Urteilskopf

112 Ib 241

40. Arrêt de la IIe Cour de droit public du 17 octobre 1986 dans la cause Voeffray et consorts c. Tribunal administratif du canton du Valais (recours de droit administratif)
Regeste (de):
Grundstückerwerb durch Personen im Ausland.

Art. 21 Abs. 3 BewG: Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde wegen Verletzung selbständigen kantonalen Rechts. Die Prüfungsbefugnis des Bundesgerichts ist auf Willkür beschränkt (E. 1).

Art. 13 Abs. 1 BewG: weitergehende kantonale Beschränkungen.

Bei Art. 6 Abs. 1 des Dekrets des Walliser Grossen Rates vom 1. Februar 1985, wonach für ausserhalb der Bauzone gelegene Grundstücke keine Kontingente erteilt werden dürfen, handelt es sich um eine zulässige kantonale Beschränkung nach Art. 13 Abs. 1 BewG (E. 2). Die Annahme der Behörde, die Bauzone werde durch den kommunalen Zonenplan definiert, stellt keine willkürliche Anwendung dieser kantonalen Bestimmung dar (E. 3).

Regeste (fr):
Acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger.

Art. 21 al. 3 LFAIE: recevabilité du recours de droit administratif formé pour violation du droit cantonal autonome; pouvoir d'examen du Tribunal fédéral limité à l'arbitraire (consid. 1).

Art. 13 al. 1 LFAIE: restrictions cantonales plus sévères.

L'art. 6 al. 1 du décret du Grand Conseil valaisan du 1er février 1986, prévoyant qu'aucun contingent ne peut être attribué en dehors de la zone à bâtir, s'inscrit dans le cadre des restrictions plus sévères que les cantons peuvent édicter en vertu de l'art. 13 al. 1 LFAIE (consid. 2). En l'espèce, l'autorité intimée n'a pas appliqué arbitrairement cette disposition cantonale en considérant que la zone à bâtir était définie par le plan de zones communal (consid. 3).

Regesto (it):
Acquisto di fondi da parte di persone all'estero.

Art. 21 cpv. 3 LAFE: ammissibilità del ricorso di diritto amministrativo proposto per violazione del diritto cantonale autonomo; cognizione del Tribunale federale limitata all'arbitrio (consid. 1).

Art. 13 cpv. 1 LAFE: restrizioni cantonali ulteriori.

L'art. 6 cpv. 1 del decreto del Gran Consiglio vallesano del 1o febbraio 1985, il quale prevede che non può essere attribuito alcun contingente fuori della zona edificabile, costituisce una delle restrizioni ulteriori che i Cantoni possono stabilire in virtù dell'art. 13 cpv. 1 LAFE (consid. 2). Nella fattispecie l'autorità non ha applicato arbitrariamente tale disposizione cantonale considerando che la zona edificabile era definita dal piano comunale delle zone (consid. 3).

Sachverhalt ab Seite 242

BGE 112 Ib 241 S. 242

Raymond Voeffray est propriétaire, à titre fiduciaire, d'un complexe immobilier constitué en propriété par étages, issu de la transformation de l'Hôtel d'Evolène et de ses dépendances. Bernard Mariéthoz, Jacques et Michel Fournier en sont les fiduciants. Ces bâtiments sont situés sur les parcelles Nos 214, 215, 216 (folio 26), 729 et 730 (folio 29) du cadastre communal d'Evolène, soit en zone sans affectation spéciale au sens de l'art. 72 lettre a du règlement communal sur la police des constructions. La transformation de l'Hôtel d'Evolène en appartements de vacances a été autorisée par le Service cantonal des constructions et la commune d'Evolène les 2 juillet 1984 et 16 janvier 1985, après la décision du Conseil d'Etat valaisan du 25 avril 1984 qui annulait le refus de la commune de délivrer le permis de bâtir. Le 15 mai 1985, Raymond Voeffray a requis en son nom, et pour le compte des fiduciants, l'attribution de dix unités d'autorisation de vente d'immeubles à des personnes à l'étranger. Par décision du 21 juin 1985, le Service juridique du registre foncier a rejeté la requête. Il a estimé que la demande d'autorisation concernait des logements de vacances situés à l'extérieur de la zone à bâtir de la commune d'Evolène, ce qui, en vertu de l'art. 6 al. 1 du décret cantonal du 1er février 1985 réglant provisoirement l'application de la LFAIE, excluait l'octroi d'une unité de contingent. Raymond Voeffray, agissant pour lui-même et pour le compte des fiduciants, a recouru contre cette décision auprès du Tribunal administratif du canton du Valais qui, par arrêt du 5 décembre 1985, a rejeté le recours. Raymond Voeffray, Bernard Mariéthoz, Jacques et Michel Fournier ont formé un recours de droit public contre l'arrêt du Tribunal administratif du 5 décembre 1985 et conclu à son annulation.

