Urteilskopf

129 II 361

35. Extrait de l'arrêt de la IIe Cour de droit public dans la cause Office fédéral de la justice contre les enfants de X. et Commission foncière, section II ainsi que Tribunal administratif du canton de Vaud (recours de droit administratif) 2A.416/2002 du 21 mai 2003

Regeste (de):
Art. 2 Abs. 2 lit. a, Art. 7 lit. i und Art. 14 BewG; Gesuch um Bewilligung, von einer Immobiliengesellschaft das Eigentum an einer Liegenschaft zu erwerben, die als Hotelbetrieb dienen soll, aber seit Jahren als Ferienwohnung genutzt wird; Ausnahme von der Bewilligungspflicht; Widerruf von Auflagen; Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Verhältnismässigkeit; Verjährung.

Abkommen über die Freizügigkeit der Personen: Regelung des Erwerbs einer Ferienwohnung (E. 2).

Entstehungsgeschichte der in Art. 7 lit. i BewG vorgesehenen Ausnahme von der Bewilligungspflicht (E. 3).

Begriff der Auflage und Bedingung im Sinne von Art. 14 BewG (E. 4.1 - 4.4). Dass eine Bedingung besteht, muss sich klar aus der betreffenden Bewilligung ergeben; die Auflage hingegen, die Liegenschaft dauerhaft zu dem im Bewilligungsgesuch angegebenen Zweck zu betreiben, besteht unabhängig davon, ob sie in der Bewilligungsverfügung oder im Grundbuch ausdrücklich erwähnt wird (E. 4.6 und 4.7); das gilt auch nach dem Inkrafttreten von Art. 2 Abs. 2 lit. a BewG (E. 5.3).

Voraussetzungen für den Widerruf einer Auflage (E. 6).

Prüfung der Grundsätze des Vertrauensschutzes und der Verhältnismässigkeit (E. 7).

Regeste (fr):
Art. 2 al. 2 let. a, art. 7 let. i et art. 14 LFAIE; demande en vue d'acquérir d'une société immobilière la propriété d'un immeuble devant être utilisé comme hôtel, mais servant depuis des années de logement de vacances; exception au régime de l'autorisation; révocation de la charge; principes de la bonne foi et de la proportionnalité; prescription.

Régime de l'accord de libre circulation des personnes en matière d'acquisition d'un logement de vacances (consid. 2).

Genèse de l'exception au régime de l'autorisation prévue à l'art. 7 let. i LFAIE (consid. 3).

Notion de charge et de condition au sens de l'art. 14 LFAIE (consid. 4.1 - 4.4). L'existence d'une condition ne peut être admise que si elle ressort clairement de l'autorisation qu'elle concerne; en revanche, la charge d'affecter durablement l'immeuble conformément au but indiqué dans la demande d'autorisation existe indépendamment d'une mention expresse dans la décision d'autorisation ou au registre foncier (consid. 4.6 et 4.7), et cela même après l'entrée en vigueur de l'art. 2 al. 2 let. a LFAIE (consid. 5.3).

Conditions mises à la révocation d'une charge (consid. 6).

Examen au cas particulier des principes de la bonne foi et de la proportionnalité (consid. 7).

Regesto (it):
Art. 2 cpv. 2 lett. a, art. 7 lett. i e art. 14 LAFE; domanda per poter acquistare da una società immobiliare la

proprietà di un immobile da adibire ad albergo ma da anni utilizzato come abitazione di vacanza; eccezione all'obbligo dell'autorizzazione; revoca dell'onere; principi della buona fede e della proporzionalità; prescrizione.

Accordo sulla libera circolazione delle persone riguardo all'acquisto di un'abitazione di vacanze (consid. 2).

Genesi dell'eccezione all'obbligo dell'autorizzazione di cui all'art. 7 lett. i LAFE (consid. 3).

Nozione di condizione e di onere ai sensi dell'art. 14 LAFE (consid. 4.1-4.4). L'esistenza di una condizione può essere ammessa solo se risulta chiaramente dall'autorizzazione; l'onere di destinare durevolmente l'immobile conformemente allo scopo menzionato nella domanda di autorizzazione sussiste invece indipendentemente da un'esplicita menzione nella decisione di autorizzazione o nel registro fondiario (consid. 4.6 e 4.7), e ciò anche dopo l'entrata in vigore dell'art. 2 cpv. 2 lett. a LAFE (consid. 5.3).

Condizioni alle quali può essere revocato un onere (consid. 6).

Esame in concreto dei principi della buona fede e della proporzionalità (consid. 7).

Sachverhalt ab Seite 362

BGE 129 II 361 S. 362

A.- Le 3 décembre 1971, X., citoyen iranien alors domicilié à Téhéran, a passé une convention en vue d'acheter 350 actions (sur 500) d'une société anonyme domiciliée dans le canton de Vaud (ci-après: la société A. SA); cet achat était subordonné à la réalisation

BGE 129 II 361 S. 363

de deux conditions, soit l'aboutissement de pourparlers en vue de permettre à cette société d'acquérir la totalité du capital-actions d'une autre société anonyme vaudoise (ci-après: la société B. SA), ainsi que la délivrance par la Commission foncière, Section II (ci-après: la Commission foncière), de l'autorisation d'effectuer cette prise de participation, vu la nationalité étrangère et le domicile à l'étranger de X. Par décision du 28 décembre 1971, la Commission foncière a concédé à la société A. SA l'autorisation d'acquérir la totalité du capital-actions de la société B. SA, propriétaire d'une parcelle d'une surface de 5'243 mètres carrés sur laquelle était érigé un hôtel-restaurant (ci-après cité: l'Hôtel); la formule remplie pour les besoins de l'autorisation mentionne que A. SA, détenue à 98% par des personnes ayant leur domicile ou leur siège à l'étranger, se proposait de faire cette acquisition en vue d'exploiter l'Hôtel. Après que A. SA eut effectivement acquis - à une date inconnue - la totalité du capital-action de la société B. SA, X. a fait procéder à "l'établissement d'une analyse concernant l'exploitation de l'Hôtel." En substance, il est ressorti de cette étude qu'en tablant sur un développement normal des affaires, les comptes seraient vraisemblablement équilibrés après trois ou quatre années d'exploitation; en outre, les auteurs de l'étude préconisaient d'attendre cinq à sept ans au moins avant d'entreprendre des travaux d'agrandissement ou de rénovation de l'Hôtel. Suivant ce conseil, la société B. SA a mis en gérance l'Hôtel sans procéder à des investissements.

B.- En 1978, l'administrateur unique de la société B. SA (ci-après: l'administrateur unique) s'est enquis auprès de la commune vaudoise de Z. (ci-après: la Commune) de la possibilité d'agrandir l'Hôtel par la réalisation de cinquante chambres supplémentaires et d'une salle de conférence d'une capacité de cent cinquante places. Constatant que l'Hôtel était situé en zone villas, la Commune a répondu que son agrandissement n'était en principe pas possible; elle a toutefois invité l'administrateur unique a produire des plans précis relatifs aux transformations envisagées pour le cas où elle devrait néanmoins "envisager un changement d'affectation de la zone." L'Hôtel a finalement fermé ses portes en mars 1978, après que le gérant eut refusé une augmentation de loyer exigée environ une année auparavant par X. A la demande de l'administrateur unique, le département cantonal compétent a donné son accord de principe à la délivrance d'une patente permettant la réouverture de l'Hôtel, pour autant, entre autres conditions, qu'une personne au bénéfice d'un certificat de capacité de cafetier, restaurateur et hôtelier pour

établissement important, en fasse la demande (lettre du département du 7 septembre 1979). Aucune démarche allant dans ce sens n'a été entreprise et l'Hôtel n'a plus rouvert ses portes. L'année suivante, la Commune a délivré à la société B. SA une autorisation de construire portant sur la transformation de deux bâtiments et la réalisation d'une piscine intérieure "réalisée à l'usage d'une seule famille" (permis du 11 novembre 1980); le 3 mai 1983, elle a encore autorisé la construction d'une piscine extérieure et d'une pergola. A l'exception de la piscine intérieure et de la pergola, ces aménagements ont été réalisés. Le 12 juillet 1983, la Commune a accordé à la société B. SA des permis d'habiter l'immeuble et d'utiliser la piscine extérieure. Depuis lors, le bâtiment a régulièrement servi de logement de vacances à X. et sa famille.

