

VD_OMNI FO.2013.0006 vom 4. September 2014

VD Tribunal cantonal, 2014-09-04, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FO.2013.0006

FR: VD_OMNI FO.2013.0006 du 4 septembre 2014

IT: VD_OMNI FO.2013.0006 del 4 settembre 2014

Regeste

A.X. _____ /Commission foncière II | Le fait de ne permettre aux étrangers de n'acquérir la propriété que d'un seul logement de vacances est l'un des moyens choisis par le législateur pour prévenir l'emprise étrangère sur le sol suisse. Même en l'absence d'une disposition légale expresse, il convient, sur la base d'une interprétation téléologique et systématique, de considérer que l'art. 12 let. d LFAIE doit s'appliquer même aux héritiers légaux au sens de l'art. 7 let. a LFAIE, qui ne peuvent dès lors devenir propriétaires d'un second logement de vacances. En l'occurrence, l'autorité intimée a dû tenir compte de l'effet automatique de la loi civile s'agissant du transfert de propriété du second appartement de vacances au recourant, ce qui a créé une situation non conforme au droit. L'obligation de revendre le second immeuble dans un délai de deux ans constitue alors une mesure permettant de rétablir une situation conforme à la LFAIE avec un délai d'exécution plutôt qu'une charge. Conforme au principe de proportionnalité, elle doit être confirmée et le recourant doit pouvoir choisir quel immeuble il souhaite aliéner et quel immeuble il souhaite garder. Décision confirmée, sauf sur deux points (non-assujettissement du transfert de propriété en cause à la LFAIE et choix du bien-fonds à aliéner laissé au recourant). Par arrêt du 4 septembre 2014 (2C_10/2014), le Tribunal fédéral a admis le recours et a partiellement annulé l'arrêt du Tribunal cantonal.

Erwägungen

E. 1

Interjeté dans le délai de trente jours prévu par l'art. 30 al. 3 LFAIE, le recours est recevable.

E. 2

a) Le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 Cst, comprend notamment le droit pour l'intéressé d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes (ATF 133 I 270 consid. 3.1 p. 277; 127 III 576 consid. 2c p. 578 s). Il ne comprend toutefois pas le droit d'être entendu oralement, ni celui d'obtenir l'audition de témoins (ATF 130 II 425 consid. 2.1 p. 428 s.). L'autorité peut donc 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 proposées, elle a la certitude qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 130 II 425 consid. 2.1 p. 428 s. et les arrêts cités; 122 V 157 consid. 1d p. 162). b) En l'occurrence, le recourant a requis l'audition des parties et des témoins. Le tribunal s'estime toutefois suffisamment renseigné sur la base du dossier pour juger cette affaire en toute connaissance de cause; il ne voit pas quels éléments, qui n'auraient pu être exposés par écrit ou ne figureraient pas déjà dans les pièces du dossier, pourraient apporter l'audition du recourant et celle d'éventuels témoins. Cela étant, il n'y a pas lieu de donner suite aux réquisitions du recourant dans ce sens. Il faut

aussi relever que certaines pièces requises par le recourant n'ont pas été produites par l'autorité intimée. En outre, l'autorité intimée se réfère à certaines pièces qu'elle a produites mais qui n'ont pas été transmises au recourant (qui n'a d'ailleurs pas formellement requis leur consultation). Dès lors que le tribunal d'une part estime ne pas avoir besoin des pièces non produites pour statuer, d'autre part ne s'est pas basé sur les pièces non transmises au recourant pour statuer, il n'y a pas lieu ni de requérir ces pièces auprès de l'autorité intimée ni de les transmettre au recourant.

E. 3

La LFAIE est applicable au recourant, dès lors qu'il est domicilié en Grande-Bretagne (art. 7 lit. f de l'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse d'une part et la Communauté européenne et ses Etats membres d'autres, sur la libre circulation des personnes [ALCP; RS 0.142.112.681]; art. 25 annexe I ALCP et art. 5 al. 1 lit. a LFAIE).

