Urteilskopf

108 Ib 110

20. Extrait de l'arrêt de la IIe Cour de droit public du 15 juillet 1982 dans la cause Office fédéral de la justice c. Commission cantonale de recours en matière foncière du canton de Vaud et Maximin Canal (recours de droit administratif)
Regeste (de):
Erwerb von Grundstücken durch Personen mit Wohnsitz im Ausland. Art. 12a BewV; zulässige Fläche.

Die Fläche eines bereits überbauten Grundstücks soll grundsätzlich die Grenze von 1000 m2, die Art. 12a BewV für Bauland vorsieht, nicht übersteigen.

Regeste (fr):
Acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger. Art. 12a OAIE; surface admise.

En principe, la surface d'un immeuble déjà bâti ne devrait pas dépasser la limite de 1000 m2 prévue à l'art. 12a al. 2 OAIE pour les terrains à bâtir.

Regesto (it):
Acquisto di fondi da parte di persone all'estero. Art. 12a OAFE; superficie consentita.

In linea di principio, la superficie di un fondo edificato non dovrebbe eccedere il limite di 1000 mq previsto dall'art. 12a cpv. 2 OAFE per i terreni edificabili.

Sachverhalt ab Seite 111

Par requête du 14 février 1980, Maximin Canal a demandé l'autorisation d'acquérir, pour le prix de 1'200'000 francs, la propriété "Les Peupliers" à Coppet, soit la parcelle No 296, d'une superficie de 8648m2, sise au lieu dit "Les Bernodes Dessous", entre la route cantonale No 1 et le bord du lac Léman. Le 14 mars 1980, la Commission foncière II - compétente, dans le canton de Vaud, en matière d'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger - a accordé l'autorisation sollicitée, considérant que "l'immeuble servira au séjour personnel du requérant qui acquiert en son nom propre, ne possède pas d'autre immeuble en Suisse et bénéficie d'un permis de séjour durable". Après avoir obtenu de l'avocat du requérant et de l'autorité communale divers renseignements sur l'immeuble dont la surface pouvait paraître excessive, le Département vaudois de l'agriculture, de l'industrie et du commerce a déclaré, par acte du 8 mai 1980, renoncer à faire usage de son droit de recours, reconnaissant toutefois que cette acquisition pourrait certes se montrer incompatible avec le but de l'arrêté fédéral sur l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger du 23 mars 1961 (AFAIE; RS 211.412.41). C'est donc l'Office fédéral de la justice qui a formé en temps utile le recours contre la décision de la Commission foncière II, faisant valoir que la surface de la propriété en cause "va très sensiblement au-delà de ce qui peut être raisonnablement admis dans le cas d'espèce, eu égard à l'ensemble des circonstances et à la teneur de l'art. 12a de l'ordonnance sur l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger du 21 décembre 1973" (OAIE; RS 211.412.411). Au cours de sa séance du 28 août 1980, la Commission cantonale de recours en matière foncière a procédé à l'inspection des lieux, ce qui lui a

permis de constater notamment que "la villa, malgré

BGE 108 Ib 110 S. 112

son importance, ne comprend pas beaucoup de pièces en raison de son architecture très particulière et ne paraît pas trop vaste pour loger deux personnes" (soit le requérant, Maximin Canal, et une employée de maison) et que "la propriété ne saurait être morcelée"; elle a donc rejeté le recours de l'Office fédéral de la justice. Cette décision motivée a été notifiée aux parties le 8 décembre 1980. Agissant par la voie du recours de droit administratif, l'Office fédéral de la justice demande au Tribunal fédéral d'annuler la décision rendue le 28 août 1980 par la Commission cantonale de recours en matière foncière et de refuser l'autorisation sollicitée.

