

VD_OMNI AC.2022.0337 vom 15. März 2024

VD Tribunal cantonal, 2024-03-15, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2022.0337

FR: VD_OMNI AC.2022.0337 du 15 mars 2024

IT: VD_OMNI AC.2022.0337 del 15 marzo 2024

Regeste

A. _____, B. _____, C. _____, D. _____, E. _____, F. _____/Municipalité de Prilly, Société Coopérative d'Habitation Lausanne | Recours contre l'exercice du droit de préemption par une commune. Après avoir exercé son droit de préemption, la commune, si elle souhaite charger un tiers de la réalisation de la construction, est tenue de le faire par voie d'adjudication. En l'espèce, la régularité de l'éventuelle attribution directe ne relève pas de la présente procédure; la procédure d'adjudication n'a pas encore commencé (c.3a). Le droit vaudois peut être compris en ce sens qu'il prévoit la promesse de vente comme cas de préemption. Examen tenant compte également du droit privé. Interprétation conforme à la Constitution (c.4). L'exigence que le bien-fonds concerné soit affecté en "zone à bâtir légalisée" est remplie même si cette parcelle doit encore faire l'objet d'un plan partiel d'affectation (c.5). Rejet du grief de fraude à la loi, au motif que la commune exercerait le droit de préemption pour le compte de la SCHL. L'exercice du droit de préemption ne permet pas de contourner la règle de l'adjudication (c.6a). En l'absence d'un prononcé d'adjudication, question laissée ouverte de l'éventuelle nullité d'un tel prononcé et de son effet sur la décision de préemption (c.6b). Recours au TF pendant (1C_257/2024).

Erwägungen

E. 1

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.

E. 2

, sauf si elle se trouve dans un périmètre compact d'agglomération ou dans un centre cantonal reconnu par le plan directeur cantonal, ou si elle est attenante à un terrain propriété de la commune.

E. 3

Lorsque les circonstances le justifient, l'acquéreur évincé a droit à une juste indemnité couvrant les frais engagés dans le cadre de la conception du projet immobilier rendu caduc par l'exercice du droit de préemption.

E. 3.4

La promesse de vente du 22 mars 2007 porte non pas sur un immeuble proprement dit, mais sur les droits indivis de A., pour 1/5e, sur la parcelle qu'il détient actuellement en main commune avec les autres membres de l'hoirie (art. 602 al. 2 CC). La promesse a été passée en forme authentique et avec l'accord des cohéritiers, mais ces deux formalités n'étaient pas nécessaires puisqu'il ne s'agissait que d'une cession de droit au sens de l'art. 635 CC - et non

d'une vente immobilière -, qui n'obligeait que le cédant (art. 635 al. 2 CC), raison pour laquelle l'inscription d'un droit d'emption a été refusée par le Registre foncier. L'acte du 22 mars 2007 n'a donc pas pour but de transférer immédiatement aux acheteurs la propriété d'une part de l'immeuble. Selon l'art. 4 LGL, le droit de préemption de l'Etat peut aussi s'exercer en cas de promesse d'aliénation, contrairement à la solution qui prévaut en droit privé (ATF 85 II 572 consid. 4 p. 578); il faut toutefois pour cela qu'un droit d'emption ait été convenu. Si une clause de ce type existe bien dans la promesse de cession, l'inscription d'un tel droit a été refusée par le registre foncier, faute de porter sur un immeuble. Les conditions posées par la loi (aliénation ou promesse d'aliénation avec octroi d'un droit d'emption) ne sont donc pas réalisées.

E. 3.5

Pour qu'une promesse de cession puisse, au regard du texte et du but de la loi, être assimilée sans arbitraire à une aliénation onéreuse, il faudrait à tout le moins que l'objet, les conditions et le prix de vente ultérieurs en soient déjà précisés. Tel n'est pas non plus le cas en l'espèce. [...] b) On retire de la nature publique du droit de préemption légal ici en cause, ainsi que, plus précisément, de la jurisprudence du Tribunal fédéral précitée que la définition des cas de préemption propres à déclencher l'exercice d'un tel droit relève du droit public; en particulier, rien n'empêche que les dispositions cantonales prévoient que, outre la vente proprement dite, la promesse de vente déclenche elle aussi la possibilité d'exercer ce droit (dans ce sens, ATF 134 I 263 consid. 3.4 précité). La question demeure de savoir si le droit vaudois peut être compris en ce sens qu'il prévoit la promesse de vente comme cas de préemption. Les art. 31 ss LPPPL ne le disent pas expressément. Toutefois, l'art. 32 al. 2 prévoit que le propriétaire doit aviser le titulaire du droit de préemption en cas de promesse de vente; en outre, selon l'art. 33 du même texte, la commune doit notifier aux parties à l'acte de vente sa décision d'acquérir le bien-fonds dans un délai de 40 jours à compter de la notification de cet avis. Autrement dit, elle doit se déterminer sur l'usage ou non de son droit de préemption dès la réception de cet avis, même s'il n'a trait qu'à une promesse de vente (et non à un acte de vente). On pourrait dès lors penser que la solution du droit vaudois s'apparente à celle du droit genevois. Il convient ici de trancher cette question, laissée ouverte dans un arrêt antérieur (arrêt CDAP AC.2023.0140 et AC.2023.0143 du 14 décembre 2023). A cet effet, il y a lieu de procéder à quelques rappels, en lien avec la notion de vente immobilière au sens large de ce terme. aa) En droit privé, la vente immobilière est régie par les art. 216 ss CO. Au demeurant, l'art. 216 al. 2 englobe dans la notion de " vente d'immeubles " , au sens large, la promesse de vente, ainsi que les pactes de préemption, d'emption et de réméré. Les art. 216 a et 216 b CO concernent les pactes de préemption, d'emption et de réméré. Quant à l'art. 217 al. 1 CO, il autorise les ventes conditionnelles d'immeuble; toutefois, en présence d'un tel acte, l'inscription de l'acquéreur au registre foncier comme propriétaire ne peut intervenir qu'après l'avènement de la condition. Il en découle que la vente immobilière ne peut être subordonnée qu'à une condition suspensive (et non à une condition résolutoire). La promesse de vente immobilière est un acte dont les contours sont en partie incertains; on la considère généralement comme un précontrat au sens de l'art. 22 CO. Il demeure qu'en pratique, les parties donnent fréquemment à la promesse de vente un contenu qui se rapproche fortement, sinon totalement, d'une vente immobilière; en effet, si la promesse contient l'ensemble des éléments essentiels d'un contrat de vente immobilier, on ne voit plus guère en quoi il s'agirait encore d'un simple précontrat (sur ce débat, voir Pierre Tercier, Défense et illustration de la promesse de vente immobilière, in : Droit de la construction 1985, p. 24;