E. 4

A la demande de l'acquéreur, elles peuvent être révoquées pour des motifs impérieux. (...)". Cette disposition est complétée par l'art. 11 OAIE dont la teneur est la suivante: " 1 (...) 2 En règle générale, les autorisations doivent au moins être assorties des charges suivantes (art. 14 LFAIE) qui seront mentionnées au registre foncier; a. obligation d'affecter de manière durable l'immeuble au but pour lequel l'acquisition a été autorisée et de requérir le consentement de l'autorité de première instance pour toute modification de l'affectation; (...) f. dans le cas de logements de vacances, interdiction de les louer à l'année; (...) 3 L'autorité de première instance peut prévoir des charges plus sévères pour assurer l'affectation de l'immeuble au but indiqué par l'acquéreur". cc) L'art. 12 LFAIE règle les situations dans lesquelles l'autorisation d'acquérir doit être refusée et dispose ce qui suit: "L'autorisation d'acquérir est refusée en tout état de cause, lorsque: a. l'immeuble sert à un placement de capitaux que la présente loi n'autorise pas; b. la surface de l'immeuble est supérieure à ce qu'exige l'affectation de celui-ci; c. l'acquéreur a tenté d'éluder la loi; d. l'acquéreur d'une résidence secondaire au sens de l'art. 9, al. 1, let. c, d'un logement de vacances ou d'un appartement dans un apparthôtel, son conjoint, son partenaire enregistré ou ses enfants de moins de 18 ans sont déjà propriétaires d'un immeuble de ce genre en Suisse; e. (abrogé) f. l'acquisition est contraire aux intérêts supérieurs du pays". Mettant en œuvre l'art. 12 let. d LFAIE, l'art. 11 al. 1 OAIE prévoit que, si une personne à l'étranger, son conjoint, son partenaire enregistré ou ses enfants de moins de 18 ans sont déjà propriétaires d'une résidence secondaire au sens de l'art. 9 al. 1 let. c LFAIE, d'un logement de vacances ou d'un appartement dans un apparthôtel, elle ne peut acquérir un autre immeuble de ce genre qu'à la condition d'aliéner d'abord le premier.

E. 4.1

p. 344 ; 126 I 219 consid. 2a p. 221). En vertu de ce principe, une restriction aux droits constitutionnels doit être limitée à ce qui est nécessaire pour atteindre le but poursuivi, adéquate à ce but et supportable pour la personne visée par la mesure; celle-ci est disproportionnée s'il est possible d'atteindre le même résultat par un moyen moins incisif (ATF 129 I 12 consid. 9.1 p. 24 ; 129 V 267 consid.

E. 4.1.2

p. 271 ; 128 I 92 consid. 2b p. 95 et les arrêts cités). Le principe de la proportionnalité interdit en outre toute limitation qui aille au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics et privés compromis (ATF 126 I 129

consid. 2c p. 222 ; 124 I 40 consid. 3e p. 44/45 ; 119 Ia 348 consid. 2a p. 353, et les arrêts cités). Dans son Message du 16 septembre 1981 relatif à une loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger et à l'initiative populaire " contre le bradage du sol national " (FF 1981 III 553 [p. 614]), le Conseil fédéral relève, en rapport avec la garantie de la propriété, qu'il " peut se justifier, en raison de l'offre rare sur le marché immobilier et de la concurrence implacable qui en résulte, de ne pas mettre sur le même pied les non-résidents et les résidents. La demande étrangère diminue sensiblement les espérances – importantes pour la propriété en tant qu'institution – des indigènes de ne pouvoir posséder une terre à eux dans leur propre pays " .

E. 5

A teneur de l'art. 26 al. 1 Cst., la propriété est garantie. Cette garantie protège les droits patrimoniaux concrets du propriétaire, soit celui de conserver sa propriété, d'en jouir et de l'aliéner. Les restrictions à la propriété ne sont compatibles avec la Constitution que si elles reposent sur une base légale, sont justifiées par un intérêt public suffisant et respectent le principe de la proportionnalité (art. 36 al. 1 à 3 Cst.; ATF 129 I 337 consid.