C.- En 1998, X., entre-temps devenu citoyen britannique et - à une date inconnue - actionnaire unique de la société A. SA, a fait donation de ses participations dans cette société à ses trois fils (ci-après cités: les enfants de X.) nés respectivement en 1989, 1991 et 1993; de nationalité britannique comme leur père, ceux-ci sont également domiciliés en Angleterre. Par contrat de fusion du 13 septembre 1999, la société B. SA a absorbé la société A. SA; le même jour, elle a été mise en liquidation. Le 15 décembre 2000, les enfants de X. ont demandé l'autorisation d'acquérir en leur nom personnel, à titre de logement de vacances, la propriété de la parcelle no x sise sur la Commune. Par décision du 23 mars 2001, la Commission foncière a accordé l'autorisation sollicitée, en se fondant sur l'art. 7 let. i, appliqué par analogie, de la loi fédérale du 16 décembre 1983 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE, ci-après également citée: "lex Friedrich"; RS 211.412.41). En bref, cette autorité a estimé qu'en autorisant A. SA à acquérir, en 1971, la totalité du capital-actions de la société B. SA, elle avait implicitement admis "l'acquisition des actions de A. SA par une personne physique à l'étranger", si bien que X. et, subséquemment, ses fils avaient acquis la propriété des actions en question conformément aux dispositions légales applicables; en outre, comme l'acquisition de ces actions n'avait été assortie d'aucune charge, il se justifiait d'admettre la requête du 15 décembre 2000 "sans charge aucune", les requérants ne devant acquérir "ni plus, ni moins de droits qu'ils n'en avaient auparavant."

D.- L'Office fédéral de la Justice (ci-après: l'Office fédéral) a recouru devant le Tribunal administratif du canton de Vaud (ci-après: le Tribunal administratif) contre la décision précitée du 23 mars

2001. Il a fait valoir que, depuis l'autorisation délivrée en 1971 par la Commission foncière, l'immeuble en cause avait changé d'affectation, puisqu'il n'était plus exploité comme hôtel, mais servait de logement de vacances à la famille X. Aussi l'Office fédéral considérait-il que la Commission foncière était tenue, avant toute décision, d'examiner la légalité du changement d'affectation intervenu et, au cas où celui-ci s'avérerait illégal, d'ordonner le rétablissement d'une situation conforme au droit, sous peine de révocation de l'autorisation octroyée le 28 décembre 1971. Sur proposition de la Commission foncière, le Tribunal administratif a suspendu la cause afin de permettre à l'administration de tirer au clair les circonstances précises ayant entouré le changement d'affectation de l'immeuble. Les enfants de X. ont alors expliqué que ce changement s'était imposé en raison de l'impossibilité de rentabiliser l'Hôtel, comme l'attestaient notamment les comptes relatifs à l'année 1979, dernière année d'exploitation; ils ont précisé que l'immeuble rénové avait régulièrement été utilisé comme logement de vacances à partir du 12 juillet 1983, soit dès la délivrance par la Commune des permis d'habitation et d'utilisation précités. Par arrêt du 27 juin 2002, le Tribunal administratif a rejeté le recours dont il était saisi. Pour l'essentiel, il a considéré que, bien que l'immeuble fût soumis à l'obligation d'être affecté à une exploitation hôtelière, il existait des motifs impérieux, au sens de l'art. 14 LFAIE, de lever cette charge, vu l'impossibilité de rénover l'Hôtel et de le rentabiliser.

E.- L'Office fédéral interjette recours de droit administratif contre cet arrêt dont il requiert l'annulation, en concluant, sous suite de frais, au renvoi du dossier aux autorités cantonales pour nouvelle décision au sens des considérants. Il reprend, en les développant, les arguments exposés en instance cantonale, à savoir notamment que la démonstration n'a pas été faite de l'impossibilité d'exploiter de manière rentable l'Hôtel. Le Tribunal administratif se réfère aux considérants de son arrêt et conclut au rejet du recours, ce que fait également, du moins implicitement, la Commission foncière. Quant aux enfants de X., ils concluent, sous suite de frais et dépens, au rejet du recours, subsidiairement à ce qu'ils soient autorisés à acquérir la propriété de l'immeuble sis sur la parcelle no x du registre foncier de la Commune. Le Tribunal fédéral a admis le recours, annulé la décision entreprise et renvoyé la cause à la Commission foncière pour complément d'instruction et nouvelle décision.

Erwägungen

Extrait des considérants:

2.

2.1 Ressortissants britanniques domiciliés en Angleterre, les enfants de X., intimés, peuvent en principe invoquer l'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (ALCP; RS 0.142.112.681; ci-après: l'Accord de libre circulation). Cet accord prévoit toutefois simplement que le ressortissant européen qui, comme les intimés, veut acquérir une résidence secondaire ou un logement de vacances en Suisse sans se constituer une résidence principale dans ce pays "peut être autorisé" à faire une telle acquisition (art. 25 al. 2 de l'Annexe I ALCP). Comme tel, l'Accord de libre circulation n'instaure donc pas, dans ce cas de figure - du moins s'agissant de l'acquisition d'un logement de vacances -, une réglementation plus favorable que la "lex Friedrich" (cf. FELIX SCHÖBI, Das Abkommen über die Freizügigkeit der Personen und der Erwerb von Grundstücken in der Schweiz, in Accords bilatéraux Suisse-UE [Commentaires], Bâle 2001, p. 417 ss, 423).

2.2 Entrée en vigueur le 1er janvier 1985 (cf. art. 40 al. 2 LFAIE), la "lex Friedrich" limite l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger dans le but de prévenir l'emprise étrangère sur le sol suisse (art. 1er

LFAIE). Elle s'applique aux autorisations accordées en première instance après le 1er janvier 1985 (cf. art. 38 LFAIE), sauf exceptions - non pertinentes en l'espèce - qui ne doivent être admises que de manière restrictive (cf. ATF 112 Ib 5 consid. 2a p. 6/7). En outre, s'agissant plus particulièrement de la validité, du contenu et de la révocation d'une charge, le nouveau droit est déterminant, même si la charge se rapporte à une autorisation accordée sous l'empire de l'ancien droit (cf. ATF 118 Ib 178; JEAN CHRISTOPHE PERRIG, L'acquisition d'immeubles en Suisse par des personnes à l'étranger, le cas particulier des établissements stables, thèse Lausanne 1990, p. 65/66 et 321).

