

# VD\_OMNI FO.2008.0024 vom 3. März 2009

VD Tribunal cantonal, 2009-03-03, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_FO.2008.0024](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FO.2008.0024)

FR: VD\_OMNI FO.2008.0024 du 3 mars 2009

IT: VD\_OMNI FO.2008.0024 del 3 marzo 2009

## Regeste

X. \_\_\_\_\_ /Commission foncière Section II, Municipalité d'Ollon | 1. La Commission foncière qui a rendu une première décision de non assujettissement à la LFAIE de l'acquisition de la parcelle 3422, est fondée à inclure cette parcelle dans une décision postérieure en relation avec un nouveau projet, dès lors que le non assujettissement de l'acquisition de deux autres parcelles 3421 et 3423 dépend étroitement du lien existant entre les constructions prévues sur ces parcelles et celles prévues sur la parcelle 3422. 2. La condition suspensive de la production de la planification spéciale en cours d'élaboration, assortie à la décision de non assujettissement à la LFAIE de l'acquisition à titre d'établissement stable des parcelles 3421 et 3423, repose sur une base légale suffisante, une décision de non assujettissement pouvant être assortie de clauses permettant de garantir l'objectif visé par la loi, à savoir la garantie que l'immeuble sera exploité sous la forme d'un établissement stable. 3. La condition suspensive respecte le principe de proportionnalité. Compte tenu de l'ampleur du projet qui a amené les parties à passer par l'élaboration préalable d'un plan spécial, on ne peut reprocher à l'autorité d'avoir subordonné la décision de non assujettissement à l'adoption préalable de cette planification, cette exigence s'imposant pour empêcher un placement prohibé de capitaux pendant la procédure d'adoption.

## Erwägungen

### E. 1

Déposé dans le délai et le respect des autres exigences prévues par la loi, le recours est recevable en la forme.

### E. 2

Selon l'art. 2 al. 1 de la loi fédérale du 16 décembre 1983 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE ; RS 211.412.41), l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger, ce qui est le cas de la recourante, est subordonnée à une autorisation de l'autorité cantonale compétente. Selon l'art. 2 al. 2 let. a LFAIE, 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. L'art. 3 de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> octobre 1984 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (OFAIE ; RS 211.412.411) précise qu'il n'y a pas d'établissement stable si l'immeuble est affecté à la construction ou à la location, à titre professionnel, de logements qui ne font pas partie d'un hôtel ou d'un apparthôtel. En l'occurrence, l'autorité intimée a admis la requête de non assujettissement à la LFAIE présentée par la recourante en relation avec la création d'un site hôtelier sous l'enseigne « B. \_\_\_\_\_ » sur les parcelles n os 2\*\*\*\*\*, 1\*\*\*\*\* et 3\*\*\*\*\* d'4\*\*\*\*\* en considérant qu'on était en présence d'un établissement

stable (établissement hôtelier), tout en assortissant sa décision d'une clause accessoire (condition suspensive relative à l'adoption préalable d'une planification spéciale), clause qui est contestée par la recourante.

