

NE_GERICHTE CDP.2022.382 vom 30. August 2023

NE Tribunal cantonal, 2023-08-30, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_gerichte_CDP.2022.382

FR: NE_GERICHTE CDP.2022.382 du 30 août 2023

IT: NE_GERICHTE CDP.2022.382 del 30 agosto 2023

Erwägungen

E. 1

a) En droit public, la notion de "décision" au sens large vise habituellement toute résolution que prend une autorité et qui est destinée à produire un certain effet juridique ou à constater l'existence ou l'inexistence d'un droit ou d'une obligation; au sens étroit, c'est un acte qui, tout en répondant à cette définition, intervient dans un cas individuel et concret (ATF 135 II 328 cons. 2.1, 106 Ia 65 cons. 3). Selon l'article 3 al. 1 LPJA, est considérée comme une décision au sens de la présente loi toute mesure prise par les autorités dans des cas d'espèce, fondée sur le droit public fédéral, cantonal ou communal ayant pour objet : de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations (let. a); de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits ou d'obligations (let. b); de rejeter ou de déclarer irrecevables les demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou des obligations (let. c). b) En matière de droit de préemption légal – dont il n'est pas contesté qu'il constitue un instrument du droit public – doctrine et jurisprudence (Défago Gaudin, Les droits de préemption et d'emption des collectivités publiques, p. 95-96; ATF 114 Ia 14 cons. 1; arrêt du TF du 19.04.2005 [1P.639/2004] cons. 1) s'accordent pour qualifier l'exercice par la collectivité publique de son droit de préemption de décision administrative. Quoi qu'en pense l'intimée, il s'agit bien d'une mesure individuelle et concrète fondée sur le droit public qui a un effet sur les droits et obligations tant du propriétaire que de l'acquéreur, qui sont tous les deux atteints dans leurs droits fondamentaux. En ce qui concerne ce dernier, l'atteinte à son droit de propriété est grave puisqu'il se voit privé de la possibilité d'acquérir lorsque la collectivité publique exerce son droit de préemption. L'absence à l'article 34 al. 1 LSPC du terme "décision" au profit du terme "détermination", n'y change rien. Le fait que la commune doive se "déterminer", plutôt que "décider" dans un délai de trois mois à dater du jour où elle a eu connaissance de l'aliénation ne signifie pas encore que cette "détermination" n'aurait pas les attributs d'une décision susceptible d'être attaquée. A noter que le canton de Neuchâtel connaît un droit de préemption légal de la commune ou de l'Etat en matière d'aménagement du territoire, qui prend fin si ceux-ci n'ont pas "décidé" d'en faire usage dans un délai de 60 jours dès la connaissance de l'aliénation (art. 47c LCAT [secteur stratégique] et 51 LCAT [zones d'utilité publique]; ou encore un droit de préemption de l'Etat et de la commune dans les zones d'extraction de matériaux, qui prend fin si ceux-ci n'ont pas "décidé" d'en faire usage dans un délai de 30 jours à partir de la connaissance de l'aliénation (art. 13 de la loi sur l'extraction de matériaux [LEM]). A cet égard, l'article

E. 6

du règlement d'exécution de la LEM (RELEM) précise que l'exercice de ce droit doit revêtir la forme d'une décision susceptible de recours. Si les conditions de mise en œuvre de ces différents droits de préemption légaux varient d'une loi à l'autre, notamment en ce

qui concerne le délai dans lequel ils doivent être exercés, on ne saurait toutefois suivre le raisonnement de l'intimée, qui conduirait à exclure l'accès au juge dans le cas du droit de préemption fondé sur la LSPC au seul motif que le législateur n'aurait pas adopté le terme adéquat.

C'est oublier en outre que l'article 29a Cst. féd., en vigueur depuis le 1er janvier 2007, donne à toute personne le droit à ce que sa cause soit jugée par une autorité judiciaire. Cette norme a étendu le contrôle judiciaire à toutes les matières, y compris aux actes de l'administration, en établissant une garantie générale de l'accès au juge. L'objectif était de généraliser la voie du recours à un juge dans les domaines où un tel recours n'existait pas. La garantie d'accès au juge a été concrétisée par l'article 86 al. 2 LTF qui a imposé aux cantons d'instituer des tribunaux supérieurs statuant comme autorité précédant immédiatement le Tribunal fédéral. En vertu de l'article 130 al. 3 LTF, les cantons disposaient d'un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de cette loi, le 1er janvier 2007, pour adapter les dispositions d'exécution relatives notamment à l'organisation des autorités précédentes au sens de l'article 86 al. 2 et 3 LTF. Passé ce délai, l'article 86 al. 2 et 3 LTF est directement applicable (ATF 136 I 42 cons. 1.4, 135 II 94 cons. 3.2; arrêt de la CDP du 07.11.2012 [2012.218] cons. 1).

