Urteilskopf

100 Ib 459

76. Extrait de l'arrêt du 11 octobre 1974 dans la cause Division fédérale de justice contre Sofindex Anstalt et Conseil d'Etat du canton du Valais.
Regeste (de):
Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland. Beschränkung des Veräusserungsrechts. Wiederverkaufan Personen in der Schweiz.

1. Eine das Veräusserungsrecht beschränkende Auflage, an welche die Bewilligung für den Erwerb eines Grundstücks geknüpft worden ist, kann nicht allein deshalb widerrufen werden, weil das Objekt an eine in der Schweiz domizilierte Person weiterverkauft werden soll (Erw. 3 a).

2. Zulässigkeit eines zeitlich beschränkten Verbots des Wiederverkaufs, das die Spekulation verhindern soll (Erw. 3 b).

3. Fall des Wiederverkaufs einer Parzelle, von der nur ein Miteigentumsanteil mit einer Beschränkung des Veräusserungsrechts belastet ist (Erw. 3 c).

Regeste (fr):
Acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger. Restriction du droit d'aliéner. Revente à des personnes domiciliées en Suisse.

1. La restriction du droit d'aliéner, à laquelle a été subordonnée l'autorisation d'acquérir un immeuble, ne saurait être révoquée pour le seul motif que l'immeuble serait revendu à une personne domiciliée en Suisse (consid. 3 a).

2. Admissibilité d'une interdiction temporaire de revendre, destinée à empécher la spéculation (consid. 3 b).

3. Cas de revente d'une parcelle dont seule une quote-part de copropriété est grevée d'une restriction du droit d'aliéner (consid. 3 c).

Regesto (it):
Acquisto di fondi da parte di persone all'estero. Restrizione del diritto di alienare. Rivendita a persone domiciliate in Svizzera.

1. La restrizione del diritto di alienare, a cui è stata subordinata l'autorizzazione di acquistare un immobile, non può essere revocata per il solo fatto che detto immobile sarebbe rivenduto ad una persona domiciliata in Svizzera (consid. 3 a).

2. È ammissibile una divieto temporaneo di rivendita, destinato ad impedire la speculazione (consid. 3 b).

3. Caso in cui s'intende rivendere una particella di cui soltanto una quota di coproprietà è gravata da una restrizione del diritto di alienare (consid. 3 c).

Sachverhalt ab Seite 460

Résumé des faits:

A.- La société financière "Sofindex Anstalt" à Vaduz, fondée le 24 mars 1961 et dont l'unique actionnaire est le ressortissant français R. Bouillant, domicilié en France, a acquis une part de copropriété équivalant à quatre sixièmes des parcelles nos 11 116 (de 653 m2), 11 120 (de 6395 m2) et 11 187 (de 870 m2), sises sur le territoire de la commune de Martigny. Par contrat de vente du 25 octobre 1969, elle a acquis des deux autres copropriétaires leur part respective - d'un sixième chacune - des parcelles en cause, de sorte qu'elle est devenue propriétaire unique de la totalité de ces trois parcelles. Cette dernière acquisition était soumise à autorisation en vertu de l'arrêté fédéral du 23 mars 1961 "instituant le régime de l'autorisation pour l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger" (en abrégé: l'arrêté fédéral ou AF 1961). L'autorisation a été accordée le 6 décembre 1969 par le Service juridique du registre foncier du canton du Valais, mais subordonnée à une restriction du droit d'aliéner pendant dix ans; cette restriction a été mentionnée comme charge au registre foncier.

B.- Le 11 mars 1974, la Société a demandé au Service juridique du registre foncier de révoquer la charge qui grevait la parcelle 11 187, afin qu'elle puisse vendre cette parcelle à Guido Ribordy, domicilié à Martigny, et à Ferdinand de Torrenté, domicilié à Epalinges. Elle exposait notamment qu'elle

devrait céder plus de la moitié de cette parcelle en vue de la construction d'une route projetée par la commune et que le solde ne serait plus utilisable pour elle. Le chef du Service juridique du registre foncier à Sion a rejeté la demande par décision du 27 mars 1974. Saisi d'un recours contre cette décision, le Conseil d'Etat l'a admis le 22 mai 1974, en retenant notamment que l'arrêté fédéral sur l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger n'a pas voulu limiter l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées en Suisse.

C.- Agissant par la voie du recours de droit administratif, la Division de la justice du Département fédéral de justice et police conclut à l'annulation de la décision du Conseil d'Etat et au refus de la radiation de la charge. Elle conteste que soient réalisées en l'espèce les conditions auxquelles la révocation d'une charge est possible en vertu de l'art. 17 al. 4 de l'"ordonnance du Conseil fédéral sur l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger" du 21 décembre 1973 (en abrégé: OCF 1973), fondée sur l'art. 34 de l'arrêté fédéral, dans sa teneur du 21 mars 1973 (en abrégé: AF 1973). Le Tribunal fédéral a admis le recours.

Erwägungen

Extrait des motifs:

3. a) Le Conseil d'Etat estime que la charge devrait être révoquée pour cette raison déjà que l'immeuble est vendu à des citoyens suisses domiciliés en Suisse; il se réfère à ce propos au Message du Conseil fédéral aux Chambres (du 15 novembre 1960, FF 1960 II 1253 ss.), dans lequel il est précisé que "l'aliénation à des per-

sonnes se trouvant en Suisse reste libre" (p. 1270). Il est vrai que l'acquisition d'un immeuble par une personne domiciliée en Suisse n'est pas soumise en tant que telle à autorisation, même si l'immeuble à aliéner est la propriété d'une personne domiciliée à l'étranger. Mais ce n'est pas l'acquisition elle-même de l'immeuble de Sofindex par Guido Ribordy et Ferdinand de Torrenté qui fait directement l'objet du présent litige, c'est uniquement la révocation de la charge à laquelle avait été subordonnée, en 1969, l'autorisation donnée à Sofindex d'acquérir les deux quotes-parts d'un sixième qui

appartenaient auparavant à d'autres personnes. Si souhaitable que puisse être le retour d'immeubles en mains suisses, il ne suffit pourtant pas à lui seul à justifier la révocation d'une charge à laquelle l'acquisition antérieure a été subordonnée. En effet, la charge vise à assurer l'affectation de l'immeuble au but indiqué par l'acquéreur (art. 8 AF 1973, 17 al. 2 OCF 1973). Si les dispositions en vigueur lors de l'acquisition de 1969 ne précisaient pas le but auquel pouvaient tendre les conditions et charges prévues à l'art. 6 al. 4 AF 1961, il est évident que ces dernières devaient déjà servir à assurer le caractère sérieux et durable de l'intérêt légitime allégué par le requérant et admis par l'autorité compétente pour justifier l'octroi de l'autorisation. Ainsi, lesdites conditions et charges doivent être maintenues sans égard à la personne de l'acquéreur. Vouloir en faire abstraction simplement parce que la revente des immeubles va se faire à une personne domiciliée en Suisse, ce serait affaiblir considérablement l'exigence de l'intérêt légitime posée par l'art. 6 AF 1973, rendre sensiblement plus difficile la tâche de l'autorité chargée de s'assurer de l'existence d'un tel intérêt et priver finalement le régime de l'autorisation d'une bonne partie de son efficacité. En l'espèce, le but poursuivi par l'acquéreur n'est pas indiqué dans la décision d'autorisation du 6 décembre 1969, rédigée sur formule imprimée. Ce but ressort en revanche d'une autre pièce du dossier: la déclaration du 25 novembre 1969 adressée au chef du Service juridique du registre foncier à Sion par l'administrateur de la Société, qui précise que le ressortissant français R. Bouillant, domicilié en France, est le seul actionnaire de Sofindex Anstalt et que, "en rapport avec cette acquisition de terrains à Martigny, il a l'intention de s'établir en Suisse dès que les circonstances le permettront". Ainsi la charge à laquelle l'autorisation du 6 décembre 1969 a été subordonnée était destinée à assurer l'affectation précitée. Le bénéficiaire de l'autorisation a accepté cette charge; il n'a pas prétendu qu'elle eût été matériellement injustifiée, ce qui lui aurait permis de l'attaquer par voie de recours (cf. RNRF 1963 p. 46). Il a donc implicitement accepté l'engagement de ne pas revendre pendant dix ans les terrains acquis en 1969. Aussi ne saurait-il se plaindre aujourd'hui du maintien de cette charge, alors même que c'est à des personnes domiciliées en Suisse qu'il envisage de revendre la parcelle 11 187.