### E. 3

La recourante allègue en premier lieu que l'autorité intimée n'était pas habilitée à rendre une nouvelle décision portant sur la parcelle n o 2\*\*\*\*\* dès lors que d'une part, la requête ne portait pas sur cette parcelle, et que d'autre part celle-ci avait déjà fait l'objet d'une décision du 22 septembre 2006, entrée en force. a) Dès qu'une décision administrative n'est plus susceptible de recours ordinaire – soit que le délai de recours soit échu sans avoir été utilisé, soit que l'autorité de dernière instance se soit prononcée -, elle est définitive et elle bénéficie alors de la force de chose décidée (ou autorité formelle de chose décidée). Ceci ne signifie toutefois pas qu'une décision administrative entrée en force ne peut plus être remise en cause. On admet en effet en règle générale que le principe dit de l'autorité (matérielle) de chose décidée (principe résumé par l'adage latin « ne bis in idem »), qui empêche les mêmes parties de remettre en cause, devant quelque juridiction que ce soit, sur la base des mêmes faits et des mêmes règles de droit, une prétention déjà jugée par l'autorité compétente n'est admis en droit administratif que pour les décisions sur recours, et non pour les décisions prises en première instance (Pierre Moor, Droit administratif, Vol II, Berne 2002, p. 323 ; AC.2001.0263 du 9 juillet 2002). Le complexe des faits litigieux doit en outre être semblable dans les deux affaires, la force matérielle n'étant pas reconnue lorsque la nouvelle demande excède le cadre des faits retenus dans la précédente décision (AC.2007.0018 du 7 février 2008 ; ATF 1A.166/1990 du 26 novembre 1991). Une décision administrative entrée en force peut ainsi être modifiée, l'admissibilité de la modification dépendant du résultat d'une balance des intérêts en présence (soit principalement l'intérêt à corriger un vice affectant la régularité d'un acte opposé à l'intérêt à la sécurité du droit). En l'occurrence, s'agissant de la parcelle n o 2\*\*\*\*\*, on ne se trouve en réalité pas en présence d'une modification (ou d'une révocation) de la décision du 22 septembre 2006. On constate en effet que la décision du 22 septembre 2006 portait sur des faits, respectivement un projet, différents de la présente cause. Il s'agissait alors de rénover l'hôtel sis sur la parcelle n o 2\*\*\*\*\* acquise par une personne à l'étranger et de construire, sur la parcelle n o 1\*\*\*\*\*, 22 chalets traditionnels à vendre comme logements de vacances, l'acquéreur se présentant comme suisse. Ce projet contenait donc clairement deux volets distincts de par l'identité des acquéreurs et la nature des constructions. Dans ce contexte, la question de l'établissement stable en relation avec les constructions prévues sur les parcelles n os 1\*\*\*\*\* et 3\*\*\*\*\* ne se posait pas. Le nouveau projet qui fait l'objet de la décision contestée concerne pour sa part la réalisation d'un unique site hôtelier sur les trois parcelles avec, à côté de l'hôtel existant, la construction sur les parcelles n o 2\*\*\*\*\* et 3\*\*\*\*\* de six manoirs, d'un centre de wellness et d'un centre de congrès directement reliés à l'hôtel et aux manoirs et la construction sur la parcelle n o 1\*\*\*\*\* de 22 chalets-suites liés à l'établissement hôtelier et non plus de chalets traditionnels. Dès lors que le non assujettissement à la LFAIE de l'acquisition des parcelles n os 1\*\*\*\*\* et 3\*\*\*\*\* en relation avec le nouveau projet dépend étroitement du lien existant entre les constructions prévues sur ces parcelles et celles prévues sur la parcelle n o 2\*\*\*\*\* (ce qui n'était pas le cas du projet initial), l'autorité intimée était fondée à inclure la parcelle n o 2\*\*\*\*\* dans sa nouvelle décision. Au surplus, comme l'a relevé l'autorité intimée dans sa réponse, la recourante reste libre d'utiliser l'autorisation délivrée le 22 septembre 2006 pour réaliser sur la parcelle n o 2\*\*\*\*\* le premier projet présenté à la Commission

foncière. Comme en matière de permis de construire, la recourante était en effet libre de soumettre un nouveau projet, ce choix n'affectant pas la validité de la première décision, laquelle continue à déployer ses effets en tant qu'elle porte sur un projet différent (arrêt du Tribunal fédéral 1A 236/1995 du 24 mai 1996).

#### **E. 4**

A la demande de l'acquéreur, elles peuvent être révoquées pour des motifs impérieux.