Il suit de ce qui précède que l'absence à l'article 34 LSPC du terme "décision" n'est pas déterminante, l'exercice du droit de préemption de la commune fondée sur cette disposition devant pouvoir être contesté devant un tribunal statuant en dernière instance cantonale, soit en l'occurrence la Cour de droit public du Tribunal cantonal (art. 53 LSPC et 30 al. 1 LPJA).

Interjeté au surplus dans les formes et délai légaux, le recours est recevable.

2.a) Conformément à l'article 4 al. 1 LPJA, la décision n'acquiert force exécutoire qu'aux conditions cumulatives suivantes : elle doit être rendue en la forme écrite et comporter le mot "décision" ou le verbe "décider" (let. a); elle doit avoir été notifiée à l'administré (let. b); elle doit indiquer l'autorité auprès de laquelle un recours peut être déposé, la forme du recours et le délai pour son dépôt (let. c); à moins qu'elle ne fasse intégralement droit aux conclusions des parties, elle doit être motivée (let. d).

L'obligation de faire figurer dans l'acte le mot "décision" ou le verbe "décider" ne doit pas être considérée comme une règle de droit impératif, dont la violation pourrait entraîner, à elle seule, la nullité ou l'annulabilité de la décision. Cependant, l'absence de cette indication peut conduire à la restitution du délai de recours, qui se justifie lorsque le destinataire a pu être trompé, au vu du contenu de l'acte dans son ensemble, en ce qui concerne le caractère décisionnel de celui-ci. Un motif d'annulation (mais non de nullité) pourrait toutefois se concevoir si cette irrégularité s'accompagne d'un autre vice en principe réparable, par exemple un défaut de motivation, avec la conséquence que la décision ne présenterait plus la clarté nécessaire. Davantage que l'utilisation du terme décision ou décider, c'est l'existence d'un dispositif qui se révèle essentielle. Le dispositif étant l'expression même de la manifestation de volonté de l'autorité d'exercer un effet sur un rapport juridique déterminé, son absence totale priverait la décision de sa substance, de sa raison d'être. Par définition, une décision comporte donc toujours un dispositif, lequel peut se résumer en peu de mots à condition néanmoins d'indiquer de manière claire et compréhensible ce qui a été décidé. Enfin, une décision qui n'indique pas les voies de recours n'est pas nulle mais, quoique imparfaite, en principe valable. En revanche le vice ne doit entraîner aucun

préjudice pour les parties. Cela signifie que le recourant ne doit pas être pénalisé sur le plan de la recevabilité de son recours si le vice l'a induit en erreur (arrêt de la CDP du 06.12.2019 [2019.222] cons. 3a confirmé par arrêt du TF du 15.07.2020 [2C_86/2020]).

b) En l'espèce, l'acte du 21 novembre 2022, par lequel la commune a déclaré exercer son droit de préemption légale à l'occasion de la vente par B. _____ SA du bien-fonds no 15228 du cadastre de Neuchâtel à A. _____ SA, ne comporte ni le mot "décision" ou le verbe "décider" ni l'indication des voies de recours et, au surplus, il n'est pas motivé. Certes, ce qui a été décidé par la commune est aisément compréhensible et la recourante n'a pas été induite en erreur par les irrégularités formelles entachant cette décision, puisqu'elle a recouru à son encontre dans le délai légal et devant la bonne autorité. Il n'en demeure pas moins que l'absence de motivation de la décision attaquée ne permet pas à la Cour de céans d'exercer son contrôle, en particulier quant à la conformité de l'exercice du droit de préemption à l'intérêt public et au principe de la proportionnalité. On ne saurait par ailleurs considérer que cette irrégularité a été réparée dans la procédure de recours par le dépôt des observations de l'intimée, pouvant valoir motivation de sa décision, au sujet desquelles la recourante a pu se déterminer. Car, non seulement les collectivités publiques disposent d'un large pouvoir d'appréciation quant au choix d'exercer ou non leur droit de préemption, mais surtout l'exercice ou non de celui-ci comporte une forte part d'opportunité (Défago Gaudin, op. cit., p. 97; Tanquerel, Le droit de préemption légale des collectivités publiques, in La maîtrise publique du sol : expropriation formelle et matérielle, préemption, contrôle du prix, 2009, p. 168-169). Or, la violation du droit d'être entendu lequel, consacré à l'article 29 al. 2 Cst. féd., implique pour l'autorité le devoir de motiver sa décision ne peut être guérie devant l'autorité de recours, qui ne dispose pas, dans ce domaine, d'un pouvoir d'examen étendu à l'opportunité (art. 33 let. d LPJA).

