Ière Cour administrative. Séance du 23 juin 1999. Statuant sur le recours interjeté le 22 février 1999 (**1A 99 19**) par la société **X**, à l'étranger, contre la décision rendue le 1er juillet 1998 par **la Commission cantonale pour l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger**, **(Etablissement stable / art. 2 al. 2 let. a LFAIE)**

En fait:

A. Par contrat conclu le 4 février 1998, la société étrangère X, a acquis un immeuble sis à Romont. Cet immeuble est loué, pour la plus grande partie de sa surface habitable (85%), par l'Etat de Fribourg qui y a installé certains de ses services, soit la police cantonale, le Registre foncier, le Tribunal d'arrondissement, l'Office des poursuites de la Glâne et l'inspection des forêts. Le solde de la surface (15%) est occupé par deux magasins, un bureau privé et les parties communes de l'immeuble.

B. Le 7 avril 1998, la société X a déposé le contrat de vente auprès du Registre foncier de la Glâne afin que cette autorité procède à l'inscription du nouveau propriétaire de l'immeuble. Agissant conformément au prescrit des art. 17 de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE; RS 211.412.41) et 15 al. 1 de l'ordonnance fédérale y relative (OAIE; RS 211.412.411), la Conservatrice a suspendu la procédure d'inscription en raison de doutes portant sur l'éventuel assujettissement de cette vente immobilière au régime des autorisations prévues par la loi. Elle a invité la société X à saisir la Commission cantonale pour l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (ci-après: la Commission) afin de faire constater que l'immeuble en cause avait effectivement le caractère d'établissement stable au sens de l'art. 2 al. 2 let. a LFAIE et que, partant, il n'était pas soumis au régime de l'autorisation.

C. La société X a saisi la Commission par courrier du 4 mai 1998 au terme duquel elle a conclu à ce que le caractère d'établissement stable de l'immeuble considéré soit constaté. Les 4 et 10 juin 1998, la Commission a invité la société requérante à préciser l'affectation des diverses surfaces habitables de l'immeuble et à présenter d'éventuelles observations complémentaires. Par courriers des 15 et 22 juin 1998, l'intéressée a fourni les précisions demandées et s'est référée, pour l'essentiel, à l'aide-mémoire de l'Office fédéral de la justice ("Acquisition d'immeubles par les personnes à l'étranger", version décembre 1997; ci-après: Aide-mémoire) pour justifier le

caractère d'établissement stable de son immeuble. Elle a fait valoir, notamment, que l'immeuble n'est pas et ne pourrait jamais être affecté au logement, ce qui établit son caractère purement économique et, partant, sa qualité d'établissement stable. Invoquant l'art. 8 al. 1 let. c LFAIE, la société X s'est aussi fondée sur le but d'intérêt public des activités développées par l'Etat dans le bâtiment pour justifier l'octroi d'une autorisation pour le cas où celui-ci devait être tout de même assujetti. Elle a finalement fait mention des buts visés par la LFAIE qui consistent à faciliter la vente d'immeubles commerciaux à des étrangers, immeubles qui ne trouvent que difficilement preneurs sur le marché immobilier interne.

D. Par décision du 1er juillet 1998, notifiée le 22 janvier 1999, la Commission a nié le caractère d'établissement stable de l'immeuble concerné, constaté l'assujettissement à la LFAIE de l'acquisition de cet immeuble par la société X, et a refusé à celle-ci l'autorisation d'acquérir. L'autorité a estimé que le caractère d'établissement stable d'un immeuble doit être admis lorsque s'y développe une activité économique, soit la poursuite d'un profit ou d'un rendement incitant à la reprise économique dans le pays, activité dont les résultats dépendent étroitement d'un investissement étranger. Elle a estimé, en l'occurrence, que les activités étatiques se poursuivant dans l'immeuble n'apportent aucun rendement économique dont la réalisation dépendrait d'un apport financier étranger. La Commission, après avoir constaté l'assujettissement de l'acquisition de l'immeuble par l'intéressée, a estimé qu'aucune des conditions de l'art. 8 LFAIE n'était remplie pour justifier d'accorder l'autorisation d'achat sollicitée, la société X n'étant, en particulier, pas exonérée de l'impôt fédéral direct pour son opération d'achat.

E. Agissant le 22 février 1999, la société X a contesté devant le Tribunal administratif la décision de la Commission, en concluant, sous suite de frais, à son annulation et à la constatation que l'acquisition de l'immeuble en cause n'est pas assujettie à la LFAIE. A l'appui de ses conclusions, la recourante conteste l'interprétation donnée par la Commission à la notion d'établissement stable, interprétation qu'elle estime trop stricte et à l'opposé des buts de la loi. En résumé, elle estime que le critère de l'activité économique, propre à caractériser l'établissement stable, doit être étendu aux activités de l'administration qui peuvent aussi être qualifiées d'économiques. A son avis, seuls les immeubles affectés au logement comme source de gains, au sens de l'art. 3 OAIE, sont en réalité assujettis au régime de l'autorisation.

Par courrier du 14 avril 1999, l'autorité intimée a indiqué qu'elle renonce à déposer des observations.

En droit:

1. a) Conformément à l'art. 3 de la loi fribourgeoise d'application de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LALFAIE; RSF 214.12.1), le Tribunal administratif est l'autorité cantonale de recours au sens de l'art. 15 al. 1 let. c LFAIE. Il connaît en dernière instance cantonale des recours contre les décisions prises par la Commission (art. 20 al. 1 LFAIE).

   La décision attaquée a été notifiée à la société X le 22 janvier 1999. Son recours, déposé le 22 février 1999, l'a été dans le délai et les formes prescrits (art. 20 al. 3 LFAIE et 76ss du code de procédure et de juridiction administrative; CPJA; RSF 150.1). En sa qualité d'acquéreur de l'immeuble concerné, la recourante dispose en outre manifestement d'un intérêt digne de protection à ce que la décision attaquée soit annulée ou modifiée (art. 20 al. 2 let. a LFAIE).

   Le Tribunal administratif peut donc entrer en matière sur les mérites du recours.

   b) Selon l'art. 77 CPJA, le recours devant le Tribunal administratif peut être formé (let. a) pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation et (let. b) pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents. En revanche, le grief d'inopportunité (art. 78 al. 2 CPJA) ne peut être invoqué que si l'affaire concerne le domaine des contributions publiques ou des assurances sociales (let. a), si l'affaire est susceptible d'un recours auprès d'une autorité fédérale habilitée à revoir ce grief (let. b) ou si une loi le prévoit expressément (let. c).

   En matière d'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger, aucune disposition légale n'habilite le Tribunal administratif à revoir l'opportunité des décisions fondées sur la LFAIE.

2. a) Selon l'art. 2 al. 1 LFAIE, l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger est subordonnée à une autorisation de l'autorité cantonale compétente. L'art. 2 al. 2 let. a précise toutefois que l'autorisation n'est pas nécessaire si l'immeuble sert d'établissement stable pour faire le commerce, exploiter une fabrique ou exercer en la forme commerciale quelque autre industrie ainsi que pour exercer une activité artisanale ou une profession libérale.

   b) L'obligation faite aux personnes domiciliées à l'étranger d'obtenir une autorisation pour acquérir un immeuble en Suisse a été instaurée par l'Arrêté

fédéral du 23 mars 1961 instituant le régime de l'approbation pour le transfert de biens-fonds à des personnes à l'étranger (Lex von Moos; AFAIE 1961; RO 1961, p. 209). Par ce moyen, le législateur a voulu réagir contre l'affaiblissement de l'indépendance économique du pays provoqué par l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger dans des buts purement spéculatifs. Il a ainsi entendu limiter les conséquences de la pénurie de terrain, soit notamment la hausse du prix de celui-ci qui se répercutait, par exemple, sur les loyers (cf. Circulaire du 13 juin 1960 concernant certaines mesures pour freiner l'acquisition d'immeubles par des étrangers, FF 1960 II p. 233; Message concernant l'institution du régime de l'approbation pour le transfert d'un bien-fonds à des personnes à l'étranger, FF 1960 II p. 1558s; Junod, L'acquisition d'immeubles en Suisse par des personnes domiciliées à l'étranger, in Mémoires publiés par la faculté de droit de l'université de Genève, 2ème journée juridique du 13 octobre 1962, Genève 1963).

Aux termes de l'art. 6 al. 3 let. b de l'AFAIE 1961, l'autorisation ne pouvait être refusée à une personne à l'étranger *lorsque l'immeuble qu'elle projetait d'acquérir servait entièrement ou pour une part importante à abriter un établissement stable d'une entreprise faisant le commerce, exploitant une fabrique, ou exerçant quelque autre industrie en la forme commerciale, ou encore à garantir les réserves mathématiques de la succursale suisse de sociétés d'assurances étrangères exerçant leur activité en Suisse.* En insérant les établissements stables dans les cas d'octroi de l'autorisation à l'acquisition, le législateur a voulu faire en sorte que des entreprises étrangères puissent s'installer en Suisse et y acquérir les immeubles nécessaires, à défaut de quoi les nombreuses entreprises suisses qui désiraient créer des établissements stables à l'étranger auraient été exposées à des mesures de rétorsion (cf. Bull. Stén. 1961, CE p. 56/58 et CN p. 106/108).

Cette disposition a été partiellement revue dans le cadre de la modification de l'AFAIE en 1973 (Lex Furgler; AFAIE 1973; RO 1974, p. 83). Ainsi, selon l'art. 6 al. 2 let. b AFAIE 1973, une personne à l'étranger avait un intérêt à l'octroi d'une autorisation à l'acquisition *lorsque l'immeuble en cause devait lui servir 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, sans que des locaux d'habitation soient détournés de leur affectation.*

Cette disposition a été précisée par l'ordonnance d'application de l'AFAIE 1973 du 21 décembre 1973 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (OAIE 1973; RO 1974, p. 94), modifiée en 1976 (OAIE 1976; RO 1976, p. 607), selon laquelle, l'autorisation à l'acquisition devait être accordée *lorsque l'immeuble concerné pouvait être considéré comme un établissement stable commercial permanent et nécessaire à l'exploitation d'une*

entreprise inscrite au Registre du commerce et tenue par l'acquéreur des droits d'un immeuble (art. 13 al. 1 OAIE 1973 et 1976).

Le principe été repris par l'art. 8 al. 1 let. a de la LFAIE du 16 décembre 1983 (Lex Friedrich; RO 1984, p. 1148), lequel prévoyait que l'autorisation pouvait être accordée *lorsque l'immeuble servait d'établissement stable pour faire le commerce, exploiter une fabrique ou exercer en la forme commerciale quelque autre industrie ainsi que pour exercer une activité artisanale ou une profession libérale.* Un établissement a depuis lors été qualifié de stable s'il comporte des installations d'importance, celles nécessaires, à titre d'exemple, à l'exercice d'une profession médicale (Message du 16 septembre 1981, FF 1981 III, p. 594).

Cette disposition est devenue l'actuel art. 2 al. 2 let. a LFAIE à la suite de la modification de la loi du 30 avril 1997 (Lex Koller; RO 1997, p. 2086ss), par laquelle l'acquisition d'un immeuble servant d'établissement stable a été désormais exemptée du régime de l'autorisation. Cette nouvelle modification a été adoptée pour participer au plan des mesures visant à assurer le maintien de la qualité des infrastructures publiques et pour encourager les investissements privés dans le but de vaincre la stagnation économique (cf. Message du 26 mars 1997, FF 1997 II p. 1115; ci-après: Message 1997). Constatant que la situation économique en Suisse s'était encore dégradée depuis 1995, le législateur a décidé, en assouplissant le régime de la Lex Friedrich, de faciliter les investissements étrangers propices à la création de nouvelles entreprises de production ou de services. Tout en continuant à prohiber le commerce d'immeubles ou le pur placement de capitaux (cf. Message 1997, op. cit. p. 1143), la dernière révision a néanmoins rendu possible l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger dans le but de placer des capitaux en Suisse, à la condition toutefois que ces immeubles soient loués ou affermés à des tiers pour l'exercice d'une activité économique uniquement (Message 1997, op. cit. p. 1160): ainsi, par exemple, les immeubles servant de fabrique, de dépôt et d'entrepôt, de bureau, de centre commercial, de magasin de vente, d'hôtel, de restaurant, de cabinet médical (Aide-mémoire p. 5 let. c). En revanche, l'art. 3 OAIE précise qu'un immeuble n'est pas considéré comme établissement stable lorsqu'il est affecté à la construction ou à la location, à titre professionnel, de logements. L'acquisition d'immeubles dans de tels buts est assujettie au régime de l'autorisation et est en règle générale exclue, sauf notamment dans le cas de logements faisant partie d'une exploitation hôtelière.

c) Cet examen permet de constater que les bases du régime légal n'ont jamais été fondamentalement différentes malgré les modifications successives de la loi. Il faut relever essentiellement, dès 1997, l'exemption du régime de l'autorisation en cas d'acquisition d'un immeuble servant d'établissement

stable, ainsi que la possibilité pour l'acquéreur de ne pas exercer lui-même l'activité justifiant cette destination de l'immeuble.

3. a) La notion d'établissement stable, en partie ébauchée par l'art. 2 al. 2 let. a LFAIE, doit être interprétée, selon la jurisprudence, à la lumière du droit fiscal (ATF 106 Ib 287; Perrig, L'acquisition d'immeubles en Suisse par des personnes à l'étranger, Lausanne 1990, p. 261; Mühlebach/Geissmann, Kommentar zum Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland, Brugg/Baden 1986, p. 163 § 3 ad art. 8 al. 1 let. a LFAIE). Celui-ci définit l'établissement stable comme un ensemble d'installations matérielles permanentes, qualitativement et quantitativement importantes, au service d'un acquéreur qui entend les utiliser pour faire du commerce, exploiter une fabrique ou exercer en la forme commerciale quelque autre industrie, ou encore pour exercer une activité artisanale ou une profession libérale (Perrig, loc. cit.; cf. ATF 52 I 238 = JdT 1927 I 254, ATF 79 I 218 = JdT 1954 I 190, cités in Rivier, Le droit fiscal international, Neuchâtel 1983, p. 48; Oberson, Droit fiscal suisse, 1998, p. 369 n° 30). Le caractère commercial de l'activité poursuivie au sein de l'établissement stable, qui figure d'ailleurs expressément dans toutes les versions successives des dispositions légales rappelées ci-dessus, doit ainsi être considéré comme prédominant.

b) Il y a activité commerciale lorsque l'on se trouve en présence d'une activité économique à but de lucre, c'est-à-dire de gain (Revue de droit administratif et de droit fiscal, RDAF, 1959 p. 142). Il s'agit de toute activité telle que le commerce, la fabrication ou autre industrie exercée en la forme commerciale (cf. art. 934 du code des obligations: CO; RS 220; aussi FF 1972 II p. 1255 in initio). Par conséquent, la notion d'activité commerciale recouvre autant les activités de commerce que les activités industrielles et les activités de service. Dans les activités de commerce, sont comprises toutes les activités qui ont pour but l'achat de biens en vue de revente avec profit. Parmi les activités industrielles se classent les industries extractives, les industries de transformation ou de manutention. Les activités de service regroupent les activités qui ont pour but la fourniture de logement, de nourriture, de soins corporels ou de distractions, ou encore des activités telles que la commission, le courtage, l'exploitation d'agences et de bureau d'affaires, les activités bancaires et d'assurance, le leasing à but professionnel (Leu, Les revenus fiscalement privilégiés des holdings et autres sociétés de base, Genève 1968, p. 70s). Dans un sens plus large, on peut retenir qu'une exploitation gérée en la forme commerciale suppose l'exercice, à titre indépendant et professionnel, soit d'une activité commerciale proprement dite (achat, vente, fabrication de marchandises), soit d'une autre activité exercée à l'aide de certaines méthodes commerciales (engagement d'un

capital et tenue d'une comptabilité), toutes ayant pour but la réalisation d'un profit (ATF 91 I 287). Il convient toutefois de rappeler ici que l'art. 3 OAIE a expressément exclu la construction et la location de logements, à titre professionnel, des activités permettant de donner à un immeuble la qualification d'établissement stable.

4. a) Dans le cas d'espèce, il y a lieu de constater que l'immeuble convoité par la recourante abrite les services de l'Etat de Fribourg pour la majeure partie de sa surface disponible (85%), le solde de cette surface (15%) étant occupé par deux magasins, un bureau privé et les parties communes. En outre, la recourante avait précisé à la Commission que, compte tenu de la structure du bâtiment, celui-ci ne peut pas être transformé en logements. Enfin, elle n'a jamais allégué un changement imminent de locataire, en particulier la fin prochaine des contrats de bail passés avec l'Etat.

Il faut aussi relever que la surface louée à l'Etat est répartie entre les services de la gendarmerie cantonale, du Tribunal d'arrondissement, de l'Office des poursuites, du Registre foncier de la Glâne et de l'inspection des forêts. Manifestement, aucune des activités de ces divers services ne sont de nature commerciale, ou organisées en la forme commerciale, de manière à réaliser un profit. En effet, les revenus de ceux-ci ne peuvent qu'être constitués d'émoluments administratifs ou judiciaires, soit de la contrepartie financière due par l'administré qui recourt à un service public (Knapp, Précis de droit administratif, 4ème éd., Bâle 1991, p. 574 n° 2777 et la jurisprudence citée). La perception par l'Etat de ces émoluments est soumise au principe de la couverture des frais en vertu du principe de la proportionnalité (cf. aussi Knapp, op. cit. p. 582 n° 2823ss; RFJ 1996 p. 420ss et les références citées). Cela signifie que les ressources totales provenant des émoluments ou des charges de préférence ne doivent pas dépasser les charges totales, frais généraux compris, du service concerné. Il découle dès lors du principe de la couverture des frais que l'Etat ne peut en aucun cas réaliser de profit en procédant à la perception d'émoluments en contrepartie des services qu'il rend. Dans de telles conditions, il est évident que l'activité étatique poursuivie dans l'immeuble concerné ne peut pas être considérée comme une activité commerciale. Au demeurant, l'Etat est lié, dans l'organisation desdits services, par un cadre légal qui fixe ses attributions de puissance publique et ses devoirs, de sorte que l'on on ne peut pas, manifestement, qualifier ses prestations de commerciales pour ce motif également (cf. aussi Knapp, op. cit., p. 3).

Dès lors que l'immeuble en cause doit servir pour l'essentiel à abriter un établissement stable afin que son acquisition soit exemptée du régime de l'autorisation prévu par la LFAIE (cf. ATF 106 Ib 287, consid. 4b; Perrig, op. cit., p. 295s et la jurisprudence citée), il s'impose de constater

qu'actuellement aucune activité commerciale, ou de cette nature, ne s'y exerce de manière prépondérante. Partant, c'est à juste titre que l'autorité intimée a estimé que son acquisition est soumise à autorisation.

b) La démonstration de le recourante, tendant à établir que l'Etat exerce tout de même une activité commerciale en réalisant des profits lors de la perception d'émoluments par le Registre foncier, est dénué de pertinence. Dans son arrêt du 13 décembre 1996 (cf. RFJ 1996, p. 420), auquel la recourante s'est référée à tort, la Cour fiscale du Tribunal administratif a précisément jugé que ces profits avaient été perçus indûment par l'Etat en violation du principe de la couverture des frais.

c) La recourante a encore tenté de tirer argument du fait que les activités développées par l'Etat dans l'immeuble concerné ont un caractère économique. Il est vrai que l'Etat constitue un élément actif de la vie économique du pays, en réglementant notamment le cadre juridique des échanges, comme aussi en offrant des emplois. Dans ce sens, il n'est pas exclu que les activités déployées par les services étatiques logés dans l'immeuble puissent avoir des incidences économiques (à ce titre: cf. Deiss, Economie politique et politique économique de la Suisse, 5ème éd., Fribourg 1988, p. 11). L'on ne saurait pour autant déduire de ce fait qu'il s'agit d'activités commerciales au sens où l'entend la loi, à savoir axées sur la recherche de gains, et qui, elles seules, déterminent la notion d'établissement stable selon la LFAIE.

5. a) Les autres griefs formulés par la recourante contre la décision de la Commission ne permettent pas de modifier l'appréciation du cas d'espèce.

En particulier, il n'est pas possible de suivre la recourante lorsqu'elle affirme qu'un immeuble peut être acquis par une personne à l'étranger comme pur placement de capitaux, comme c'est le cas en l'espèce du bâtiment affecté à des prestations de service, pour autant que cet immeuble ne soit pas susceptible de se prêter à une activité commerciale liée à la construction ou au marché du logement, placement alors prohibé par l'art. 3 OAIE. Une telle interprétation est en contradiction avec la volonté manifeste, exprimée lors de la dernière révision de la loi, d'empêcher les purs placements de capitaux dans le commerce et la location d'immeubles (cf. Message 1997, op. cit., p. 1143), à moins que ceux-ci ne servent à l'exercice d'une activité économique favorisée par l'apport de fonds étrangers (Aide-mémoire, p. 5 let. c). Le principal but poursuivi par la modification de 1997, en effet, a été de dynamiser la reprise de l'économie en incitant la venue de capitaux étrangers dans les entreprises de profit du pays (cf. Message 1997, op. cit., p. 1141). Tel n'est à l'évidence pas le cas d'un immeuble loué, de façon

prépondérante, aux services de l'Etat, qui ne dépendent pas d'un apport financier étranger, et dont le rendement ainsi assuré ne profite qu'à la recourante. Elle n'a d'ailleurs jamais invoqué d'élément pouvant démontrer que son projet d'acquisition poursuivrait d'autres buts qu'un pur placement de capitaux et serait motivé par une volonté de création ou de reprise d'une entreprise à caractère commercial.

b) La recourante fait aussi remarquer que la notion d'établissement stable n'est pas nécessairement liée à l'exercice d'une activité tendant à la réalisation de profits. A ce titre, elle se réfère à l'Aide-mémoire selon lequel un immeuble servant uniquement de dépôt peut être considéré comme un établissement stable au sens de la LFAIE (Aide-mémoire, loc. cit.). Elle en déduit que cette notion ne peut être interprétée avec des critères de rentabilité mais en fonction seulement de l'affectation des locaux: soit il s'agit de logements exclus de cette notion par la loi, soit l'on est en présence de locaux affectés à d'autres buts auquel cas ceux-ci justifient la qualification d'établissement stable de l'immeuble.

Seul un immeuble utilisé comme dépôt ou comme entrepôt et participant de manière incontestable - mais indirecte - à la réalisation du gain d'une entreprise peut être compris dans la notion d'établissement stable, même s'il ne génère par lui-même aucun profit. Il convient, à cet égard, de reprendre la jurisprudence rendue en matière fiscale et applicable à l'interprétation de cette notion de la LFAIE (ATF 106 Ib 287): les dépôts de marchandises constituent des établissements stables pour autant que, par leur intermédiaire, l'entreprise présente ou livre des marchandises à sa clientèle (ATF 61 I 180). Il est sans importance que l'installation ne contribue pas directement aux gains de l'entreprise et soit seulement une source de dépenses (ATF 37 I 491 cité in Perrig, op. cit., p. 263s). En l'occurrence, il n'est manifestement pas possible de comparer la situation de l'immeuble concerné à celle d'un dépôt au sens relevé, puisque les locaux loués aux services de l'Etat ne participent à aucune activité de profit.

c) Au vu de l'ensemble des constatations qui précèdent, force est d'admettre avec l'autorité intimée que l'immeuble, objet du contrat de vente passé avec la recourante le 4 février 1998, ne peut être qualifié d'établissement stable au sens de l'art. 2 al. 2 let. a LFAIE. Partant, et à défaut de remplir d'autres conditions prévues par l'art. 2 al. 2 LFAIE, son acquisition est subordonnée à autorisation conformément à l'art. 2 al. 1 LFAIE.

La recourante n'a pas conclu à l'octroi d'une telle autorisation, à juste titre. Les considérants du présent jugement démontrent qu'aucune des conditions d'octroi prévues par les art. 8 et suivants LFAIE ne sont réalisées en

l'espèce. En particulier, la recourante ne peut pas se prévaloir de l'art. 8 al. 1 let. c LFAIE (immeuble affecté à des buts d'intérêts publics), puisqu'elle n'est pas exonérée de l'impôt fédéral direct pour l'immeuble en cause. Bien plus, il est manifeste que l'immeuble sert avant tout à un placement de capitaux que la loi n'autorise pas, ce qui constitue un motif impératif de refus au sens de l'art. 12 let. a LFAIE.

6. Compte tenu de tous ces motifs, la décision du 1er juillet 1998 de la Commission doit être confirmée et le recours de X rejeté.

Par ces motifs,
la Ière Cour administrative
d é c i d e :

1. Le recours de la société X est rejeté.