Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2A.435/2001 /viz

Séance du 8 mars 2002
IIe Cour de droit public

Les juges fédéraux Wurzburger, président,
Betschart, Hungerbühler, Müller, Meylan, juge suppléant,
greffier Langone.

A._____, recourant,
représenté par Me Philippe Ciocca, avocat, avenue
C.-F. Ramuz 80, case postale 367, 1009 Pully,

contre

Commission foncière, section II, avenue des Jordils 1, 1000 Lausanne 6,
Tribunal administratif du canton de Vaud, avenue Eugène-Rambert 15, 1014 Lausanne.

autorisation d'acquérir un logement de vacances

(recours de droit administratif contre la décision du Tribunal administratif du canton de Vaud du 31 août 2001)

Faits:
A.
A._____, ressortissant koweïtien, domicilié au Koweït, a sollicité le 23 avril 1997 l'autorisation d'acquérir la parcelle n°410 du cadastre de la commune de St-Cergue, soit un terrain non bâti d'une surface de 996 m2, pour y faire construire un logement de vacances.

Le 23 mai 1997, la Commission foncière II du canton de Vaud (ci-après: la Commission foncière) l'a autorisé à acquérir la parcelle en cause. Cette décision était assortie notamment des charges et conditions suivantes: l'obligation pour l'intéressé d'entreprendre la construction dans un délai échéant le 30 juin 1998 selon le projet à présenter et de requérir le consentement de la Commission foncière pour toute modification importante du projet, ainsi que l'obligation de produire à la Commission foncière "les plans de la construction envisagée en vue d'approbation par une nouvelle décision (un seul logement, surface nette de plancher habitable de 100 m2 en principe) et ce au plus tard au moment de la mise à l'enquête du projet".
B.
Le 13 novembre 1998, la Commission foncière a révoqué sa décision du 23 mai 1997, au motif que A._____ avait fait construire un chalet dont la surface nette de plancher habitable était, d'après son propre architecte, d'au moins 221,93 m2, représentant un dépassement de plus du double de la surface en principe autorisée pour un logement de vacances (100 m2). En outre, l'intéressé avait omis de soumettre à la Commission foncière les plans de construction au plus tard au moment de la mise à l'enquête du projet, soit avant la délivrance du permis de construire. A._____ a recouru contre cette décision.
Le 14 mai 1999, il a parallèlement présenté une requête tendant à ce que la Commission foncière réexamine et annule sa décision du 13 novembre 1998. A l'appui de sa demande, il proposait que le chalet soit constitué en propriété par étages de deux lots, l'un de 109 m2 - qui serait acquis par un tiers, savoir sa cousine B._____ -, l'autre de 99,68 m2 qui resterait sa propriété. Par décision du 25 juin 1999, la Commission foncière a rejeté la requête de réexamen et confirmé sa décision du 13 novembre 1998, estimant en bref que la division proposée du chalet était artificielle et que la réalité de l'occupation des locaux telle que décrite ci-dessus n'était pas vraisemblable. L'intéressé a recouru contre cette décision, tout en retirant le recours formé contre la décision du 13

novembre 1998.
C.
Le 27 octobre 1999, A._____ a présenté une nouvelle demande de réexamen tendant à ce que la Commission foncière renonce à révoquer l'autorisation accordée le 23 mai 1997. Il proposait cette fois-ci que le chalet soit constitué en propriété par étages de deux lots, l'un de 28,1 m2 (pour sa cousine), l'autre de 171,8 m2 qu'il occuperait avec sa famille.
Après avoir constaté que la surface nette de plancher habitable du premier lot était de l'ordre de 30 m2 et celle du second lot de 190 m2 environ, la Commission foncière a, par décision du 1er novembre 1999, rapporté sa décision de révocation du 13 novembre 1998 en ce sens qu'il a approuvé les nouveaux plans prévoyant qu'une propriété par étages serait constituée sous la forme de deux logements, respectivement de 30 et 190 m2, moyennant certaines obligations.

L'Office fédéral de la justice a recouru contre cette décision du 1er novembre 1999. Par arrêt 31 août 2001, le Tribunal administratif du canton de Vaud a admis le recours et annulé la décision attaquée, au motif qu'il n'était pas établi que l'intéressé, sa famille (conjoint et quatre enfants mineurs) et son personnel de maison (deux nurses) aient l'intention de se rendre régulièrement dans le logement de vacances ensemble.
D.
Agissant par la voie du recours de droit administratif, A._____ demande au Tribunal fédéral, principalement, de modifier l'arrêt rendu par le Tribunal administratif le 31 août 2001 en ce sens que la décision de la Commission foncière du 1er novembre 1999 serait maintenue et, subsidiairement, d'annuler l'arrêt attaqué et de renvoyer la cause à cette autorité pour nouveau jugement.