Charles Besson, La promesse de vente a perdu sa raison d'être, mais pas ses conséquences néfastes, in : *Revue Suisse du Notariat et du Registre foncier [RNRF]* 1998 p. 236 ss; Adrien Gabellon, Fonction(s) de la promesse de vente immobilière: entre aspects contractuels et réels, in : *Pratique juridique actuelle* 2015, p. 1654 ss; Maryse Pradervand-Kernen, Les modes de transfert de la propriété immobilière, in : Hottelier/Foëx, édité., *Le transfert de la propriété immobilière. De la conclusion du contrat de vente aux effets successoraux*, Genève 2022, p. 17 ss). En fin de compte, les deux derniers auteurs cités laissent une place très modeste à la promesse de vente, son utilité étant rarement donnée. bb) Par ailleurs, le droit de préemption octroie la faculté à une personne (le préempteur) d'exiger d'une autre personne (le promettant) le transfert de la propriété d'une chose (en l'occurrence immobilière), moyennant le paiement d'un prix, dans l'éventualité d'une vente à un tiers ou tout autre acte juridique équivalant économiquement à une vente (selon la formule de l'art. 216 c al. 2 CO). Ainsi, l'exercice du droit de préemption comprend, outre une condition potestative prenant la forme de la déclaration d'exercice du droit faite par son bénéficiaire, une autre condition: la survenance d'un cas de préemption (voir à ce propos Maryse Pradervand-Kernen, *Les droits de préemption, d'emption et de réméré: questions en lien avec le registre foncier*, in : *RNRF* 2019, p. 69 ss spéc. p. 71; Jonas Rüegg, *Rechtsgeschäftliche Vorkaufsrechte an Grundstücken*, Zurich 2014; José-Miguel Rubido, *L'exercice du droit de préemption immobilier au regard du droit privé*, Genève 2012, p. 3 s.). Ce dernier auteur ajoute qu'il s'agit d'un droit formateur du bénéficiaire, puisqu'il permet à son titulaire d'exiger unilatéralement le transfert de propriété. A ce titre, il s'épuise par son exercice; cela implique que la déclaration d'exercice de ce droit ne saurait, en principe, être subordonnée à une condition et qu'elle est en outre irrévocable (Rubido, op. cit., N 427; Rüegg, op. cit., N 835 ss, spéc. 839 à 842, avec quelques nuances s'agissant du caractère inconditionnel de la déclaration d'exercice du droit de préemption, N 840). La doctrine de droit privé ajoute que le délai fixé au préempteur pour faire usage de son droit est un délai de péremption; la loi ne fait pas exception si le contrat de vente est différé par un terme lointain ou si le contrat est affecté de conditions en faveur du vendeur: le préempteur n'a pas à attendre le déroulement des événements, il doit agir immédiatement (Besson, op. cit., p. 245). cc) La question de l'articulation du mécanisme de la promesse de vente et du droit de préemption apparaît comme particulièrement délicate. On relève au passage que, en présence d'un droit de préemption, le vendeur peut être tenté de réaliser une opération avec un tiers, préférable pour lui à une vente au préempteur (sur ce thème voir Bénédicte Foëx, *Comment éviter l'exercice du droit de préemption?*, in : *not@lex* 2010 p. 77 ss; il met notamment en garde le bénéficiaire du droit de préemption contre les risques d'une renonciation hâtive à l'exercice de ce droit). Au surplus, certains auteurs considèrent que la promesse de vente est un instrument qui a produit des répercussions néfastes, spécialement en lien avec l'exercice d'un droit de préemption (Besson, op. cit., p. 243 ss). La question centrale est ainsi, en droit privé, celle de savoir si la promesse de vente peut constituer un cas de préemption. La doctrine apparaît divisée à cet égard (voir Foëx, op. cit., p. 82 et les auteurs cités qui répondent par la négative; Alfred Koller, *Der Grundstückskauf*, Berne 2017, n° 73 ss, spéc. 75; Besson, op. cit., p. 246 y donnent une réponse positive, tout spécialement, pour le second, lorsque la promesse de vente comporte un droit d'emption en faveur de l'acquéreur; les deux auteurs contestent ainsi la solution retenue dans une ancienne jurisprudence du Tribunal fédéral: ATF 85 II 572). Admettre un cas de préemption en présence d'une promesse de vente semble d'ailleurs s'imposer dès l'instant que l'on assimile l'acte intitulé

