

Tribunal fédéral – 1C_300/2025

I^{re} Cour de droit public

Arrêt du 18 décembre 2025

Bundesgericht – 1C_300/2025

I. öffentliche Abteilung

Urteile vom 18. Dezember 2025

Propriété / possession

Eigentum / Besitz

Garantie de la propriété et
collectivités publique ;
expropriation et droit de
préemption légal des
collectivités

*Eigentumsgarantie und
Gemeinwesen ; Enteignung
und gesetzliches
Vorkaufsrecht der
Gemeinwesen*

art. 26 Cst.

Art. 26 BV



Garantie de la propriété et collectivités publiques (art. 26 Cst.) – La garantie de la propriété est, dans sa fonction individuelle, une liberté destinée à la protection des droits patrimoniaux des particuliers contre l'État. La collectivité, en tant que détentrice de la puissance publique, ne saurait en être titulaire lorsqu'elle n'agit pas elle-même comme propriétaire, mais au contraire comme l'auteur d'une restriction au droit de propriété (consid. 2.1).

Expropriation et droit de préemption légal des collectivités – Une pleine indemnité est due en cas d'expropriation ou de restriction de la propriété qui équivaut à une expropriation. Dans le cas du droit de préemption, l'indemnité due par l'État correspond en général – sauf exception prévue par la loi – au prix que l'acheteur évincé est prêt à payer et l'atteinte portée au droit de propriété est alors considérée comme de moindre gravité qu'en cas d'expropriation (consid. 2.3).

Eigentumsgarantie und Gemeinwesen (Art. 26 BV) – Die Eigentumsgarantie ist in ihrer individuellen Funktion ein Freiheitsrecht zum Schutz der Vermögensrechte der Privaten gegenüber dem Staat. Das Gemeinwesen kann als Träger hoheitlicher Gewalt nicht Grundrechtsträger sein, wenn es nicht selbst als Eigentümer handelt, sondern im Gegenteil als Urheber einer Eigentumsbeschränkung (E. 2.1).

Enteignung und gesetzliches Vorkaufsrecht der Gemeinwesen – Bei einer Enteignung oder einer enteignungsgleichen Eigentumsbeschränkung ist eine volle Entschädigung geschuldet. Beim Vorkaufsrecht entspricht die vom Staat geschuldete Entschädigung in der Regel – vorbehaltlich gesetzlicher Ausnahmen – dem Preis, den der verdrängte Käufer zu zahlen bereit ist, und der Eingriff in das Eigentumsrecht wird als weniger schwerwiegend als bei einer Enteignung betrachtet (E. 2.3).

Composition

MM. les Juges fédéraux Haag, Président,

Müller et Merz.

Greffier : M. Kurz.

Participants à la procédure

Municipalité d'Avenches,

rue Centrale 33, 1580 Avenches,

représentée par Me Benoît Bovay, avocat,
recourante,

contre

A. SA,
représentée par Me Yves Nicole, avocat,
intimée,

B. S.A.,
représentée par Me Pierre Bugnon, avocat,

Objet
Droit de préemption communal,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour de droit administratif et public,
du 30 avril 2025 (AC.2024.0309).

Faits :

A.

A. SA est propriétaire depuis 2012 des parcelles nos 10 et 2543 de la commune d'Avenches. D'une surface de 20'358 m² et 21'310 m², ces biens-fonds sont colloqués en zone industrielle B par le plan général d'affectation (plan des zones) de la commune d'Avenches du 15 octobre 1986. Selon le règlement communal sur le plan d'extension et la police des constructions (RPE), cette zone est réservée aux établissements industriels. Le long de la limite ouest de la parcelle n° 10 se trouve le tracé de l'ancien mur d'enceinte de la ville romaine d'Aventicum qui fait l'objet de la parcelle n° 9 appartenant à la commune, soit un tronçon rectiligne d'une largeur de 3 m. Selon l'arrêté de classement concernant la protection du site de la ville romaine du 4 décembre 1987, le périmètre de protection s'étend à 15 m de part et d'autre du tracé de l'enceinte.

Le 17 octobre 2013, A. SA a vendu à la société B. SA les parcelles nos 10 et 2543 pour un prix fixe de 160 fr./m² plus un supplément en fonction de l'indice d'utilisation du sol (IUS) défini par le futur plan partiel d'affectation (PPA; entre 150 et 180 fr./m² pour un indice fixé entre 0,6 et 0,9). Il prévoit également un droit de réméré en faveur de la venderesse au prix de 165 fr./m² en cas de non-obtention du permis de construire dans les deux ans, ou en cas d'IUS inférieur à 0,6. Par convention du 5 juillet 2017, le droit de réméré a été limité à la parcelle n° 10, le délai d'obtention du permis de construire étant fixé au 31 juillet 2022.

A. SA a exercé son droit de réméré sur la parcelle n° 10 pour le prix de 165 fr./m², soit 3'359'070 fr. au total. Les inscription et radiation correspondantes ont été requises par acte notarié du 27 octobre 2022.

B.

Le 26 août 2024, après avoir entendu les représentants de A. SA, la Municipalité d'Avenches a requis du Conseil communal l'exercice du droit de préemption sur la parcelle n° 10 pour un prix de 3'400'000 fr., en se fondant sur la loi cantonale sur la protection du patrimoine culturel immobilier (LPrPCI; BLV 451.16). La parcelle, proche des transports publics, faisait partie des lieux pressentis pour l'implantation du nouveau musée romain d'Avenches. Elle était comprise dans la zone réservée instituée en février 2023. Le Conseil communal s'est prononcé favorablement le 12 septembre 2024 et la Municipalité a adressé le 26 septembre suivant sa décision d'exercer son droit de préemption, aux conditions fixées dans l'acte notarié.

C.

Par arrêt du 30 avril 2025, la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal vaudois (CDAP) a admis le recours formé par A. SA et a annulé la décision du 26 septembre 2024. Laissant indécise la question de savoir si l'exercice d'un droit de réméré pouvait donner lieu à préemption, la CDAP a

considéré que le prix convenu pour la vente comprenait (pour l'ensemble des parcelles) non seulement le prix fixe de 160 fr./m², mais également un supplément compris entre 150 et 180 fr./m² en fonction de l'IUS fixé dans le PPA. Le prix fixé pour l'exercice du droit de réméré permettait de désintéresser l'acheteur, mais ne comprenait pas cette seconde partie du prix initialement fixé. Le montant proposé par la municipalité ne correspondait donc pas à la pleine indemnité exigée par l'art. 26 al. 2 Cst.

D.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, la Municipalité d'Avenches demande au Tribunal fédéral de réformer l'arrêt de la CDAP en ce sens que la décision du 26 septembre 2024 est confirmée. Subsidiairement, elle conclut à l'annulation de l'arrêt attaqué. Elle demande l'effet suspensif, qui a été accordé par ordonnance du 19 juin 2025.

La CDAP se réfère aux considérants de son arrêt. B. SA et A. SA concluent au rejet du recours dans la mesure de sa recevabilité. La recourante, puis B. SA ont ensuite persisté dans leurs conclusions.

Considérant en droit :

1.

Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis ([ATF 151 I 294](#) consid. 1.1).

1.1. Dirigé contre une décision prise en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let. d LTF) dans une cause de droit public (art. 82 let. a LTF), le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF, aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF n'étant réalisée.

1.2. Selon l'art. 89 al. 1 LTF, dont se prévaut la commune recourante (en invoquant l'arrêt 1C_56/2024 du 17 janvier 2025), a qualité pour former un recours en matière de droit public quiconque a pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou a été privé de la possibilité de le faire, est particulièrement atteint par la décision ou l'acte normatif attaqué et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification. Par ailleurs, aux termes de l'art. 89 al. 2 let. c LTF, les communes et les autres collectivités publiques ont qualité pour recourir lorsqu'elles invoquent la violation de garanties qui leur sont reconnues par la constitution cantonale ou la Constitution fédérale.

Selon la jurisprudence, une collectivité publique peut recourir notamment lorsqu'elle est touchée dans ses prérogatives de puissance publique et dispose d'un intérêt public propre digne de protection à l'annulation ou à la modification de l'acte attaqué (cf. [ATF 141 II 161](#) consid. 2.1; [140 I 90](#) consid. 1.2.2 et les références citées). La collectivité publique doit alors être touchée de manière qualifiée dans des intérêts publics importants (cf. [ATF 141 II 161](#) consid. 2.3; [140 I 90](#) consid. 1.2.2 et 1.2.4; arrêt 1C_180/2018 du 10 octobre 2018 consid. 1.2.1 in SJ 2019 I 166). Tel est le cas lorsque l'acte attaqué concerne des intérêts publics essentiels dans un domaine qui relève de sa compétence propre ([ATF 137 IV 269](#) consid. 1.4).

La LPrPCI a pour but la protection du patrimoine culturel immobilier et permet, dans ce cadre, aux communes d'exercer leur droit de préemption. Ces objectifs répondent à un intérêt public important et l'autorité communale est ainsi fortement touchée par une décision refusant, comme en l'espèce, l'exercice de son droit de préemption légal institué en sa faveur. La Commune d'Avenches, qui a participé à la procédure devant l'instance précédente, bénéficie ainsi de la qualité pour recourir.

1.3. Les autres conditions de recevabilité étant au surplus réunies, il convient d'entrer en matière.

2.

Se plaignant d'une violation de l'art. 26 Cst., la commune recourante considère que l'exercice du droit de préemption ne porte pas une atteinte aussi grave au droit de propriété qu'une expropriation, dès

lors que le vendeur a déjà l'intention de se défaire de son bien et reçoit de la collectivité le prix fixé. Une indemnité pleine et entière ne serait dès lors pas nécessaire. En l'occurrence, en fixant un prix en-dessous du marché, l'acheteuse aurait pris un risque économique qu'elle devrait assumer; le prix d'exercice du droit de réméré devrait ainsi correspondre au montant de l'indemnité fixée dans le contrat, ce d'autant que le droit de préemption existait déjà en 2017. Le parallèle avec la réglementation genevoise sur l'expropriation serait sans pertinence puisque celle-ci permet à l'État d'acquérir un bien à une valeur inférieure à celle du marché. En l'occurrence, la décision du 26 septembre 2024 se calque sur le prix fixé entre les parties.

2.1. C'est en vain que la commune recourante entend se prévaloir de l'art. 26 Cst. dans le cas particulier. La garantie de la propriété est en effet, dans sa fonction individuelle, une liberté destinée à la protection contre l'État des droits patrimoniaux des particuliers. La collectivité, en tant que détentrice de la puissance publique, ne saurait en être titulaire dans la mesure où elle n'agit pas elle-même comme propriétaire, mais au contraire comme l'auteur d'une restriction au droit de propriété (cf. [ATF 127 II 32](#) consid. 2d; JACQUES DUBEY, Commentaire romand Cst., 2021, n° 38 ss ad art. 26 Cst.; BERNHARD WALDMANN, Basler Kommentar, Bundesverfassung, 2e éd. 2025, n° 30 ad art. 26 Cst.; VALLENDER/HETTICH, St. Galler Kommentar, 4e éd. 2023, n° 23 ad art. 26 Cst.; MALINVERNI/HOTTELIER/HERTIG RANDALL/FLÜCKIGER, Droit constitutionnel suisse, vol. II, 4e éd. 2021, n° 902; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 4e éd. 2008, p. 1019).

Le grief apparaît ainsi irrecevable et la recourante ne saurait se plaindre que d'une violation du droit cantonal, question que le Tribunal fédéral examine sous l'angle restreint de l'arbitraire ([ATF 147 I 433](#) consid. 4.2; [146 II 367](#) consid. 3.1.5).

2.2. Une décision est arbitraire lorsqu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté, ou lorsqu'elle contredit d'une manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité. Le Tribunal fédéral n'a pas à déterminer quelle est l'interprétation correcte que l'autorité cantonale aurait dû donner des dispositions applicables; il doit uniquement examiner si l'interprétation qui a été faite est défendable. Par conséquent, si celle-ci ne se révèle pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation cantonale en cause, elle sera confirmée, même si une autre solution paraît également concevable, voire préférable. De plus, il ne suffit pas que les motifs de la décision attaquée soient insoutenables, encore faut-il que cette dernière soit arbitraire dans son résultat ([ATF 148 II 465](#) consid. 8.1; [148 I 145](#) consid. 6.1; [144 I 170](#) consid. 7.3).

2.3. Selon l'art. 38 al. 1 LPrPCI, la commune dans laquelle se situe l'objet classé a un droit de préemption légal sur celui-ci. Les articles 681 à 682 du Code civil sont applicables. Cette disposition fait partie de la section II (inscription à l'inventaire) du chapitre IV de la loi (identification et mesures de protection). Entrée en vigueur le 1er juin 2022, elle permet désormais à la commune d'exercer le droit de préemption alors que celui-ci était précédemment réservé au canton. En revanche, selon l'art. 17 LPrPCI, seul le canton peut procéder à une acquisition par voie d'expropriation.

En vertu de l'art. 26 al. 2 Cst., une pleine indemnité est due en cas d'expropriation ou de restriction de la propriété qui équivaut à une expropriation. Dans le cas du droit de préemption, l'indemnité due par l'État correspond en général - sauf exception prévue par la loi - au prix que l'acheteur évincé est prêt à payer et l'atteinte portée au droit de propriété est alors considérée comme de moindre gravité qu'en cas d'expropriation (THIERRY TANQUEREL, Le droit de préemption légal des collectivités publiques, in Tanquerel/Bellanger [éd.], La maîtrise publique du sol: expropriation formelle et matérielle, préemption, contrôle du prix, Genève 2009 pp 153-154).

2.4. En l'occurrence, les parties au contrat de vente ont convenu d'un prix composé d'un montant fixe (160 fr./m²), et d'un complément variable, en fonction de l'IUS arrêté dans le PPA, (soit entre 150 et 180 fr./m²). Le prix total se situait donc entre 310 et 340 fr./m². Il n'est pas contesté qu'un tel montant correspond au prix du marché pour une parcelle colloquée en zone industrielle. Le droit de réméré pouvait être exercé, au prix de 165 fr./m², au cas où l'acquéreuse n'obtenait pas de permis de

construire dans un certain délai, dès lors qu'il avait pour but de replacer les parties dans la situation qui aurait été la leur si la vente n'avait pas été conclue. Il apparaît ainsi clairement que le prix fixé pour l'exercice du droit de préemption communal (soit 165 fr./m²) ne correspond nullement au prix de vente convenu, mais à environ la moitié de celui-ci.

C'est par conséquent sans aucun arbitraire que la cour cantonale a considéré qu'il n'était pas admissible que la collectivité puisse ainsi procéder à une acquisition à un prix nettement inférieur au prix convenu.

3.

Le recours doit dès lors être rejeté, dans la mesure où il est recevable, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les questions laissées indécises par l'arrêt cantonal (préemption lors de l'exercice d'un droit de réméré, respect du délai, extension de la protection à une parcelle voisine). La commune recourante agissant dans le cadre de ses attributions officielles, il est statué sans frais (art. 66 al. 4 LTF). Celle-ci versera cependant des dépens aux sociétés intimées qui obtiennent gain de cause avec l'assistance de mandataires professionnels (art. 68 al. 1 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.

2.

Les indemnités de dépens suivantes sont mises à la charge de la commune d'Avenches:

- 3'000 fr. en faveur de A. SA;
- 3'000 fr. en faveur de B. SA.

3.

Le présent arrêt est communiqué aux mandataires des parties et au Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour de droit administratif et public.

Lausanne, le 18 décembre 2025

Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Haag

Le Greffier : Kurz