Le Tribunal administratif conclut au rejet du recours. La Commission foncière renonce à se déterminer. Quant à l'Office fédéral de la justice, il propose implicitement de rejeter le recours.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
1.1 Déposé en temps utile contre un arrêt rendu par une autorité judiciaire statuant en dernière instance cantonale et fondé sur le droit public fédéral, le présent recours est recevable tant en vertu des art. 97 ss OJ qu'au regard de la règle particulière de l'art. 21 al. 1 lettre a et 2 de la loi fédérale du 16 décembre 1983 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE; RS 211.412.41).
1.2 Lorsque le recours est dirigé, comme en l'espèce, contre l'arrêt d'une autorité judiciaire, le Tribunal fédéral est lié par les faits constatés dans l'arrêt, sauf s'ils sont manifestement inexacts ou incomplets ou s'ils ont été établis au mépris de règles essentielles de procédure (art. 104 lettre b et 105 al. 2 OJ; ATF 125 II 633 consid. 1c).
1.3 Le Tribunal fédéral revoit d'office l'application du droit fédéral, qui englobe notamment les droits constitutionnels du citoyen (ATF 126 V 252 consid. 1a p. 254; 125 III 209 consid. 2 p. 211). Il n'est pas lié par les motifs que les parties invoquent et peut admettre le recours pour d'autres raisons que celles avancées par le recourant ou, au contraire, confirmer la décision attaquée pour d'autres motifs que ceux retenus par l'autorité intimée (art. 114 al. 1 in fine OJ; ATF 127 II 264 consid. 1b p. 268 et les arrêts cités).
2.
2.1 L'art. 12 LFAIE (sous le titre marginal "motifs impératifs de refus") prévoit à sa lettre b que l'autorisation d'acquérir est refusée en tout état de cause, lorsque la surface de l'immeuble est supérieure à ce qu'exige l'affectation de celui-ci. Aux termes de l'art. 10 al. 2 de l'ordonnance du 1er octobre 1984 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (OAIE; RS 211.412.411), dans sa nouvelle version du 10 septembre 1997 en vigueur depuis le 1er octobre 1997 (RO 1997 p. 2122 ss), "la surface nette de plancher habitable des résidences secondaires, des logements de vacances et des appartements dans des apparthôtels ne doit pas, en règle générale, dépasser 100 m2; elle se détermine dans ces limites selon les besoins de l'acquéreur et de ses proches, à condition qu'ils utilisent régulièrement l'appartement ensemble".
2.2 En l'occurrence, le recourant s'est vu délivrer, selon décision du 23 mai 1997, l'autorisation d'acquérir une parcelle pour y faire construire un logement de vacances, dont la surface nette de plancher habitable ne devait normalement pas, selon l'art. 10 al. 2 OAIE, dépasser 100 m2. Cette obligation légale a été rappelée dans la décision en cause, laquelle mentionne "un seul logement, surface nette de plancher habitable de 100 m2 en