E. 6

En l'espèce, il s'agit d'examiner les rapports entretenus par l'art. 7 LFAIE avec l'art. 12 LFAIE, à savoir si les personnes qui ne sont pas assujetties au régime de l'autorisation de l'art. 7 LFAIE peuvent se voir opposées les motifs de refus d'autorisation de l'art. 12 LFAIE. a) La loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en la dégagant de tous les éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires (interprétation historique), du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique) ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (interprétation systématique) (ATF 137 IV 180 consid. 3.4 p. 184 et les références citées). b) En l'espèce, il semble à première vue tomber sous le sens commun que les conditions posées par l'art. 12 LFAIE ne peuvent pas trouver application lorsqu'aucune autorisation n'a à être délivrée (cf. aussi Urs Mühlebach / Hanspeter Geissmann, *Kommentar zum Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland*, Brugg/Baden 1986, p. 229 n° 3 ad art. 12). Cette affirmation doit toutefois être tempérée. En premier lieu, les textes légaux eux-mêmes prévoient des situations dans lesquelles des conditions particulières sont posées à des acquisitions en principe non assujetties. Ainsi l'art. 10 al. 5 OAIE dispose que, lorsque la surface admissible est dépassée par suite d'un échange d'appartements ou d'une rectification de limite, l'exception à l'assujettissement prévue (art. 7 let. d et g LFAIE) pour ce type d'acquisition est levée. Cette disposition trouve sa raison d'être dans le principe fondamental de la LFAIE énoncé à son article 1^{er}, selon lequel le contrôle des acquisitions d'immeubles par des personnes à l'étranger vise à prévenir l'emprise étrangère sur le sol suisse. Elle démontre que les exceptions à l'assujettissement prévues à l'art. 7 ne sont pas absolues et peuvent être soumises à certaines conditions. En outre, le Tribunal fédéral a considéré, dans l'ATF 129 II 361 consid. 6.3 p. 376 s. ce qui suit: "(...) une décision de non-assujettissement peut toutefois également être grevée d'une charge, comme la "lex Friedrich" le prévoit expressément lorsque l'exemption résulte de la constatation que la personne à l'étranger n'a pas une position dominante (cf. art. 14 al. 5 LFAIE). Mais la possibilité existe également, dans certaines circonstances, qu'une décision de

non-assujettissement soit assortie d'une charge, même en l'absence de référence légale expresse (cf. PERRIG, op. cit., p. 311 n. 30). Cela étant, lorsqu'une acquisition immobilière est dispensée du régime de l'autorisation précisément en raison de l'affectation commerciale de l'immeuble (établissement stable), il faut admettre que cette dispense suppose, par définition, que l'affectation en question sera durable. A défaut, le but général de la loi, qui est de prévenir l'emprise étrangère sur le sol suisse (art. 1er LFAIE), pourrait facilement être éludé, puisqu'il suffirait qu'un immeuble serve durant un certain temps - même court - d'établissement stable pour ensuite échapper définitivement à toute contrainte et, le cas échéant, être revendu comme logement de vacances; or, le législateur s'est expressément refusé à assouplir les conditions mises à l'acquisition de tels biens lors de la révision de la loi en 1997 (cf. supra consid. 3.2, par. 1er in fine). Aussi bien, le fait que, postérieurement au 30 novembre 1997, l'acquisition d'un établissement stable ne soit plus, comme sous l'ancien droit (cf. art. 8 al. 1 let. a LFAIE [RO 1997 p. 2086]), un motif d'autorisation, mais un motif de non-assujettissement, ne change rien au fait que l'acquéreur reste durablement tenu d'affecter l'immeuble conformément au but indiqué dans sa demande d'autorisation: autrement dit, cette obligation, qui grevait autrefois les autorisations d'acquérir un établissement stable sous la forme d'une charge, est aujourd'hui attachée, toujours sous la forme d'une charge, aux décisions de non-assujettissement prises en vertu de l'art. 2 al. 2 let. a LFAIE. Du reste, le Conseil fédéral n'a pas modifié l'art. 11 al. 2 let. a LFAIE qui, même s'il évoque improprement cette obligation en liaison avec une "autorisation", alors qu'il faudrait plutôt la mettre en relation avec une "décision de non-assujettissement", n'en manifeste pas moins la volonté de maintenir une telle charge minimale lors de l'acquisition d'un établissement stable ". Il ressort de l'extrait précité, qui concerne les établissements stables, un enseignement plus général, à savoir que la dispense d'autorisation ne peut avoir pour effet d'éluder le but général de la loi, qui est de prévenir l'emprise étrangère sur le sol suisse (art. 1er LFAIE). Le fait de ne permettre aux étrangers de n'acquérir la propriété que d'un seul logement de vacances est l'un des moyens choisis par le législateur pour atteindre le but visé par la loi. L'application de l'art. 7 LFAIE ne doit pas permettre d'éluder cette règle. Le cas de l'étranger propriétaire d'un logement de vacances qui acquiert la propriété d'un second logement de vacances en tant qu'héritier légal au sens du droit suisse survient vraisemblablement très rarement. On en veut pour preuve qu'il n'existe apparemment pas de jurisprudence publiée qui concernerait ce cas de figure, qui n'a pas non plus été envisagé ni par le Conseil fédéral (le message ne contient aucune mention à ce propos) ni par la doctrine. Ceci explique sans doute que cette hypothèse n'ait pas fait l'objet d'une réglementation spécifique dans l'OAIE. Toutefois, même en l'absence d'une disposition légale expresse, il convient, sur la base d'une interprétation téléologique et systématique, de considérer que l'art. 12 let. d LFAIE doit s'appliquer même aux héritiers légaux au sens de l'art. 7 let. a LFAIE. c) Il reste encore à examiner la légalité et la constitutionnalité de la charge imposée par l'autorité intimée selon laquelle le recourant a l'obligation d'aliéner la parcelle n° 2065 dans un délai de deux ans. Selon le recourant, qui se réfère à l'art. 14 al. 1 LFAIE, la charge pourrait seulement servir à assurer que l'immeuble sera affecté au but dont se prévaut l'acquéreur. De son côté, l'autorité intimée s'estime légitimée à imposer une telle charge par analogie avec l'art. 8 al. 2 LFAIE, qui dispose que l'héritier assujéti au régime de l'autorisation, qui ne peut invoquer aucun motif pour obtenir celle-ci, est autorisé cependant à acquérir l'immeuble, à charge pour lui de l'aliéner dans les deux ans. En l'occurrence, l'autorité intimée a dû tenir compte de l'effet automatique de la loi civile s'agissant du transfert de propriété, qui crée une situation non conforme à l'art. 12 let. d