promesse de vente à une vente immobilière en bonne et due forme (cette vente pouvant d'ailleurs être une vente conditionnelle ou une vente à terme; sur l'assimilation entre promesse de vente et vente proprement dite; ATF 129 III 264 consid. 3.2.1; 118 II 32 consid. 3b et les références). dd) Les quelques rappels qui précèdent ne sont pas sans portée pour la question examinée ici. Tout d'abord, de nombreux arrêts assimilent la promesse de vente à la vente; par ailleurs, même si la doctrine n'est pas unanime, divers auteurs soutiennent l'idée, en droit privé, que la promesse de vente constitue un cas de préemption (voir les références ci-dessus à Koller et Besson). La doctrine semble enfin conférer une portée pratique très restreinte à la promesse de vente. On peut déduire de ces développements que le législateur vaudois, en ne mentionnant pas expressément la promesse de vente comme cas de préemption, contrairement à ce que prévoit la loi genevoise, n'a pas exclu que celle-ci puisse être considérée comme telle, au même titre que la vente; il n'en demeure pas moins qu'il s'est inspiré des solutions genevoises lors de l'adoption des dispositions des art. 31 ss LPPPL. Enfin, il y a une certaine cohérence à admettre que la promesse de vente constitue bien un cas de préemption dans la mesure où l'art. 32 al. 2 de ce texte oblige le propriétaire, en cas de promesse de vente, de donner l'avis prescrit par la loi à la commune bénéficiaire du droit de préemption (dans ce sens, Largey, op. cit., p. 287) et que l'art. 33 de ce texte prescrit à cette dernière de notifier aux parties à l'acte de vente sa décision d'acquérir le bien-fonds dans un délai de 40 jours à compter de la notification de cet avis. Ce premier grief, tiré d'un défaut de base légale sur le point de savoir si la promesse de vente constitue ou non un cas de préemption, doit ainsi être écarté.

c) Au demeurant, on relève que le notaire qui a instrumenté l'acte est apparemment parti de l'idée que la promesse de vente ici en cause constituait bien un tel cas de préemption. Cela ressort de ses courriers des 22 juillet et 10 août 2022, ainsi que du contenu même de la promesse de vente du 10 août 2022 (art. II/C/3 de cet acte); ces documents invitent la commune à préciser sa position et, s'agissant de la promesse de vente, à exercer ou non le droit de préemption dans les 40 jours dès la notification de celle-ci. On observe que l'ADD Zufferey ne discute pas cette question et paraît partir aussi du présupposé que la promesse de vente constitue bien un cas de préemption. On y lit d'ailleurs ce qui suit (p. 17), au sujet de la succession des opérations lorsque l'exercice du droit de préemption s'inscrit dans le contexte d'une promesse de vente: "Lorsque le droit de préemption s'insère dans le contexte non pas d'une vente d'immeuble mais d'une promesse de vente, il m'apparaît que la LPPPL doit être comprise comme suit, au travers de quatre questions: 1. A quel moment les promettants doivent-ils annoncer leur accord ? Immédiatement (art. 32 al. 2 cum 32 al. 1 LPPPL). Il ressort des travaux législatifs que la teneur initiale de l'art. 32 al. 2, spécifique à la promesse de vente, était la suivante: « Le propriétaire doit également aviser immédiatement le département en charge des opérations foncières et la commune territoriale en cas de promesse de vente ». Cette formulation a été remplacée par « procéder à cet avis » lors de la suppression du droit de préemption cantonal. 2. A quel moment la commune doit-elle faire savoir aux promettants qu'elle entend exercer son droit de préemption ? A mon sens, le délai de 40 jours doit être calculé à compter de l'avis cité au point 1 ci-dessus; l'art. 33 al. 1 LPPPL renvoie en effet à l'art. 32 en bloc, sans distinction entre son al. 1 (vente) et son al. 2 (promesse de vente); il est vrai que la formulation n'est pas idéale car l'art. 33 al. 1 ne parle que de « l'acte de vente ». Autrement dit, la commune qui n'exerce pas son droit de préemption lorsqu'elle apprend l'existence de la promesse de vente, ne peut plus le faire ultérieurement, au moment où les promettants concluent leur contrat de vente. 3. A quel moment la commune devient-elle propriétaire ? L'effet du droit