2.3 En l'espèce, vu leur nationalité et le lieu de leur domicile, les intimés ont la qualité de personnes domiciliées à l'étranger au sens de la loi (cf. art. 5 al. 1 let. a LFAIE). Du moment, par ailleurs, qu'ils demandent l'autorisation d'acquérir la propriété de la parcelle no x sise sur la Commune, d'une surface de 5'243 mètres carrés, leur requête vise bien l'acquisition d'un immeuble au sens de l'art. 4 al. 1 let. a LFAIE. Comme telle, cette opération est donc subordonnée à

une autorisation de l'autorité cantonale compétente (cf. art. 2 al. 1 LFAIE), à moins que les intimés ne puissent se prévaloir de l'une des exceptions énumérées à l'art. 2 al. 2 LFAIE de non-assujettissement au régime de l'autorisation; ces motifs revêtent un caractère exhaustif (cf. arrêt 2A.433/2001 du 18 décembre 2001, consid. 2b). Etant destiné à être utilisé comme logement de vacances, l'immeuble que les intimés se proposent d'acquérir ne peut pas bénéficier des exceptions au régime de l'autorisation prévues à l'art. 2 al. 2 let. a et b LFAIE en faveur respectivement des établissements stables et des résidences principales. Il faut donc examiner si, par le jeu du renvoi de l'art. 2 al. 2 let. c LFAIE, une exception doit néanmoins, comme l'ont considéré les premier juges, être consentie au titre de l'art. 7 let. i LFAIE, aucune des autres exceptions prévues par cette dernière disposition n'étant susceptible d'entrer en ligne de compte (au sujet de l'applicabilité de l'art. 7 let. b LFAIE, cf. infra consid. 4.7 in fine).

3.

3.1 Aux termes de l'art. 7 let. i LFAIE, ne sont pas assujetties au régime de l'autorisation, les personnes physiques qui acquièrent un logement à la suite de la liquidation d'une personne morale dont le but réel est l'acquisition d'immeubles et qui a été fondée avant le 1er février 1974, si elles ont acquis, conformément aux dispositions légales qui étaient alors en vigueur, des parts de la personne morale qui correspondent à ce logement (let. i). Cette disposition, en vigueur depuis le 1er octobre 1997, a été introduite par une novelle du 30 avril 1997 (RO 1997 p. 2086; cf. GEISSMANN/HUBER/WETZEL, Grundstückerwerb in der Schweiz durch Personen im Ausland, Zurich 1998, n. 41). Sa genèse remonte à une motion du 21 juin 1996, qui visait à exonérer du régime de l'autorisation les personnes physiques domiciliées à l'étranger, actionnaires d'une société immobilière (SI) ou d'une société immobilière d'actionnaires-locataires (SIAL), en cas de liquidation de leur société. Le but était de permettre à ces personnes de bénéficier de l'art. 207 LIFD (RS 642.11) qui accorde, à certaines conditions, une réduction de l'impôt sur le bénéfice de liquidation et l'excédent de liquidation des sociétés immobilières (cf. BO 1996 CE 799/800). Le Conseil fédéral s'est opposé à la motion et a proposé qu'elle soit transformée en postulat, en invoquant "des raisons politiques." En effet, un précédent projet de révision du 7 octobre 1994 qui prévoyait, entre autres modifications, une mesure comparable à celle proposée par la motion (cf. FF 1994 III 1820 ss, ad art. 7 let. k du

projet), avait été rejeté en votation populaire le 25 juin 1995 (FF 1995 III 1157), si bien que le Conseil fédéral voulait s'accorder un temps de réflexion avant d'engager une nouvelle procédure de révision de la loi. L'auteur de la motion ayant refusé de la transformer en postulat, elle a été soumise au vote du Conseil des Etats qui l'a approuvée (cf. BO 1996 CE 800/801); le Conseil national n'a pas eu à se prononcer sur la motion, car le Conseil fédéral a entre-temps élaboré et soumis aux Chambres fédérales un projet de loi allant dans le sens de la motion, qui est ainsi devenue sans objet (cf. BO 1997 CN 693/694).

3.2 Dans la présentation de son projet de loi, compris dans un paquet de mesures destinées, notamment, à libéraliser les investissements étrangers (cf. Message du 26 mars 1997 sur des mesures spécifiques de politique conjoncturelle, FF 1997 II 1115 ss), le Conseil fédéral est en partie revenu sur sa position au sujet de l'opportunité d'entreprendre rapidement une révision de la "lex Friedrich", en estimant que les sondages d'opinion réalisés depuis le rejet populaire du 25 juin 1995 avaient montré que celui-ci avait davantage été motivé par "la question des étrangers en général que par le projet de révision lui-même" et que, en tout cas, l'ouverture en faveur des investissements étrangers pour les immeubles destinés à accueillir une activité économique n'avait "provoqué aucune critique" (Message précité, p. 1141/1142). Le Conseil fédéral a cependant souligné que les nouvelles mesures proposées ne touchaient pas les points qui avaient été contestés lors du référendum, soit, en particulier, les assouplissements relatifs à l'acquisition de logements de vacances (Message précité, p. 1143).
Le projet de loi proposé au Parlement reprenait largement le texte de la motion, en l'assortissant d'une condition, à savoir, comme le Conseil fédéral en avait déjà souligné la nécessité lors de la discussion concernant l'entrée en matière sur la motion (cf. BO 1996 CE 800), que la clause d'exception en faveur des sociétés immobilières ne fût applicable qu'aux sociétés fondées avant le 1er février 1974, date correspondant à l'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral du 21 mars 1973 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger (AFAIE 1973 ou "lex Furgler"; RO 1974 p. 83). Cette restriction visait à empêcher que les personnes à l'étranger soumises à la loi ne cherchent à la contourner en créant des sociétés immobilières dans le seul but de les dissoudre après un court laps de temps et de transférer la propriété des immeubles dans leur patrimoine personnel. En outre, le Conseil fédéral soulignait que la clause

d'exception ne devait déployer ses effets que pour autant que les parts sociales n'eussent pas été acquises "au mépris de la loi" (Message précité, p. 1162). Les Chambres fédérales ont repris à leur compte le texte proposé par le Conseil fédéral, en le complétant par la mention explicite que, pour bénéficier de l'exemption au régime de l'autorisation en cas d'acquisition d'un logement à la suite de la liquidation d'une personne morale dont le but réel est l'acquisition d'immeubles, les parts devaient avoir été acquises conformément aux dispositions légales qui étaient alors en vigueur (cf. BO 1997 CN 680; BO 1997 CE 389).

3.3 En l'espèce, les intimés ont reçu de leur père, en 1998, la totalité du capital-actions de A. SA, à titre de donation. Cette société était alors actionnaire unique de la société B. SA, aujourd'hui en liquidation (ci-après citée: la société en liquidation), qui est propriétaire de l'immeuble litigieux. A la suite de l'absorption de A. SA par la société en liquidation, le 13 septembre 1999, les intimés sont donc devenus les seuls ayants droit économiques de cet immeuble dont ils ont demandé le transfert de la propriété en leur nom personnel, à titre de logement de vacances. Sur le principe, l'office recourant ne conteste pas la possibilité d'appliquer par analogie l'art. 7 let. i LFAIE à la société en liquidation et aux intimés. Il soutient toutefois que les conditions prévues par cette disposition ne sont pas remplies au cas particulier. Plus précisément, il fait valoir que l'autorisation initiale

accordée à la société A. SA en 1971 serait frappée d'une charge, au sens de l'art. 14 LFAIE, consistant dans l'obligation d'exploiter l'immeuble litigieux sous la forme d'un hôtel; or, faute de motifs impérieux justifiant de révoquer cette charge, celle-ci continuerait de déployer ses effets, empêchant de la sorte les intimés d'acquérir en leurs noms la propriété de l'immeuble au titre d'un logement de vacances.

4.

4.1 Comme on l'a vu (cf. supra consid. 2.2 in fine), la validité, le contenu et la révocation d'une charge s'examinent en principe à la lumière du nouveau droit, même si la charge se rapporte à une autorisation accordée sous l'empire de l'ancien droit. Il n'en demeure pas moins qu'une charge n'existe que pour autant qu'elle se laisse déduire d'une décision, l'entrée en vigueur d'une nouvelle disposition légale ne pouvant, par son seul effet, subitement grever d'une charge une autorisation qui en était libre (cf. PERRIG, op. cit., p. 321). Partant, il s'impose d'examiner si, comme le soutient l'office recourant, l'immeuble litigieux était vraiment assorti d'une charge

lors de l'autorisation initiale accordée au père des intimés, ce qui suppose préalablement de définir ce que recouvre cette notion, en particulier en quoi elle diffère de l'autre clause accessoire prévue à l'art. 14 LFAIE, à savoir la condition.