c) La décision doit ainsi être annulée et la cause renvoyée à l'intimée pour qu'elle régularise son acte dans le respect des droits procéduraux de la recourante, lesquels comprennent également le droit d'être entendu avant que la décision (motivée) ne soit rendue (Tanquerel, op. cit., p. 160). L'intéressée doit en effet pouvoir se déterminer en connaissant les motifs de la commune qui entend préempter (ATF 114 Ia 14 cons. 2b). A cet égard, on ne peut pas suivre l'intimée qui soutient que le droit d'être entendu a été respecté puisqu'une séance a eu lieu le 23 novembre 2022, soit préalablement à la notification au notaire, le 30 novembre 2022, de la déclaration d'exercice de son droit de préemption. Outre que cet entretien n'a fait l'objet d'aucun procès-verbal et que les parties ne s'accordent pas sur les propos tenus à cette occasion, ce "droit d'être entendu" a quoi qu'il en soit eu lieu après que la commune a acté, le 21 novembre 2022, sa déclaration d'exercice de son droit de préemption; peu importe à cet égard que la notification de cette décision soit intervenue postérieurement à cette entrevue.

3.a) Le recours doit ainsi être admis, la décision du 21 novembre 2022 annulée et la cause renvoyée à l'intimée au sens de ce qui précède. On précisera que cette annulation n'a pas pour effet de rendre caduque la volonté de la commune d'exercer son droit de préemption, qu'elle a manifestée dans le délai légal (cf. ATF 114 Ia 14 cons. 3). En revanche, faute de décision exécutoire, celle-ci n'est au bénéfice d'aucun titre juridique fondant le transfert de propriété qu'elle a requis le 30 novembre 2022 et auquel il a été procédé au mois de décembre 2022, de sorte qu'il se justifie d'ordonner la radiation de l'inscription de ce transfert au registre foncier.

b) Vu le sort de la cause, il est statué sans frais, les autorités communales n'en payant pas (art 47 al. 2LPJA). Obtenant gain de cause, la recourante, représentée par un mandataire professionnel, a droit à une allocation de dépens (art. 48LPJA), dont le montant doit être défini dans les limites prévues par la LTFrais, soit en particulier en fonction du temps nécessaire à la cause, de sa nature, de son importance, de sa difficulté, du résultat obtenu ainsi que de la responsabilité encourue par le représentant (art. 58 al. 2LTFrais par renvoi de l'art. 67LTFrais). Le mandataire de la recourante n'ayant pas déposé un état des honoraires et des frais, les dépens seront fixés sur la base du dossier (art. 64 al. 2LTFrais par renvoi de l'art. 67LTFrais). Tout bien considéré, l'activité déployée par ce mandataire devant la Cour de céans peut être évaluée à quelque 15 heures. Eu égard au tarif usuellement appliqué par la Cour de céans de l'ordre de 280 francs l'heure, des débours à raison de 10 % des honoraires par renvoi de l'article 67LTFrais (art. 63LTFrais) et de la TVA au taux de 7,7 %, l'indemnité de dépens doit être fixée à 4'975.75 francs, débours et TVA compris.

Par ces motifs, la Cour de droit public

1. Admet le recours.

2. Annule la décision de l'intimée du 21 novembre 2022 et lui renvoie la cause au sens des considérants.

3. Ordonne au conservateur du registre foncier d'opérer la radiation de l'inscription du transfert de propriété du bien-fonds n°15228 du cadastre de Neuchâtel en faveur de la Commune de Neuchâtel, publié à la FO n°50 du 16 décembre 2022.

4. Statue sans frais.

5. Ordonne la restitution à la recourante de son avance de frais.

6. Alloue à la recourante une indemnité de dépens de 4'975.75 francs à la charge de l'intimée.

Neuchâtel, le 30 août 2023

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