de préemption ne peut intervenir qu'en cas d'aliénation au sens de l'art. 32 al. 1 LPPPL (l'art. 31 al. 1 parle d'ailleurs de « vente »). Ainsi, comme dans le cas de la vente, la commune devient propriétaire au moment de son inscription au registre foncier. Cette inscription fait suite à un contrat de vente avec le propriétaire, qui peut intervenir dès l'exercice du droit de préemption décrit au point 2 ci-dessus. Si les promettants concluent tout de même un acte de vente, celui-ci n'aura pas d'effet car la requête d'inscription de l'acquéreur évincé sera rejetée par le registre foncier; le vendeur sera ainsi renvoyé à la conclusion d'un contrat de vente avec la commune qui aura préempté. 4. (...)." L'exercice du droit de préemption n'entraîne donc pas encore de transfert de propriété au nom du préempteur. Le droit de préemption recouvrant une créance tendant au transfert, il faut considérer que le préempteur a le droit d'obtenir du vendeur que celui-ci adresse la réquisition nécessaire pour le transfert au conservateur du registre foncier (en revanche, un nouveau contrat entre le vendeur et le préempteur n'est pas nécessaire; sur ces différents points, voir Maryse Pradervand-Kernen, *Les droits de préemption*, op. cit., p. 68 ss). En revanche, il va de soi que si le cas de préemption est une vente conditionnelle, aucun transfert ne peut intervenir avant la réalisation de la condition. Le préempteur devra ainsi respecter le terme ou la condition que le vendeur s'est réservé dans le contrat de vente ou de promesse de vente. En d'autres termes, la réquisition de transfert immobilier à son profit ne pourra intervenir qu'une fois ce terme ou ces conditions respectées (Besson, op. cit., p. 245; Rüegg, op. cit., p. 556 ss, spécialement 560). d) Comme il ressort des développements de la doctrine évoqués plus haut, l'autorité intimée (dans le même sens, voir l'avis de droit du Professeur Moor) soutient ainsi à tort l'idée que la commune, après avoir exercé le droit de préemption, serait habilitée à y renoncer. La déclaration d'exercice du droit formateur est en effet irrévocable. Il demeure que les engagements résultant pour "l'acheteuse" – respectivement pour le préempteur qui s'y substituerait – de la promesse de vente, spécialement ceux portant sur le prix convenu, sont des engagements conditionnels. Or, les conditions fixées par l'acte notarié ici en cause ne sont en l'état pas réalisées; autrement dit, l'engagement immédiat du préempteur se limite à un montant de 5 millions, correspondant à l'acompte prévu par le contrat. On ne saurait donc retenir que l'exercice du droit de préemption débouche, aujourd'hui déjà, sur un endettement communal supplémentaire de 62 millions; tel pourrait être le cas à terme, mais l'on ne voit pas pour quel motif les décisions potentiellement nécessaires en lien avec les règles relatives au plafond d'endettement communal ne pourraient pas être prises ultérieurement, soit au moment où, dans le futur, les conditions fixées par la promesse de vente conditionnelle seraient réalisées ou en passe de l'être. e) Comme on vient de le voir (let. c ci-dessus), la restriction que consacre la décision attaquée à la garantie de la propriété, ainsi qu'à la liberté économique repose sur une base légale suffisante. Dans la foulée, on peut ajouter qu'elle répond à un intérêt public important, soit la construction de LUP. Sous l'angle de la proportionnalité enfin, la jurisprudence s'est montrée souple (voir ATF 142 I 76 consid. 3.5: l'acquisition par le jeu du droit de préemption portait sur un immeuble de 32 appartements, dans l'espoir pour l'entité publique de construire 2 à 5 logements d'utilité publique supplémentaires; la mesure a été jugée proportionnée). Il n'est pas douteux dès lors que la mesure envisagée en l'espèce, qui porte sur un projet de bien plus grande envergure, satisfait aux exigences de ce principe. 5. Les parties sont par ailleurs divisées sur le point de savoir si les conditions posées par la loi à l'exercice du droit de préemption sont remplies. a) La décision de la municipalité est intervenue dans le délai de 40 jours qui a couru dès la notification, par le notaire instrumentateur, de l'avis relatif à la promesse de vente ici en cause. Cette