#### **E. 5**

La recourante soutient que la condition suspensive à laquelle est soumise l'acquisition des parcelles n os 1\*\*\*\*\* et 3\*\*\*\*\*, soit la production de la nouvelle planification spéciale définitive et exécutoire, ne respecte pas le principe de la proportionnalité. a) Le respect du principe de la proportionnalité exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive. Il interdit en outre toute limitation allant au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (ATF 133 I 77 consid. 4.1; 132 I 49 consid. 7.2 et les arrêts cités ; GE.2008.0126 du 27 novembre 2008). A cet égard, la recourante soutient que l'objectif visé par la condition suspensive querellée, soit la garantie de l'affectation commerciale des différentes parcelles, peut être atteint en assortissant la décision de non-assujettissement d'une charge, basée sur les art. 14 LFAIE et 11 OAIE, comportant l'obligation d'affecter l'immeuble à l'exploitation d'un hôtel et de requérir le consentement de la Commission pour toute modification d'affectation, à laquelle s'ajouterait une obligation de revente si la charge n'est pas respectée. Elle relève que ces clauses porteraient une atteinte moindre à ses intérêts dès lors qu'elles n'empêcheraient pas l'exécution de la vente et son inscription au registre foncier comme propriétaire. Elle mentionne une décision de non assujettissement rendue récemment par la Commission, qui était assortie de clauses de ce type (décision du 8 février 2008 relative au Manoir de ban à Vevey). La Commission relève pour sa part que lorsque l'acquisition porte sur un terrain non construit, elle exige que le requérant établisse, préalablement à l'octroi de l'autorisation, que le but annoncé pourra être concrètement réalisé, à défaut de quoi il y aurait placement de capitaux prohibés. A cet égard, elle soutient (en tous les cas dans la décision attaquée) que la réglementation en vigueur (soit le PPA Y. \_\_\_\_\_) ne permet pas la réalisation des constructions prévues sur les parcelles n os 1\*\*\*\*\* et 3\*\*\*\*\*, raison pour laquelle une nouvelle réglementation devra être adoptée. Elle soutient dès lors que la charge d'affectation préconisée par la recourante, qui n'a d'effets qu'après l'acquisition, ne permet pas de garantir que le projet pourra être réalisé, seule la condition suspensive relative à l'entrée en vigueur de la nouvelle planification offrant une pleine garantie à cet égard. L'autorité intimée a justifié sa décision en invoquant en particulier la doctrine et la jurisprudence établie sous l'empire de l'ancien droit, alors que l'établissement stable était encore assujetti à la LFAIE et était par conséquent sujet à autorisation. Sous l'empire de l'AFAIE, l'autorisation était refusée lorsqu'elle concernait l'acquisition d'une parcelle hors zone à bâtir (art. 7 al. 1 AFAIE). Cette condition n'a ensuite plus figuré dans la loi. Selon Perrig, elle demeure toutefois applicable dès lors qu'elle découle logiquement de la loi: « L'acquisition d'une parcelle non bâtie et ne pouvant l'être ne saurait servir à abriter un établissement stable (ATF 108 Ib 440 consid. 4) ; toute autre solution reviendrait à admettre un placement de capitaux prohibé. Toutefois, comme la possibilité d'obtenir un permis de construire ne découle pas du système de l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger, mais d'autres lois, telles celle relative à la protection des eaux contre

la pollution ou à l'aménagement du territoire, l'exigence a été effacée du texte légal. Alors que l'acquisition de terrains déjà bâtis, même hors zone à bâtir, ne devrait pas poser de problèmes, il faut admettre l'octroi de l'autorisation d'acquérir des terrains vierges hors de ces zones lorsqu'une construction est possible eu égard aux réglementations locales ( Perrig, op. cit. p. 305). Perrig précise un peu plus loin que : L'autorisation d'acquérir un terrain à bâtir peut ainsi théoriquement être octroyée sous condition que les travaux de construction commencent avant l'échéance du permis de construire (...) mais peut aussi être assortie d'une charge allant dans le même sens (avec la menace d'une révocation de l'autorisation en cas d'inexécution de la charge). En revanche, si le terrain convoité est actuellement en zone non constructible et qu'il est destiné à être classé, dans un proche avenir, en zone à bâtir, l'autorisation ne peut être accordée qu'à condition que se produise ce changement d'affectation » (op. cit. p. 309 ; v. égal. Urs Mühlebach et Hanspeter Geissmann, Lex F. Kommentar zum Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland, Baden, 1996 No 11 ad, art. 14 p. 259).