4.2 Classiquement, la charge se définit comme l'obligation de faire, de ne pas faire ou de tolérer quelque chose, qui est imposée à un administré accessoirement à une décision (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4e éd., Zurich 2002, n. 913; PIERRE MOOR, Droit administratif, vol. II, Berne 2002, p. 78/79; BLAISE KNAPP, Précis de droit administratif, 4e éd., Bâle et Francfort-sur-le-Main 1991, n. 985). Quant à la condition, elle désigne un événement dont la survenance est incertaine: si cet événement se produit, la décision sortit ses effets (condition suspensive) ou, au contraire, ne les sortit plus (condition résolutoire) (MOOR, op. cit., p. 78; HÄFELIN/MÜLLER, op. cit., n. 907 ss; PERRIG, op. cit., p. 307). A la différence de ce qui se passe avec la condition, laquelle agit directement sur l'entrée en force ou l'échéance de la décision qu'elle concerne, l'exécution ou l'inexécution d'une charge n'a pas d'influence directe sur les effets de la décision qu'elle grève (PERRIG, op. cit., p. 308), car elle n'est pas un élément nécessaire de celle-ci, mais seulement un complément (KNAPP, op. cit., eod. loc.; CHARLES-ANDRÉ JUNOD, L'acquisition d'immeubles en Suisse par des personnes à l'étranger, in RDAF 1965 p. 161 ss et 221 ss, 227). Une décision n'est donc pas inefficace ni ne devient caduque du seul fait qu'une charge n'est pas ou n'est plus respectée (HÄFELIN/MÜLLER, op. cit., n. 914; MOOR, op. cit., eod. loc.): elle continue au contraire à produire ses effets aussi longtemps qu'elle n'a pas fait l'objet d'une révocation (PERRIG, op. cit., p. 308; MÜHLEBACH/GEISSMANN, Kommentar zum Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland, n. 3 ad art. 14 LFAIE). A cet égard, la charge constitue ainsi une clause accessoire aux effets moins contraignants que la condition résolutoire (cf. ERIC RAMEL, Le régime des apparthôtels dans la loi fédérale du 16 décembre 1983 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger, thèse Lausanne 1990, p. 135). En outre, en raison de son caractère autonome, elle peut faire l'objet d'un recours indépendamment du reste de la décision, même si elle figure dans le dispositif de celle-ci (PERRIG, op. cit., p. 308; KNAPP, op. cit., n. 992).

4.3 Contrairement à ce qui prévalait sous l'empire de l'ancien droit, l'autorité n'est plus libre de décider, depuis l'adoption de la "lex Friedrich", si elle entend subordonner son autorisation à des

charges ou des conditions afin d'assurer l'affectation durable de l'immeuble au but indiqué par l'acquéreur; en effet, celles-ci doivent désormais impérativement être prévues lorsqu'elles sont nécessaires et de nature à préserver une telle affectation (cf. MÜHLEBACH/GEISSMANN, op. cit., n. 2 ad art. 14 LFAIE). Dans la pratique, il n'est pas toujours évident de savoir s'il est préférable d'assortir une autorisation d'une charge ou d'une condition et l'autorité jouit à cet égard d'une certaine marge d'appréciation; il est parfois imaginable de recourir indifféremment à l'une ou l'autre de ces clauses (cf. ATF 106 Ib 287 consid. 5d p. 293; PERRIG, op. cit., p. 309 et 313 ss; HEINZ SCHWEIZER, Die Voraussetzungen für die Bewilligung zum Grundstückerwerb durch Personen im Ausland gemäss Bundesbeschluss vom 23. März 1961, in ZBl 63/1962 p. 33 ss, 41). Selon ALFRED MUFF (Zur Bewilligung für den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland, in RNRF 44/1963 p. 1 ss, 14-15), le respect de certaines obligations (comme celle d'entreprendre, dans un certain délai, la construction d'un établissement stable ou d'une maison individuelle) serait mieux assuré par le recours à la modalité de la condition plutôt que de la charge. JUNOD (op. cit., p. 228/229) réfute ce point de vue et estime au contraire que la charge constitue, en règle générale, un instrument plus judicieux que la condition pour garantir le respect des motifs invoqués par le requérant; en effet, même lorsque sa raison d'être a disparu en raison de l'écoulement du temps, la charge peut être révoquée et offre ainsi l'avantage de laisser intacte la décision qu'elle grève, tandis que si l'autorisation est assortie d'une condition résolutoire, la survenance de cette dernière a pour effet, comme on l'a vu, de rendre automatiquement caduque l'autorisation. PERRIG (op. cit., p. 310) marque également une préférence pour la charge.

4.4 En l'espèce, l'achat des actions de la société B. SA par A. SA a été approuvé par la Commission foncière le 28 décembre 1971; à cette date, le père des intimés est devenu propriétaire des actions de A. SA (plus précisément de 490 actions sur 500), conformément à la convention de vente qu'il avait passée avec le vendeur le 3 décembre 1971. C'est donc initialement sous l'empire 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 (AFAIE 1961 ou "lex von Moos"; RO 1961 p. 209) que la Commission foncière a délivré l'autorisation d'acquérir la propriété économique de l'immeuble litigieux. Entré en vigueur le 1er avril 1961, cet arrêté a été partiellement révisé, sur des points d'importance mineure, en

1965 (AFAIE 1965; RO 1965 p. 1252 ss) et 1970 (AFAIE 1970; RO 1970 p. 1195) (sur la genèse de la "lex von Moos", cf. le Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 15 novembre 1960 concernant l'institution du régime de l'approbation pour le transfert de biens-fonds à des personnes à l'étranger, FF 1960 II 1253 ss). Comme le préfigure son intitulé, la "lex von Moos" soumettait au régime de l'autorisation "l'acquisition d'immeubles en Suisse par des personnes ayant leur domicile ou leur siège à l'étranger" (art. 1er AFAIE 1961). Son but n'était pas d'entraver complètement la vente de terrains aux étrangers, mais de la contenir dans des limites acceptables, ainsi que l'a résumé le Conseil fédéral dans son Message du 16 septembre 1981 relatif à une loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger et à l'initiative populaire "contre le bradage du sol national" (FF 1981 III 553 ss, p. 560).
Exprimé à l'art. 6, le principe fondamental de la "lex von Moos" voulait que l'acquisition d'un immeuble par une personne à l'étranger fût refusée lorsqu'aucun intérêt légitime à l'acquisition ne pouvait être prouvé (al. 1 let. a), mais qu'elle fût en revanche expressément autorisée dans certaines situations bien définies, en particulier "lorsque l'immeuble en cause servira(it) entièrement ou pour une part importante à abriter l'établissement stable d'une entreprise faisant le commerce, exploitant une fabrique ou exerçant quelque autre industrie en la