première condition est ainsi réalisée, conformément à l'art. 33 LPPPL. Certes, la question se pose de savoir si l'autorisation du Conseil communal (d'ailleurs sujette à référendum) doit avoir été donnée dans ce délai également. Comme on l'a vu, le mécanisme prévu par l'art. 4 al. 1 ch. 6 LC est celui d'une habilitation, laquelle devrait être donnée, en principe, préalablement à l'acte de transfert immobilier en cause; toutefois, on ne peut exclure, au cas où la décision du Conseil communal du 21 septembre 2022 serait annulée (ou son annulation confirmée par le Tribunal fédéral) pour des motifs de procédure, que le conseil précité statue à nouveau, cette fois de manière régulière, et confirme sa décision initiale. Une telle solution semble d'autant plus admissible que l'on se trouve en présence en l'espèce d'une promesse de vente conditionnelle et que la réalisation des conditions posées restent encore lointaine. b) L'exercice du droit de préemption doit viser la création de LUP, répondant ainsi à une situation de pénurie dans le district concerné, et il doit porter sur une parcelle d'au moins 1'500 m² (art. 31 al. 2 LPPPL). Ces conditions sont a priori respectées et elles ne font au demeurant guère débat entre les parties. On peut tout au plus relever que l'exercice du droit de préemption s'apparente, même si sa nature est moins incisive, à une expropriation. Dans les deux cas, le droit (de préemption ou d'expropriation) ne peut être exercé que si l'autorité a un projet correspondant à l'intérêt public visé qu'elle entend réaliser dans des délais raisonnables (voir à ce propos arrêt CDAP AC.2020.0080 du 22 mars 2021 consid. 5, confirmé par le Tribunal fédéral par arrêt 1C_247/2021 du 30 juin 2022 consid. 3.4; dans ce sens, Largey, op. cit., p. 286). En l'occurrence, les intentions de la municipalité de réaliser des LUP apparaissent bien arrêtées et les possibilités concrètes de les réaliser réunies sur la base d'un examen *prima facie*, tel qu'exigé par la jurisprudence; la prise de position de la SCHL du 31 août 2022 présente l'utilité de le confirmer, malgré l'ampleur de ce projet. Cette condition apparaît ainsi comme remplie. Dans l'hypothèse, envisageable, où ce projet ne se réaliserait pas, le propriétaire dispose (comme en matière d'expropriation) d'un droit de réméré (art. 37 LPPPL; l'acquéreur évincé bénéficiant quant à lui d'un droit d'emption fondé sur l'art. 38 LPPPL). c) Plus délicate en revanche apparaît enfin l'exigence que le bien-fonds mis en vente soit affecté en " zone à bâtir légalisée " (art. 31 al. 1 LPPPL). En particulier, " les vendeurs " -recourants contestent que tel soit le cas: ils soulignent que la parcelle ici en cause, certes incluse dans le plan général d'affectation de la Commune de Prilly et entourée de zones à bâtir légalisées, ne remplirait pas cette condition; selon la planification en vigueur, en effet, la surface correspondant à cette parcelle devrait faire l'objet au préalable d'un plan de quartier ou d'un plan partiel d'affectation. aa) Selon la jurisprudence la plus récente (qu'elle émane de la CDAP ou du Tribunal fédéral, à la suite du recours en matière de droit public), les périmètres qui sont désignés dans les plans généraux d'affectation comme zones à occuper par " plan de quartier " doivent être assimilés à un type de zone existant (" la zone à occuper par plan de quartier " n'existant pas en droit vaudois). Cette indication doit conduire à traiter a posteriori une telle zone soit comme zone à bâtir, soit comme zone de non-bâtir. En particulier, lorsqu'un terrain remplit toutes les conditions d'un classement en zone à bâtir, il convient de l'affecter à une telle zone (voir par exemple arrêts CDAP AC.2017.0172 du 20 mars 2019, confirmé par le TF par arrêt 1C_2022/2019 du 4 septembre 2020 consid. 3.1; voir aussi AC.2019.0195 du 19 juillet 2021, confirmé par le TF par arrêt 1C_546/2021 du 8 septembre 2023 consid. 3). bb) À l'examen des documents versés au dossier, la surface de la parcelle n° 1364 de la Commune de Prilly ne peut guère être considérée comme relevant d'une zone de non-bâtir, l'historique de l'aménagement de ce secteur, ainsi que son environnement, montrent qu'elle doit être considérée d'ores et déjà comme zone à bâtir, au

sens de la jurisprudence précitée. Dès lors, la municipalité pouvait à bon droit considérer que cette exigence découlant de l'art. 31 al.1 LPPPL était également remplie. cc) Ce grief doit ainsi être rejeté également. 6. Les parties recourantes reprochent enfin à l'autorité intimée une forme de fraude à la loi, en exerçant, selon elles, le droit de préemption prévu par l'art. 31 LPPPL pour le compte d'un tiers, à savoir la SCHL. Cela contreviendrait au principe voulant que le droit de préemption a une nature incessible (art. 216 b al. 1 CO; art. 681 al. 3 CC), principe transposable en droit public. Selon " l'acheteuse " -recourante, la décision attaquée a pour effet de contourner l'interdiction, résultant a contrario de l'art. 34 LPPPL, d'une cession du droit de préemption à un tiers (sauf à l'Etat; en somme, cette disposition confirme le principe d'incessibilité évoqué plus haut et comporte une exception fondée sur une base légale expresse). A vrai dire, l'art. 34 précité doit être compris en lien avec l'art. 35 LPPPL; l'interdiction découlant de l'art. 34 doit notamment permettre d'éviter une attribution directe du bien-fonds préempté (sous forme d'un DDP ou d'un droit de propriété), l'art. 35 al. 2 prévoyant au contraire une " adjudication publique " . L'ADD Zufferey, repris à leur compte par les recourants, va plus loin encore sur ce terrain. Il considère que la commune préemprice doit en priorité se charger elle-même de la construction des LUP; elle ne peut s'appuyer qu'à titre subsidiaire sur l'art. 35 al. 2 LPPPL pour confier cette mission à des tiers, à condition aussi que le tiers retenu soit désigné à l'issue d'une procédure de mise en concurrence (ADD, p. 10, 13 et 19). En d'autres termes, exercer le droit de préemption dans le but de céder le terrain immédiatement à un tiers déjà choisi constitue un procédé qui dévoie les objectifs de la LPPPL, en favorisant ce dernier, contrairement au principe de neutralité concurrentielle. La décision d'exercer le droit de préemption s'en trouve elle-même viciée. a) Il est constant que les dispositions des art. 31 ss de la LPPPL relatives au droit de préemption ont pour objectif de favoriser la construction de LUP, ce qui correspond à un aspect de l'intérêt public de la thématique du logement. A lire l'ADD précité, il appartiendrait aux communes au premier chef d'empoigner ce problème brûlant. Il demeure que l'ADD ne convainc pas lorsqu'il entend limiter strictement les moyens que les communes peuvent déployer pour atteindre ce but. Il ressort des débats du Grand Conseil sur cet objet (abondamment cités par les parties dans leurs écritures) que le recours à l'art. 35 al. 2 LPPPL n'a pas uniquement une portée subsidiaire par rapport à une construction de LUP par les communes elles-mêmes. Les députés ont en effet souligné à diverses reprises que les moyens financiers des communes n'étaient pas illimités et que le recours à d'autres ressources (p. ex. auprès des caisses de pensions) ou l'attribution de droits réels (DDP ou droit de propriété) à des tiers (soit des acteurs privés, voire des coopératives) devait être envisagé, voire encouragé. On ne saurait ainsi retenir – comme le soutient l'ADD – que lorsque la commune exerce le droit de préemption prévu par l'art. 31 LPPPL en prévoyant d'ores et déjà qu'elle passera par le mécanisme de l'art. 35 al. 2 LPPPL pour la réalisation proprement dite des LUP, elle viole la loi; la jurisprudence a eu à connaître d'une telle situation, sans sanctionner l'exercice du droit de préemption dans une telle configuration (arrêt CDAP AC.2020.0080 du 22 mars 2021 partie Faits, let. E). b) Il y a fraude à la loi – forme particulière d'abus de droit – lorsqu'un justiciable évite l'application d'une norme imposant ou interdisant un certain résultat par le biais d'une autre norme permettant d'aboutir à ce résultat de manière apparemment conforme au droit (ATF 142 II 206 consid. 2.3; 132 III 212 consid. 4.1). La norme éludée doit alors être appliquée nonobstant la construction juridique destinée à la contourner (ATF 134 I 65 consid. 5.1; 131 I 166 consid. 6.1 et les arrêts cités; arrêt TF 1C_874/2013 du 4 avril 2014 consid. 4.2). La doctrine confirme elle aussi l'application de