Erwägungen

Extrait des considérants:

2. b) Selon l'art. 6 AFAIE, l'autorisation d'acquérir un immeuble doit être accordée à la personne considérée comme domiciliée à l'étranger qui justifie d'un intérêt légitime. Tel est précisément le cas de l'intimé qui désire acquérir la propriété "Les Peupliers" à Coppet où il séjourne, de manière durable, avec l'autorisation de la police des étrangers. Toutes les conditions d'application de l'art. 6 al. 2 lettre a ch. 2 AFAIE sont donc réalisées. Par ailleurs, il y a lieu de relever qu'il n'existe, dans le cas particulier, aucun motif impératif de refus, au sens de l'art. 7 AFAIE. Maximin Canal paraît ainsi remplir les conditions requises pour obtenir l'autorisation litigieuse. Il faut cependant constater que l'immeuble à acquérir est destiné à servir à l'intimé de résidence principale, pour son séjour personnel. La seule question qui se pose est donc de savoir si Maximin Canal - qui n'a pas de famille, mais seulement une employée de maison - peut être autorisé à faire l'acquisition d'une propriété de 8648 m2, comprenant une villa relativement vaste et luxueuse.

3. Le législateur n'a, à cet égard, prévu aucune limitation de la surface, l'art. 6 al. 2 lettre a AFAIE disposant simplement que l'immeuble devra servir, en premier lieu, au séjour de l'acquéreur ou de sa famille. Toutefois, dans un arrêt Boosten du 11 juillet 1975, le Tribunal fédéral a jugé que l'agrandissement d'une parcelle pouvait être autorisé lorsque des motifs spéciaux font apparaître un tel agrandissement comme justifié, à la condition que la surface totale de la parcelle primitive et du terrain acquis ultérieurement ne dépasse pas les dimensions habituelles d'une propriété servant au séjour - de vacances - de l'acquéreur

BGE 108 Ib 110 S. 113

(ATF 101 Ib 141 consid. 1). Le 11 février 1976, tenant compte de cette jurisprudence et faisant usage du pouvoir que le législateur lui a délégué (art. 34 AFAIE), le Conseil fédéral a complété son ordonnance d'exécution par un nouvel art. 12a qui donne les deux précisions suivantes au sujet de la surface admise: "La surface d'un immeuble servant au séjour personnel de l'acquéreur (art. 6 al. 2 lettre a AFAIE) ne doit pas dépasser au total celle qui convient à cette fin, compte tenu de la nature de l'immeuble (al. 1). Lorsqu'il s'agit d'un terrain à bâtir, 1000 m2 au plus sont en règle générale réputés constituer la surface qui convient; celle-ci peut exceptionnellement dépasser 1000 m2 lorsque l'acquéreur prouve qu'il existe des motifs impérieux justifiant ce dépassement

et que des intérêts publics ne s'y opposent pas (al. 2)." a) En l'espèce, Maximin Canal a sollicité l'autorisation d'acquérir la propriété "Les Peupliers" sur laquelle une villa a déjà été construite il y a environ 60 ans. La limite de 1000 m2 pour un terrain à bâtir n'est donc pas directement applicable. Logiquement, il faudrait ainsi se demander si, compte tenu de la nature de cette parcelle, une surface de 8648 m2 (comprenant une villa de trois étages avec 6 chambres à coucher) ne dépasse pas celle qui convient au séjour personnel d'un homme divorcé, âgé de 62 ans et se disant retiré des affaires, qui a à son service une employée de maison. Toutefois, il s'agit là essentiellement d'une question d'appréciation ou de notions indéterminées que le Tribunal fédéral examine, dans l'un et l'autre cas, avec une certaine retenue, notamment lorsqu'elles dépendent de circonstances locales que l'autorité cantonale est mieux à même d'apprécier (ATF 104 Ib 112 consid. 3, ATF 101 Ib 367). Dans la mesure où il s'agit d'une pure question d'appréciation, le Tribunal fédéral ne peut d'ailleurs intervenir qu'en cas d'excès ou d'abus du pouvoir d'examen dont l'autorité intimée dispose (art. 104 lettre a OJ). b) En l'occurrence, la Commission cantonale de recours a procédé elle-même à l'inspection des lieux et a - pour des raisons non dénuées de fondement - autorisé à titre exceptionnel l'acquisition d'une propriété aussi vaste. A ces raisons s'ajoute le fait que Maximin Canal utilise déjà la propriété "Les Peupliers" à Coppet comme sa résidence principale et non pour de simples séjours de vacances. Or, les critères d'appréciation de la surface admise, au sens de l'art. 12a al. 1 OAIE, ne doivent pas nécessairement être identiques dans les deux cas. Il semble, en effet, normal que l'acquéreur étranger puisse disposer d'une parcelle plus étendue

