

VD_OMNI FO.2019.0002 vom 19. Dezember 2019

VD Tribunal cantonal, 2019-12-19, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FO.2019.0002

FR: VD_OMNI FO.2019.0002 du 19 décembre 2019

IT: VD_OMNI FO.2019.0002 del 19 dicembre 2019

Regeste

Office fédéral de la justice/Commission foncière, A. _____, Département de l'économie, de l'innovation et du sport (DEIS), Municipalité de St-Sulpice | Recours de l'OFJ contre une décision de la CFR II accordant à une société étrangère titulaire d'un droit de gage sur une parcelle en Suisse l'autorisation d'acquérir cette parcelle avec pour charge l'obligation de la revendre dans un délai de deux ans. Le motif d'autorisation de l'art. 8 al. 1 let. d LFAIE a été institué afin de permettre aux banques et assurances étrangères autorisées à pratiquer en Suisse d'exercer une activité dans le domaine hypothécaire en Suisse de façon concurrentielle; en l'occurrence, la société étrangère n'est pas une banque ou une institution d'assurance autorisée à pratiquer en Suisse et ne peut dès lors pas bénéficier d'une autorisation en application de cette disposition (consid. 2). L'immeuble sur la parcelle concernée ne saurait pas davantage être qualifié d'établissement stable au sens de l'art. 2 al. 2 let. a LFAIE. La majorité des locaux réputés consacrés à l'usage commercial se trouvent en sous-sol, sans éclairage naturel, et ne peuvent dès lors accueillir des postes permanents de travail; la société ne démontre en outre pas que les conditions permettant d'acquérir un logement simultanément à un établissement stable seraient réunies (consid. 3). Admission du recours et réforme de la décision attaquée en ce sens l'acquisition en cause est soumise à autorisation et que cette autorisation est refusée.

Erwägungen

E. 1

a) Selon son art. 1, la loi fédérale du 16 décembre 1983 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE; RS 211.412.41) limite l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger dans le but de prévenir l'emprise étrangère sur le sol suisse. L'art. 2 LFAIE prévoit dans ce cadre à son al. 1 que l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger est subordonnée à une autorisation de l'autorité cantonale compétente, sous réserve des hypothèses visées par l'al. 2 de cette disposition. Aux termes de l'art. 15 al. 1 LFAIE, chaque canton désigne une ou plusieurs autorités de première instance chargées notamment de statuer sur l'assujettissement au régime de l'autorisation et sur l'octroi de l'autorisation (let. a), respectivement une autorité habilitée à recourir (let. b) et une autorité de recours (let. c). Dans le canton de Vaud, l'autorité de première instance est la CF II (art. 6 al. 1 de la loi vaudoise d'application de la LFAIE, du 19 novembre 1986 - LVLFAIE; BLV 211.51); l'autorité habilitée à recourir est le département (art. 7 al. 1 LVLFAIE), soit le DEIS; l'autorité de recours est la CDAP, aucune autre autorité n'étant prévue par la loi (cf. art. 92 al. 1 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative - LPA-VD; BLV 173.36 -, applicable par renvoi de l'art. 20 LVLFAIE, et art. 27 al. 1 du règlement organique du Tribunal cantonal, du 13 novembre 2007 - ROTC; 173.31.1). b) Déposé en temps utile (cf. art. 20 al. 3 LFAIE) par l'OFJ - qui a qualité pour recourir dans la

mesure où le DEIS a renoncé à contester la décision attaquée (cf. art. 20 al. 2 let. b LFAIE) -, le présent recours satisfait aux autres conditions formelles de recevabilité (cf. en particulier art. 79 al. 1 et 99 LPA-VD, applicables par renvoi de l'art. 20 LVLFAIE), de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