ces principes dans le domaine du droit administratif (cf. Moor/Flückiger/ Martenet , Droit administratif, vol. I, 3 e éd., Berne 2012, § 6.4.4 p. 932; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8 e éd., Zurich 2020, p. 164). aa) Pour les recourants, le mécanisme (le " montage ") choisi par la commune viserait à contourner les garde-fous posés par l'application conjointe des art. 34 et 35 al. 2 LPPPL (interdiction de cession; puis mise en concurrence en vue de l'attribution des biens-fonds préemptés). bb) A cet égard, il faut bien reconnaître que la municipalité, soucieuse du financement de l'opération envisagée, a donné l'apparence d'un transfert en direct de la parcelle n° 1364 de Prilly à la SCHL, soit sans procédure préalable de mise en concurrence publique et donc en violation, a priori , de l'art. 35 al. 2 LPPPL. En effet, la municipalité a contacté celle-ci, avant le prononcé de la décision attaquée; elle s'est en outre appuyée sur la réponse de la SCHL du 31 août 2022 dans le préavis municipal n° 13-2022. Cet élément a joué un rôle important lors des débats au Conseil communal sur cet objet et la décision de ce dernier du 20 septembre 2022; celui-ci y délivre une autorisation d'aliéner la parcelle n° 1364 à la SCHL. Le document le plus patent à cet égard, déjà cité plus haut, est enfin l'avis publié dans la FAO du 21 octobre 2022; cet avis parle d'une cession de la propriété de cette parcelle à la SCHL. Quoi qu'en disent l'autorité intimée et la SCHL, l'exigence découlant de l'art. 35 al. 2 LPPPL suppose, en principe en tout cas, un processus de mise en concurrence. Au demeurant, cette dernière disposition confirme en outre – et cet aspect n'a pas échappé au législateur, qui le voyait au contraire d'un œil favorable – que les communes peuvent collaborer avec le secteur privé pour la réalisation de LUP; toutefois les modalités d'application de l'art. 35 al. 2 LPPPL doivent permettre le respect de l'égalité de traitement entre concurrents (dans ce sens, sur la base des travaux préparatoires, Largey, op. cit., p. 294 ss; cet auteur en déduit qu'une attribution de gré à gré est en principe exclue, spéc. p. 295). Dans le cas d'espèce, l'on ne se trouve pas en présence d'une fraude; en effet, l'exercice du droit de préemption, dans une première étape, ne permet pas de contourner la règle de l'art. 35 al. 2 LPPPL (ni celle de l'art. 34), qui régit la seconde étape. La décision attaquée ne contient d'ailleurs que la déclaration correspondant à l'exercice du droit, mais non pas d'attribution directe au tiers intimé (soit la SCHL), de sorte que l'on ne peut retenir qu'elle permet d'aboutir au résultat interdit par ces deux normes. b) Les recourantes estiment par ailleurs que la décision attaquée a pour but une attribution directe à la SCHL ou, à tout le moins, serait motivée par une telle opération; dans cette mesure, l'on se trouverait en présence d'un vice extrêmement grave, qui justifierait la nullité ou à tout le moins l'annulation de cette décision. aa) Le Tribunal fédéral a retenu, on l'a vu plus haut, la nullité d'une adjudication directe d'une concession d'affichage (ATF 148 II 564). Cette jurisprudence devrait conduire, selon les recourants, à retenir la nullité de l'adjudication directe en faveur de la SCHL; la question se pose, on l'a vu, de la régularité d'une telle attribution. Il n'en reste pas moins que l'exigence d'une procédure de mise en concurrence, en droit des marchés publics, voire dans des domaines apparentés, peut connaître des exceptions, de natures diverses (voir p.ex. art. 10 et 21 AIMP 2019); il est donc hasardeux d'affirmer que les adjudications portant sur des marchés de valeur élevée (p.ex. celles portant sur des marchés informatiques), doivent d'emblée être considérées comme nulles, voire même comme gravement viciées du seul fait qu'elles interviennent de gré à gré. bb) On se souvient cependant que la municipalité a indiqué au cours de la présente procédure que la procédure de mise en œuvre prévue par l'art. 35 al. 2 LPPPL n'avait pas encore débuté et qu'elle entendait engager ultérieurement une procédure d'adjudication publique (réponse du 3 février 2023 p. 23 ch. 2; déterminations complémentaires du 12 octobre 2023