BGE 112 Ib 241 S. 243

Le Tribunal fédéral a déclaré le recours irrecevable en tant que recours de droit public et l'a rejeté dans la mesure où il était recevable en tant que recours de droit administratif.

Erwägungen

Considérant en droit:

1. a) Aux termes de l'art. 21 al. 3, 1re phrase de la loi fédérale du 16 décembre 1983 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger, entrée en vigueur le 1er janvier 1985 (LFAIE; RS 211.412.41), la voie du recours de droit administratif est aussi ouverte contre les décisions fondées sur le droit public cantonal. Dans le cas particulier, la décision attaquée a été prise en application du décret cantonal du 1er février 1985 réglant provisoirement l'application de la LFAIE dans le canton du Valais. Ce décret contient les dispositions d'exécution et les dispositions législatives complémentaires que les cantons peuvent arrêter provisoirement par voie d'ordonnance non sujette au référendum, en application de l'art. 36 al. 2 LFAIE. Il est entré en vigueur le 15 avril 1985, après avoir été approuvé par le Conseil fédéral (art. 36 al. 3 LFAIE). En vertu de l'art. 21 al. 3 LFAIE, la voie du recours de droit administratif est donc ouverte contre l'arrêt du Tribunal administratif du 5 décembre 1985, de sorte que le présent recours n'est pas recevable comme recours de droit public (art. 84 al. 2 OJ). La désignation erronée d'un moyen de recours ne devant toutefois pas nuire à son auteur (ATF 110 Ia 69 consid. 2, ATF 110 Ib 65, ATF 109 Ib 143, 182), il y a lieu de traiter l'acte des recourants comme un recours de droit administratif. b) En vertu de l'art. 103 lettre a OJ, la qualité pour recourir appartient à quiconque est atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée. Dans le cas particulier, les recourants sont liés entre eux par un contrat de fiducie du 30 octobre 1982, selon lequel Raymond Voeffray

a acheté l'Hôtel d'Evolène pour le compte des fiduciants, dans le but de le transformer en appartements et de procéder à la constitution de la propriété par étages. Les fiduciants n'ont donc, en principe, aucun droit juridiquement protégé à obtenir des autorisations de vendre à des personnes domiciliées à l'étranger. Compte tenu de leur situation, ils ont cependant un intérêt digne de protection, au sens de l'art. 103 lettre a OJ, à ce que de telles autorisations soient accordées. Il y a lieu dès lors d'admettre