forme commerciale" (al. 3 let. b) (cf. le Message du Conseil fédéral du 16 septembre 1981, loc. cit.). Cette dernière exception au régime de l'autorisation, qui ne figurait pas dans le projet du Conseil fédéral, a été introduite lors des discussions à l'Assemblée fédérale afin notamment d'éviter le risque que des établissements commerciaux ou industriels suisses implantés à l'étranger ne subissent des mesures de rétorsion (cf. Bull.sténo. 1961 CN 106-108; voir aussi SCHWEIZER, op. cit., p. 33 ss, 40; JUNOD, op. cit., p. 184); elle a été reprise pratiquement telle quelle lors des révisions ultérieures de la loi (cf. art. 8 al. 1 let. a AFAIE 1973 et art. 7 al. 1 let. a LFAIE). En outre, la "lex von Moos" précisait que "l'assentiment peut être subordonné à des conditions ou à des charges (et que) les charges doivent être mentionnées au registre foncier" (art. 6 al. 4 AFAIE 1961). Dans l'esprit du législateur, la subordination d'une autorisation à des conditions ou des charges devait revêtir un caractère relativement exceptionnel, celles-ci ne devant pas "permettre une application trop large du régime de l'autorisation" (cf. FF 1960 II 1253 ss, p. 1276). En réalité, il semble que, dès les premières applications de la loi, les autorités aient fait un usage relativement fréquent de ces

clauses accessoires, afin de s'assurer du caractère durable, et non seulement passager, des motifs invoqués par les personnes domiciliées à l'étranger pour obtenir l'autorisation d'acquérir un immeuble en Suisse (cf. JUNOD, op. cit., p. 224/225; SCHWEIZER, op. cit., p. 41). Le Tribunal fédéral a estimé que, même si la "lex von Moos" ne précisait pas "le but auquel pouvaient tendre les conditions et les 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'autorisation" (ATF 100 Ib 459 consid. 3a p. 462; ATF 104 Ib 141 consid. 3b p. 148). Ce but a été consacré de manière expresse dans la "lex Furgler" (art. 8 al. 1 AFAIE 1973), puis dans la "lex Friedrich" (art. 14 al. 1 LFAIE).
Par ailleurs, il apparaît que, très tôt également, la pratique a généralement recouru davantage aux charges qu'aux conditions pour garantir la pérennité des circonstances justifiant l'octroi d'une autorisation (JUNOD, op. cit., p. 228; voir aussi MUFF, op. cit., p. 14); d'une façon générale, l'octroi d'autorisations conditionnelles serait même plutôt rare (PERRIG, op. cit., p. 309).

4.5 En l'espèce, dans la requête qu'elle a adressée à la Commission foncière le 7 décembre 1971, la société A. SA a indiqué que ses fonds propres appartenaient à hauteur de 98% à des personnes ayant leur domicile ou leur siège à l'étranger (ce qui correspond à la proportion des actions que le père des intimés voulait acquérir dans cette société, soit 490 sur 500); comme motif d'acquisition des actions, elle a fait valoir ceci: "A. SA se propose d'acquérir la totalité du capital-actions de la société anonyme B. en vue de l'exploitation de l'Hôtel. Le 28 décembre 1971, la Commission foncière a simplement indiqué, dans le dispositif de sa décision, que "l'autorisation sollicitée (était) accordée", sans mentionner l'existence de charges ou de conditions.

4.6 Vu les effets rigoureux attachés au non-respect d'une condition - caducité automatique de la décision (supra consid. 4.2) - et le caractère relativement peu fréquent d'une telle clause en pratique (supra consid. 4.4), son existence ne sera admise que si elle ressort clairement de l'autorisation qu'elle concerne. Il en va différemment pour les charges, du moins pour certaines d'entre elles. Ainsi, il est de jurisprudence que, même en l'absence de charge explicitement prévue à cet effet, l'acquéreur est durablement tenu d'affecter l'immeuble conformément au but indiqué

dans la demande à l'origine de l'autorisation (cf. ATF 104 Ib 141 consid. 3c p. 148/149). Dans cet arrêt, la Cour de céans a en effet considéré que l'ancien art. 17 al. 2 let. b ch. 2 de l'ordonnance du 21 décembre 1973 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger (RO 1974 p. 94 ss, 100), bien qu'entré en vigueur le 1er février 1974, était également applicable à des autorisations accordées en 1970 et 1972, car il ne faisait que confirmer une règle fondamentale déjà valable auparavant, à savoir "l'obligation d'utiliser l'immeuble exclusivement pour abriter l'établissement stable d'une entreprise exploitée par l'acquéreur". En d'autres termes, cette règle minimale s'impose au propriétaire étranger sous la forme d'une charge après le passage au nouveau droit (soit la "lex Friedrich"), même à défaut de mention expresse dans le dispositif de la décision (cf. PERRIG, op. cit., p. 322). Par ailleurs, s'il est exact qu'une charge doit normalement être mentionnée au registre foncier (cf. art. 14 al. 3 LFAIE), ainsi que le prévoyait déjà la "lex Furgler" (art. 6 al. 2 AFAIE 1973) ou, précédemment, la "lex von Moos" (art. 6 al. 4 AFAIE 1961), il n'en demeure pas moins qu'une telle mention n'a qu'une valeur déclarative; son omission n'a donc pas d'effet sur la validité de la charge, en ce sens que celle-ci est opposable à tout acquéreur - fût-il domicilié en Suisse (cf. ATF 100 Ib 459 consid. 3a p. 462) -, même si elle a n'a pas été mentionnée au registre foncier (cf. RDAT 1995 II no 57 p. 151; PERRIG, op. cit., p. 322; MÜHLEBACH/GEISSMANN, op. cit., n. 26 ad art. 14 LFAIE; RAMEL, op. cit., p. 137 ss; sur la portée et les effets des mentions au registre foncier, cf. PAUL-HENRI STEINAUER, Les droits réels, Tome premier, Berne 1997, n. 819 ss, 835 et 839).

4.7 Appliqués au cas particulier, les principes jurisprudentiels précités imposent de retenir que, le 28 décembre 1971, lorsque la société A. SA a reçu l'autorisation d'acquérir la totalité du capital-actions de la société B. SA, aujourd'hui en liquidation, cette autorisation était - indépendamment de toute mention dans la décision elle-même ou au registre foncier - assortie de la charge d'affecter l'immeuble litigieux à une exploitation hôtelière, comme cela ressort du motif invoqué par l'acquéreur dans la formule remplie pour les besoins de l'autorisation. Les intimés doivent par conséquent se laisser opposer la charge en question, le fait qu'ils n'étaient pas soumis au régime de l'autorisation en 1998 lorsque leur père leur a fait donation des actions de A. SA (cf. art. 7 let. b LFAIE) ne leur étant, pour le surplus, d'aucun secours, vu le caractère transmissible des charges (principe

selon lequel l'on ne peut transférer davantage de droits que ceux dont on est titulaire; cf. PERRIG, op. cit., p. 323).

4.8 Dans ces conditions, force est d'admettre que l'art. 7 let. i LFAIE ne saurait s'appliquer au présent cas, les parts des intimés dans la société en liquidation n'ayant pas été acquises, au cours des différentes opérations (achats et ventes croisées des actions des sociétés A. SA et B. SA, donation des actions de A. SA), "conformément aux dispositions légales qui étaient alors en vigueur"; elles n'ont en effet jamais correspondu, économiquement, à l'acquisition d'un "logement", au sens de la disposition précitée, vu la charge - transmissible - pesant sur l'autorisation initialement octroyée par la Commission foncière (obligation d'utiliser l'immeuble litigieux sous la forme d'un établissement hôtelier). Dès lors, à moins que la charge en cause ne soit plus valable ou ne puisse être révoquée en vertu du droit en vigueur - applicable pour examiner ces questions -, les intimés ne peuvent prétendre le droit d'acquérir la propriété, à titre de logement de vacances, de l'immeuble litigieux.

5.

5.1 Sous le titre "Conditions et charges", l'art. 14 LFAIE dispose ceci: "1. L'autorisation est subordonnée à des conditions et des charges destinées à assurer que l'immeuble sera affecté au but dont se prévaut l'acquéreur. 2. Le Conseil fédéral fixe les conditions et les charges minimales, en tant que la présente loi ne le fait pas, ainsi

que l'échéance des autorisations. 3. Les charges doivent être mentionnées dans le registre foncier. 4. A la demande de l'acquéreur, elles peuvent être révoquées pour des motifs impérieux. 5. Lorsque le non-assujettissement au régime de l'autorisation est constaté pour le motif que des personnes à l'étranger n'ont pas une position dominante, la décision doit être assortie d'une charge obligeant l'acquéreur à requérir une nouvelle décision de constatation avant chaque modification de la situation qui pourrait justifier l'assujettissement." Se fondant sur la délégation de compétence prévue à l'art. 14 al. 2 LFAIE, le Conseil fédéral a adopté l'art. 11 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). Cette disposition prévoit que les autorisations doivent, en règle générale, au moins être assorties de certaines charges, énumérées aux lettres a à h, qui seront inscrites

au registre foncier, dont notamment "l'obligation d'affecter de manière durable l'immeuble au but pour lequel l'acquisition a été autorisée et de requérir le consentement de l'autorité de première instance pour toute modification de l'affectation" (let. a).

5.2 Interprétée à l'aune du droit en vigueur, la charge pesant sur l'immeuble litigieux est donc toujours valable; ses contours n'ont même pour ainsi dire pas varié depuis 1971, si ce n'est que la loi précise désormais de manière explicite qu'elle est assimilable à une charge minimale et que tout changement d'affectation doit préalablement faire l'objet d'une demande auprès de l'autorité de première instance (cf. MÜHLEBACH/GEISSMANN, op. cit., n. 7 ad art. 14 LFAIE). D'une manière générale, à quelques détails près - qui n'intéressent pas le cas d'espèce -, les charges existant en matière d'établissements stables sont d'ailleurs, sous la "lex Friedrich", restées semblables à ce qu'elles étaient sous l'ancien droit (cf. PERRIG, op. cit., p. 321/322).

5.3 La Commission foncière soutient que depuis l'entrée en vigueur de l'art. 2 al. 2 let. a LFAIE, le 1er octobre 1997 (novelle précitée du 30 avril 1997), la charge litigieuse ne serait tout simplement plus valable. Il est vrai que cette disposition exempte dorénavant du régime de l'autorisation les établissements stables à vocation commerciale, industrielle, artisanale ou destinés à abriter des professions libérales (sur la portée de cette exemption, cf. arrêt 2A.428/1999 du 28 janvier 2000, publié in Pra 90/2001 no 6 p. 36, consid. 3; voir aussi GEISSMANN/HUBER/WETZEL, op. cit., n. 162 ss). Une décision de non-assujettissement peut toutefois également être grevée d'une charge, comme la "lex Friedrich" le prévoit expressément lorsque l'exemption résulte de la constatation que la personne à l'étranger n'a pas une position dominante (cf. art. 14 al. 5 LFAIE). Mais la possibilité existe également, dans certaines circonstances, qu'une décision de non-assujettissement soit assortie d'une charge, même en l'absence de référence légale expresse (cf. PERRIG, op. cit., p. 311 n. 30). Cela étant, lorsqu'une acquisition immobilière est dispensée du régime de l'autorisation précisément en raison de l'affectation commerciale de l'immeuble (établissement stable), il faut admettre que cette dispense suppose, par définition, que l'affectation en question sera durable. A défaut, le but général de la loi, qui est de prévenir l'emprise étrangère sur le sol suisse (art. 1er LFAIE), pourrait facilement être éludé, puisqu'il suffirait qu'un immeuble serve durant un certain temps - même court - d'établissement stable pour ensuite

échapper définitivement à toute contrainte et, le cas échéant, être revendu comme logement de vacances; or, le législateur s'est expressément refusé à assouplir les conditions mises à l'acquisition de tels biens lors de la révision de la loi en 1997 (cf. supra consid. 3.2, par. 1er in fine). Aussi bien, le fait que, postérieurement au 30 novembre 1997, l'acquisition d'un établissement stable ne soit plus, comme sous l'ancien droit (cf. art. 8 al. 1

let. a aLFAIE [RO 1997 p. 2086]), un motif d'autorisation, mais un motif de non-assujettissement, ne change rien au fait que l'acquéreur reste durablement tenu d'affecter l'immeuble conformément au but indiqué dans sa demande d'autorisation: autrement dit, cette obligation, qui grevait autrefois les autorisations d'acquérir un établissement stable sous la forme d'une charge, est aujourd'hui attachée, toujours sous la forme d'une charge, aux décisions de non-assujettissement prises en vertu de l'art. 2 al. 2 let. a LFAIE. Du reste, le Conseil fédéral n'a pas modifié l'art. 11 al. 2 let. a OFAIE qui, même s'il évoque improprement cette obligation en liaison avec une "autorisation", alors qu'il faudrait plutôt la mettre en relation avec une "décision de non-assujettissement", n'en manifeste pas moins la volonté de maintenir une telle charge minimale lors de l'acquisition d'un établissement stable. De surcroît, la charge litigieuse était, en l'occurrence, préexistante à l'introduction de l'art. 2 al. 2 let. a LFAIE. Or, jusqu'à ce jour, elle n'a pas été supprimée. Elle a dès lors bien été transmise aux acquéreurs successifs de l'immeuble litigieux, en vertu du principe selon lequel l'on ne peut transférer davantage de droits que ceux dont on est titulaire (cf. supra consid. 4.2), et cela sans égard au fait que ces changements de main fussent, ou non, soumis au régime de l'autorisation.

6. Le Tribunal administratif a considéré que des motifs impérieux au sens de l'art. 14 al. 4 LFAIE existaient, en l'espèce, qui commandaient de révoquer la charge litigieuse.

6.1 A aucun moment cependant une demande de révocation n'a été adressée à la Commission foncière, comme l'exige pourtant la disposition précitée (cf. PERRIG, op. cit., p. 325, qui estime que la révocation d'une charge ne peut avoir lieu "que sur demande"). On peut donc se demander si les premiers juges pouvaient procéder à un tel examen, qui dépassait l'objet du recours dont ils étaient saisis: la Commission foncière avait en effet seulement statué sur le droit des intimés d'acquérir la propriété de l'immeuble litigieux à

titre de logement de vacances, sans se prononcer ni même seulement effleurer la problématique de la révocation de la charge. Certes peut-on admettre que, guidé par un souci d'économie de procédure, le Tribunal administratif ait considéré qu'il pouvait étendre l'objet du recours à cette question. Un tel procédé supposerait toutefois, pour être admissible, que les parties au litige fussent bien celles qui auraient également pris part à une éventuelle procédure de révocation; or, en sa qualité de propriétaire de l'immeuble litigieux, seule la société en liquidation pouvait formellement être partie à une telle procédure, à l'exclusion des intimés ou de leur père (cf. ATF 104 Ib 141 consid. 3d p. 149 s.). Par conséquent, il est douteux que le Tribunal administratif pouvait, comme il l'a fait, se prononcer sur le droit d'obtenir la révocation de la charge litigieuse. La question mérite cependant de rester indécise, car l'on ne peut de toute façon pas confirmer le jugement attaqué, faute de disposer des éléments suffisants pour statuer en connaissance de cause sur les conditions requises pour révoquer une charge.

6.2 Par motifs impérieux justifiant la révocation totale ou partielle des charges (art. 14 al. 4 LFAIE), on entend une modification des circonstances qui rend l'exécution des charges impossible ou insupportable pour l'acquéreur (art. 11 al. 4 OAIE). La révocation d'une charge est donc subordonnée à deux conditions: premièrement, les circonstances doivent s'être modifiées de façon essentielle et imprévisible depuis la délivrance de l'autorisation; deuxièmement, le changement profond doit avoir produit sur la situation de l'intéressé des effets tels que le maintien et le respect de la charge seraient impossibles ou insupportables. La jurisprudence a défini plus exactement les motifs permettant de révoquer une charge (ATF 118 Ib 178 consid. 4a p. 183; ATF 111 Ib 176 consid. 3 p. 179; ATF 108 Ib 211 consid. 2 p. 213/214; ATF 104 Ib 15 consid. 5 p. 19/20; ATF 102 Ib 309 consid. 3 p. 333/334).