p. 3 s. ch. 4). Sur la foi de ces éléments, la cour de céans constate que l'autorité intimée estime ne pas avoir prononcé d'adjudication jusqu'ici (et en particulier en faveur de la SCHL), ce dont il convient de prendre acte; il paraît dès lors vain d'examiner si une adjudication directe en faveur de la SCHL serait nulle. cc) A supposer, par surabondance, que l'adjudication à la SCHL doive être considérée comme nulle ou gravement viciée, la question se poserait de savoir quelle devrait être la portée de ce constat sur la décision attaquée. A titre de comparaison, le Tribunal fédéral, dans l'arrêt précité, n'a pas déduit de son constat portant sur la nullité de l'attribution du marché d'affichage en cause que le contrat de concession subséquent était lui-même nul (ATF 148 II 564 consid. 9; voir aussi, en droit privé, ATF 129 III 320, où il s'agissait de l'attribution d'un contrat par une collectivité publique, à la suite d'un acte de corruption du fonctionnaire en charge de ce marché public: alors que le contrat de corruption devait être qualifié de nul au regard de l'art. 20 CO, tel n'était pas – pas nécessairement – le cas du contrat subséquent conclu avec l'entreprise corruptrice). Dans le cas d'espèce (où l'on ne se trouve pas dans l'une des configurations évoquées plus haut, consid. 3b/ee), il s'agit de déterminer si le vice éventuellement constaté à propos de l'attribution à la SCHL doit rétroagir sur la décision attaquée – au motif, en quelque sorte, que cette décision et l'adjudication directe ne formeraient en réalité (malgré la lettre de la décision attaquée, qui ne traite nullement cet aspect) qu'une seule et même décision. Une réponse affirmative à cette question est extrêmement douteuse; dans un tel cas, il faudrait se demander encore si une annulation partielle, limitée à l'adjudication directe, ne pourrait, voire ne devrait pas être retenue. À cet égard, il faut observer que la municipalité a été soucieuse de ne pas grever de manière inconsidérée les finances communales, ce qui l'a poussée à rechercher si un acteur privé était prêt à réaliser les LUP conformément à ses intentions; une telle précaution apparaissait sans doute nécessaire (en lien avec l'exigence traitée au consid. 5b ci-dessus). Sur la base de l'offre (unilatérale) de la SCHL, elle en a reçu la confirmation et c'est cet élément qui l'a confortée dans son projet d'exercer le droit de préemption. On ne saurait toutefois considérer comme établi, sur la base des éléments du dossier, que la " véritable motivation " – occultée – de la décision de préemption était de favoriser la SCHL et non de promouvoir de manière significative la construction de LUP sur le territoire de la Commune de Prilly.

E. 4

En cas d'acquisition du bien-fonds, les droits d'enregistrement de l'acte, les émoluments du registre foncier, les honoraires de notaire relatifs à l'acte et les intérêts courus qui ont été payés par l'acquéreur évincé, sont remboursés par le préempteur.

E. 5

Les intérêts courus sont calculés pour la période comprise entre le versement des fonds par l'acquéreur évincé et le paiement effectif du prix de vente par le préempteur, au taux usuel d'une hypothèque en premier rang." Ces dispositions ont été introduites dans le cadre des travaux parlementaires portant sur le projet de loi sur la préservation du parc locatif vaudois (LPPL) et modifiant celle du 16 mai 2006 sur l'énergie (LVLEne; BLV 730.01). Le projet présenté par le Conseil d'Etat ne prévoyait pas de droit de préemption et son texte a été particulièrement remanié durant les débats, pour devenir la LPPPL (pour le contenu du projet initial, voir Bulletin du Grand Conseil, Législature 2012-2017, tome 17, Conseil d'Etat, p. 409 ss). Le droit de préemption figurait toutefois dans le projet de modification de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; BLV 700.11) dans le cadre du préavis du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur l'initiative