b) Le Conseil d'Etat prétend encore déduire du Message du Conseil fédéral qu'une charge destinée à lutter contre la spéculation foncière sortirait du cadre de l'arrêté fédéral et qu'elle manquerait de base constitutionnelle, l'art. 64 al. 2 Cst. invoqué dans le préambule de l'arrêté fédéral ne permettant pas à la Confédération de prendre des mesures destinées à lutter contre la spéculation foncière. Il est vrai que le but premier visé par l'arrêté fédéral du 23 mars 1961 est d'empêcher l'accaparement incontrôlé du sol suisse par des étrangers; mais il est évident qu'en subordonnant l'autorisation d'acquérir à l'existence d'un intérêt légitime, l'arrêté fédéral entend empêcher notamment les acquisitions motivées par une intention de spéculation, laquelle ne saurait être reconnue comme un intérêt légitime. La préoccupation de freiner indirectement la spéculation foncière se manifeste d'ailleurs aussi bien dans le Message du Conseil fédéral (FF 1960 II 1260, 1275) que dans les délibérations des Chambres fédérales (cf. notamment Bull. sten. 1960, CN p. 716, 718, 719, 724). Ainsi le Conseil fédéral avait prévu, à l'art. 6 du projet, que l'approbation devait être refusée lorsque l'aliénateur ou l'acquéreur

agissait à des fins de spéculation (al. 2 lettre a). Si les Chambres fédérales n'ont pas repris cette formule, ce n'est pas parce qu'elles voulaient exclure des mesures tendant à lutter contre la spéculation foncière, mais essentiellement pour des considérations touchant à la répartition du fardeau de la preuve: la formule retenue par elles à l'art. 6 al. 1 lettre a impose en effet au requérant lui-même d'apporter la preuve d'un intérêt légitime apte à justifier l'acquisition envisagée, alors que, selon l'art. 6 al. 2 lettre a du projet, il appartenait en fait à l'autorité d'établir qu'il y avait intention spéculative (cf. en particulier la déclaration du rapporteur Stadlin au Conseil national, Bull. sten. 1960 CN p. 761). La jurisprudence de la Commission fédérale de recours, publiée en partie dans la Revue suisse du notariat et du registre foncier (en abrégé: RNRF), a également relevé à plusieurs reprises que des acquisitions à caractère spéculatif ne pouvaient être considérées comme présentant un intérêt légitime au sens de l'art. 6 al. 2 lettre a de l'arrêté fédéral de 1961, pas plus d'ailleurs que l'intention d'effectuer un placement sûr (cf. notamment RNRF 1962 p. 93, 145).

On ne saurait donc retenir, comme le Conseil d'Etat prétend pouvoir le faire, qu'une charge consistant en une interdiction de revendre pendant un certain temps serait contraire à l'esprit de l'arrêté fédéral, parce qu'elle aurait pour but d'exclure une intention de spéculation chez l'acquéreur. La constitution de ladite charge était tout à fait admissible; elle apparaît même comme parfaitement justifiée dans le cas d'espèce. Aussi bien Sofindex l'a-t-elle acceptée à l'époque et considérée implicitement comme matériellement justifiée, sans quoi elle aurait pu recourir contre la décision qui l'imposait (cf. RNRF 1963 p. 46).
c) Dans sa réponse au recours de droit administratif, Sofindex conteste que la charge imposée en 1969 aux deux sixièmes de la parcelle 11 187 soit indivisible, comme le prétend la recourante. Il est exact que la charge ne grève que la quote-part de deux sixièmes acquise en 1969, alors que la quote-part de quatre sixièmes en est franche et pourrait être vendue à des Suisses, sans qu'une autorisation soit nécessaire. Il n'en reste pas moins que la charge n'est divisible que mathématiquement, en ce sens qu'elle ne grève qu'une quote-part idéale de deux sixièmes de la parcelle; mais elle n'est pas divisible matériellement, en ce sens qu'elle ne peut pas être localisée à un endroit déterminé de la parcelle, par exemple sur sa partie nord-ouest. Même la vente de la quote-part de quatre sixièmes, franche de charge, ne changerait rien à la situation. C'est éventuellement dans une procédure de dissolution et de partage de la copropriété qu'une telle localisation pourrait se faire. Mais il n'y a pas lieu d'examiner plus à fond cette question, car c'est la parcelle totale qui fait l'objet du contrat de vente du 7 mars 1974; et comme une part idéale de cette parcelle est frappée d'une interdiction de revente pendant dix ans, la vente de la parcelle entière ne peut avoir lieu que si ladite charge est préalablement révoquée.