L'Office recourant conteste que les conditions d'octroi d'une autorisation d'acquérir la parcelle en cause en faveur du tiers intéressé seraient réunies. a) Selon l'art. 2 LFAIE, l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger est subordonnée à une autorisation de l'autorité cantonale compétente (al. 1) - sous réserve des hypothèses dans lesquelles une autorisation n'est pas nécessaire (al. 2). Il apparaît d'emblée à ce propos que l'achat par le tiers intéressé de la parcelle n° 298 sise sur la commune de St-Sulpice est constitutif d'une acquisition d'immeuble au sens de l'art. 2 al. 1 LFAIE (cf. art. 4 al. 1 let. a LFAIE) et que le tiers intéressé, personne morale ayant son siège à l'étranger, doit être considéré comme une personne à l'étranger au sens de cette même disposition (cf. art. 5 al. 1 let. b LFAIE). C'est le lieu de relever que le fait que la société concernée soit détenue par un citoyen suisse, dont elle se prévaut dans ses courriers des 13 novembre et 12 décembre 2018 à l'attention de l'autorité intimée (cf. let. A supra), n'a aucune incidence sur ce constat. b) Selon l'art. 8 al. 1 LFAIE, l'autorisation est accordée notamment lorsque l'immeuble doit être affecté à la couverture de créances, garanties par gage, de banques ou d'institutions d'assurance étrangères ou sous domination étrangère autorisées à pratiquer en Suisse, lors d'exécutions forcées ou de liquidations concordataires (let. d). En référence à l'historique de cette disposition, l'Office recourant a exposé en particulier ce qui suit dans sa réplique du 24 juin 2019: "[...] jusqu'à l'adoption de la [LFAIE], une autorisation ne pouvait être accordée que si l'acquéreur pouvait faire valoir un intérêt légitime répondant à l'un des motifs d'octroi de l'autorisation exhaustivement énumérés à l'article 6, 2 e alinéa, de l'arrêté fédéral du 23 mars 1961 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (AFAIE). Le remboursement d'une créance garantie par gage immobilier ne constituait pas un motif particulier d'octroi de l'autorisation. Bien au contraire, il s'agissait, selon une jurisprudence constante, d'un placement de capitaux excluant un intérêt légitime. L'arrêt du Tribunal fédéral du 25 juin 1976, publié aux ATF 102 Ib 133, auquel se réfère le commentaire précité [soit le commentaire de l'art. 8 al. 1 let. d LFAIE figurant dans le CC & CO annotés auquel il est fait référence dans la réponse au recours; cf. let. B/b supra] (ainsi que la Commission foncière, section II dans sa réponse), rappelle cette jurisprudence. Cet arrêt indique dans le ch. 2 de son résumé: « Le créancier hypothécaire qui désire acquérir l'immeuble grevé aux enchères pour couvrir la perte du placement désavantageux n'a pas un intérêt légitime à l'acquisition. » Ledit arrêt développe ce point de la manière suivante dans son considérant 2a: « (...) Les époux Anson sont respectivement âgés de 68 et 64 ans; ressortissants anglais, ils sont établis à Rome; le mari est ingénieur agronome. Il n'est guère contestable que leur intention est avant tout de protéger des intérêts financiers menacés par la faillite du débiteur. Si compréhensible que soit cet intérêt, il n'est pas légitime au sens de la législation applicable. Toute autre solution permettrait au créancier étranger d'é luder les restrictions voulues par le législateur en accordant, à un débiteur obéré, des prêts garantis par des immeubles sis en Suisse. Le Tribunal fédéral a d'ailleurs déjà jugé que l'acquisition d'un immeuble pour couvrir la perte d'un placement désavantageux ne constitue par un motif légitime d'acquérir (arrêt non publié du 25 septembre 1970 dans la cause Heitmann). » Ainsi, en aucun cet arrêt n'a créé un motif justifiant l'octroi à un créancier hypothécaire étranger d'une autorisation d'acquérir à titre temporaire un immeuble dans une procédure de

