

NE_GERICHTE CDP.2024.31 vom 20. November 2024

NE Tribunal cantonal, 2024-11-20, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_gerichte_CDP.2024.31

FR: NE_GERICHTE CDP.2024.31 du 20 novembre 2024

IT: NE_GERICHTE CDP.2024.31 del 20 novembre 2024

Erwägungen

E. 1

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

E. 2

a) 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'article 26 al. 1 Cst. féd. (ATF 142 I 76 cons. 3.1, 88 I 248 cons. III.1 ; cf. encore ATF 150 I 106 cons. 5.1). Il prive non seulement le propriétaire de la possibilité de vendre son bien à une autre personne que la collectivité qui préempte, mais il affecte également l'acheteur évincé dans son libre accès à la propriété (Tanquerel , Le droit de préemption légal des collectivités publiques, in : La maîtrise publique du sol : expropriation formelle et matérielle, préemption, contrôle du prix, 2009, p. 153). Pour être compatible avec la garantie de la propriété, 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. féd. ; ATF 142 I 76 cons. 3.1 et la réf. cit.). Les collectivités publiques disposent généralement d'un large pouvoir d'appréciation quant au choix d'exercer ou non le droit de préemption. Le principe de l'intérêt public, qui impose une adéquation entre la fonction de l'instrument et le but poursuivi par la loi pose une limite objective à l'exercice de ce pouvoir. La concordance entre le droit exercé et le but poursuivi par la loi constitue un garde-fou essentiel dans la mise en œuvre de ce moyen d'action de l'Etat (Défago Gaudin , Les droits de préemption et d'emption des collectivités publiques, 2017, p. 88 et 93). Il en va de même du principe de la proportionnalité, qui commande que la mesure étatique soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité) ; en outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts ; ATF 142 I 76 cons. 3.5.1, 136 IV 97 cons. 5.2.2 et les arrêts cités ; arrêt du TF du 26.08.2021 [1C_3/2021] cons. 2.1). b) La loi sur la sauvegarde du patrimoine culturel (LSPC), du 4 septembre 2018 – qui est entrée en vigueur le 1 er novembre 2018 et qui a abrogé la loi sur la protection des biens culturels (LPBC), du 27 mars 1995 – a pour but d'assurer la sauvegarde du patrimoine culturel cantonal (art. 1 LSPC). Le terme « sauvegarde » désigne l'ensemble des mesures qui concourent à l'identification, au sauvetage, à la conservation, la documentation, l'étude et la mise en valeur du patrimoine culturel d'importance cantonale (art. 3 al. 1 LSPC). La loi prévoit un catalogue de mesures afin de protéger les biens culturels (art. 28 ss LSPC) et instaure, notamment, à cet effet un droit de préemption en faveur de l'Etat et des communes sur les immeubles bâtis et sur les objets mobiliers protégés, à l'exception des biens inscrits à titre sériel (art. 34 LSPC). Le rapport du Conseil d'Etat à l'appui de la LSPC se limite à préciser que « ce droit de préemption figure déjà