LFAIE. L'obligation de revendre l'immeuble dans un délai de deux ans constitue dès lors une mesure permettant de rétablir une situation conforme à la LFAIE avec un délai d'exécution plutôt qu'une charge. Il s'agit d'une mesure qui doit permettre au recourant de s'organiser et qui peut être vue comme une mise en œuvre du principe de proportionnalité. Elle doit à ce titre être confirmée. En application du principe de proportionnalité, le recourant doit aussi pouvoir choisir quel immeuble il souhaite aliéner et quel immeuble il souhaite garder. Dans sa réponse du 10 juin 2013, l'autorité intimée a d'ailleurs indiqué qu'elle ne voyait pas d'inconvénient à ce que le recourant aliène le logement dont il était propriétaire et garde celui qu'il avait hérité de son père. Il convient ici de confirmer que le recourant peut choisir le bien qu'il souhaite aliéner. A cette condition, l'obligation d'aliéner ne viole pas le principe de la proportionnalité et ne porte pas une atteinte prohibée à la garantie de la propriété. Au vu de ce qui précède il n'est pas nécessaire d'examiner si le logement hérité peut être utilisé suffisamment intensément conformément à sa destination, ni si une utilisation des logements de vacances est véritablement imposée par la loi.

E. 7

Il résulte de ce qui précède que la décision attaquée doit être confirmée, sauf sur deux points. Premièrement, le non-assujettissement du transfert de propriété en cause à la LFAIE n'est pas contesté et la requête tendant à ce qu'une décision constatant ce non-assujettissement soit rendue aurait dû être admise. Le recours doit ainsi être partiellement admis et le chiffre 1 de la décision du 8 mars 2013 réformé en ce sens que la requête formulée à ce sujet par la notaire Caroline Emery est admise. En second lieu, le chiffre 2 du dispositif doit être modifié en ce sens que le choix du bien-fonds à aliéner est laissé au recourant. Vu l'issue du pourvoi, un émolument de justice réduit sera mis à la charge du recourant. Les dépens auxquels il a droit seront réduits pour les mêmes motifs (art. 48, 49 al. 1, 91 et 99 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; RSV 173.36]).

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