6.3 En l'espèce, les intimés n'ont pour ainsi dire produit aucune pièce pertinente, en particulier comptable,

permettant de se faire une idée précise de la viabilité de l'exploitation de l'immeuble litigieux comme hôtel avant sa réaffectation comme logement de vacances. Ils se sont pour l'essentiel bornés à renvoyer au bilan et au compte d'exploitation relatifs au dernier exercice comptable, soit l'année 1979. Or, ces pièces ne renseignent pas de manière suffisante sur le caractère impossible ou insupportable du maintien de la charge litigieuse. Certes le compte d'exploitation produit en cause fait état d'une perte reportée de 165'192 fr. 50 et d'une perte de 63'208 fr. 35 pour

l'exercice 1979. On ignore toutefois à quoi correspond la perte reportée, notamment sur quels exercices elle s'étend et quels sont les postes déficitaires. Selon les pièces au dossier, il semble que, jusqu'en mars 1978, l'Hôtel ait été mis en gérance - pour un loyer non indiqué - et que, dès cette date, il n'ait plus été exploité, le père des intimés ayant exigé un loyer annuel de 120'000 fr. au lieu du montant de 80'000 fr. proposé par l'ancien gérant. Or, aucune pièce n'autorise à conclure, d'une part que le loyer exigé était raisonnable et, d'autre part, que le loyer offert était à ce point insuffisant qu'il rendait insupportable pour le bailleur la reconduction du bail. Quant à la perte du dernier exercice, elle n'instruit pas davantage sur la véritable situation financière de l'Hôtel avant que le père des intimés ne décide, au début des années quatre-vingt, de le transformer en logement de vacances, ni sur les réelles perspectives de le rentabiliser, puisque, ainsi qu'on l'a vu, l'établissement n'était plus exploité depuis le mois de mars 1978. L'exercice 1979 n'enregistre d'ailleurs que des charges, la rubrique "recettes de gérances" étant laissée vide. Or, si l'on fait abstraction de la perte reportée, il apparaît que, même compte tenu d'un loyer de 80'000 fr. (au lieu des 120'000 fr. exigés par le bailleur), les comptes auraient permis de dégager, toutes choses égales par ailleurs, un bénéfice de l'ordre de 17'000 fr. Il n'est donc, en l'état, pas possible de conclure que la poursuite de l'exploitation du bâtiment litigieux comme hôtel n'était, lors du changement d'affectation, pas raisonnablement exigible, et que cela ne le serait toujours pas aujourd'hui. Mais il y a plus. La révocation suppose également que le changement des circonstances rendant impossible ou insupportable le maintien ou le respect de l'affectation initiale revête pour l'intéressé un caractère essentiel et imprévisible. Or, in casu, les intimés n'ont pas démontré la réalisation de ces conditions. A cet égard, il sied de relever que, dans le rapport de la Fiduciaire de la Société suisse des hôteliers SA du 18 mai 1972, commandé par le père des intimés, les experts ont clairement relevé que l'exploitation serait déficitaire durant les premiers exercices. Du moment qu'on ignore tout de l'évolution des résultats depuis le début de l'exploitation - en 1972 semble-t-il - jusqu'en mars 1978, il n'est pas possible de se forger une opinion sur le point de savoir si ceux-ci étaient conformes aux attentes ou s'ils s'en écartaient notablement. Or, ce point est important, car le requérant ne saurait se prévaloir des rigueurs d'une situation qu'il a choisie en connaissance de cause ou dont il pouvait et devait connaître les effets; il ne peut, en tout cas, pas compter d'une

manière assurée avec la réalisation d'un bénéfice (cf. PERRIG, op. cit., p. 328 et les références). En outre, le simple intérêt économique de l'acquéreur ne suffit généralement pas pour justifier la révocation d'une charge (ATF 102 Ib 335 consid. 1b p. 337). Par ailleurs, de façon plus générale, le dossier ne contient pas suffisamment d'informations sur la véritable nécessité, alléguée par les intimés, d'agrandir l'Hôtel pour le rentabiliser. Or, à cette question, le rapport précité répond plutôt par la négative, en ce sens qu'il expose qu'en son état actuel (soit en 1972), l'Hôtel permettait une exploitation "plus ou moins équilibrée" et qu'il n'y avait pas lieu d'attendre "une amélioration considérable du rendement" en cas d'expansion des capacités, vu l'ampleur des investissements nécessaires. En outre, quand bien même il apparaîtrait finalement que l'agrandissement de l'Hôtel serait

effectivement une condition nécessaire à sa rentabilisation, il est douteux que l'on puisse admettre que toutes les démarches raisonnablement exigibles ont à ce jour été entreprises pour explorer les possibilités concrètes d'atteindre un tel objectif, le père des intimés n'ayant jamais fait parvenir à la Commune des plans précis des travaux projetés, comme le lui avait pourtant demandé cette autorité. Enfin, le dossier est muet sur les conséquences, en particulier financières, qu'induirait pour l'acquéreur une réaffectation de l'immeuble en hôtel (coût et durée des travaux); or, ce point n'est pas indifférent pour juger du caractère exigible et supportable de la charge litigieuse.

6.4 En résumé, un complément d'instruction est donc nécessaire sur toutes ces questions pour trancher la question relative à l'existence de "motifs impérieux" au sens de l'art. 14 al. 4 LFAIE. Certes les intimés font valoir que, vu le temps écoulé depuis le changement d'affectation, des moyens de preuve, en particulier des pièces comptables, ne seraient aujourd'hui plus disponibles. Ils perdent toutefois de vue qu'en leur qualité de propriétaires économiques de l'immeuble, il leur appartient de fournir tous les éléments permettant de résoudre cette question, au risque de voir celle-ci tranchée en leur défaveur (cf. art. 22 al. 4 LFAIE; arrêt 2A.62/1988 du 14 mars 1990, consid. 2b); à cet égard, il est important de relever que les intimés, du moins leur père, portent une responsabilité importante dans les éventuelles difficultés d'amener les preuves requises, vu leur absence de réaction durant toutes les années où l'immeuble n'a pas été affecté à la destination pour laquelle l'autorisation avait été délivrée, en violation de la loi.

BGE 129 II 361 S. 381

7. Les intimés se prévalent encore du droit à la protection de la bonne foi, en faisant valoir que l'immeuble litigieux a été utilisé durant de nombreuses années comme logement de vacances, au vu et au su des autorités. Ils font également valoir que le refus de leur délivrer l'autorisation sollicitée constituerait, au regard des circonstances, une sanction disproportionnée.

