

# **BGer 1A.296/2004 vom 24. März 2005**

Bundesgericht, 2005-03-24, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1A.296\\_2004](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1A.296_2004)

FR: TF 1A.296/2004 du 24 mars 2005

IT: TF 1A.296/2004 del 24 marzo 2005

## **Regeste**

autorisation de la vente d'un immeuble suivie de la constitution d'une PPE | Droit fondamental

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis ( ATF 130 II 65 consid. 1, 388 consid. 1).

#### **E. 1.1**

Les recourants contestent la décision attaquée par la voie du recours de droit administratif, suivant en cela l'indication figurant au pied de la décision attaquée. Selon l' art. 97 OJ en relation avec l' art. 5 PA , la voie du recours de droit administratif est ouverte contre les décisions fondées sur le droit public fédéral - ou qui auraient dû l'être - ( ATF 129 II 183 consid. 3.1 p. 186; 129 I 337 consid. 1.1). En l'occurrence, le prononcé querellé repose exclusivement sur le droit public cantonal, soit la loi neuchâteloise limitant la mise en vente d'appartements loués, de sorte que le présent recours est irrecevable comme recours de droit administratif, en dépit du renseignement donné par l'autorité intimée. Toutefois, le choix erroné d'une voie de recours auprès d'une autorité fédérale ne porte pas préjudice aux recourants, pour autant que le mémoire de recours remplisse les exigences légales de la voie de droit ouverte ( ATF 126 II 506 consid. 1a/b p. 508; 124 I 223 consid. 1a p. 224; 122 I 351 consid. 1a p. 353 et les arrêts cités). En l'espèce, il convient d'examiner si l'écriture des recourants est recevable comme recours de droit public.

#### **E. 1.2**

Les recourants disposent de la qualité pour recourir par la voie du recours de droit public, car le refus d'autoriser une vente d'appartement entrave l'acquéreur dans son droit d'accéder à la propriété, garanti par l' art. 26 Cst. ( art. 88 OJ ; ATF 113 Ia 126 consid. 3b). L'acte de recours satisfait de surcroît aux autres exigences posées par les art. 84 ss OJ , si bien qu'il se justifie de le convertir en recours de droit public et de le déclarer recevable comme tel.

#### **E. 1.3**

Selon l' art. 90 al. 1 lettre b OJ , l'acte de recours doit - sous peine d'irrecevabilité - contenir "un exposé des faits essentiels et un exposé succinct des droits constitutionnels ou des principes juridiques violés, précisant en quoi consiste la violation". Lorsqu'il est saisi d'un recours de droit public, le Tribunal fédéral n'a donc pas à vérifier, de lui-même, si la décision attaquée est en tout point conforme au droit et à l'équité. Il n'examine que les moyens de nature constitutionnelle invoqués et suffisamment motivés dans l'acte de recours. Le recourant ne saurait se contenter de soulever de vagues griefs ou de renvoyer

aux actes cantonaux ( ATF 129 I 113 consid. 2.1 et la jurisprudence citée). C'est à la lumière de ces principes que doit être appréciée la motivation des recourants.

## **E. 2**

Est considérée comme vente, au sens de la présente loi, toute opération, quelle qu'en soit la forme (acte de vente, cession de droits de copropriété, d'actions, de parts sociales, constitution et cession à titre onéreux de droits d'habitation ou d'usufruit, etc.), en tant qu'elle donne droit à la jouissance ou à la propriété individualisée d'un appartement.

## **E. 3**

Les recourants sont habilités à invoquer la garantie de la propriété découlant de l' art. 26 Cst. L'interdiction qui leur est faite d'acquérir un bien-fonds constitue en effet une restriction grave à ce droit. Elle doit ainsi reposer sur une loi au sens formel, être justifiée par un intérêt public et demeurer proportionnée au but visé (cf. art. 36 Cst. ). Selon la jurisprudence, le principe de la proportionnalité se compose traditionnellement de trois volets: la règle d'aptitude ou d'adéquation, qui exige que le moyen choisi soit propre à atteindre le but visé; la règle de nécessité, qui impose qu'entre plusieurs moyens adaptés, on choisisse celui qui porte l'atteinte la moins grave aux intérêts en cause; et la règle de proportionnalité au sens étroit, qui requiert de mettre en balance les effets de la mesure choisie sur la situation des personnes concernées avec le résultat escompté du point de vue du but visé ( ATF 130 II 425 consid. 5.2; 126 I 112 consid. 5b; 125 I 474 consid. 3). Le Tribunal fédéral examine librement la présence d'une base légale suffisante et revoit de même avec un plein pouvoir d'examen si la restriction répond à un intérêt public et respecte le principe de la proportionnalité (cf. Walter Kälin, *Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde*, 2ème éd., Berne 1994, p. 176 s.). Il fait cependant montre de retenue dans l'examen de questions d'appréciation ou de circonstances locales dont les autorités cantonales ont une meilleure connaissance ( ATF 113 Ib 126 consid. 7 p. 133 s.).