b) Selon le PPA Y. \_\_\_\_\_, les parcelles objet de la décision sont situées en zone 3 et 10 soit en zone d'habitation A pour la parcelle n o 2\*\*\*\*\* et de chalets D pour les parcelles n os 1\*\*\*\*\* et 3\*\*\*\*\*. La zone d'habitation A est destinée à l'habitation collective, au commerce et à l'artisanat, les bâtiments d'habitation devant être construits selon les dispositions applicables aux chalets (art. 12). La zone de chalets D est destinée à l'habitation individuelle ou collective, au commerce et à l'artisanat (art. 28 al. 1). En outre, selon l'art. 2, la construction d'hôtels, bâtiments à caractère hôtelier est autorisée dans ces zones, pour autant que les règles de la zone dans laquelle est situé le projet soient respectées (al. 1), un tel projet devant faire l'objet d'un plan de quartier ou d'un plan partiel d'affectation si les volumes et l'architecture réclament des dispositions spéciales (al. 2). Il est vrai que les constructions prévues, en tant qu'elles seront affectées à une activité de nature hôtelière, pourraient être compatibles avec la réglementation actuellement en vigueur, ceci sous réserve du respect des règles de construction propres à chaque zone qui doit être examinée dans le cadre de la délivrance du permis de construire. On constate cependant qu'on se trouve en présence d'un projet de dimension considérable, ce qui a amené la recourante et la municipalité à passer par l'élaboration préalable d'un plan spécial, plan qui semble a priori s'imposer en application de l'art. 2 al. 2 du PPA Y. \_\_\_\_\_. Dans ces circonstances, on ne saurait reprocher à l'autorité intimée d'avoir subordonné la décision de non assujettissement à l'adoption préalable de cette planification spéciale, cette exigence s'imposant pour empêcher un placement prohibé de capitaux pendant la procédure d'adoption de la nouvelle planification. Dès lors qu'elle a engagé cette démarche d'adoption d'un plan spécial préalablement à la demande présentée à la Commission, la recourante ne saurait revenir en arrière en soutenant qu'elle pourrait obtenir les permis de construire dont elle a besoin sur la base de la réglementation en vigueur, cette affirmation étant en contradiction avec les procédures engagées. Au demeurant, rien n'indique que, en l'état, la municipalité serait d'accord de renoncer à la démarche de planification préalable et de délivrer les permis de construire nécessaires pour la création de l'établissement stable sur la base de la réglementation actuelle. Si tel devait être le cas et si la recourante devait obtenir de la municipalité une renonciation formelle à exiger préalablement une planification spéciale, ceci constituerait un fait nouveau qui lui permettrait de demander le réexamen de la décision rendue par la Commission le 8 août 2008. En l'état, force est de constater que tel n'est pas le cas et que la décision attaquée est justifiée au regard des procédures engagées et des éléments portés à la connaissance de la Commission avant que

celle-ci ne rende la décision querellée. Vu ce qui précède, il n'y a pas lieu de donner suite à la requête de la recourante tendant à ce que l'instruction soit complétée de manière à clarifier la position municipale. De même, les faits étant suffisamment établis et les parties ayant eu largement l'occasion de développer leur argumentation par écrit, il n'y a pas lieu de donner suite à la requête tendant à la tenue d'une audience.

#### **E. 6**

Au vu des considérants qui précèdent, le recours doit être rejeté et la décision attaquée confirmée. Vu le sort du recours, les frais de la cause sont mis à la charge de la recourante, qui n'a pas droit aux dépens requis.

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