

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

2C 808/2018

Arrêt du 12 avril 2019

Ile Cour de droit public

Composition
MM. les Juges fédéraux Seiler, Président,
Donzallaz et Stadelmann.
Greffier : M. Ermotti.

Participants à la procédure
Office fédéral de la justice,
recourant,

contre

1. X. _____,
2. Y. _____,
tous les deux représentés par Me François Logoz, avocat,
intimés,

Commission foncière du canton de Vaud, section II,
Municipalité d'Ollon.

Objet
Acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour de droit administratif et public, du
10 août 2018 (FO.2017.0012).

Faits :

A.

A.a. Les époux X. _____ et Y. _____, ressortissants français domiciliés en France, sont propriétaires de la parcelle no **** du cadastre de la commune d'Ollon (ci-après: la Commune), sur laquelle est sis un chalet de vacances. Un espace piscine d'environ 130 m², disposant d'une façade vitrée donnant sur le jardin, est relié au chalet par un tunnel. La surface nette de plancher habitable du chalet, sans compter la piscine, est de 273 m².

A.b. Le 28 mars 2017, X. _____ et Y. _____ ont déposé auprès de la Municipalité d'Ollon (ci-après: la Municipalité) une demande de permis de construire en vue de procéder à des travaux de transformation du chalet. Le projet consiste notamment à diminuer la surface habitable du rez inférieur et à augmenter celle des combles, par la création de deux lucarnes. Le 15 juin 2017, la Municipalité a délivré le permis de construire requis.

A.c. En parallèle, le 17 mai 2017, X. _____ et Y. _____ ont adressé à la Ile section de la Commission foncière du canton de Vaud (ci-après: la Commission) une demande de constatation de non-assujettissement des travaux de transformation précités à la LFAIE. Les intéressés ont précisé que, après le rejet par la Commission d'un premier plan de transformation et d'agrandissement en 2016, ils avaient revu fondamentalement leur projet, en tenant compte du fait qu'une augmentation de la surface habitable n'était pas possible. Ils ont ainsi relevé que, selon leur nouveau projet, la surface nette de plancher habitable du chalet, sans compter la piscine, passerait de 273 m² à 271 m².

B.

Par décision du 2 juin 2017, la Commission a rejeté la requête, constaté que les travaux planifiés par

les intéressés sur leur chalet d'Ollon étaient soumis à la LFAIE et refusé d'approuver les plans de transformation y relatifs.

A l'encontre de cette décision, X. _____ et Y. _____ ont formé un recours auprès de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal du canton de Vaud (ci-après: le Tribunal cantonal). Par arrêt du 10 août 2018, cette autorité a admis le recours et réformé la décision de la Commission du 2 juin 2017 en ce sens que "les travaux de transformation du chalet sur la parcelle no ****, qui ont été mis à l'enquête publique du 8 avril au 7 mai 2017 et pour lesquels la Municipalité d'Ollon a délivré un permis de construire le 15 juin 2017, ne sont pas soumis au régime de l'autorisation selon la LFAIE". Les juges cantonaux ont retenu, en substance, que, dans la mesure où les travaux planifiés n'avaient pas pour conséquence d'augmenter la surface habitable du chalet, ils n'aggravaient pas "l'emprise étrangère sur le sol suisse" et n'étaient donc pas soumis à autorisation selon la LFAIE.

C.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, l'Office fédéral de la justice (ci-après: l'Office fédéral ou le recourant) demande au Tribunal fédéral, sous suite de frais, d'annuler l'arrêt rendu le 10 août 2018 par le Tribunal cantonal, de constater que les travaux de transformation envisagés par X. _____ et Y. _____ sont soumis au régime de l'autorisation prévu par la LFAIE et de refuser l'autorisation en question.

Le Tribunal cantonal renonce à se déterminer et se réfère aux considérants de son arrêt. La Municipalité s'en remet à justice. La Commission dépose des déterminations et propose l'admission du recours. X. _____ (ci-après: l'intimé 1) et Y. _____ (ci-après: l'intimée 2) prennent position tant sur le recours de l'Office fédéral que sur la réponse de la Commission et concluent au rejet du recours, sous suite de frais et dépens. Le recourant a répliqué. Les intimés ont dupliqué.

Considérant en droit :

1.

Le Tribunal fédéral examine d'office sa compétence (art. 29 al. 1 LTF) et contrôle librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 141 II 113 consid. 1 p. 116).

1.1. L'arrêt attaqué est une décision finale (art. 90 LTF), rendue en dernière instance cantonale par un tribunal supérieur (art. 86 al. 1 let. d et al. 2 LTF) dans une cause de droit public (art. 82 let. a LTF) ne tombant pas sous le coup de l'une des exceptions prévues à l'art. 83 LTF. La voie du recours en matière de droit public est ainsi ouverte.

1.2. En vertu de l'art. 21 al. 2 de la loi fédérale du 16 décembre 1983 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE; RS 211.412.41) en relation avec l'art. 20 al. 2 lettre b LFAIE, l'Office fédéral a qualité pour recourir devant les autorités fédérales (cf. aussi art. 89 al. 2 let. a LTF).

1.3. Pour le surplus, le recours a été interjeté en temps utile, compte tenu des fêtes (art. 46 al. 1 let. b et 100 al. 1 LTF), et dans les formes requises (art. 42 LTF). Il est donc recevable.

2.

Le Tribunal fédéral statue sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), sous réserve des cas prévus à l'art. 105 al. 2 LTF (ATF 142 I 155 consid. 4.4.3 p. 156). Le recourant ne peut critiquer les constatations de fait ressortant de la décision attaquée que si celles-ci ont été effectuées en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF ou de manière manifestement inexacte, c'est-à-dire arbitraire, et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause (art. 97 al. 1 LTF; ATF 142 II 355 consid. 6 p. 358; arrêt 2C 277/2019 du 26 mars 2019 consid. 4). Conformément à l'art. 106 al. 2 LTF, la partie recourante doit expliquer de manière circonstanciée en quoi ces conditions seraient réalisées. A défaut, il n'est pas possible de tenir compte d'un état de fait qui diverge de celui qui est contenu dans l'acte attaqué (ATF 137 II 353 consid. 5.1 p. 356; arrêt 2C 479/2018 du 15 février 2019 consid. 2).

En l'espèce, dans la mesure où le recourant présente une argumentation appellatoire, en opposant sa propre version des faits à celle du Tribunal cantonal ou en complétant librement l'état de fait retenu dans l'arrêt entrepris, sans cependant invoquer ni l'arbitraire, ni une constatation manifestement inexacte des faits, le Tribunal fédéral ne peut pas en tenir compte. Il sera donc statué sur la base des faits tels qu'ils ressortent de l'arrêt attaqué.

3.

Le litige porte sur le point de savoir si les travaux de transformation auxquels les intimés envisagent de procéder sur leur chalet d'Ollon sont ou non assujettis au régime d'autorisation de la LFAIE. Le

Tribunal cantonal a retenu que tel n'était pas le cas, compte tenu du fait que les travaux en question n'avaient pas pour conséquence d'augmenter la surface habitable du chalet. Selon le recourant, en revanche, toute modification de la situation d'un immeuble dont l'acquisition avait été assujettie à la LFAIE devrait faire l'objet d'un examen sous l'angle de cette loi, indépendamment de la question de savoir s'il s'agit de travaux qui réduisent ou augmentent la surface habitable (recours, p. 7). L'Office fédéral insiste en outre sur le fait que les dimensions actuelles du chalet ne sont de toute manière pas conformes à la LFAIE. Il relève que les intimés ont procédé par le passé à des travaux d'agrandissement qui n'ont jamais été autorisés par l'autorité cantonale compétente en matière de LFAIE, alors qu'ils auraient dû l'être. La surface habitable actuelle du chalet dépasserait ainsi largement les limites fixées par l'art. 10 al. 2 de l'ordonnance fédérale du 1er octobre 1984 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (OAIE; RS 211.412.411). Le recourant soutient que le Tribunal cantonal se serait donc fondé sur une "situation d'illégalité" (recours, p. 8) pour considérer que les travaux litigieux diminuaient la surface habitable (actuelle) du chalet et n'étaient pas soumis à la LFAIE. De l'avis de l'Office fédéral, le raisonnement des juges cantonaux serait vicié, car il reviendrait à admettre qu'une personne à l'étranger ayant obtenu une autorisation pour l'acquisition d'un logement de vacances en Suisse puisse, dans un premier temps, agrandir celui-ci sans autorisation, pour faire ensuite constater que de nouveaux travaux ne sont pas assujettis à la LFAIE au motif qu'ils conduisent à une réduction de la surface habitable par rapport à la situation (illégale) existant avant les travaux (réplique, p. 2).

3.1. Il convient tout d'abord de relever que la présente cause ne porte que sur la demande de constatation du non-assujettissement à la LFAIE des travaux de transformation envisagés par les intimés, déposée auprès de la Commission le 17 mai 2017. Contrairement à l'opinion du recourant, la question de la conformité de la situation actuelle du chalet à la LFAIE ne fait pas partie de l'objet du litige. Si les autorités compétentes devaient considérer que ladite situation est susceptible d'être sanctionnée par une des mesures prévues aux art. 25 ss LFAIE (révocation de l'autorisation, action en cessation de l'état illicite, etc.), il leur appartiendrait en effet d'entamer à cette fin une procédure ad hoc, pour autant que les conditions en soient réunies. Au demeurant, il ressort de l'arrêt attaqué qu'en l'occurrence l'autorité cantonale de surveillance avait indiqué avoir "renoncé, au vu de l'écoulement du temps, à prendre des mesures pour mettre fin à une violation de la LFAIE" (arrêt entrepris, p. 8 s.). Dans ces conditions, c'est à juste titre que le Tribunal cantonal a limité son examen à la question de savoir si les travaux litigieux, compte tenu de leur impact sur l'état actuel du chalet, étaient ou non assujettis au régime d'autorisation de la LFAIE (arrêt attaqué, p. 9).

Il sied ainsi de vérifier si la solution à laquelle est parvenue l'autorité précédente sur ce point est conforme au droit.

3.2.

3.2.1. La LFAIE limite l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger dans le but de prévenir l'emprise étrangère sur le sol suisse (art. 1 LFAIE). L'acquisition est subordonnée à une autorisation de l'autorité compétente (art. 2 al. 1 LFAIE), sauf dans les cas prévus de manière exhaustive aux art. 2 al. 2 et 7 LFAIE (arrêts 2C 190/2017 du 15 septembre 2017 consid. 3.1 et 2C 10/2014 du 4 septembre 2014 consid. 3.1) où celle-ci n'est pas nécessaire. La loi prévoit par ailleurs à l'art. 12 LFAIE des situations dans lesquelles l'autorisation d'acquérir ne peut pas être octroyée. Ainsi, selon l'art. 12 let. b LFAIE, ladite autorisation est refusée en tout état de cause lorsque la surface de l'immeuble est supérieure à ce qu'exige l'affectation de celui-ci. Aux termes de l'art. 10 al. 2 OAIE, la surface nette de plancher habitable des résidences secondaires, des logements de vacances et des appartements dans des appart'hôtels ne doit pas, en règle générale, dépasser 200 m² (sur la notion de "surface nette de plancher habitable" et les critères de calcul y relatifs, voir ATF 136 II 233 consid. 4 et 5 p. 235 ss et arrêt 2C 902/2017 du 6 février 2019 consid. 2.1). Une acquisition complémentaire ne peut être effectuée que dans les limites de la surface admissible (art. 10 al. 4 OAIE).

3.2.2. La LFAIE ne soumet pas expressément au régime de l'autorisation les travaux sur un immeuble dont l'acquisition avait à l'époque été assujettie audit régime. Elle pose toutefois des limites à la surface de l'immeuble pouvant être acquis par une personne à l'étranger, en prévoyant que cette surface ne doit pas être supérieure à ce qu'exige l'affectation de l'immeuble (art. 12 let. b LFAIE). S'agissant en particulier des logements de vacances tels que le chalet des intimés, les limites en question sont précisées par l'OAIE et ont trait notamment à la surface nette de plancher habitable du logement, qui ne doit pas, en règle générale, dépasser 200 m² (cf. art. 10 al. 2 OAIE).

Selon la jurisprudence, il ne peut être dérogé à cette "règle générale" que si l'acheteur démontre, compte tenu de ses besoins et de sa situation, qu'une telle dérogation est exigée par l'affectation de l'immeuble (cf. ATF 136 II 233 consid. 4.3 in fine et 4.4 p. 237 s.; arrêt 2C 902/2017 du 6 février 2019 consid. 2.1).

Il découle de ce qui précède que, lorsqu'une personne à l'étranger demande à l'autorité compétente en matière de LFAIE l'autorisation d'acquérir un logement de vacances en Suisse, l'autorité en question examine, entre autres, la surface habitable du logement et n'octroie l'autorisation requise que si cette surface est conforme aux prescriptions légales précitées. Cela étant, lesdites dispositions resteraient lettre morte s'il était possible de procéder, après l'achat, à des travaux augmentant la surface habitable d'un immeuble soumis au régime de l'autorisation, sans demander au préalable une (nouvelle) autorisation. Dans ce cas, en effet, une personne à l'étranger pourrait acquérir un logement de vacances dont la surface habitable respecte les limites posées par la LFAIE et l'OAIE, pour ensuite procéder à d'importants travaux de transformation augmentant cette surface et disposer ainsi d'un logement dont les dimensions dépasseraient largement ces limites, ce qui n'est pas concevable. Il sied donc de retenir, à l'instar du Tribunal cantonal, que des travaux augmentant la surface nette de plancher habitable d'un logement de vacances dont l'acquisition avait été soumise au régime de l'autorisation, sont eux-mêmes assujettis audit

régime. Cette solution est du reste la seule à même de garantir le respect du but principal de la LFAIE, qui est de prévenir l'emprise étrangère sur le sol suisse (art. 1 LFAIE; cf. aussi ATF 129 II 361 consid. 2.2 p. 366; arrêts 2C 902/2017 du 6 février 2019 consid. 2.1; 2C 1041/2016 du 28 septembre 2017 consid. 3.1; 2C 190/2017 du 15 septembre 2017 consid. 3.1; 2C 637/2008 du 8 avril 2009 consid. 4.1). En revanche, contrairement à l'opinion de l'Office fédéral, il n'y a pas lieu de soumettre à la procédure d'approbation les travaux de transformation d'un logement de vacances assujetti à la LFAIE, lorsque ceux-ci conduisent à une diminution de la surface nette de plancher habitable du logement en question. Comme l'a retenu à juste titre l'autorité précédente, des travaux de cette nature n'augmentent en effet pas "l'emprise étrangère sur le sol suisse" et ne sont donc pas pertinents sous l'angle de la LFAIE.

3.2.3. En l'espèce, il ressort des faits établis dans l'arrêt entrepris que les travaux de transformation envisagés par les intimés sur leur chalet d'Ollon diminueraient de 2 m² la surface habitable actuelle dudit chalet (cf. supra let. A.c). Cette constatation de fait, que le recourant ne remet pas en question sous l'angle de l'arbitraire (cf. supra consid. 2), lie le Tribunal fédéral. Au demeurant, l'Office fédéral ne conteste pas cet élément (cf. réplique, p. 2). Dans ces conditions, conformément à ce qui vient d'être exposé, c'est à bon droit que le Tribunal cantonal a considéré que les travaux litigieux ne nécessitaient pas une approbation de la part de l'autorité compétente en matière de LFAIE. Le recourant n'avance aucun élément propre à remettre en question l'approche de l'autorité précédente à ce sujet, son recours étant fondé essentiellement sur la prétendue "illégalité" (recours, p. 8) de la situation actuelle du chalet. Comme cela a déjà été exposé (cf. supra consid. 3.1), cette question est exorbitante au présent litige, lequel porte uniquement sur la demande de constatation du non-assujettissement à la LFAIE des travaux planifiés par les intimés.

4.

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours.

Succombant dans l'exercice de ses attributions officielles sans que son intérêt patrimonial ne soit en cause, l'Office fédéral de la justice ne peut pas être condamné au paiement des frais de justice (cf. art. 66 al. 4 LTF). Ayant obtenu gain de cause avec l'aide d'un mandataire professionnel, les intimés, créanciers solidaires (art. 68 al. 4 LTF par analogie), ont droit à des dépens (art. 68 al. 1 et 2 LTF), à charge de l'Office fédéral de la justice. Il n'est pas alloué de dépens à la Municipalité d'Ollon, qui s'en est remise à justice et a agi dans l'exercice de ses attributions officielles (art. 68 al. 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Il n'est pas perçu de frais judiciaires.

3.

L'Office fédéral de la justice versera aux intimés, créanciers solidaires, une indemnité de 3'000 fr. à titre de dépens.

4.

Le présent arrêt est communiqué à l'Office fédéral de la justice, au mandataire des intimés, à la Commission foncière du canton de Vaud, section II, à la Municipalité d'Ollon, ainsi qu'au Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour de droit administratif et public.

Lausanne, le 12 avril 2019
Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Seiler

Le Greffier : Ermotti