## **E. 4**

Les recourants s'en prennent d'abord à la loi cantonale en cause. Ils l'estiment contraire à la garantie de la propriété, au motif qu'elle ne subordonne pas expressément le refus de l'autorisation d'aliéner à une pesée des intérêts en jeu. Selon la jurisprudence, des dispositions qui obligent l'autorité à refuser l'autorisation d'aliéner un logement appartenant à une catégorie locative souffrant de pénurie, sans lui permettre de prendre en considération des intérêts privés légitimes, violent le principe de la proportionnalité et sont incompatibles avec la garantie de la propriété ( ATF 113 Ia 126 consid. 7b/aa p. 134 ss). En l'occurrence, la loi cantonale ne comporte pas de disposition prévoyant impérativement un refus d'autorisation dans des cas déterminés. Son art. 6 al. 2 énumère toutefois les hypothèses où l'autorisation doit être octroyée, de sorte qu'une interprétation stricte pourrait dicter un refus impératif dans tous les autres cas, ce qui heurterait la jurisprudence précitée. Suivant en cela la jurisprudence cantonale (RJN 1990 252), le Tribunal administratif a cependant opté en l'espèce pour une interprétation plus souple, considérant qu'une autorisation doit être accordée non seulement dans les hypothèses exceptionnelles de l'art. 6 al. 2 LVAL/NE, mais aussi lorsque les intérêts des cocontractants l'emportent sur l'intérêt public que constitue la lutte contre la pénurie de logements loués. Or, les recourants ne contestent pas qu'une telle interprétation est compatible tant avec le texte de loi qu'avec l' art. 26 Cst. Dans ces conditions, et dès lors qu'ils ne démontrent pas en quoi cet assouplissement devrait figurer expressément dans la loi cantonale, le grief doit être écarté dans la mesure de sa

recevabilité.

## **E. 5**

Les recourants contestent ensuite la motivation adoptée par le Tribunal administratif pour leur refuser l'acquisition de la parcelle litigieuse, sise sur la commune de Bôle.

### **E. 5.1**

D'après la décision querellée, l'aliénation du bien-fonds de la banque aux recourants est assujettie à autorisation, dès lors que l'immeuble se trouve sur une commune connaissant la pénurie au sens de l'art. 2 al. 1 LVAL/NE et que l'opération vise à donner, à chaque famille, le droit à la jouissance individualisée d'un appartement au sens de l'art. 2 al. 2 LVAL/NE. Le Tribunal administratif constate encore que la vente de l'immeuble entraînerait la soustraction d'une unité du marché locatif protégé, à savoir l'appartement du deuxième étage, loué à un tiers au moment de l'achat. Le seul fait que ce logement serait loué aux époux A. \_\_\_\_\_ et B. \_\_\_\_\_ pour la part qu'ils ne possèdent pas (soit les 2 x 16.5/100 attribués à C. \_\_\_\_\_ et D. \_\_\_\_\_), ne permet pas de considérer qu'il subsiste comme unité locative. L'aliénation des trois autres logements n'implique en revanche pas de difficultés. Comportant plus de 51/2 pièces, l'appartement du rez n'est pas assujéti à la loi. L'appartement du premier étage est soumis à autorisation, mais celle-ci ne pourrait être refusée: lors de l'entrée en vigueur de la loi, il était occupé par son précédent propriétaire, Y. \_\_\_\_\_, et n'a pas été loué depuis, de sorte que sa vente n'affecterait pas le parc locatif existant. Quant à l'appartement du troisième étage, rattaché aux trois autres unités, il échappe de même à la loi, l'opération ne conférant pas un droit à une jouissance ou propriété individualisée à son égard. Sous l'angle de la proportionnalité enfin, le Tribunal administratif estime que les intérêts privés en jeu ne l'emportent pas sur l'intérêt public à lutter contre la pénurie d'appartements destinés à la location. Les acquéreurs ne sauraient arguer du fait qu'ils habitent déjà l'immeuble, puisqu'ils ont pris en connaissance de cause le risque d'essuyer un refus. Quant à l'intérêt financier de la banque à vendre un immeuble qu'elle avait acquis à perte, il n'est pas davantage décisif, d'autant moins qu'il lui est loisible de constituer elle-même la propriété par étages, ce qui lui permettrait d'aliéner les unités relatives aux appartements du rez et du premier étage, les deuxième et troisième étages devant demeurer sur le marché locatif.