BGE 112 Ib 241 S. 244

qu'aussi bien le fiduciaire que les fiduciants ont qualité pour agir par la voie du recours de droit administratif. c) Lorsqu'il est saisi d'un recours de droit administratif dirigé contre une décision émanant d'un tribunal cantonal ou d'une commission indépendante de l'administration, le Tribunal fédéral est lié par les faits constatés dans la décision attaquée, sauf s'ils sont manifestement inexacts ou incomplets ou s'ils ont été établis au mépris de règles essentielles de procédure (art. 105 al. 2 OJ). En droit, il n'est pas lié par les motifs que les parties ont, ou n'ont pas, fait valoir (art. 114 al. 1 OJ) et il revoit d'office l'application du droit fédéral (art. 104 lettre a OJ). Le Tribunal fédéral peut donc annuler la décision attaquée pour d'autres motifs que ceux invoqués dans le mémoire de recours ou rejeter le recours pour d'autres raisons que celles retenues dans la décision entreprise (ATF 108 Ib 275 consid. 2b, ATF 107 Ib 91 consid. 1). En outre, si le recours est formé pour violation d'une disposition du droit cantonal autonome en matière d'acquisition d'immeubles par les personnes à l'étranger, le pouvoir d'examen du Tribunal fédéral est limité à l'arbitraire (art. 21 al. 3, 2e phrase LFAIE). d) Les moyens tirés de la violation des droits constitutionnels sont en principe recevables dans le cadre d'un recours de droit administratif (ATF 110 Ib 257, 105 Ib 403/404 consid. 4 et les arrêts cités). Toutefois, en l'espèce, les recourants se prévalent de la violation des art. 22ter et 31 Cst., moyens qui ne peuvent en aucun cas être soulevés en matière d'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger. Dans ce domaine, toute la législation a en effet pour but de prévenir l'emprise étrangère sur le sol suisse (art. 1er LFAIE). Or ce but d'intérêt public s'oppose précisément aux intérêts privés des particuliers. Le Tribunal fédéral ne saurait donc, par le biais de l'examen des dispositions cantonales prises en application de l'art. 36 al. 2 LFAIE, remettre en cause la constitutionnalité de la loi fédérale elle-même (art. 113 al. 3 Cst.). Il lui appartient uniquement, dans cette hypothèse, d'examiner si les cantons ont respecté les compétences législatives et juridictionnelles que leur attribue la nouvelle loi. Les moyens tirés des art. 22ter et 31 Cst. sont dès lors irrecevables dans le cadre d'un recours de droit administratif fondé sur l'art. 21 al. 3 LFAIE. e) Les limites du pouvoir d'examen du Tribunal fédéral étant ainsi définies, il y a lieu d'entrer en matière sur le présent recours qui, pour le reste, satisfait aux exigences des art. 97 ss OJ.

BGE 112 Ib 241 S. 245

2. Les recourants font valoir en premier lieu que la mesure restrictive de l'art. 6 al. 1 du décret du Grand Conseil valaisan du 1er février 1985 sort du cadre fixé au législateur cantonal par la base légale de droit fédéral, telle qu'elle est prévue à l'art. 13 al. 1 LFAIE. L'art. 6 al. 1 du décret du 1er février 1985 exclut l'attribution de contingents aux immeubles sis en dehors de la zone à bâtir, à l'exception du cas de rigueur (art. 8 al. 3 LFAIE). Contrairement à ce que les recourants prétendent dans leur argumentation au fond, il ne s'agit pas d'une disposition d'exécution de la LFAIE, mais bien d'une disposition législative que les cantons ont la compétence d'édicter lorsque la loi le prévoit. Sur le plan formel, l'art. 36 al. 2 LFAIE permet aux cantons d'adopter immédiatement ces dispositions par voie d'ordonnance non sujette au référendum, puis par la voie législative dans les trois ans qui suivent l'entrée en vigueur de la LFAIE. Quant au contenu de la délégation, l'art. 3 al. 2 LFAIE pose le principe général que les cantons peuvent, pour sauvegarder les intérêts qui leur sont propres, prévoir des motifs supplémentaires d'octroi de l'autorisation et des restrictions plus sévères. Cette dernière faculté leur est accordée par l'art. 13 al. 1 LFAIE qui dispose: "Les cantons peuvent soumettre, par la voie législative, l'acquisition de logements de vacances et d'appartements dans les apparthôtels à des restrictions plus sévères,

notamment: a. Introduire un blocage des autorisations;
b. N'autoriser l'acquisition de logements de vacances que sous forme de la propriété par étages ou dans le cadre d'un autre ensemble de logements de vacances; c. N'autoriser, pour un ensemble de logements de vacances et d'appartements dans un apparthôtel, l'acquisition qu'à concurrence d'une quote-part déterminée des locaux d'habitation; d. Prévoir un droit de préemption, à la valeur vénale, en faveur de personnes non assujetties au régime de l'autorisation; e. Limiter l'acquisition à un droit de superficie, d'habitation ou d'usufruit." Le texte de cette disposition a été modifié par rapport au projet initial du Conseil fédéral (art. 10; voir FF 1981 III, p. 625/626); la Commission chargée de l'examen du projet de loi a, en particulier, ajouté l'adverbe "notamment", avant de mentionner les mesures typiques que les cantons peuvent adopter. L'art. 10 al. 1 du projet n'a cependant donné lieu à aucune discussion aux Chambres fédérales, seul l'al. 3 de cette norme - qui permet aux communes d'introduire elles-mêmes les restrictions plus sévères