réalisation forcée. Il a été regretté que cette situation désavantageait cependant les banques étrangères actives en Suisse. Celles-ci n'étant pas libres de disposer des gages immobiliers, elles n'avaient donc pas d'autre choix que de renoncer volontairement à une branche d'activité déterminée ou d'assumer délibérément de plus grands risques. C'est pourquoi, peu de temps avant l'ouverture, le 7 juillet 1976, par le Département fédéral de justice et police d'une procédure de consultation relative à un projet de révision de l'AFAIE, l'Association des banques étrangères en Suisse s'était adressée audit Département pour lui demander, afin de leur permettre de maintenir leur capacité de concurrence dans les affaires hypothécaires, que les banques étrangères en Suisse soient traitées sur le même pied que les banques suisses en cas de réalisation forcée de gages immobiliers (cf. Message du Conseil fédéral du 22 décembre 1976 concernant la prorogation de l'arrêté fédéral sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étrangers, FF 1977 I p. 49, spéc. p. 57). Le Conseil fédéral a été sensible à la demande des banques étrangères et il a déclaré, dans le message précité, que l'on pourrait envisager un moyen terme en étendant la liste des motifs d'octroi de l'autorisation prévus à l'article 6, 2 e alinéa, de l'arrêté fédéral. On donnerait aux banques étrangères la possibilité, en cas de réalisation forcée, d'acquérir un immeuble pour couvrir leurs créances garanties par gage immobilier. L'autorisation qui en découlerait serait cependant liée à une charge obligeant l'acquéreur à revendre l'immeuble acquis au plus tard dans le délai d'une année (FF 1977 I p. 49, spéc. P. 57). Cette modification n'a finalement pas eu lieu dans l'AFAIE, ledit arrêté ayant été prorogé pratiquement sans changement le 24 juin 1977, jusqu'au 31 décembre 1982 (RO 1977 1689), puis, le 25 juin 1982, jusqu'au 31 décembre 1984 (RO 1982 1914). Dans son projet de LFAIE (cf. Message du 16 septembre 1981 relatif à une LFAIE, FF 1981 III p. 553, spéc. p. 594 s.), le Conseil fédéral a concrétisé la promesse faite aux banques étrangères d'examiner la possibilité de leur accorder l'autorisation d'acquérir des immeubles en Suisse, avec l'obligation de les revendre dans les deux ans. Il alors proposé l'adoption de ce motif d'autorisation à l'article 7, alinéa 1, lettre d, P-LFAIE, devenu article 8, alinéa 1, LFAIE après son passage devant les Chambres fédérales. L'article 8, alinéa 1, lettre d, LFAIE, a donc constitué une disposition nouvelle limitée aux seules banques et assurances étrangères autorisées à pratiquer en Suisse. Elle a représenté une solution de compromis (cf. FF 1981 III p. 595). Il n'a pas été envisagé de l'étendre à d'autres créanciers hypothécaires étrangers, en particulier à des particuliers. Par la suite, l'obligation de revente dans les deux ans a été abrogée lors de la modification du 30 avril 1997 [...] c) Cet exposé de l'historique de la disposition de l'art. 8 al. 1 let. d LFAIE par l'Office recourant, qui ne fait que reprendre directement la teneur de la jurisprudence et des différents Messages du Conseil fédéral évoqués, emporte la pleine conviction du Tribunal de céans quant au fait que le législateur a en toute connaissance de cause limité le motif d'autorisation en cause aux seules banques et assurances étrangères autorisées à pratiquer en Suisse, ceci afin de leur permettre d'exercer une activité dans le domaine hypothécaire en Suisse de façon concurrentielle, respectivement qu'il n'a jamais été envisagé d'étendre ce motif d'autorisation à d'autres créanciers hypothécaires étrangers; concernant ces derniers, le principe rappelé au consid. 2a de l'ATF 102 Ib 133 selon lequel l'acquisition d'un immeuble pour couvrir la perte d'un placement désavantageux ne constitue par un motif légitime d'acquisition demeure applicable (cf. ég. le Message du Conseil fédéral du 22 décembre 1976 concernant la prorogation de l'AFAIE, FF 1977 I 49 p. 57, évoquant en pareille hypothèse un " placement de capitaux excluant un intérêt légitime "). d) Cela étant, il n'est pas contesté que le tiers intéressé n'est pas une banque ou une institution d'assurance étrangère autorisée à pratiquer en Suisse. L'autorité intimée