### **E. 5.2**

Les recourants ne contestent pas que la vente de l'immeuble soit soumise à autorisation, ni que l'opération entraînerait, formellement, la soustraction d'une unité du parc locatif souffrant de pénurie. Ils ne disconviennent pas davantage que le refus de l'autorisation réponde à un intérêt public. En revanche, ils dénoncent une violation du principe de la proportionnalité, en reprochant à l'autorité intimée d'avoir procédé à une pesée incomplète des intérêts et d'avoir ainsi admis à tort que le poids de l'intérêt public à la protection du parc locatif soumis à pénurie justifiait de leur interdire d'acquérir l'immeuble appartenant à la banque X. \_\_\_\_\_. A l'appui, ils relèvent les éléments de fait suivants, que le Tribunal administratif aurait méconnus: Considérée dans son ensemble, l'opération n'aurait pas comme résultat de priver le marché locatif d'un appartement. Pour s'installer dans l'appartement du premier étage, qui n'appartenait pas au parc locatif protégé, les époux C. \_\_\_\_\_ et D. \_\_\_\_\_ auraient en effet libéré l'appartement qu'ils avaient eux-mêmes pris en location sur la commune de Bôle. Par ailleurs, disposer d'un appartement dans l'immeuble en cause - soit au deuxième étage - répondrait pour les époux A. \_\_\_\_\_ et

B. \_\_\_\_\_ à un besoin particulier. Devant de toute façon quitter le logement de fonction qu'ils occupaient à Dombresson, ceux-ci entendraient se rapprocher de leurs enfants et petits-enfants, et de la mère de l'épouse, tous domiciliés à Bôle. Enfin, accorder l'autorisation requise empêcherait l'immeuble de tomber en désuétude, faute d'acquéreurs intéressés, et continuerait à fournir au moins une unité pour le parc locatif protégé de la commune de Bôle, soit l'appartement du troisième étage.

### **E. 5.3**

Conformément à son art. 1, la loi cantonale limitant la mise en vente d'appartements loués vise exclusivement la protection du parc locatif en période de pénurie, en conservant sur ce marché un certain type de logement, qui correspond à un besoin. Elle tend ainsi à empêcher que les appartements loués ou à louer ne soient convertis en logements à acheter, et qu'il n'en résulte un rétrécissement du marché locatif des appartements qui, par leur prix, sont accessibles à la plus grande partie de la population et répondent dès lors à un besoin (ZBI 92/1991 p. 502 consid. 2b). Aussi le Tribunal fédéral a-t-il reconnu que la préservation du parc locatif soumis à pénurie relève de la politique du logement, laquelle poursuit un intérêt public ( ATF 113 Ia 126 consid. 7a p. 134; 111 Ia 23 consid. 3a; RDAF 2002 I 25 consid. 7b). Toujours selon la jurisprudence, l'interdiction d'aliéner un appartement du marché locatif protégé obéit à un intérêt public même lorsque l'opération permettrait à l'acquéreur de libérer l'appartement qu'il loue lui-même dans une catégorie souffrant de pénurie. Certes, une telle vente conduit à diminuer d'une unité tant le nombre d'appartements affectés à la location que le nombre de locataires; toutefois, le marché de l'offre étant largement inférieur à celui de la demande, sa réduction est donc, proportionnellement, plus forte que celle de la demande, ce qui aggrave le déséquilibre caractéristique de la pénurie (arrêts 1P.561/1995 du 25 janvier 1996 consid. 2c; 1P.586/1991 du 1er février 1992 consid. 3b/aa; 1P.423/1991 du 30 janvier 1992 consid. 2b). Du point de vue de la proportionnalité, l'intérêt public à préserver le parc locatif soumis à pénurie ne peut justifier une interdiction d'aliéner un logement que lorsqu'il emporte sur l'ensemble des intérêts privés et publics opposés. L'autorité doit ainsi effectuer, dans chaque cas, une pesée complète de tous les intérêts en présence (cf. ATF 113 I 126 consid. 7b/aa p. 134 ss; arrêts 1P.423/1991 déjà cité consid. 2c in fine; 1P.321/1990 du 26 mars 1991 consid. 5c/bb et 1P.319/1990 du même jour consid. 5b).