principe". Sans soumettre préalablement les plans de la construction projetée à la Commission foncière et sans requérir une dérogation à l'art. 10 al. 2 OAIE, le recourant a fait bâtir un logement de vacances dont la surface nette habitable excède largement 100 m2, plaçant ainsi les autorités devant un fait accompli. Le Tribunal administratif a retenu - d'une manière qui lie le Tribunal fédéral (art. 105 al. 2 OJ) - que la surface totale du chalet en cause est de l'ordre de 220 m2, respectivement de 190 m2 si l'on ne tient pas compte de la surface de la part PPE (environ 30m2) que le recourant se propose d'aliéner à sa cousine. Le recourant prétend certes que la surface réelle de la partie du chalet qu'il a prévu d'occuper serait de 171,8 m2, alors que la surface de l'appartement qui reviendrait à
sa cousine serait de 28,1 m2 (soit au total 199,9 m2). Mais il n'a pas démontré à satisfaction de droit que la surface telle que retenue par le Tribunal administratif (qui correspond d'ailleurs à la première mesure faite par son propre architecte) serait manifestement inexacte et que la surface actuelle de son chalet serait en réalité notablement inférieure à 220 m2. Pour le surplus, il n'est pas nécessaire - vu l'issue du litige - de déterminer s'il convient d'ajouter à ce chiffre la somme des surfaces des salles de jeu, de sport et la douche qui se trouvent au sous-sol (environ 55 m2 en tout), comme le suggère l'Office fédéral de justice dans ses observations.
2.3 Après la décision de révocation de l'autorisation d'acquérir, le recourant a proposé de soumettre le chalet (déjà construit) au régime de la propriété par étages et de vendre un lot à sa cousine, afin de régulariser la situation. Or, indépendamment du fait que le recourant n'a formellement obtenu jusqu'ici aucune autorisation de principe de scinder le chalet en deux lots, force est de constater que cette proposition pourrait faire songer à un artifice visant en réalité à permettre au recourant de conserver une position analogue à celle du propriétaire, c'est-à-dire une maîtrise de fait sur le lot qui ne serait que formellement acquis par sa cousine (cf. art. 4 al. 1 lettre g LFAIE). En tout cas, le recourant n'explique pas comment les besoins de sa cousine (célibataire) ont pu passer, en l'espace de quelques mois, d'un logement de vacances de 109 m2 (voir requête de réexamen du 14 mai 1999) à un logement d'environ 30 m2 (voir requête de réexamen du 27 octobre 1999). De plus, le recourant a proposé de vendre le lot en question à une personne de sa famille et non à un tiers inconnu, ce qui constitue un indice supplémentaire de son intention d'occuper en fait l'entier du chalet malgré la vente d'une partie de celui-ci. Dans ces
conditions, on peut se demander si le recourant - qui a agi de mauvaise foi - n'a pas tenté d'éluder la loi au sens de l'art. 12 lettre c LFAIE. Point n'est cependant besoin de trancher définitivement cette question, du moment que le refus d'autorisation d'acquérir, respectivement la révocation de celle-ci, doivent de toute façon être prononcés pour un autre motif (voir consid. 2.4 ci-dessous).
2.4 Aux termes de l'art. 10 al. 2 OAIE, la surface nette de plancher habitable des logements de vacances ne doit pas, en règle générale, dépasser 100 m2; elle se détermine dans ces limites selon les besoins de l'acquéreur et de ses proches, à condition qu'ils utilisent régulièrement l'appartement ensemble. Selon la lettre de cette disposition, la limite de 100 m2 n'est pas absolue, mais constitue un ordre de grandeur de la superficie admissible qui, sauf cas exceptionnels, doit être respectée. Selon les besoins concrets de l'acquéreur et de sa famille (voire, sous certaines conditions strictes, d'autres proches tels que le personnel de maison), la surface habitable peut être supérieure ou inférieure à cette limite (Urs Mühlebach/Hanspeter Geissmann, Lex F. - Kommentar zum Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland, Brugg/Baden 1986, nos 8 à 11 ad art. 12, p. 232 à 234. Voir aussi arrêt 2A.46/1989 du 28 août 1991, consid. 2c). Le Conseil fédéral n'a pas outrepassé ses compétences telles que fixées par la norme de délégation de l'art. 36 al. 1 LFAIE en édictant l'art. 10 al. 2 OAIE. En effet, on peut admettre qu'une surface de 100 m2 pour un logement de vacances correspond aux besoins normaux d'une
famille moyenne composée d'un couple avec un ou deux enfants.
En l'occurrence, le recourant fait valoir qu'il entend utiliser régulièrement son logement de vacances en compagnie de son conjoint, de ses quatre enfants mineurs, ainsi que de son personnel de maison (deux nurses). Compte tenu de ces circonstances particulières, il n'est pas d'emblée exclu que la surface de 100 m2 puisse être dépassée. Force est de constater en revanche que la surface litigieuse (220 m2) - qui représente un dépassement de plus du double de la surface normalement admissible - va manifestement au delà des besoins réels d'une famille de la taille de celle du recourant (six personnes), même si l'on devait ajouter les deux nurses au nombre des proches du recourant (ce qui est pour le moins douteux). A cet égard, on peut relever que l'art. 10 al. 2 OAIE (dans sa teneur en vigueur jusqu'au 1er octobre 1997; RO 1984 p. 1164 ss) prévoyait que la surface nette de plancher habitable ne devait pas, en règle générale, dépasser 200 m2 pour une résidence principale (ce qui a été abrogé par la novelle du 10 septembre 1997) et 100 m2 s'agissant d'un logement de vacances. Ainsi, la

