Urteilskopf

106 Ib 88

16. Arrêt de la IIe Cour de droit public du 13 juin 1980 dans la cause Office fédéral de la justice c. Conseil d'Etat du canton de Fribourg, et S.I. Ursy S.A. et S.I. Ursy Soleil S.A. (recours de droit administratif)
Regeste (de):
Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland; Tragweite des Art. 17 Abs. 1 lit. c BewB.

Wenn die Sache nach dieser Bestimmung der beschwerdeberechtigten kantonalen Instanz überwiesen wird, hat diese von Amtes wegen über die Bewilligungspflicht zu befinden (E. 2a). Das Bundesamt für Justiz ist zur Intervention bei dieser Behörde nicht befugt und kann deshalb auch keine Anträge stellen (E. 2b).

Regeste (fr):
Acquisition d'immeubles par les personnes domiciliées à l'étranger; portée de l'art. 17 al. 1 lettre c AFAIE.

Lorsqu'en vertu de cette disposition, le dossier est transmis après enquête à l'autorité cantonale de première instance, celle-ci statue d'office sur l'assujettissement à l'autorisation (consid. 2a). L'Office fédéral de la justice n'a pas à intervenir devant cette autorité et ne saurait, partant, y prendre des conclusions (consid. 2b).

Regesto (it):
Acquisto di fondi da parte di persone all'estero; portata dell'art. 17 cpv. 1 lett. c DAFE.

Quando, in virtù di detta disposizione, l'affare è trasmesso, previa inchiesta, all'autorità cantonale di prima istanza, questa è tenuta a decidere d'ufficio sull'assoggettamento all'obbligo autorizzativo (consid. 2a). L'Ufficio federale di giustizia non è legittimato ad intervenire dinnanzi a tale autorità e non può, quindi, presentarle conclusioni (consid. 2b).

Sachverhalt ab Seite 88

Le 3 mai 1978, la Division fédérale de la justice a adressé une lettre à la Commission pour l'autorisation de l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger du canton de Fribourg, à la suite d'une enquête qu'elle avait faite au sujet de la propriété des actions des S.I. Ursy S.A. et Ursy Soleil S.A., deux sociétés immobilières possédant chacune un bien-fonds bâti dans la commune fribourgeoise d'Ursy, et dont les actions avaient été cédées à un ressortissant allemand au bénéfice d'une autorisation de séjour en Suisse pour y faire des études. En droit, la Division signalait que l'autorité pénale fribourgeoise devrait poursuivre l'infraction, conformément à l'art. 23 AFAIE, et que par ailleurs l'autorité cantonale compétente, soit à Fribourg le Ministère public, devrait agir en rétablissement de l'état de droit antérieur (art. 22 AFAIE). La Division invoquait l'art. 258 PPF et le droit de surveillance de la Division fédérale de la justice, qui ressort en particulier des art. 12, 13 et 17 AFAIE et de l'art. 18 lettre c de l'OAIE et

concluait à ce que l'autorité cantonale soumette les S.I. Ursy S.A. et Ursy Soleil S.A. au régime de l'autorisation, puis refuse celle-ci faute d'intérêt légitime. Par décision du 26 septembre 1978, la Commission pour l'autorisation de l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger du canton de Fribourg (ci-après: la Commission) a déclaré irrecevables les conclusions de la Division. Elle a notamment retenu que l'autorité cantonale ne devait jamais statuer d'office et que, selon l'art. 11 AFAIE, seules les parties à l'acte avaient qualité pour la saisir. Le Conseil d'Etat fribourgeois a rejeté le recours de la Division fédérale de la justice formé contre la décision de la Commission, par arrêté du 14 mai 1979. Il a considéré en bref que, jusqu'au jugement de l'autorité de première instance, la procédure ressortit exclusivement au canton, sous réserve de dérogations expresses. Le Conseil d'Etat a par ailleurs interprété l'art. 17 al. 1 i.f. AFAIE, autorisant l'autorité fédérale à saisir l'autorité cantonale inférieure, dans le même sens que la Commission, à savoir que la Division n'était pas légitimée à prendre des conclusions; au besoin, elle pouvait seulement transmettre le dossier à l'autorité cantonale inférieure, pour que celle-ci prenne les mesures préventives des art. 15 et 16 AFAIE. L'Office fédéral de la justice a formé dans les 30 jours un recours de droit administratif contre la décision du Conseil d'Etat.

Erwägungen

Considérant en droit:

1. Le litige des parties a trait avant tout à la portée de l'art. 17 al. 1 lettre c, 2e phrase AFAIE, selon lequel, lorsque aucune procédure n'est pendante devant l'autorité cantonale de recours ou le Tribunal fédéral, l'autorité fédérale qui est compétente pour requérir des renseignements et ordonner des mesures provisionnelles "s'il y a lieu... transmet l'affaire à l'autorité de première instance et à l'autorité de poursuite pénale". Selon l'art. 17 al. 4 AFAIE, le délai de recours est dans chaque cas de dix jours. Or, de toute évidence, ce délai de recours ne s'applique qu'aux décisions relatives à la fourniture de renseignements et à la production de pièces, comme l'indique le titre de l'article et ainsi que cela résulte de la nature

incidente de telles décisions. Au contraire, le texte de l'art. 17 AFAIE ne mentionne pas expressément les décisions que peut être appelée à rendre l'autorité de première instance à laquelle le dossier est transmis selon l'art. 17 al. 1 lettre c, 2e phrase, AFAIE. C'est également ainsi qu'il faut comprendre l'art. 17 al. 2 AFAIE, stipulant que "l'autorité cantonale" au sens du 1er al. lettre c AFAIE, dont la décision peut être attaquée selon cette disposition, est l'autorité qui statue sur l'obligation de fournir des renseignements et des pièces. Le texte de l'art. 17 AFAIE est l'équivalent de l'art. 8a du projet du Conseil fédéral (FF 1972 II p. 1271) à propos duquel le Conseil fédéral indiqua aussi qu'il avait trait à la protection juridique contre des décisions ayant pour objet l'obligation de fournir des renseignements (FF 1972 II p. 1259/1260). Le recours doit donc être formé en l'espèce selon la règle générale (art. 13 AFAIE) de l'art. 106 OJ. Comme la décision litigieuse met fin à la cause, il ne s'agit point d'une décision incidente devant être attaquée dans les dix jours. En l'occurrence, le recours a donc été formé en temps utile. Répondant pour le surplus aux exigences légales, il est ainsi recevable.

2. La présente procédure pose deux questions qu'il convient de distinguer nettement, soit d'une part celle de savoir dans quelle mesure l'autorité cantonale de première instance peut et doit se saisir d'office d'un cas - c'est-à-dire sans requête d'une partie à l'acte - et d'autre part celle du rôle de l'Office fédéral de la justice

dans la procédure devant l'autorité cantonale de première instance. a) L'autorité cantonale de première instance est chargée de statuer d'une part sur l'assujettissement au régime de l'autorisation et, si l'assujettissement est reconnu, sur l'octroi ou le refus de l'autorisation d'acquérir (art. 11 al. 1 AFAIE). La loi ne dit pas clairement si l'autorité peut agir d'office. La règle de base est qu'il appartient aux parties à l'acte de requérir l'autorisation "au plus tard après la conclusion" (art. 11 al. 2 AFAIE), expression qu'il faut raisonnablement comprendre en ce sens que la requête doit être présentée au plus tard peu après la conclusion; au besoin, le conservateur du registre foncier et le préposé au registre du commerce renvoient les intéressés à requérir l'autorisation (art. 21 AFAIE). Dans le cas particulier, il n'est toutefois pas nécessaire de préciser d'une manière générale dans quelle mesure l'autorité peut ou doit intervenir d'office, notamment en ce qui concerne les actes qui ne sont pas

soumis à une inscription au registre foncier ou au registre du commerce (cf. art. 2 AFAIE); il suffit en effet de définir son rôle dans le cadre d'une enquête selon les art. 15 ss. AFAIE. Ces dispositions se rapportent aux enquêtes effectuées dans le cadre ou en dehors d'une procédure administrative relative à l'assujettissement ou à l'octroi d'une autorisation. L'art. 17 al. 1 lettre c AFAIE prévoit qu'en dehors d'une procédure, l'autorité cantonale ou l'autorité fédérale habilitée à recourir est compétente pour statuer sur l'obligation de renseigner et sur des mesures provisionnelles. "S'il y a lieu, celle-ci (c'est-à-dire notamment l'autorité fédérale habilitée à recourir, soit l'Office fédéral de la justice) transmet l'affaire à l'autorité de première instance et à l'autorité de poursuite pénale." Le message du Conseil fédéral ne renseigne pas sur la portée que les auteurs de ce texte lui donnaient (FF 1972 II 1259/1260). Le sens qu'il faut raisonnablement lui attribuer est que cette transmission intervient après enquête de l'autorité fédérale; sinon, il n'y aurait pas de raisons de lier cette règle à celle attribuant à l'autorité fédérale la compétence d'enquêter et de statuer provisoirement; cela est confirmé par la possibilité de transmettre l'affaire à l'autorité de poursuite pénale, ce qui suppose que l'enquête ait révélé des charges suffisantes à cet effet. Or la transmission du dossier après enquête, en dehors de toute procédure pendante, suppose nécessairement que l'autorité cantonale de première instance ait alors la faculté d'agir, même sans requête, soit d'office. Ce serait en effet un non-sens de transmettre le dossier à cette autorité uniquement afin que celle-ci le transmette à son tour à l'autorité pénale ou à l'autorité chargée d'exercer l'action civile. Il en résulte donc que dans ce cas, à tout le moins, l'autorité doit exercer son pouvoir d'office et statuer sur l'assujettissement au régime de l'autorisation, même sans requête des parties à l'acte. En revanche, il n'en découle pas nécessairement qu'elle doive statuer d'office sur l'octroi d'une autorisation; lorsque celle-ci n'est pas d'emblée exclue, l'autorité à la faculté d'impartir aux parties un délai pour la requérir et, faute de requête, de décider que l'autorisation est considérée comme refusée (art. 21 al. 3 et 20 AFAIE par analogie). b) Alors qu'avant la revision du 21 mars 1973, les possibilités de recours de l'autorité fédérale étaient plus limitées que dans le texte actuel, l'art. 11 AFAIE qui se rapporte à la procédure

devant l'autorité cantonale de première instance ne prévoit aucune intervention de l'autorité fédérale devant elle; l'autorité fédérale ne peut attaquer le prononcé de l'autorité de première instance que si l'autorité cantonale habilitée à recourir ne le fait pas ou retire son recours (art. 12 al. 2 AFAIE); ensuite, elle peut recourir au Tribunal fédéral (art. 13 AFAIE). Il résulte ainsi clairement du système légal que l'exécution de l'AFAIE est confiée en premier lieu aux cantons, sans intervention de l'autorité fédérale devant la juridiction cantonale de première instance. Devant celle-ci, l'Office fédéral de la justice n'a donc pas qualité de partie et ne saurait, partant, y prendre des conclusions. L'art. 17 al. 1 lettre c AFAIE ne déroge point à ce système dans l'hypothèse

où l'Office fédéral de la justice transmet le dossier pour décision à l'autorité de première instance.

3. Il ressort des considérations qui précèdent que c'est à tort que l'Office fédéral de la justice a pris des conclusions devant l'autorité cantonale de première instance, à l'égal d'une partie qu'il n'était point à ce stade de la procédure, et que c'est également à tort que l'autorité fribourgeoise de première instance n'a pas exercé son pouvoir d'office sur la base du dossier qui lui était transmis. La cause doit donc lui être renvoyée pour instruction au sens du présent arrêt.

Dispositiv

Par ces motifs, le Tribunal fédéral:
Admet partiellement le recours et annule l'arrêt attaqué; partant, renvoie la cause à la Commission pour l'autorisation de l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger du canton de Fribourg pour instruction au sens des considérants.