7.1 Ancré à l'art. 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi exige que l'administration et les administrés se comportent réciproquement de manière loyale. En particulier, l'administration doit s'abstenir de tout comportement propre à tromper l'administré et elle ne saurait tirer aucun avantage des conséquences d'une incorrection ou insuffisance de sa part (ATF 124 II 265 consid. 2a p. 269/270). A certaines conditions, le citoyen peut ainsi exiger de l'autorité qu'elle se conforme aux promesses ou assurances qu'elle lui a faites et ne trompe pas la confiance qu'il a légitimement placée dans celles-ci (cf. ATF 128 II 112 consid. 10b/aa p. 125; ATF 118 Ib 580 consid. 5a p. 582/583). De la même façon, le droit à la protection de la bonne foi peut aussi être invoqué en présence, simplement, d'un comportement de l'administration susceptible d'éveiller chez l'administré une attente ou une espérance légitime (cf. ATF 126 II 377 consid. 3a p. 387 et les références; ATF 111 Ib 124 consid. 4; ANDRÉ GRISEL, Traité de droit administratif, 1984, vol. I, p. 390 s.). Entre autres conditions toutefois, l'administration doit être intervenue à l'égard de l'administré dans une situation concrète (cf. ATF 125 I 267 consid. 4c p. 274) et celui-ci doit avoir pris, en se fondant sur les promesses ou le comportement de l'administration, des dispositions qu'il ne saurait modifier sans subir de préjudice (cf. ATF 121 V 65 consid. 2a p. 66/67; ATF 114 Ia 207 consid. 3a p. 213 s.; HÄFELIN/MÜLLER, op. cit., n. 686 ss; KNAPP, op. cit., n. 509 et 527).

7.2 En l'espèce, il est certes exact que la Commune a délivré les permis de construire nécessaires pour transformer l'Hôtel en logement de vacances avec piscines extérieure et intérieure (permis des 11 novembre 1980 et 3 mai 1983) ainsi que les permis d'habitation et d'utilisation correspondants (permis du 12 juillet 1983). Il est tout aussi certain que l'immeuble litigieux a, de fait, été utilisé par les intimés et leur père d'une manière contraire à son affectation, et cela sur une période relativement longue, soit de juillet 1983 jusqu'à aujourd'hui. Pour autant, ceux-ci ne peuvent bénéficier du droit à la protection de la bonne foi. En effet, les permis précités ont été octroyés par la Commune, mais non par l'autorité compétente pour délivrer ou révoquer des

autorisations en matière d'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger, soit la Commission foncière. On ne saurait donc dire que cette dernière autorité est intervenue, à l'égard des intimés, au travers de leur père, dans une situation concrète, ni même qu'elle aurait adopté à leur endroit un comportement ambigu ou contradictoire de nature à leur laisser penser qu'elle s'accommodait de la nouvelle affectation de l'immeuble. Une autorité ne peut en effet pas valablement promettre le fait d'une autre autorité (cf. KNAPP, op. cit., n. 509) ni, a fortiori, engager par son simple comportement ou sa passivité une autre autorité. De surcroît, les intimés savaient parfaitement, par leur père, que la Commune n'était pas compétente pour autoriser l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger; du moins pouvaient-ils et devaient-ils le savoir, en faisant preuve d'un minimum d'attention, ce qui suffit à leur dénier le droit à la protection de la bonne foi (HÄFELIN/MÜLLER, op. cit., n. 657; RENÉ A. RHINOW/BEAT KRÄHENMANN, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, 1990, p. 232; GRISEL, op. cit., p. 392 ss).

7.3 Quant au principe de la proportionnalité, il ne joue pas de rôle à ce stade de la procédure: du moment que la charge litigieuse existe sur l'immeuble dont les intimés se proposent d'acquérir la propriété, une telle opération n'est en effet tout simplement pas possible. Il conviendra en revanche d'examiner soigneusement le respect du principe invoqué dans le cadre des procédures de révocation de la charge litigieuse et, le cas échéant, de révocation de l'autorisation. A cet égard, il y aura lieu de mettre en balance l'entorse à la loi que représenterait la délivrance d'une autorisation en faveur des intimés (de plus de 5'000 mètres carrés, la parcelle dépasse de cinq fois la surface admissible au sens des art. 9 al. 1 let. c LFAIE et 10 al. 2 OAIE) avec l'intérêt privé de ces derniers à devenir propriétaires de l'immeuble litigieux; cette pesée d'intérêts tiendra notamment compte des éventuelles alternatives - et de leur coût - qui s'offrent aux intéressés pour rétablir une situation conforme au droit, de la responsabilité de ceux-ci dans la survenance de cette situation non conforme au droit (cf. arrêt 2A.435/2001 du 8 mars 2002, consid. 2.6), ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis l'autorisation (ce dernier critère ne saurait toutefois être décisif à lui seul: cf. PERRIG, op. cit., p. 329/330).

8. Enfin, les intimés invoquent le fait que la prescription serait acquise, aussi bien sur le plan administratif pour révoquer l'autorisation d'acquérir initialement accordée à leur père, que sur les plans

pénal et civil pour les sanctionner et les contraindre à rétablir une situation conforme au droit. Ils en infèrent qu'il serait "absurde" de leur refuser de faire l'acquisition de l'immeuble litigieux, car celui-ci resterait, pour ainsi dire, "ad aeternum" en propriété de la société en liquidation: or, en l'absence de moyens légaux pour les contraindre à renoncer à la propriété de cette société, ils demeureraient, en dépit de leur domicile à l'étranger, les seuls propriétaires économiques de l'immeuble. Ce point de vue est erroné.
D'une part, même s'il est vrai que la "lex Friedrich" ne prévoit pas expressément le délai dans lequel l'autorité compétente peut révoquer une décision en raison du non-respect d'une charge, la nature même d'une telle obligation, qui vise à assurer la pérennité des motifs sur lesquels se fonde l'autorisation, implique que la sanction administrative que représente la révocation n'est pas sujette à prescription (cf. MÜHLEBACH/GEISSMANN, op. cit., n. 7 ad art. 26 LFAIE; PERRIG, op. cit., p. 66 et 329/330; GIAN GAUDENZ LÜTHI, Anwendungsprobleme in der Bundesgesetzgebung über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland, thèse Zurich 1987, p. 51/52 et les références citées). D'autre part, quant à savoir si l'action en cessation de l'état illicite (cf. art. 27 LFAIE) peut encore être intentée ou si la prescription est acquise, c'est là une question qui

intéresse le seul juge civil, mais non le juge administratif appelé à statuer sur la légalité d'une autorisation ou d'un refus d'autorisation (cf. ATF 110 Ib 105 consid. 3a p. 114/115). En d'autres termes, lorsqu'il prend une telle décision, le juge administratif n'a pas à se soucier des suites civiles ou pénales de l'affaire.
Quoi qu'il en soit, il n'est pas du tout certain que les actions civiles soient prescrites (ou plutôt périmées: cf. PERRIG, op. cit., p. 68; GILBERT KOLLY, L'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger - Aspects de droit privé de la Lex Friedrich, in Journées du droit de la construction, Fribourg 1987, p. 123 ss, 156). En effet, sans trancher le point de savoir si le délai de dix ans prévu à l'art. 27 al. 4 let. b LFAIE revêt le caractère d'un délai absolu (dans ce sens: MÜHLEBACH/GEISSMANN, op. cit., n. 22 ss ad art. 27 LFAIE; d'un avis semble-t-il contraire: KOLLY, op. cit., p. 157), il n'est pas exclu de considérer que, comme le relève PIERRE-HENRI WINZAP (Les dispositions pénales de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger, thèse Lausanne 1992, p. 101), "l'art. 30 LFAIE (inobservation des charges) réprime tout changement d'affectation

de l'immeuble qui n'a pas été autorisé par l'autorité compétente, c'est-à-dire tout irrespect des motifs allégués par le requérant et admis par l'autorité compétente pour justifier l'octroi de l'autorisation." Il s'agirait alors d'un délit continu pour lequel la prescription ne commence pas à courir tant que les agissements coupables n'ont pas cessé (cf. l'art. 71 let. c CP; WINZAP, op. cit., p. 174 n. 485). Or, serait-elle réalisée, une telle infraction aurait pour effet de repousser d'autant la prescription de l'action en cessation de l'état illicite (cf. art. 27 al. 4 let. c LFAIE).
En résumé, les intimés ne peuvent donc déduire aucun avantage du fait que la prescription pénale et civile serait acquise, assertion qui prête d'ailleurs à discussion.