- ayant été débattu (voir BO CN 1983 vol. I, p. 184 ss; BO CE 1983, p. 414). Il ressort ainsi clairement du texte de l'art. 13 al. 1 LFAIE que les mesures sont énumérées à titre exemplatif et que les cantons - ou les communes (al. 2) - ont la faculté de prévoir d'autres restrictions par voie législative. Cette interprétation de l'art. 13 al. 1 LFAIE ne laisse subsister aucun doute, si l'on se réfère au texte de l'art. 9 LFAIE qui donne une liste exhaustive des motifs supplémentaires d'autorisation que les cantons peuvent introduire dans leur législation (voir KRAUSKOPF et MAÎTRE, Acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger, in Droit de la construction 1986/1, p. 3 ss). Au contraire de l'art. 9 LFAIE qui délimite de façon précise les cas où l'autorisation peut être accordée, l'art. 13 LFAIE donne aux cantons un large pouvoir d'appréciation pour restreindre, selon leurs besoins, l'acquisition de logements de vacances et d'appartements dans des apparthôtels. Ils ont donc la possibilité, sur la base de l'art. 13 al. 1 lettre a LFAIE, d'introduire un blocage total des autorisations ou de limiter ce blocage à une partie du territoire communal, suivant la politique de développement touristique qu'ils désirent poursuivre (voir PATRY, Les fondements de la nouvelle loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger, in Revue suisse du notariat et du registre foncier 1984/6, p. 339). En l'espèce, la restriction prévue par l'art. 6 al. 1 du décret du 1er février 1985, qui consiste à refuser l'octroi d'une unité de contingent en dehors de la zone à bâtir, revient à introduire un blocage des autorisations sur une partie du territoire des communes valaisannes. Ce blocage partiel s'inscrit parfaitement dans le cadre de l'art. 13 al. 1 lettre a LFAIE. Partant, le Grand Conseil valaisan n'a pas outrepassé la compétence que lui attribue la loi fédérale en édictant cette disposition. Le recours doit dès lors être rejeté dans la mesure où il porte sur le défaut de base légale de l'art. 6 al. 1 du décret du 1er février 1985.

3. a) Les recourants prétendent ensuite que le Tribunal administratif aurait donné à la notion de zone à bâtir, contenue à l'art. 6 al. 1 du décret, une interprétation que le législateur n'a pas voulue, en particulier parce que celui-ci s'est référé à la notion de zone à bâtir, telle qu'elle était définie à l'art. 14 de l'ordonnance sur l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger du 21 décembre 1973, modifiée au 11 février 1976 (aOAIE; RO 1976, p. 612). En outre, rien n'indiquerait, dans les travaux préparatoires, que le législateur ait eu l'intention d'exclure

l'octroi d'une autorisation dans le cas d'un immeuble situé, comme en l'espèce, à proximité du centre d'une agglomération villageoise fortement bâtie. De son côté, le Tribunal administratif fait observer que le Conseil