dans la LPBC de 1995 » et qu'il « n'a pas été utilisé jusqu'ici par le canton et l'a été à une seule occasion par une commune, la Ville de la Chaux-de-Fonds, pour l'achat en 2014 d'un exceptionnel appartement Art Nouveau, rue du Doubs 32, aujourd'hui ouvert au public » (Bulletin du Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel, [BGC] 2018-2019, t. 3, p. 239). Ce droit de préemption, qui figurait à l'article 26 aLPBC, n'avait pas non plus suscité de discussion lors de l'adoption de cette disposition pour le motif qu'il existait déjà dans la loi sur la protection des monuments et des sites, du 26 octobre 1964 (art. 28 : « L'Etat a un droit de préemption légal contre tout tiers acquéreur à titre onéreux de l'immeuble protégé ou d'une quote-part de cet immeuble ») et, auparavant, dans la loi sur la protection des monuments et des sites du 19 avril 1950 (art. 14 al. 2 : « Le classement donne à l'Etat le droit de préemption pour les achats »). Lors des discussions sur les rapports à l'appui de ces deux lois, la question du droit de préemption de l'Etat sur tout objet protégé n'avait pas fait débat. Cela étant, il ressort des délibérations à l'appui de la loi de 1950 que l'usage du droit de préemption était destiné avant tout à « mener énergiquement la lutte contre les tentatives d'enlaidissement de sites par des propriétaires privés dénués de sens esthétique » (BGC 1949-50, p. 547). En 1964, si le maintien du droit de préemption en faveur de l'Etat était préconisé, il était rappelé que le but de la loi était d'assurer la protection de biens présentant une certaine valeur au point de vue esthétique, artistique, historique ou scientifique, que ce but pouvait être atteint en principe quel que soit le propriétaire desdits biens et que si « l'Etat a des doutes sur la manière dont un tiers acquéreur déterminé respectera l'arrêté de protection, il lui est loisible de faire usage de son droit de préemption » (BGC 1964-65, p. 528). Il apparaît clairement que, dans le cadre de la LSPC – à l'instar des lois qui l'ont précédée – le droit de préemption de l'Etat ou de la commune concernée a une fonction principalement de garantie en ce sens qu'il s'agit d'éviter qu'à l'occasion d'une aliénation, l'intérêt public au maintien de l'immeuble bâti ou de l'objet mobilier protégés ne soit menacé. L'exercice du droit de préemption doit ainsi poursuivre cet intérêt public ; le fait qu'il servirait en même temps des intérêts privés n'est pas discutable, pour autant qu'il n'y ait pas une disproportion évidente entre l'intérêt privé réellement poursuivi et l'intérêt public allégué (ATF 88 I 248 cons. II.2).

E. 3

En l'espèce, le bâtiment sis sur la parcelle no 15228 du cadastre de Neuchâtel est classé par arrêté du Conseil d'Etat du 6 juin 1983. Les parties concernées par cette protection sont « le volume et les façades du bâtiment » (données fournies par le Géoportail du SITN). Ce cadre étant posé, on relève, premièrement, qu'à aucun moment au cours de la procédure ayant conduit l'intimée à exercer son droit de préemption sur cet immeuble bâti protégé, celle-ci n'a exprimé la moindre crainte quant au respect par la recourante, tiers acquéreur, de cet arrêté de protection. Elle n'a pas non plus apporté des éléments qui pourraient faire douter des capacités de la recourante à entretenir et à préserver ce bien culturel protégé. Deuxièmement, il ressort de la décision attaquée que l'intérêt public que l'intimée entend poursuivre en exerçant son droit de préemption sur cet immeuble bâti protégé est celui d'assurer sa protection « en le louant à de futurs locataires pour des besoins groupés (location du tout) ou séparés (location par étage) » et en projetant « de remettre en fonction et en valeur la cage d'escalier centrale située au rez-de-chaussée du bâtiment ». Or, si la conservation de ce bien culturel protégé est certes d'intérêt public, on ne voit guère comment une fois l'immeuble acquis par l'intimée, la location du bâtiment protégé servirait mieux la protection de son volume et de ses façades, que son acquisition par la recourante. De ce point de vue, il apparaît que le droit de préemption servirait bien plus les intérêts

privés patrimoniaux de la commune (revenus locatifs) que l'intérêt public à la conservation de ce bien culturel protégé. C'est d'ailleurs le lieu de rappeler que quel que soit le propriétaire d'un tel bien (Etat, collectivité publique ou privé), une autorisation préalable du département est quoi qu'il en soit nécessaire pour toute intervention (conservation, restauration ou transformation) que celui-ci envisagerait d'effectuer, même s'il s'agit de simples travaux d'entretien (art. 33 al. 1 LSPC ; art. 11 al. 1 RLSPC). La loi prévoit en outre d'autres mesures lorsque le bien culturel protégé est mal entretenu par son propriétaire (art. 35 al. 1 LSPC) ou lorsqu'il y a péril en la demeure (art. 35 al. 2 LSPC). Certes, ces dispositions ne doivent pas faire obstacle au droit de préemption dont dispose l'Etat ou la commune concernée. Cela étant, afin d'exclure que ce droit de préemption puisse être exercé par l'Etat ou la commune concernée à d'autres fins que celles pour lesquelles il est prévu, il faut : soit qu'il existe des motifs sérieux et objectifs faisant craindre une mise en danger par l'acquéreur du bien culturel protégé, ce qui n'est non seulement pas établi en l'état, mais surtout même pas invoqué par l'intimée ; soit que la réalisation d'un projet servant l'un des buts de la LSPC , par exemple une mise en valeur du bien culturel protégé, apparaisse suffisamment vraisemblable. A cet égard, quand bien même on ne saurait mettre en doute la volonté de la commune « de remettre en fonction et en valeur la cage d'escalier centrale située au rez-de-chaussée du bâtiment », il est notoire que cet élément architectural du bâtiment n'est actuellement pas protégé en tant que tel par l'arrêté du 6 juin 1983 et l'intimée ne prétend pas que l'intérêt public commanderait qu'il le soit au point que sa « réhabilitation » devrait prévaloir sur l'intérêt privé de la recourante à devenir propriétaire de l'immeuble. À défaut de servir, de manière clairement identifiable, l'intérêt public poursuivi par la LSPC , l'exercice par la commune de son droit de préemption sur l'immeuble no 15228 du cadastre de Neuchâtel ne respecte pas le but en vue duquel cet instrument de droit public a été institué en faveur de l'Etat et des communes.

E. 4

a) Bien fondé au vu de ce qui précède, le recours doit être admis et la décision litigieuse, par laquelle la commune a exercé son droit de préemption sur l'immeuble no 15228 du cadastre de Neuchâtel, doit être annulée. Il n'appartient en revanche pas à la Cour de droit public d'ordonner au conservateur du registre foncier d'inscrire le transfert de propriété de ce bien-fonds en faveur de la recourante, cette démarche revenant au notaire ayant instrumenté l'acte de vente immobilière du 22 juin 2022. b) Vu le sort de la cause, il est statué sans frais, les autorités communales n'en payant pas (art. 47 al. 2 LPJA) . Obtenant gain de cause, la recourante, représentée par un mandataire professionnel, a droit à une allocation de dépens (art. 48 al. 1 LPJA), 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. 2 LTFrais par renvoi de l'art. 67 LTFrais). 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. 2 LTFrais par renvoi de l'art. 67 LTFrais). Tout bien considéré, l'activité déployée par ce mandataire pour défendre les intérêts de sa cliente peut être évaluée à quelque 10 heures compte tenu du fait qu'il avait déjà une bonne connaissance du dossier pour avoir assisté celle-ci dans la cause ayant mené à l'arrêt du 30 août 2023 (CDP.2022.382). Eu égard au tarif dorénavant appliqué par la Cour de céans de l'ordre de 300 francs l'heure, des débours à raison de 10 % des honoraires (art. 63 LTFrais par renvoi de l'art. 67 LTFrais) et de la TVA au taux de 8,1 %, l'indemnité de dépens doit être fixée à 3'567.30 francs, débours et TVA compris.

E. 47

al. 2LPJA). Obtenant gain de cause, la recourante, représentée par un mandataire professionnel, a droit à une allocation de dépens (art. 48 al. 1LPJA), dont le montant doit être défini dans les limites prévues par laLTfrais, 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. 2LTfraispar 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. 2LTfraispar renvoi de l■art. 67LTfrais). Tout bien considéré, l'activité déployée par ce mandataire pour défendre les intérêts de sa cliente peut être évaluée à quelque 10 heures compte tenu du fait qu■il avait déjà une bonne connaissance du dossier pour avoir assisté celle-ci dans la cause ayant mené à l■arrêt du 30 août 2023 (CDP.2022.382). Eu égard au tarif dorénavant appliqué par la Cour de céans de l'ordre de 300 francs l'heure, des débours à raison de 10 % des honoraires (art. 63LTfraispar renvoi de l■art. 67LTfrais)et de la TVA au taux de 8,1 %, l'indemnité de dépens doit être fixée à 3'567.30 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 décembre 2023.
- 3.Statue sans frais.
- 4.Ordonne la restitution à la recourante de son avance de frais.
- 5.Alloue à la recourante une indemnité de dépens de 3'567.30 francs à la charge de l■intimée.

Neuchâtel, le 20 novembre 2024

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