surface litigieuse de 220 m2 correspond plutôt à la surface d'une résidence principale qu'à celle d'une résidence secondaire. Dans un arrêt rendu en
application de l'ancienne ordonnance du 21 décembre 1973, modifiée le 11 février 1976, sur l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étrangers (aOAIE; RO 1974 p. 83 ss; RO 1976 p. 607 ss), le Tribunal fédéral a laissé entendre (sans toutefois trancher définitivement la question) qu'il n'était a priori pas exclu qu'une personne parvienne à prouver qu'elle avait concrètement besoin d'un appartement de vacances d'une surface nette de 176,20 m2 pour y loger elle-même, son mari, sa mère et ses beaux-parents (arrêt A.520/1988 du 15 janvier 1988, consid. 3). En l'espèce, le recourant ne peut rien déduire en sa faveur de cette jurisprudence fondée sur l'ancienne ordonnance (aOAIE) qui, contrairement au droit actuel, ne fixait aucune limite chiffrée de surface admissible pour l'acquisition d'un appartement de vacances.
2.5 En conséquence, le Tribunal administratif n'a pas violé l'art. 12 lettre b LFAIE et l'art. 10 al. 2 OAIE en confirmant la révocation de l'autorisation d'acquérir, même s'il ne pouvait se borner à dire que le recourant n'avait pas suffisamment établi que lui et ses proches entendaient utiliser régulièrement l'appartement de vacances ensemble, dès lors qu'il lui incombait d'administrer d'office des preuves complémentaires sur cette question (art. 22 al. 2 LFAIE). De toute façon, les conditions de la révocation sont manifestement réunies. L'art. 25 al. 1 LFAIE prévoit que "l'autorisation est révoquée d'office, lorsque l'acquéreur l'a obtenue frauduleusement en fournissant des indications inexactes ou lorsque, malgré une mise en demeure, il ne respecte pas une charge". En l'espèce, il n'est pas contesté que le recourant a violé diverses charges, dont l'obligation de soumettre préalablement les plans de construction au plus tard au moment de la mise à l'enquête du projet. A noter que la mise en demeure exigée par l'art. 25 al. 1 LFAIE n'avait plus d'objet possible, dans la mesure où le chalet était déjà construit au moment où la Commission foncière a appris que les charges y relatives n'avaient pas été respectées. Au demeurant,
l'obligation faite à l'acquéreur de construire un logement de vacances limité en principe à 100 m2 n'est pas simplement une charge au sens de l'art. 14 al. 1 LFAIE, dont le non-respect entraînerait la révocation de l'autorisation déjà délivrée seulement après une mise en demeure, mais fait partie des conditions à remplir pour l'octroi initial de l'autorisation. Ainsi, l'autorité compétente n'avait pas à envoyer au recourant une mise en demeure en bonne et due forme (si tant est que cela ait été possible) avant de prononcer la révocation de l'autorisation.
2.6 L'arrêt attaqué n'est pas non plus contraire au principe de la proportionnalité.

Le recourant dit avoir investi une somme d'argent considérable dans la construction de son chalet, ainsi que dans des frais de procédure et d'expertise, de sorte qu'il subirait un préjudice économique important s'il ne pouvait pas l'utiliser pendant ses vacances. Mais celui qui - comme le recourant - place les autorités devant un fait accompli doit s'attendre à ce que celles-ci rétablissent une situation conforme au droit sans se préoccuper des inconvénients qui en découlent pour l'administré (cf. par analogie ATF 108 Ia 216 consid. 4 p. 218 ss, à propos d'un ordre de démolition d'un ouvrage illégal construit sans autorisation). Les autorités doivent renoncer au rétablissement d'une situation légale sous certaines conditions strictes, notamment lorsque la violation de la règle de droit est de peu d'importance ou que l'intéressé pouvait de bonne foi se croire autorisé à construire (cf. ATF 123 II 248 consid. 4a p. 255). Or, tel n'est pas le cas en l'espèce. D'une part, le dépassement de la limite de 100 m2 telle que prévue par l'art. 10 al. 2 OAIE est, comme on vient de le voir, trop important pour que l'on puisse parler d'une violation mineure de la loi. D'autre part, le recourant ne peut pas se prévaloir de sa bonne foi. Il
prétend certes que, ne comprenant pas le français, il n'était pas en mesure d'apprécier la portée de la décision délivrée le 23 mai 1997 l'autorisant à ne construire qu'un seul logement de vacances d'un surface nette de plancher habitable de 100 m2 en principe. Mais il ne peut s'en prendre qu'à lui-même s'il ne s'est pas fait traduire et expliquer la décision en cause. Cela dit, les différents mandataires du recourant (dont l'architecte qui a établi les plans du chalet en cause) connaissaient ou devaient connaître la surface maximale à respecter pour un logement de vacances et, par conséquent, auraient dû attirer son attention là-dessus.
3.
Vu ce qui précède, le recours doit être rejeté. Succombant, le recourant doit supporter les frais judiciaires (art. 156 al. 1 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.
Le recours est rejeté.
2.
Un émolument judiciaire de 5'000 fr. est mis à la charge du recourant.
3.
Le présent arrêt est communiqué en copie au mandataire du recourant, à la Commission foncière, section II et au Tribunal administratif du canton de Vaud, ainsi qu'à l'Office fédéral de la justice.
Lausanne, le 8 mars 2002
Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le président: Le greffier: