

Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
2P.33/2007 /fzc

Arrêt du 10 juillet 2007
Ile Cour de droit public

Composition
MM. et Mme les Juges Merkli, Président, Wurzburger, Yersin, Karlen et Berthoud, Juge suppléant.
Greffière: Mme Rochat.

Parties
Eugène Eugster,
Pierre Germain,
Armand Gex-Fabry,
Magrappé SA,
recourants,
tous les quatre représentés par Me Laurent Nicod, avocat,

contre

Commission acquisition d'immeubles par des étrangers, Palais du Gouvernement, 1950 Sion,

Conseil d'Etat du canton du Valais, 1950 Sion.

Objet
Art. 26, 27, 49 et 50 Cst. (acquisition de logements de vacances par des personnes à l'étranger),

recours de droit public contre les directives concernant l'attribution du contingent 2007 pour l'acquisition de logements de vacances par des personnes à l'étranger du 18 décembre 2006, en particulier contre le chiffre 3.14.

Faits :

A.

Dans sa séance du 13 décembre 2006, le Conseil d'Etat du canton du Valais (ci-après: le Conseil d'Etat) a pris la décision suivante, en conformité des articles 9 al. 2 et 13 al. 1 de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger du 16 décembre 1983 (LFAIE; RS 211.412.41), ainsi que de l'article 4 de la loi cantonale du 31 janvier 1991 réglant l'application de la LFAIE (LAIE):

vu le rapport de la Commission acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger du 21 juin 2006 et celui du Chef du Département de l'économie et du territoire du 4 décembre 2006;

vu la situation disproportionnée du nombre de demandes d'unités du contingent en rapport avec le contingent octroyé par la Confédération;

vu l'insécurité juridique entre la stipulation de l'acte authentique et son inscription au Registre Foncier engendrée par les longs délais d'attente pour l'obtention d'une unité du contingent (dans certaines communes jusqu'à 6 ans);

vu la lettre de l'Office fédéral de la Justice du 10 mars 2006;

vu que la situation de surchauffe accentuée est ciblée sur certaines communes;

sur la proposition du Département de l'économie et du territoire,

le Conseil d'Etat décide:

« 1. d'instituer le principe selon lequel dans les communes ayant un délai d'attente prévisible de plus de 3 ans pour l'attribution des unités du contingent (contingent ordinaire et extraordinaire épuisé), les mesures suivantes doivent être prises:

a. empêcher dans ces communes la stipulation de nouveaux actes authentiques nécessitant l'attribution de contingent afin de rétablir une situation acceptable et gérable. Cette mesure est limitée à une durée d'un an et fera l'objet d'un examen à la fin de ce délai,

b. inviter les communes touchées par cette mesure à prévoir une limitation appropriée à leur situation de préférence en application de leur réglementation en matière de constructions et

subsidiairement en application de leur règlement sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger,

2. de charger le Chef du Département de l'économie et du territoire d'informer les communes touchées par cette mesure.

3. de charger la commission acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger:

a. de rédiger les directives pour l'attribution du contingent 2007 en fonction de la présente décision, directives devant entrer en vigueur le 1er janvier 2007,

b. d'examiner en chaque fin d'année la situation afin de juger de l'opportunité de la reconduction de ces mesures."

En exécution de cette décision, la Commission acquisition d'immeubles par des étrangers du canton du Valais (ci-après: la Commission cantonale) a émis, le 18 décembre 2006, des Directives concernant l'attribution du contingent 2007 pour l'acquisition de logements de vacances par des personnes à l'étranger (ci-après: les Directives), publiées au Bulletin officiel du canton du Valais le 22 décembre 2006.

Au chapitre des principes et priorités d'attribution, le chiffre 3.14 des Directives, sous le titre "frein limité dans le temps à la stipulation des actes de vente", a la teneur suivante:

"Les communes tombant sous le coup de la présente mesure sont celles qui subissent un développement démesuré et une surchauffe du marché de la construction entraînant, pour les ventes de logements de vacances à des personnes à l'étranger, des délais d'attente extrêmement longs qui rendent très difficile la gestion du contingent. Ces délais d'attente provoquent une insécurité juridique qui n'est plus gérable ni supportable. C'est dans les communes pour lesquelles le délai d'attente probable est de plus de 3 ans que cette mesure est introduite pour un délai d'un an qui peut être reconduit à la fin de ce délai en fonction de l'évolution de la situation.

Dans les communes de Bagnes, Grimentz, Hérémence, Nendaz, Riddes, Val-d'Illiez et Veysonnaz, la stipulation de nouveaux actes de vente, de promesse de vente, ou de tous autres actes concernant une acquisition d'immeubles au sens de l'article 4 LFAIE portant sur des logements de vacances à des personnes à l'étranger à imputer sur le contingent est interdite dès le 1er janvier 2007.

Les exceptions à la stipulation de nouveaux actes de vente, pour des logements de vacances à des personnes à l'étranger dans les lieux soumis à cette mesure, sont tous les cas pour lesquels une imputation sur le contingent n'a pas lieu; c'est-à-dire les cas de l'article 9, al. 4 LFAIE (vente d'étranger ayant obtenu une autorisation pour l'acquisition d'un logement de vacances à un étranger qui acquiert un logement de vacances) et les cas de non assujettissement à l'autorisation énumérés à l'article 7 LFAIE.

Pour les promotions immobilières en PPE se basant sur l'article 6, litt. a LAIE, si le dossier a été considéré comme complet avant le 1er janvier 2007, les promoteurs pourront continuer à signer des actes de vente après cette date sur cet immeuble jusqu'au nombre limite d'appartements fixé par l'échelle du point 3.13 ci-dessus.

Il y a lieu de préciser que dans les communes touchées par cette mesure, de nouveaux actes de vente ne peuvent pas être stipulés, mais la commission continuera à attribuer les unités du contingent dans ces zones touristiques afin de combler le retard sur les dossiers déjà en attente de contingent en vue de réduire les délais d'attente et de rétablir une situation acceptable et gérable."

B.

Agissant par la voie du recours de droit public, Eugène Eugster, Pierre Germain, Armand Gex-Fabry et la société Magrappé SA demandent au Tribunal fédéral, sous suite de frais et dépens, principalement d'annuler le chiffre 3.14 des Directives, subsidiairement d'annuler les art. 1 et 3 de la décision du Conseil d'Etat chargeant la Commission cantonale de rédiger les Directives empêchant la stipulation de nouveaux actes authentiques nécessitant l'attribution de contingents de certaines communes valaisannes. Par acte séparé, ils ont également requis que leur recours soit assorti de l'effet suspensif. Les recourants font valoir une violation des art. 49 Cst. (primauté et respect du droit fédéral), 26 Cst. (garantie de la propriété), 27 Cst. (liberté économique) et 50 Cst. (autonomie communale).

La Commission cantonale et le Conseil d'Etat concluent au rejet du recours, pour autant qu'il soit recevable.

Les parties ont confirmé leurs conclusions au terme d'un second échange d'écritures ordonné en application de l'art. 93 OJ.

C.

Par ordonnance du 6 février 2007, confirmée le 13 mars 2007, le Président de la IIe Cour de droit public a rejeté la requête de mesures provisionnelles présentée par les recourants.

Le Tribunal fédéral considère en droit:

1. Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 132 I 140 consid. 1.1. p. 142).

1.1 Les Directives attaquées ont été édictées avant l'entrée en vigueur, le 1er janvier 2007, de la nouvelle loi sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF; RS 173.110). Le présent recours doit dès lors être examiné au regard des dispositions de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (OJ; art. 132 al. 1 LTF).

1.2 Selon l'art. 84 OJ, la voie du recours de droit public n'est ouverte que si l'acte attaqué émane d'une autorité cantonale agissant en vertu de la puissance publique et qui affecte d'une façon quelconque la situation de l'individu, en lui imposant une obligation de faire, de s'abstenir ou de tolérer, ou qui règle d'une autre manière obligatoire les rapports avec l'Etat, soit sous la forme d'une loi, d'un règlement ou d'un arrêté de portée générale, soit sous celle d'une décision particulière (ATF 128 I 167 consid. 4 p. 170; 125 I 119 consid. 2a p. 121; 121 I 173 consid. 2a p. 174 et les arrêts cités).

La Commission cantonale et le Conseil d'Etat soutiennent que les Directives litigieuses doivent être analysées comme des instructions administratives à l'endroit des autorités chargées d'appliquer la loi. En tant qu'instructions données par une collectivité publique supérieure à une collectivité subordonnée ou à un groupement indépendant de l'administration, elles ne revêtent un caractère obligatoire que pour les organes étatiques et ne peuvent donc pas être attaquées en tant que telles.

En principe, les actes appelés ordonnances administratives ne peuvent pas être déférés au Tribunal fédéral par la voie du recours de droit public. Elles contiennent en effet principalement des règles visant le comportement de l'administration et ne confèrent généralement pas de droits ou d'obligations aux particuliers. Sous des dénominations fort diverses, telles que directives, instructions, circulaires, lignes directrices, prescriptions ou règlements de service, mémentos, guides (ATF 121 II 473 consid. 2b p. 478), elles ont pour but de réglementer l'organisation de l'administration et l'exécution des tâches ou de favoriser une application uniforme du droit (ATF 128 I 167 consid. 4.3 p. 171 et les références citées). Selon la jurisprudence, le recours de droit public est cependant recevable à l'encontre des ordonnances administratives lorsque celles-ci déploient des effets externes et que les obligations fondées sur ces ordonnances ne peuvent pas être contestées par des particuliers qui seraient touchés au moins virtuellement dans leurs intérêts juridiquement protégés (ATF 128 I 167 consid. 4.3 p. 172 et les références citées).

En l'espèce, les Directives en cause s'adressent au premier chef aux conservateurs et aux notaires, officiers publics qui ne sont pas des subordonnés de la Commission cantonale. Dans ce sens, elles ne s'analysent pas comme de simples instructions internes. En outre, dans la mesure où elles imposent l'interdiction de la stipulation de certains actes de vente immobilière, elles ont des effets externes contraignants à l'égard de propriétaires de biens immobiliers sur le territoire des communes concernées. En tant que textes directement applicables à des tiers dont la situation juridique est susceptible d'être touchée, les Directives revêtent un caractère normatif. Pour le surplus, elles ne peuvent pas être contestées par une autre voie de droit que celle du recours de droit public.

Le recours est en conséquence recevable au regard de l'art. 84 OJ.

1.3 L'exigence de l'épuisement des voies de droit cantonales prévue par l'art. 86 al. 1 OJ s'applique également aux recours de droit public formés contre les arrêtés cantonaux de portée générale (ATF 124 I 11 consid. 1a p. 13, 159 consid. 1b p. 61 et les arrêts cités). Le droit valaisan ne connaissant aucune procédure de contrôle direct des normes cantonales de portée générale, le présent recours, formé directement auprès du Tribunal fédéral, est donc recevable.

1.4 D'après l'art. 89 al. 1 OJ, l'acte de recours doit être déposé devant le Tribunal fédéral dans les trente jours dès la communication, selon le droit cantonal, de l'arrêté ou de la décision attaquée (ATF 130 I 306 consid. 1 p. 308 et les arrêts cités). Dans le cas particulier, les Directives ont été promulguées dans le Bulletin officiel du canton du Valais paru le 22 décembre 2006, de sorte que le recours du 29 janvier 2007 a été déposé en temps utile, compte tenu de la suspension des délais de fin d'année (art. 34 al. 1 lettre c OJ).

1.5 Lorsque le recours est dirigé contre un arrêté de portée générale, la qualité pour recourir, au sens de l'art. 88 OJ, est reconnue à toute personne dont les intérêts juridiquement protégés sont effectivement touchés par l'acte attaqué ou pourront l'être un jour; une simple atteinte virtuelle suffit,

pourvu qu'il y ait un minimum de vraisemblance que les recourants puissent un jour se voir appliquer les dispositions prétendument inconstitutionnelles (ATF 131 I 291 consid. 1.3 p. 296; 130 I 306 consid. 1 p. 309 et la jurisprudence citée). En leur qualité de propriétaires de parcelles ou de constructions immobilières sises sur le territoire des communes concernées par les Directives, les recourants sont potentiellement touchés par le chiffre 3.14 de ces dispositions dans la mesure où elles les empêchent de vendre des logements de vacances à des personnes domiciliées à l'étranger.

1.6 Saisi d'un recours de droit public dirigé contre un arrêté de portée générale, le Tribunal fédéral contrôle librement la conformité de celui-ci au droit constitutionnel fédéral ou cantonal (ATF 128 I 46 consid. 5a p. 54; 119 la 321 consid. 4 p. 325 et les arrêts cités; voir aussi arrêt 2P.210/1996 du 30 octobre 1997, publié in SJ 1998 p. 473 consid. 3b/cc p. 480). Il n'annule toutefois cet arrêté que s'il ne se prête à aucune interprétation conforme au droit constitutionnel. Le juge constitutionnel doit ainsi rechercher dans quelles circonstances pratiques les dispositions litigieuses seront appliquées et ne pas se borner à traiter le problème de manière purement abstraite; il y a lieu de prendre en considération les explications fournies par les autorités sur la manière d'appliquer les dispositions en cause (ATF 125 I 65 consid. 3b p. 67, 369 consid. 2 p. 374; 125 II 440 consid. 1d p. 443; 124 I 11 consid. 1c p. 14, 193 consid. 3c p. 195; 123 I 112 consid. 2a et c p. 116, 313 consid. 2b p. 316).

2.

Les recourants ont requis la production, par les autorités cantonales, de l'ensemble du dossier de la cause.

En application de l'art. 93 al. 2 OJ, les recourants ont été invités à déposer un mémoire completif, sur lequel la Commission cantonale s'est déterminée en produisant le dossier de la cause.

La réquisition d'instruction des recourants est dès lors sans objet.

3.

Invoquant la violation du principe de la force dérogatoire du droit fédéral, les recourants font valoir à titre principal que les Directives, notamment leur chiffre 3.14, empiètent sur le droit privé fédéral dès lors qu'elles ne relèvent pas du droit public, que l'interdiction d'aliéner des immeubles est exhaustivement réglée par le droit fédéral et qu'elles violent l'esprit de la législation fédérale.

3.1 L'art 49 al. 1 Cst. fait obstacle à l'adoption ou à l'application de règles cantonales qui éludent des prescriptions de droit fédéral ou qui en contredisent le sens ou l'esprit, notamment par leur but ou par les moyens qu'elles mettent en oeuvre, ou qui empiètent sur des matières que le législateur fédéral a réglementées de façon exhaustive (ATF 130 I 279 consid. 2.2 p. 283). L'existence ou l'absence d'une législation fédérale exhaustive constitue donc le critère principal pour déterminer s'il y a conflit avec une règle cantonale. Il faut toutefois souligner que, même si la législation fédérale est considérée comme exhaustive dans un domaine donné, une loi cantonale peut subsister dans le même domaine si la preuve est rapportée qu'elle poursuit un autre but que celui recherché par la réglementation fédérale (ATF 130 I 82 consid. 2.2 p. 87 et les références citées). Le Tribunal fédéral a ainsi admis que, dans la mesure où une loi cantonale renforçait l'efficacité de la réglementation fédérale, le principe de la force dérogatoire n'était pas violé (ATF 91 I 17 consid. 5 p. 21 ss). En outre, même si, en raison du caractère exhaustif de la législation fédérale, le canton ne peut plus légiférer dans une matière, il n'est pas

toujours privé de toute possibilité d'action (arrêt 1P.574/1993 du 5 novembre, publié in ZBI 96/1995 p. 457, consid. 6). Ce n'est que lorsque la législation fédérale exclut toute réglementation dans un domaine particulier que le canton perd toute compétence pour adopter des dispositions complétives, quand bien même celles-ci ne contrediraient pas le droit fédéral ou seraient même en accord avec celui-ci (ATF 130 I 82 consid. 2.2 p. 87, 128 I 295 consid. 3b p. 299).

3.2 L'art. 3 al. 2 LFAIE dispose que:

"Dans la mesure où la présente loi les y habilite, 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".

La compétence déléguée aux cantons pour légiférer en la matière est délimitée par le but de la loi fédérale, défini à l'art. 1er LFAIE, qui est de prévenir l'emprise étrangère sur le sol suisse; elle est précisée en particulier par les art. 9 et 13 LFAIE (Message du Conseil fédéral 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, p. 589).

Ainsi, selon l'art. 9 al. 2 LFAIE, les cantons peuvent prévoir, par la voie législative, que l'autorisation peut être accordée, dans les limites de leur contingent, à une personne physique qui acquiert un immeuble en tant que logement de vacances ou appartement dans un apparthôtel. A teneur de l'art. 13 al. 1 lettre a de la loi, les cantons peuvent également soumettre par la voie législative l'acquisition de tels logements à des restrictions plus sévères, telles que le blocage des autorisations.

Dans un arrêt du 17 octobre 1986 (ATF 112 Ib 241 consid. 2 p. 245/246), le Tribunal fédéral a précisé que l'art. 13 al. 1 LFAIE donnait aux cantons un large pouvoir d'appréciation pour restreindre, selon leurs besoins, l'acquisition de logements de vacances et d'appartements dans des appart'hôtels. Les cantons avaient donc la possibilité 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 désiraient poursuivre (cf. Robert Patry, *Les fondements de la nouvelle loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger*, RNR 65/1984 pp. 329 et 339). Les restrictions prévues à l'art. 13 al. 1 lettres a à e LFAIE ont cependant un point commun: permettre aux cantons de limiter l'emprise étrangère conformément à l'art. 1er LFAIE et de maîtriser le développement du tourisme sur leur territoire (voir aussi arrêt non publié 2A.214/1996 du 10 février 1997 consid. 5a).

3.3 L'art. 4 de la loi valaisanne du 31 janvier 1991 d'application de la LFAIE cite notamment comme critères et priorités d'attribution l'évolution de marché immobilier (al. 2). Il prévoit également l'hypothèse d'un développement démesuré du marché de la construction (al. 3). L'art. 5 précise que le Conseil d'Etat édicte des dispositions complémentaires précisant les critères et priorités d'attribution ou délègue cette tâche à la Commission cantonale. Comme l'autorité intimée l'a exposé, la mesure d'interdiction temporaire à la stipulation des actes de vente au sens du chiffre 3.14 des Directives vise à remédier à une situation critique découlant de la disproportion du nombre de demandes d'unités du contingent cantonal avec le contingent octroyé par la Confédération. L'accroissement très important de demandes de nouveaux projets de logements de vacances dans certaines communes a eu pour effet que de nombreux actes authentiques ont été signés alors que leur inscription au registre foncier ne pouvait intervenir qu'ultérieurement, soit à la libération de l'unité du contingent sollicitée. Les acquéreurs étrangers peuvent ainsi entrer en possession de leurs biens immobiliers sans en être encore propriétaires. Cette situation engendre une insécurité juridique d'autant plus grande que le délai d'inscription au registre foncier dure généralement plusieurs années.

La mesure instaurée par le chiffre 3.14 des Directives répond donc à une demande excessive d'autorisations de vente de logements de vacances à des étrangers, liée à un développement intensif du marché de la construction. Or, la prise en compte de tels paramètres est expressément prévue par la législation cantonale pour fixer l'attribution du nombre d'unités par lieu touristique. Les Directives reposent donc sur une base légale suffisante, découlant elle-même de la législation fédérale en la matière. En réalité, la critique des recourants porte essentiellement sur le fait qu'une interdiction de vente n'est prévue ni par la loi fédérale, ni par le droit cantonal, qui se limitent à instaurer un système de contingentement. Dans la mesure toutefois où les autorités cantonales auraient pu prévoir le blocage des autorisations, en application de l'art. 13 al. 1 lettre a LFAIE, l'interdiction de stipuler de nouveaux actes de vente aboutit au même résultat. Même si ce type de mesure n'est pas expressément prévu par la LFAIE et les dispositions cantonales d'application, elle a des effets semblables au blocage des autorisations et concourt, elle aussi, à la prévention de l'emprise étrangère sur le sol suisse. L'interdiction de stipuler apparaît ainsi comme une disposition complétive de droit cantonal qui ne contredit pas le droit fédéral mais contribue à l'efficacité de la réglementation fédérale. Dans ce sens, elle s'inscrit clairement dans l'esprit de la législation fédérale. Le législateur valaisan aurait d'ailleurs pu opter pour le système consistant à subordonner la passation de l'acte authentique à l'attribution préalable d'une unité du contingent cantonal, solution compatible avec les exigences de l'art. 49 Cst.

Le grief des recourants tiré de la violation du principe de la primauté du droit fédéral doit ainsi être écarté.

4.

Les recourants soutiennent à titre subsidiaire que le chiffre 3.14 des Directives constitue une atteinte injustifiée au principe de la garantie de la propriété privée. Les restrictions qu'il impose à l'aliénation de leurs biens immobiliers ne répondent pas aux exigences de base légale suffisante et d'intérêt public prépondérant et sont disproportionnées.

4.1 Selon l'art. 26 al. 1 Cst., la propriété est garantie. Cette garantie protège les droits patrimoniaux concrets du propriétaire, soit celui de conserver sa propriété, d'en jouir et de l'aliéner. Les restrictions à la propriété ne sont compatibles avec la Constitution que si elles reposent sur une base légale, sont justifiées par un intérêt public suffisant et respectent le principe de la proportionnalité (art. 36 al. 1 à 3 Cst.; ATF 129 I 337 consid. 4.1 p. 344; 126 I 219 consid. 2a p. 221). En vertu de ce principe, une restriction aux droits constitutionnels doit être limitée à ce qui est nécessaire pour atteindre le but poursuivi, adéquate à ce but et supportable pour la personne visée par la mesure; celle-ci est

disproportionnée s'il est possible d'atteindre le même résultat par un moyen moins incisif (ATF 129 I 12 consid. 9.1 p. 24; 129 V 267 consid. 4.1.2 p. 271; 128 I 92 consid. 2b p. 95 et les arrêts cités). Le principe de la proportionnalité interdit en outre toute limitation qui aille au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics et privés compromis (ATF 126 I 129 consid. 2c p. 222; 124 I 40 consid. 3e p. 44/45; 119 la 348 consid. 2a p. 353, et les arrêts cités). Le Tribunal fédéral examine librement l'application du droit cantonal, la pesée des intérêts en présence et le respect du principe de la proportionnalité. Il s'impose toutefois une certaine retenue dans l'examen de questions d'appréciation ou de circonstances locales (ATF 126 I 219 consid. 2c p. 222; 120 la 270 consid. 3b p. 275; 119 la 348 consid. 2a p. 353 et les arrêts cités).

4.2

4.2.1 S'agissant de l'exigence d'une base légale suffisante, les Directives reposent sur l'art. 4 de la loi cantonale d'application de la LFAIE qui définit les critères d'attribution des unités du contingent cantonal. Cette disposition permet notamment de prendre en compte l'évolution du marché immobilier et le développement du volume des constructions. L'exigence d'une base légale n'implique pas que la loi énumère les différentes mesures propres à concrétiser les impératifs de la LFAIE. Le législateur cantonal dispose en la matière d'un certain pouvoir d'appréciation, puisque le droit fédéral l'autorise même à bloquer totalement les autorisations de vente à des personnes à l'étranger (art. 13 al. 1 lettre a LFAIE). Il est donc compétent pour adopter des dispositions moins restrictives dictées, comme en l'espèce, par un développement démesuré du marché de la construction dans certaines communes. Pour le surplus, la Commission cantonale, en édictant les Directives litigieuses, a agi par délégation du Conseil d'Etat, comme le prévoit l'art. 4 de la loi cantonale d'application de la LFAIE et a respecté les formes de publication prévues par l'art. 3 al. 1 du règlement de la loi.

Fondées sur des critères expressément mentionnés par une loi cantonale répondant aux objectifs de la LFAIE et édictées par une autorité désignée par la loi, les Directives incriminées ne souffrent pas du défaut de base légale invoqué par les recourants.

4.2.2 Les retards apportés à l'inscription au registre foncier d'un acte authentique de vente de biens immobiliers sont susceptibles d'entraîner une grande insécurité juridique. A cet égard, les autorités cantonales citent de manière convaincante les risques encourus par les acheteurs en cas de faillite ou de décès d'un acteur de la transaction. Lorsque le déséquilibre entre le nombre de demandes d'autorisations de vente et le nombre d'unités du contingent cantonal est sur le point d'entraîner des délais d'attente pouvant atteindre plus de six ans, l'intérêt public commande qu'il soit remédié efficacement à une telle situation, qui n'est pas tolérable et qui ne peut pas être assimilée à de simples embarras de gestion.

Les mesures instaurées au chiffre 3.14 des Directives répondent donc à un intérêt public évident.

4.2.3 Au regard des impératifs de la LFAIE et de l'intérêt public visé, le chiffre 3.14 des Directives ne constitue pas une restriction disproportionnée à la garantie de la propriété privée. D'une manière générale, les recourants conservent la faculté d'aliéner leurs biens immobiliers - qui ne sont vraisemblablement pas tous destinés à des logements de vacances - à tout acquéreur non soumis aux dispositions de la LFAIE. Au regard plus précisément des délais d'attente pour l'inscription de transactions immobilières au registre foncier, on peut relever que les projets déposés avant le 1er janvier 2007 ne sont pas touchés par les restrictions introduites à cette date. En outre, les interdictions de stipuler incriminées sont destinées à remédier à une situation critique et doivent donc être réexaminées chaque année. Le caractère temporaire de ces mesures est également souligné par le fait que les communes visées continueront à bénéficier des unités du contingent cantonal afin de permettre le rétablissement d'une situation conforme au droit. En renonçant à prendre des dispositions plus incisives, telles que le blocage des autorisations, les autorités cantonales ont tenu compte de manière appropriée des intérêts des propriétaires

fonciers concernés. Les recourants ne citent d'ailleurs aucune autre mesure moins restrictive qui permettrait d'atteindre les résultats escomptés.

Le chiffre 3.14 des Directives ne viole donc pas le principe de la garantie de la propriété privée.

5.

Les recourants se plaignent également d'une violation de la liberté économique. En interdisant la stipulation de nouveaux actes de vente, le chiffre 3.14 des Directives empiète sur la liberté des contrats et porte ainsi atteinte à l'activité économique de ceux d'entre eux qui exercent la profession d'entrepreneur ou de promoteur. En outre, les restrictions incriminées introduisent une inégalité de traitement entre concurrents dans la mesure où elles ne frappent que les entrepreneurs et promoteurs propriétaires de biens immobiliers sur le territoire des communes concernées.

5.1 Selon l'art. 27 al. 1 Cst., la liberté économique est garantie. Elle comprend notamment le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative privée et son libre exercice

(art. 27 al. 2 Cst.). Cette liberté protège toute activité économique privée, exercée à titre professionnel et tendant à la production d'un gain ou d'un revenu (ATF 132 I 97 consid. 2.1 p. 99; 131 I 333 consid. 4 p. 339; 128 I 19 consid. 4c/aa p. 29).

Conformément à l'art. 36 al. 1 Cst., toute restriction d'un droit fondamental doit être fondée sur une base légale; les restrictions graves doivent être prévues par une loi; les cas de danger sérieux, direct et imminent sont réservés. Toute restriction d'un droit fondamental doit être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui (art. 36 al. 2 Cst.) et proportionnée au but visé (art. 36 al. 3 Cst.). Sont autorisées les mesures de police, les mesures de politique sociale ainsi que les mesures dictées par la réalisation d'autres intérêts publics (ATF 125 I 322 consid. 3a p. 326; Andreas Auer/Giorgio Malinverni/Michel Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, vol. II, 2ème éd. Berne 2006, no 975 ss, p. 457). Sont en revanche prohibées les mesures de politique économique ou de protection d'une profession qui entravent la libre concurrence en vue de favoriser certaines branches professionnelles ou certaines formes d'exploitation (ATF 130 I 26 consid. 4.5 p. 43; 125 I 209 consid. 10a p. 221, 322 consid. 3a p. 326 et la jurisprudence citée).

Selon le principe de l'égalité de traitement entre personnes appartenant à la même branche économique découlant de l'art. 27 Cst. (qui a la même portée que l'art. 31 aCst., cf. Message du Conseil fédéral du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle Constitution fédérale, in FF 1997 I p. 1 ss, p. 176-178 et 298), sont interdites les mesures qui causent une distorsion de la compétition entre concurrents directs, c'est-à-dire celles qui ne sont pas neutres sur le plan de la concurrence (ATF 130 I 26 consid. 6.3.3.1 p. 53). On entend par concurrents directs les membres de la même branche qui s'adressent avec les mêmes offres au même public pour satisfaire les mêmes besoins. A cet égard, l'art. 27 Cst. (comme auparavant l'art. 31 aCst.) offre une protection plus étendue que celle de l'art. 8 Cst. L'égalité de traitement entre concurrents n'est cependant pas absolue et autorise des différences, à condition que celles-ci reposent sur une base légale, qu'elles répondent à des critères objectifs et résultent du système lui-même; il est seulement exigé que les inégalités ainsi instaurées soient réduites au minimum nécessaire pour atteindre le but d'intérêt public poursuivi (ATF 132 I 97 consid. 2.1 p. 100; 125 I 431 consid. 4b/aa p. 435-436 et la jurisprudence citée).

5.2 Comme exposé au considérant 4 ci-dessus, les restrictions apportées aux transactions immobilières dans les communes visées reposent sur une base légale suffisante et sont justifiées par un intérêt public prépondérant. Elles sont dictées par le souci de réaliser les objectifs fixés par la LFAIE qui, par essence, ont pour effet de limiter la vente de biens immobiliers à une certaine catégorie d'acquéreurs. A ce titre, elles ne constituent ni des mesures de politique économique prohibées, ni des dispositions protectionnistes entravant la libre concurrence.

Quant aux reproches de distorsion de la compétition entre entrepreneurs ou promoteurs concurrents, il est douteux que l'on puisse qualifier de directe la concurrence entre les constructeurs et vendeurs de biens immobiliers des différentes régions d'un canton. Tel ne pourrait éventuellement être le cas que pour des acteurs économiques de communes voisines présentant des caractéristiques analogues à celles des communes concernées. Mais, dans ce cas, les autorités cantonales auraient assurément inclus ces communes dans la liste figurant au chiffre 3.14 des Directives. En tout état de cause, d'éventuelles différences de traitement entre concurrents seraient justifiées en l'espèce par le système même de la limitation des ventes voulu par le législateur fédéral.

Le grief de violation de la liberté économique se révèle dès lors infondé.

6.

Les recourants invoquent enfin la violation de l'autonomie communale, dans la mesure où le chiffre 3.14 des Directives prive les communes concernées de toute liberté d'action en matière d'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger, domaine dans lequel elles jouissent d'un pouvoir relativement large.

6.1 L'autonomie commune est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal (art. 50 Cst.). Selon la jurisprudence, une commune est autonome dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de manière exhaustive et dans lesquels il lui laisse une liberté de décision importante, soit en lui attribuant la compétence d'édicter et d'appliquer ses propres prescriptions, soit en lui réservant une latitude équivalente dans l'application du droit cantonal ou fédéral (ATF 129 I 313 consid. 5.2 p. 320 et les références citées). L'existence et l'étendue de l'autonomie communale dans une matière concrète sont déterminées essentiellement par la constitution et la législation cantonales, voire exceptionnellement par le droit cantonal non écrit et coutumier (ATF 122 I 279 consid. 8b p. 290; 116 la 285 consid. 3a p. 287; 115 la 42 consid. 3 p. 44).

6.2 A supposer que les recourants aient qualité pour soulever le grief de violation de l'autonomie communale - toutes les communes concernées ont renoncé à faire valoir leurs droits éventuels à cet

égard - leur argumentation ne saurait être retenue. Les recourants fondent en effet le pouvoir des communes en matière d'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger sur l'art. 13 al. 2 LFAIE. Cette disposition permet certes aux communes d'adopter des restrictions plus sévères au sens du droit fédéral (art. 13 al. 1 LFAIE), mais uniquement si les cantons y renoncent et règlent la procédure sur ce point. L'art. 10 de la loi cantonale d'application de la LFAIE prévoit ainsi que les communes peuvent, par voie réglementaire, soumettre les acquisitions de logements de vacances et d'appartements dans les appartôtels à des restrictions plus sévères ou les interdire, au sens de l'art. 13 al. 2 LFAIE. Les communes ne disposent donc pas d'une compétence exclusive dans ce domaine et ne sauraient en aucun cas édicter des prescriptions moins sévères en matière de vente de logements de vacances à des personnes à l'étranger que celles prévues aux art. 13 al. 1 LFAIE et 9 de la loi cantonale d'application de la LFAIE.

A défaut d'autonomie communale en la matière, les moyens des recourants doivent être rejetés.

6.3 Il s'ensuit que le chiffre 3.14 des Directives respecte les droits constitutionnels invoqués. Dans ces conditions, il n'y a pas lieu d'annuler les chiffres 1 et 3 de la décision du Conseil d'Etat du 13 décembre 2006 qui définissent les principes applicables et la mission de la Commission cantonale. En effet, les dispositions d'exécution de cette décision, dont la constitutionnalité est admise, ne s'écartent pas des principes directeurs arrêtés par le Conseil d'Etat.

7.

Vu ce qui précède, le recours doit être rejeté.

Succombant, les recourants doivent supporter les frais judiciaires (art. 156 al. 1, 153 et 153a OJ). Il n'est pas alloué de dépens (art. 159 al. 1 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.

Le recours est rejeté.

2.

Un émolument judiciaire de 10'000 fr. est mis à la charge des recourants, solidairement entre eux.

3.

Le présent arrêt est communiqué en copie au mandataire des recourants, à la Commission acquisition d'immeubles par des étrangers et au Conseil d'Etat du canton du Valais.

Lausanne, le 10 juillet 2007

Au nom de la IIe Cour de droit public

du Tribunal fédéral suisse

Le président: La greffière: