

Tribunal fédéral – 1C_515/2024

I^{re} Cour de droit public

Arrêt du 30 avril 2025

Bundesgericht – 1C_515/2024

I. öffentlichrechtliche Abteilung

Urteil vom 30. April 2025

Propriété/possession

Eigentum/Besitz

Droit de préemption légal

Gesetzliches Vorkaufsrecht

Art 26 Cst.

Art. 26 BV



Droit de préemption légal – L'exercice par une collectivité d'un droit de préemption légal sur un immeuble constitue une restriction grave du droit de propriété garanti par l'art. 26 al. 1 Cst. (consid. 3.3). Un droit de préemption peut avoir pour objet une part de copropriété. Un garage se trouvant sur une autre parcelle que l'immeuble principal objet du droit de préemption peut dans les faits être considéré comme dépendant de l'immeuble lorsqu'il constitue un équipement nécessaire de ce dernier en vertu des normes en matière de stationnement. Il peut donc être acquis par la collectivité par le biais du droit de préemption légal (consid. 3.4).

Gesetzliches Vorkaufsrecht – Die Ausübung eines gesetzlichen Vorkaufsrechts an einer Liegenschaft durch eine Körperschaft stellt eine schwerwiegende Einschränkung des Eigentumsrechts gemäss Art. 26 Abs. 1 BV dar (E. 3.3). Ein Vorkaufsrecht kann einen Miteigentumsanteil zum Gegenstand haben. Eine Garage, die sich auf einem anderen Grundstück als dem Hauptgebäude befindet, das Gegenstand des Vorkaufsrechts ist, kann tatsächlich als zu diesem Gebäude gehörig angesehen werden, wenn sie nach den Parkplatzvorschriften eine notwendige Einrichtung desselben darstellt. Sie kann daher von der Körperschaft mittels des gesetzlichen Vorkaufsrechts erworben werden (E. 3.4).

Composition

MM. les Juges fédéraux Haag, Président,

Chaix et Müller.

Greffier : M. Kurz.

Participants à la procédure

A. SA,

représentée par Me Denis Bettems, avocat,

recourante,

contre

Municipalité de Vevey,

Hôtel de Ville, rue du Lac 2, 1800 Vevey,

représentée par Me Thibault Blanchard, avocat,

B. SA,

Objet

droit de préemption communal,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour de droit administratif et public, du 24 juillet 2024 (AC.2023.0344).

Faits :

A.

Le 20 juillet 2023, B. SA a vendu à A. SA la parcelle n° 648 de la commune de Vevey, à l'avenue de Rolliez 7, 9, et 11. D'une surface de 2'359 m², celle-ci supporte trois bâtiments locatifs de 34 logements. La vente portait également sur une part de copropriété n° 649-1, représentant les 14/30èmes de la parcelle n° 649 et comportant les places de stationnement de l'un des bâtiments situés sur la parcelle n° 648. Le prix de vente total était arrêté à 12'800'000 fr.

Le 4 août 2023, le Service de l'urbanisme et de la mobilité de la commune de Vevey a annoncé à la venderesse que la Municipalité de Vevey envisageait d'exercer son droit de préemption fondé sur la loi vaudoise du 10 mai 2016 sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL; BLV 840.15). Après convocation des parties, la municipalité a, par décision du 1er septembre 2023, déclaré exercer son droit de préemption sur la parcelle n° 648 et sur la part de copropriété n° 649-1, afin de créer des logements d'utilité publique (LUP). Le droit de préemption était exercé au prix et aux conditions fixés par l'acte de vente; l'acheteur évincé pourrait revendiquer une juste indemnité s'il avait engagé des frais dans la conception d'un projet immobilier rendu caduc par l'exercice du droit de préemption.

B.

Par arrêt du 24 juillet 2014, la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal vaudois (CDAP) a rejeté le recours formé par A. SA, dans la mesure où il avait conservé un objet (la vente privée avait déjà été instrumentée, de sorte que la conclusion y relative était sans objet), et a confirmé la décision du 1er septembre 2023. Celle-ci était suffisamment - bien que sommairement - motivée. Précédemment subventionnés, les appartements actuels, en loyers libres, respectaient les limites de surfaces et de prix des logements à loyers abordables. Il ne s'agissait toutefois pas de LUP et les loyers étaient susceptibles d'évoluer. La part de copropriété n° 649-1 (parking) était dans les faits dépendante du n° 648 et pouvait donc être préemptée simultanément, dans le but de fournir des places de parking aux habitants des logements. La commission de 2% due par l'acquéreuse ne faisait pas partie des conditions de l'acte de vente et la commune n'avait pas de décision à rendre sur ce point.

C.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, A. SA demande au Tribunal fédéral de réformer l'arrêt cantonal en ce sens qu'il est constaté que la Municipalité de Vevey n'est pas habilitée à exercer son droit de préemption; subsidiairement, elle conclut à l'annulation de l'arrêt cantonal et au renvoi de la cause à la CDAP pour nouvelle décision sur le fond. Elle demande l'effet suspensif, qui a été accordé par ordonnance du 14 novembre 2024.

La cour cantonale se réfère à son arrêt. La commune de Vevey conclut au rejet du recours dans la mesure où il est recevable. B. SA ne s'est pas déterminée. Les parties ont ensuite persisté dans leurs conclusions.

Considérant en droit :

1.

Dirigé contre une décision finale (art. 90 LTF) prise en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let. d LTF) dans le domaine du 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. La recourante a pris part à la procédure de recours devant la cour cantonale. Elle est particulièrement touchée par l'arrêt attaqué qui permet à la commune d'exercer son droit de préemption légal sur des immeubles pour lesquels elle s'était portée acquéreuse. Même si ses objections portent exclusivement sur le droit de préemption exercé sur le lot n° 649-1, elle peut, contrairement à ce que soutient la commune de Vevey, se prévaloir d'un intérêt digne de protection à ce que cette décision soit annulée. Elle a donc qualité pour agir au sens de l'art. 89 al. 1 LTF. Les

autres conditions de recevabilité du recours en matière de droit public sont réunies, si bien qu'il y a lieu d'entrer en matière.

2.

La recourante soulève en premier lieu divers griefs en relation avec l'établissement des faits. Elle rappelle les éléments résultant de l'état de fait de l'arrêt attaqué (ce qui ne constitue pas un grief), puis les éléments qui sont retenus dans la partie en droit de cet arrêt et devraient selon elle également figurer dans la partie en fait (soit le contenu du rapport de la municipalité à la Commission des opérations immobilières, le contenu du procès-verbal d'une séance municipale du 28 août 2023, les intentions de la municipalité quant au maintien du parking actuel et l'affirmation que la part de copropriété 649-1 ne figure pas au Registre foncier comme dépendant du n° 648). La recourante considère que l'état de fait de l'arrêt attaqué devrait être formellement complété dans ce sens.

2.1. Le Tribunal fédéral se fonde sur les faits établis par l'autorité précédente (cf. art. 105 al. 1 LTF), sous réserve des situations visées à l'art. 105 al. 2 LTF. Selon l'art. 97 al. 1 LTF, le recours ne peut critiquer les constatations de fait que si les faits ont été établis de façon manifestement inexacte - c'est-à-dire de manière arbitraire au sens de l'art. 9 Cst. - ou en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause (cf. **ATF 148 I 160** consid. 3; **142 I 135** consid. 1.6). Il y a arbitraire (art. 9 Cst.) dans l'établissement des faits ou l'appréciation des preuves si le juge n'a manifestement pas compris le sens et la portée d'un moyen de preuve, s'il a omis, sans raison sérieuse, de tenir compte d'un moyen important propre à modifier la décision attaquée ou encore si, sur la base des éléments recueillis, il a fait des déductions insoutenables (**ATF 148 I 127** consid. 4.3; **147 V 35** consid. 4.2; **143 IV 241** consid. 2.3.1).

2.2. La recourante ne prétend pas que certains faits auraient été retenus à tort, ou que d'autres auraient été indûment omis; elle soutient uniquement que certains éléments retenus dans la partie en droit de l'arrêt attaqué ne figureraient pas dans la partie en fait. Elle n'expose pas en quoi ce procédé violerait une règle de droit particulière, dans la mesure où les faits retenus sont clairement reconnaissables et ne procèdent pas d'une appréciation des preuves entachée d'arbitraire. Dès lors qu'il ne tend pas à une rectification de l'état de fait, le grief doit être rejeté dans la mesure où il est recevable.

3.

Invoquant la garantie de la propriété, la recourante soutient que le droit de préemption ne reposerait pas sur une base légale suffisante dans la mesure où il porte sur la part de copropriété afférente au parking, situé en zone d'utilité publique et destinée à un complexe scolaire ou à une autre construction d'intérêt public. Il ne s'agirait donc pas de construire des LUP, mais de contribuer au confort des locataires des logements sur la parcelle n° 648, ce qui serait un but étranger à la LPPPL. Même sans être préempté, le parking resterait à disposition des locataires concernés. En outre, la parcelle n° 648 est très bien desservie par les transports publics, et la population visée n'aurait généralement pas les moyens d'acquérir une voiture. La mesure serait en outre disproportionnée et ne répondrait pas à un intérêt public suffisant.

D'un point de vue formel, la recourante invoque l'art. 112 LTF et reproche à la CDAP de ne pas avoir tenu compte des motifs initialement invoqués par les autorités communales à l'appui de l'acquisition litigieuse, soit de simplifier les négociations avec une autre propriétaire et de permettre l'implantation de nouveaux équipements publics. Cette question formelle doit être examinée en premier lieu.

3.1. Le droit d'être entendu, garanti par l'art. 29 al. 2 Cst., implique pour l'autorité l'obligation de motiver sa décision, afin que le destinataire puisse la comprendre, l'attaquer utilement s'il y a lieu et afin que l'autorité de recours puisse exercer son contrôle. Le juge doit ainsi mentionner, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidé et sur lesquels il a fondé sa décision (**ATF 146 II 335** consid. 5.1; **143 III 65** consid. 5.2; **139 IV 179** consid. 2.2). Dans le même sens, l'art. 112 al. 1 let. b LTF, prévoit

que les décisions qui peuvent faire l'objet d'un recours devant le Tribunal fédéral doivent contenir les motifs déterminants de fait et de droit. Il doit ressortir clairement de la décision quel est l'état de fait retenu sur lequel elle se fonde et quel est le raisonnement juridique qui a été suivi, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause (**ATF 147 V 65** consid. 3.2; **143 IV 40** consid. 3.4.3).

3.2. La cour cantonale a dûment rappelé - aux consid. 7b) aa) et 7b) cc) de l'arrêt attaqué - les motifs exposés dans le rapport de la municipalité à la Commission des opérations immobilières de la commune: la parcelle n° 649 se trouvait en zone d'utilité publique permettant la construction d'un complexe scolaire ou de toute autre construction d'utilité publique de deux niveaux au maximum; elle jouait un rôle important dans le futur développement du site de Subriez et son acquisition permettrait sans doute de simplifier les négociations avec l'autre propriétaire, stratégique pour l'implantation d'infrastructures publiques selon le nouveau plan directeur communal. La CDAP relève en premier lieu qu'il n'est pas exclu qu'un droit de préemption porte sur une part de copropriété, pour autant que cette acquisition puisse être rattachée à celle d'un immeuble permettant de réaliser des LUP. La CDAP constate ensuite qu'il existe une certaine ambiguïté dans les motivations de l'autorité communale dès lors que le besoin de mettre des places de parc à disposition des futurs habitants de l'immeuble érigé sur la parcelle n° 648 n'était pas initialement retenu par la municipalité. Il ne l'était que dans les écritures déposées dans le cadre de la procédure de recours, dans lesquelles la municipalité confirme que le parking va être maintenu et utilisé par les locataires des LUP, contribuant ainsi au confort de ceux-ci ainsi qu'au respect des dispositions réglementaires sur le nombre de places de stationnement exigées pour des bâtiments destinés au logement. Consciente de ce changement de motifs, la CDAP en a pris acte dans son arrêt, ce qui est de nature à lier l'autorité communale.

La motivation retenue par la cour cantonale, qui s'appuie sur les déclarations de la partie intimée en cours de procédure, est ainsi parfaitement compréhensible et permet à la recourante d'agir en toute connaissance de cause. Le grief formel doit être écarté.

3.3. L'exercice par une collectivité d'un droit de préemption légal sur un immeuble constitue une restriction grave du droit de propriété garanti par l'art. 26 al. 1 Cst. Pour être compatible avec cette disposition, l'exercice du droit de préemption doit reposer sur une base légale - une loi au sens formel -, être justifié par un intérêt public et respecter le principe de la proportionnalité (art. 36 al. 1 à 3 Cst.; **ATF 142 I 76** consid. 3.1 et les références). Le Tribunal fédéral dispose d'un pouvoir d'examen libre dans le contrôle de la base légale de l'exercice d'un droit de préemption par une collectivité publique (arrêt 1P.534/1991 du 11 mars 1992 consid. 1b). Il examine aussi en principe librement si cette mesure répond à l'intérêt public et respecte le principe de la proportionnalité; il s'impose toutefois une certaine retenue lorsqu'il s'agit de tenir compte de circonstances locales ou de trancher de pures questions d'appréciation (**ATF 142 I 76** consid. 3.3 et les références).

3.4. Selon l'art. 31 LPPPL, les communes bénéficient d'un droit de préemption pour leur permettre d'acquérir en priorité un bien-fonds mis en vente et affecté en zone à bâtir légalisée (al. 1). Le droit de préemption ne peut s'exercer qu'aux conditions cumulatives suivantes (al. 2) : il doit viser la création de LUP; il doit répondre à une pénurie au sens de l'article 2 de la loi dans le district concerné; la surface de la parcelle visée doit en principe être d'au moins 1500 m².

La recourante ne conteste plus que l'exercice du droit de préemption satisfait à ces conditions en ce qui concerne l'immeuble n° 648. Ses objections ne portent que sur l'acquisition des parts de copropriété n° 649-1. La cour cantonale n'a pas pris en compte, dans ce cadre, l'art. 34f du règlement d'application de la LPPPL (RLPPPL, BLV 840.15.1, disposition intitulée "vente de lots de propriété par étages ou de part de copropriété" et interdisant l'exercice du droit de préemption à moins que la vente porte sur l'ensemble des parts à un même acquéreur), entré en vigueur le 1er novembre 2023 soit postérieurement à la décision municipale. Dès lors, à défaut de disposition spécifique sur la vente de parts de copropriété, la cour cantonale s'est à juste titre interrogée sur la réglementation

de droit civil, applicable à titre de droit cantonal supplétif. La recourante ne critique pas l'arrêt attaqué sur ce point.

La CDAP a ensuite considéré, en se référant à l'art. 682 CC, qu'un droit de préemption pouvait avoir pour objet une part de copropriété, et que l'immeuble n° 649-1 pouvait dans les faits être considéré comme dépendant du n° 648, puisqu'il constituait un équipement nécessaire à ce dernier. Dès lors que la réglementation communale, par renvoi aux normes VSS, exige un certain nombre de places de stationnement par logements (indépendamment de la situation économique des locataires), cette considération ne prête pas le flanc à la critique. Le grief de la recourante repose en réalité sur la prémisse que l'acquisition de la part de copropriété n° 649-1 aurait pour but la création d'un bâtiment ou d'aménagements publics, ce qui n'est pas le cas compte tenu des déclarations de l'autorité communale. Dès lors que le bien en question servira effectivement de parking aux locataires des LUP constitués sur la parcelle n° 648, l'opération d'acquisition des deux immeubles forme - tout comme la vente privée du 20 juillet 2023 - un tout cohérent, compatible avec les exigences de l'art. 31 LPPPL dès lors qu'elle "vise la création de LUP" au sens de cette disposition, et répondant à un intérêt public suffisant. La LPPPL a en effet pour buts de lutter contre la pénurie de logements en conservant sur le marché des logements loués qui correspondent aux besoins de la population (préservation du parc locatif) et pour promouvoir la construction de nouveaux logements qui correspondent aux besoins de la population (promotion du parc locatif; art. 1 LPPPL). Ces objectifs répondent à un intérêt public important, la recourante ne contestant pas que la commune de Vevey connaît une pénurie de logements justifiant la mesure en question. Contrairement à ce que soutient la recourante, rien ne garantirait que la parcelle n° 649 puisse également servir à l'usage prévu si elle restait en mains privées, le propriétaire n'étant nullement tenu de mettre les places de parking à disposition des habitants de la parcelle n° 648.

Le grief doit donc être rejeté, tout comme celui d'arbitraire qui, dans ce contexte, n'a pas de portée propre.

4.

Sur le vu de ce qui précède, le recours doit être rejeté, dans la mesure où il est recevable. Les frais judiciaires sont mis à la charge de la recourante (art. 66 LTF). La commune intimée, qui agit dans le cadre de ses attributions officielles, n'a pas droit à des dépens (art. 68 al. 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

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

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 4'000 fr., sont mis à la charge de la recourante. Il n'est pas alloué de dépens.

3.

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

Lausanne, le 30 avril 2025

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

Le Président : Haag

Le Greffier : Kurz