effet que l'immeuble pourrait difficilement être exploité en l'état comme hôtel, dans la mesure où les locaux du bâtiment principal ne sont pas rationnels et ceux de la dépendance sont vétustes. Il indique que sa conception devrait même être entièrement revue. S'agissant des transformations nécessaires et de leur coût, il précise ceci: "La rénovation des chambres entraînerait d'importantes modifications dans la distribution et la grandeur des locaux de vente, de production et de stockage. La rénovation d'un ancien immeuble coûte souvent plus cher que la construction d'une unité neuve. A l'époque, le rapport de la fiduciaire FSH estimait le coût de construction d'un hôtel de 100 lits à un minimum de Fr. 40'000.- par lit, augmenté de Fr. 13'000.- par lit pour tenir compte du prix d'achat. De nos jours, les hôtels de classe moyenne de 2 à 3 étoiles ont un endettement par chambre de l'ordre de Fr. 120'000.-. Dans le cas particulier, nous serions vraisemblablement largement au-dessus de cette moyenne. Avec des coûts aussi élevés, l'augmentation du nombre de lits deviendrait indispensable pour générer un chiffre d'affaires hébergement plus important, afin d'essayer de renter les lourds investissements à consentir" (rapport p. 6) . Une réaffectation de l'immeuble en hôtel ne pourrait dès lors se faire qu'au prix de transformations importantes et coûteuses. Compte tenu de la mauvaise conjoncture actuelle de la branche hôtelière à Rolle (voir rapport d'expertise, p. 17: "De 1991 à 2000, le taux d'occupation [réd. à Rolle] est régulièrement redescendu à 27,5% en 2000, soit une diminution de 25,1% par rapport à 1991. [...] C'est principalement à partir de 1991 que l'évolution de la branche hôtelière [réd. à Rolle] a été significativement moins bonne que dans l'ensemble du canton et qu'à Nyon. Elle est particulièrement mauvaise actuellement."), une telle opération serait particulièrement risquée, voire d'emblée vouée à l'échec. En outre et surtout, les autorisations nécessaires pour une réaffectation en hôtel ne pourraient être obtenues, puisque l'immeuble est situé en zone villas. Le maintien et le respect de la charge litigieuse sont donc aujourd'hui non seulement insupportables pour les enfants Golestaneh, mais également impossibles. Le recourant ne le conteste pas; il soutient toutefois que cette situation est imputable à Seyed Golestaneh qui a cessé l'exploitation de l'hôtel à la fin des années 70, alors qu'on pouvait raisonnablement exiger qu'il la poursuive. On s'est déjà prononcé sur cette question ci-dessus, en retenant que la poursuite de l'exploitation du bâtiment litigieux comme hôtel n'était à la fin des années 70 pas raisonnablement exigible au vu du caractère insupportable du maintien d'une telle charge. Le tribunal considère dès lors que les conditions de la révocation de la charge sont aujourd'hui toujours réalisées. c) La révocation de la charge litigieuse aura pour conséquence de permettre aux enfants Golestaneh d'être propriétaires, à titre de logement de vacances, d'une parcelle d'une surface de 5'243 m², soit plus de cinq fois la surface admissible au sens des art. 9 al. 1 let. c LFAIE et 10 al. 2 OAIE. Le recourant fait valoir à cet égard que la gravité de l'entorse à la loi qu'impliquerait une légalisation pure et simple de la situation actuelle excède de beaucoup l'intérêt privé des intimés à devenir propriétaires de l'immeuble litigieux. Dans son arrêt du 21 mai 2003 (consid. 7.3), le Tribunal fédéral a relevé qu'il fallait tenir compte dans le cadre de cette pesée d'intérêts des

éventuelles alternatives – de leur coût – qui s'offrent aux intéressés de rétablir une situation conforme au droit, de la responsabilité de ceux-ci dans la survenance de cette situation non-conforme au droit, ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis l'autorisation. Comme on l'a relevé ci-dessus, une réaffectation du bâtiment litigieux en hôtel serait aujourd'hui non seulement pas exigible, mais également impossible au regard des règles sur l'aménagement du territoire. En l'état, les intimés n'ont dès lors aucune solution de rétablir une situation conforme au droit. En outre, comme on l'a également déjà indiqué, on ne saurait imputer aux intimés ou à leur père une quelconque responsabilité dans la survenance de cette situation. Cela étant, l'annulation de la décision attaquée aurait nécessairement pour conséquence la révocation de l'autorisation elle-même, dès lors que le respect de la charge est aujourd'hui impossible. Une telle sanction – survenant près de 37 ans après la délivrance de l'autorisation – serait incompatible avec le principe de proportionnalité. A cet égard, il convient de rappeler que Seyed Golestaneh et sa famille utilisent depuis près de trente ans l'immeuble litigieux comme logement de vacances au su et au vu des autorités et qu'ils y séjournent entre deux et quatre mois par an. Compte tenu de ce qui précède, la décision litigieuse n'est pas disproportionnée dans son résultat. d) Au regard de ces éléments, le tribunal considère que c'est à juste titre que l'autorité intimée a révoqué la charge d'affecter la parcelle no 561 de la Commune de Rolle à une exploitation hôtelière.

E. 5

Il reste à examiner la question de l'acquisition en nom propre par les intimés du bien-fonds litigieux. a) Aux termes de l'art. 7 let. i LFAIE, ne sont pas assujettis au régime de l'autorisation les personnes physiques qui acquièrent un logement à la suite de la liquidation d'une personne morale dont le but réel est l'acquisition d'immeubles et qui a été fondée avant le 1^{er} février 1974, si elles ont acquis, conformément aux dispositions légales qui étaient alors en vigueur, des parts de la personne morale qui correspondent à ce logement. b) Dans son arrêt du 21 mai 2003, le Tribunal fédéral a admis qu'une fois la charge litigieuse révoquée, l'art. 7 let. i LFAIE pourrait trouver application dans le cas d'espèce. C'est dès lors à juste titre que l'autorité intimée a considéré que Darius, Kouros et Cambyz Golestaneh n'étaient pas assujettis au régime de l'autorisation de la LFAIE pour l'acquisition en nom propre de la parcelle no 561 de la Commune de Rolle.

E. 6

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours et à la confirmation de la décision attaquée. L'arrêt sera rendu sans frais. Les tiers intéressés, qui obtiennent gain de cause avec l'assistance d'un mandataire professionnel, ont par ailleurs droit à l'allocation de dépens.