lorsqu'il y réside en permanence alors que, dans le cas d'une résidence secondaire, on doit se montrer d'autant plus strict que l'utilisation de l'immeuble est limitée à quelques semaines de vacances par an. A première vue, il pourrait donc paraître difficile d'admettre qu'en accordant à titre exceptionnel l'autorisation sollicitée, les autorités vaudoises aient commis un abus ou un excès du large pouvoir d'appréciation dont elles semblaient pouvoir disposer en la matière. Il faut cependant constater qu'elles n'ont, en réalité, pas respecté la jurisprudence restrictive du Tribunal fédéral concernant l'art. 12a al. 1 OAIE. c) Dans son Message du 25 octobre 1972, le Conseil fédéral a dit que "l'exiguïté d'un territoire qui ne peut s'étendre et dont la population ne cesse de croître est un fait dont il faut tenir compte en Suisse; l'expression du "peuple sans espace" conviendrait parfaitement à la Suisse si ce mot n'était grevé d'une lourde hypothèque historique. Il importe dès lors d'être particulièrement ménagers de notre sol national. C'est là l'objectif essentiel de l'aménagement du territoire qui, toutefois, ne peut y suffire. Pour compléter les mesures assurant l'aménagement du territoire, il y a lieu de restreindre l'acquisition du sol par des personnes à l'étranger, même lorsqu'il s'agit de l'acquisition de propriétés par étages ou d'immeubles destinés à la détente. Le sol doit rester avant tout réservé aux nationaux et aux étrangers qui travaillent en Suisse ou qui y sont attachés de manière durable parce qu'ils y habitent" (FF 1972 II p. 1246). Déjà valables en 1972, ces raisons d'être "particulièrement ménagers du sol national" le sont encore plus aujourd'hui puisque, selon les statistiques, la propriété foncière en mains étrangères n'a cessé d'augmenter au cours de ces dernières années. C'est pourquoi, dans l'arrêt Conti du 9 novembre 1979, le Tribunal fédéral a jugé que, dans son appréciation de la situation pour fixer la surface admise selon l'art. 12a al. 1 OAIE, l'autorité cantonale doit faire preuve d'une prudence extrême et autoriser l'acquisition de la seule surface dont l'étranger a réellement besoin pour son séjour personnel. Sauf en cas de nécessité objective ou pour un autre motif d'intérêt public, la surface d'un immeuble déjà bâti ne devrait donc pas dépasser la limite des 1000 m2 prévue à l'art. 12 al. 2 OAIE (arrêt Conti, p. 8 et 9 consid. 3b aa, publié au Repertorio di Giurisprudenza Patria 1981 p. 46 ss). Le Tribunal fédéral a, depuis lors, confirmé sa jurisprudence en relevant que la même retenue s'imposait lorsqu'il s'agissait pour le requérant

d'agrandir un appartement qu'il possède déjà (arrêt Botisk du 10 avril 1981, destiné à la publication). En l'espèce, la surface de la propriété "Les Peupliers" (de 8648 m2) dépasse très largement cette limite de 1000 m2 et il n'existe aucun motif d'intérêt public qui permettrait de déroger à cette règle. Au contraire, il y a lieu de rappeler que Maximin Canal est au bénéfice d'un bail qui lui a donné la possibilité d'occuper la villa depuis son retour en Suisse, en janvier 1979. Il n'apparaît dès lors pas exagéré de lui demander d'attendre jusqu'en janvier 1984, date à laquelle il pourra librement acquérir la propriété "Les Peupliers", pour autant qu'il l'occupe jusqu'à l'expiration du délai de 5 ans prévu à l'art. 4 al. 2 AFAIE. Il ne se justifie donc pas d'autoriser aujourd'hui déjà l'acquisition de cette propriété de 8648 m2, car ce serait créer un précédent dangereux. e) Au vu de ce qui précède, on ne saurait reprocher à la Commission vaudoise de recours en matière foncière d'avoir ignoré une jurisprudence non publiée; il n'en demeure pas moins qu'objectivement, la décision attaquée viole l'art. 12a al. 1 OAIE et doit, par conséquent, être annulée.