### **E. 5.4**

Selon l'arrêt entrepris (exposé au consid. 5.1 supra), l'autorité intimée a tenu compte de l'intérêt public à conserver une unité du parc locatif, de l'intérêt privé de la banque X. \_\_\_\_\_ à se défaire de l'immeuble et de l'intérêt privé des recourants à continuer à occuper un immeuble qu'ils croyaient, à leurs dires, avoir acquis légitimement. Si l'appréciation de la proportionnalité pouvait ici se limiter aux seuls éléments susmentionnés, le refus entrepris n'apparaîtrait effectivement pas critiquable; en particulier, force est de dénier un poids significatif aux investissements déjà consentis dans l'immeuble, dès lors que les recourants ne pouvaient ignorer que l'opération pourrait échouer. Toutefois, la pesée des intérêts effectuée par le Tribunal administratif souffre précisément de lacunes. Du point de vue de l'intérêt public, l'autorité intimée s'est bornée à constater que la vente entraînait la disparition d'une unité protégée dans l'immeuble litigieux; elle n'a pas examiné si, comme l'alléguaient les recourants (cf. consid. 5.2 supra), l'opération permettait simultanément de libérer une unité locative soumise à pénurie, occupée jusque-là par certains d'entre eux dans la commune, voire le district ou le canton. Certes, il est exclu qu'une telle "compensation"

fonde, à elle seule, l'octroi de l'autorisation, mais elle n'en doit pas moins être prise en compte, car elle atténue quelque peu le dommage subi par le parc locatif à la suite du changement de statut du logement à acquérir. Cet élément doit en outre être vu en relation avec le fait que l'opération envisagée permet de restituer à l'habitation l'appartement du 1er étage utilisé en dernier lieu comme bureau par le propriétaire précédent. Quant à l'intérêt privé des acquéreurs, l'autorité intimée a méconnu que le refus incriminé empêche non pas une, mais trois familles, d'accéder à la propriété foncière individuelle, alors qu'il ne conduit à sauvegarder qu'un seul appartement du parc locatif souffrant de pénurie. Enfin, le Tribunal administratif a omis de déterminer si et dans quelle mesure les recourants avaient, suivant leurs déclarations, un besoin impérieux d'acquérir spécifiquement l'immeuble convoité, notamment pour des raisons familiales. Par conséquent, dans ces circonstances particulières, le recours doit être admis et la cause renvoyée à l'autorité intimée pour qu'elle procède à une pesée complète des intérêts dans le sens qui précède. En revanche, il n'y a pas lieu de statuer sur la véracité des faits allégués par les recourants, ni sur le sort de la requête à l'issue de la nouvelle pesée, questions qu'il appartiendra au Tribunal administratif de trancher. Il n'incombe pas davantage au Tribunal fédéral d'examiner l'option suggérée par le Tribunal administratif (cf. supra, consid. 5.1 in fine), consistant en ce que la banque constitue elle-même la propriété par étages avant de revendre les unités individuelles.

#### **E. 6**

Vu ce qui précède, le recours doit être admis comme recours de droit public, au sens des considérants et dans la mesure de sa recevabilité. L'arrêt attaqué est annulé. L'Etat de Neuchâtel, qui succombe, est dispensé des frais judiciaires ( art. 156 al. 2 OJ ). Il versera en revanche une indemnité de dépens aux recourants qui obtiennent gain de cause avec l'assistance d'un mandataire professionnel ( art. 159 al. 1 OJ ).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.