d'Etat devait, d'après les travaux préparatoires du Grand Conseil, prendre en considération les plans de zones communaux comme critère pour l'établissement de la liste des lieux touristiques (Bulletin des séances du Grand Conseil valaisan, session prorogée de novembre 1984, janvier/février 1985, p. 202; en abrégé: BSGC). Il maintient ainsi son point de vue, selon lequel la notion de zone à bâtir de l'art. 6 al. 1 est identique à celle du droit de l'aménagement du territoire et de la police des constructions, et en déduit qu'en l'absence de lacune de la loi cantonale, il y avait lieu de refuser les autorisations sollicitées. b) Le Tribunal fédéral examine sous l'angle restreint de l'arbitraire la violation d'une disposition du droit cantonal autonome (art. 21 al. 3, 2e phrase LFAIE). Selon la jurisprudence, une décision est arbitraire lorsqu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté, ou lorsqu'elle contredit d'une manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité; à cet égard, le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution adoptée par l'autorité cantonale de dernière instance que si celle-ci apparaît insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain (ATF 111 Ia 19, 109 Ia 22 et les arrêts cités). En outre, il ne suffit pas que les motifs de la décision critiquée soient insoutenables; encore faut-il que cette dernière soit arbitraire dans son résultat (ATF 106 Ia 314 /315, ATF 103 Ia 581 consid. 5). c) Dans son message sur le projet de décret réglant provisoirement l'application de la LFAIE, le Conseil d'Etat valaisan a repris la proposition de la Fédération économique du Valais qui tendait à limiter l'acquisition de logements de vacances à la zone à bâtir (BSGC p. 201). Par la mesure d'exclusion prévue à l'art. 6 al. 1, il s'agissait, en premier lieu, "d'encourager la concentration du développement dans les zones destinées réellement au tourisme". Cette proposition n'a pas été discutée par la Commission du Grand Conseil (BSGC p. 218), ni par les députés (BSGC p. 232). Il ressort aussi du Message (ad art. 2 du projet BSGC p. 202) que par "zones destinées au tourisme", il faut comprendre les lieux que le Conseil d'Etat est chargé de déterminer

tous les deux ans par voie d'ordonnance, en tenant compte des objectifs quantitatifs de développement concernant l'augmentation de l'offre de lits, ainsi que du plan de zone de chaque commune ou région touristique. Au vu de cet examen, rien n'indique que le législateur cantonal ait voulu se référer à l'art. 14 al. 1 aOAIE qui, s'il prévoyait que la zone à bâtir était délimitée par un plan de zone (lettre a), considérait aussi comme zone à bâtir "un immeuble précédemment construit qui doit servir de séjour personnel à l'acquéreur" (lettre c). Il faut d'ailleurs relever que la nouvelle ordonnance sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger du 1er octobre 1984 (OAIE; RS 211.412.411) ne contient plus de définition de la zone à bâtir; cette notion relève en effet des dispositions sur l'aménagement du territoire, depuis l'entrée en vigueur de la LAT le 1er janvier 1980. Dans ces conditions, le Tribunal administratif a considéré à juste titre que la notion de zone à bâtir contenue à l'art. 6 al. 1 du décret du 1er février 1985 recouvrait celle définie par les plans de zones communaux. d) Dans l'annexe à l'ordonnance du Conseil d'Etat du 27 mars 1985 désignant les lieux où l'acquisition de logements de vacances ou d'appartements dans un apparthôtel par des personnes à l'étranger est nécessaire au développement du tourisme (art. 9 al. 3 LFAIE), figure la commune d'Evolène, dont la totalité de la zone à bâtir est ouverte à la vente aux étrangers. Il n'est toutefois pas contesté qu'en l'espèce, l'immeuble des recourants est situé hors de la zone à bâtir et que l'autorisation de construire dont ils ont bénéficié leur a été accordée sur la base d'une dérogation, en application des art. 24 al. 2 LAT et 16 de l'ordonnance cantonale réglementant provisoirement l'introduction de la LAT, qui fixent précisément les conditions posées pour l'octroi de dérogations hors de la zone à bâtir. Si l'Hôtel d'Evolène, construit en 1890, se trouve certes au centre de l'agglomération villageoise, le Tribunal fédéral ne peut toutefois pas revoir un plan de zones communal dans le cadre d'un cas d'application de la LFAIE. Du moment que son pouvoir d'examen est limité à l'arbitraire, il doit admettre que la solution retenue par les autorités cantonales, qui consiste à appliquer de manière stricte l'art. 6 al. 1 du décret du 1er février 1985, n'est pas insoutenable. On ne saurait au demeurant considérer que cette solution a été adoptée sans motifs objectifs, dans la mesure où le contingent initial du canton du Valais pour la période 1985/1986 a été fixé à 475 unités (voir annexe de

l'OAIE), ce qui ne permet guère de prendre en considération les situations exceptionnelles. Les griefs des recourants, tirés de l'interprétation et de l'application arbitraire de l'art. 6 al. 1 du décret du 1er février 1985, doivent dès lors être rejetés.