soutient toutefois, dans sa réponse au recours, qu'il conviendrait d'appliquer l'art. 8 al. 1 let. d LFAIE par analogie aux entreprises étrangères autre qu'une banque ou une assurance, afin de " maintenir la cohérence de l'ordre juridique "; elle considère que sa décision est conforme aux buts de la LFAIE, dans la mesure où le tiers intéressé a l'obligation de revendre la parcelle concernée dans un délai de deux ans, et se réfère aux principes de la proportionnalité et à la garantie de la propriété. Elle prend encore en compte, dans le cadre des circonstances, le fait que cette parcelle servirait partiellement d'établissement stable au sens de l'art. 2 al. 2 let. a LFAIE. Cette appréciation ne résiste pas à l'examen. Le motif d'autorisation de l'art. 8 al. 1 let. d LFAIE a été institué, comme déjà relevé, afin de permettre aux banques et assurances étrangères autorisées à pratiquer en Suisse d'exercer une activité dans le domaine hypothécaire en Suisse de façon concurrentielle - et non, par hypothèse, afin de sauvegarder leurs intérêts en tant que titulaires d'un droit de gage (comme n'importe quel créancier); il n'y a dès lors aucune incohérence à ne pas appliquer ce motif d'autorisation à d'autres créanciers hypothécaires étrangers qui n'exercent pas une telle activité. La volonté du législateur de limiter ce motif d'autorisation aux banques et institutions d'assurances étrangères autorisées à pratiquer en Suisse est au demeurant claire et ne souffre d'aucune équivoque; en l'absence de lacune proprement dite, il ne saurait être question de s'écarter d'une interprétation qui correspond manifestement à la volonté du législateur, respectivement de se substituer à ce dernier par le biais d'une interprétation extensive de cette disposition (cf. TF 2C_10/2014 du 4 septembre 2014 consid. 4.1 et les références). Il ne saurait pour le reste être question pour l'autorité intimée de se soustraire à son obligation d'appliquer l'art. 8 al. 1 let. d LFAIE (cf. art. 190 Cst.) en invoquant le principe de la proportionnalité et en se référant aux autres circonstances du cas d'espèce. Dans le même sens, le fait qu'elle a assorti son autorisation de l'obligation pour le tiers intéressé de revendre l'immeuble dans les deux ans n'a aucune incidence dans ce cadre; si une autorisation peut être subordonnée à des conditions ou des charges (destinées à assurer que l'immeuble sera affecté au but dont se prévaut l'acquéreur; cf. art. 14 al. 1 LFAIE), le prononcé de telles conditions et charges ne change rien au fait que l'autorisation ne peut être accordée que pour autant que les conditions de son octroi soient réunies. Quant au tiers intéressé, il fait valoir dans ses déterminations du 3 juin 2019 qu'il est devenu créancier-gagiste par cession émanant du créancier-gagiste initial, lequel est une banque (E. _____) qui a son siège à ***** et qui est autorisée à pratiquer en Suisse par la FINMA en tant que banque sous domination étrangère; il soutient dans ce cadre qu'en tant que cessionnaire, il devrait disposer d'autant de droits que le cédant. Une telle argumentation ne résiste manifestement pas à l'examen. Il ne saurait être question, à l'évidence, qu'il suffise à une personne étrangère d'acquérir un immeuble en Suisse par l'intermédiaire d'un tiers qui remplirait par hypothèse les conditions d'acquisition de cet immeuble telles que prévues par la LFAIE pour que la personne en cause échappe à l'obligation de réunir elle-même ces conditions. e) En définitive, il s'impose de constater que l'autorité intimée ne pouvait délivrer l'autorisation d'acquérir requise sur la base de l'art. 8 al. 1 let. d LFAIE dans les circonstances du cas d'espèce, faute pour le tiers intéressé d'être une banque ou une institution d'assurance étrangère autorisée à pratiquer en Suisse.

E. 3

Au sous-sol, la CF II visite un grand espace bureau, qui comprend douze places de travail. L'espace ne bénéficie pas d'éclairage naturel. L'épouse de M. B. _____ ainsi que trois employés y travaillent. Dans le prolongement de ce bureau se trouve une grande table de conférence. Ce très grand espace correspond à l'ancien bowling. D'importantes installations

informatiques se situent dans une pièce, au fond du sous-sol.

E. 4

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être admis et la décision attaquée annulée. Succombant, le tiers intéressé, qui a pris des conclusions dans la présente procédure, supportera l'émolument de justice (art. 49 LPA-VD et art. 4 du tarif du 28 avril 2015 des frais judiciaires et des dépens en matière administrative - TFJDA; BLV 173.36.5.1). Il n'est pas alloué de dépens (art. 55 LPA-VD).

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