populaire cantonale " Stop à la pénurie de logements " et notamment également sur la motion Jérôme Christen et consorts transformée en postulat en faveur de l'introduction d'un droit de préemption permettant de faciliter la politique foncière des collectivités publiques (voir Bulletin du Grand Conseil, Législature 2012-2017, tome 16, Conseil d'Etat, pp. 406 ss, pour le préavis et les projets de modifications législatives; au sujet de ce cadre légal et de sa genèse, voir en outre les développements de Thierry Largey, Le droit de préemption légal, instrument de politique du logement, Le cas de la loi vaudoise sur la préservation et la promotion du parc locatif, in : Meier/Tappy, édit., Mélanges en l'honneur du Professeur Denis Piotet, Berne 2023, p. 279 ss). Dans le souci d'être complet, on ajoutera que le présent arrêt, conformément aux principes usuels en matière de droit intertemporel, sera rendu sur la base du règlement, du 25 octobre 2017, d'application de la LPPPL (RLPPPL; BLV 840.15.1) dans sa teneur au moment du prononcé de la décision attaquée; la récente modification de ce texte (en date du 1^{er} novembre 2023), qui lui est postérieure, ne sera donc pas prise en considération. 3.

La première question qui se pose en l'espèce est celle de l'objet du recours. A cet égard, il faut relever que la décision attaquée et d'autres décisions, notamment celle du Conseil communal, apparaissent en l'occurrence comme liées, ce qu'il convient de ne pas perdre de vue. Il demeure que, malgré ce lien, il apparaît possible d'examiner d'ores et déjà si la décision du 21 septembre 2022 de la municipalité est ou non régulière. A lire les pourvois, la décision municipale du 21 septembre 2022 constitue le seul objet du recours; selon les recourants toutefois, cette décision serait frappée de nullité, notamment en raison de son lien avec une autre décision encore, elle-même gravement viciée à leurs yeux, plus précisément la " décision " de mettre à disposition de la SCHL la parcelle n° 1364 de Prilly, aussitôt après son acquisition par la commune. a) Comme le montre l'avis de droit établi par le professeur Zufferey (ci-après: ADD Zufferey), le régime légal de la LPPPL implique le prononcé de diverses décisions successives, la première étant l'exercice par l'autorité communale de son droit de préemption (voir à ce sujet ADD Zufferey, p. 17 ss). Après avoir acquis la propriété, la commune peut choisir de réaliser elle-même les logements d'utilité publique; cette option ne suppose pas nécessairement le prononcé d'une décision en tant que telle. Par contre, si elle souhaite charger un tiers de la réalisation des LUP, elle est tenue de le faire à l'issue d'une procédure de mise en concurrence débouchant sur une adjudication; il s'agit, là aussi, d'une décision administrative, au sens technique du terme, potentiellement sujette à recours. Dans cette seconde variante, la commune doit procéder, sur la base de cette décision, à un transfert immobilier à l'adjudicataire, sous la forme, en principe, d'un droit distinct et permanent (ci-après: DDP), mais une cession en propriété est possible également. L'enchaînement de ces différentes décisions, telles que décrites par l' ADD Zufferey, doit être confirmé. D'ailleurs, l'autorité intimée n'en disconvient pas, puisqu'elle relève que les actes régis par l'art. 35 LPPPL interviennent dans une seconde phase, qualifiée par elle de " mise en œuvre " (voir d'ailleurs la note marginale de cette disposition), suivant l'exercice proprement dit du droit de préemption (qualifié de " décision " selon la note marginale de l'art. 33 LPPPL). Les décisions successives de l'autorité, fondées respectivement sur les art. 31 et 35 al. 2 LPPPL, peuvent chacune faire l'objet d'un recours, puis d'un examen séparé par l'autorité de recours. Toutefois, selon l'avis de droit précité (p. 19), la violation de l'art. 35 al. 2 LPPPL (obligation d'organiser une adjudication publique) " rejaillit sur la décision de préemption si l'attribution de l'objet à préempter en direct à une société coopérative en fait partie ou en est la véritable motivation " . aa) Force est tout d'abord de relever que la municipalité, soucieuse du financement de l'opération envisagée, a donné

l'apparence d'un transfert en direct de la parcelle n° 1364 de Prilly à la SCHL, soit sans procédure préalable de mise en concurrence publique. Le document le plus patent à cet égard est l'avis publié dans la FAO du 21 octobre 2022; cet avis parle d'une cession de la propriété de cette parcelle à la SCHL. Cependant, cet avis est trompeur, dans la mesure où la Commune de Prilly, à la date de cet avis, n'est pas encore devenue propriétaire de la parcelle en cause – ce qui l'empêche à l'évidence de procéder à une telle cession. De toute manière, une attribution directe à la SCHL paraît contraire à l'art. 35 al. 2 LPPPL. Certes, la municipalité plaide à cet égard que l'avis précité du 21 octobre 2022 dans la FAO, en assurant la transparence du processus, suffisait à l'exigence d'une " adjudication publique " au sens de l'art. 35 al. 2 LPPPL, mais cette position est des plus fragiles. Néanmoins, il ne paraît pas d'emblée exclu que la commune puisse faire valoir une clause d'exception (voir à ce propos art.10 et 21 de l'accord intercantonal du 15 novembre 2019 sur les marchés publics – ci-après: AIMP 2019 – notamment, si l'application par analogie des dispositions du droit des marchés publics est possible dans le cadre de l'art. 35 LPPPL; ce que l'ADD Zufferey, p. 13 s., conteste, sans apporter de justification approfondie). bb) Il demeure que, en l'absence d'un pourvoi, la régularité de l'attribution directe à la SCHL ne fait pas l'objet de la présente procédure (d'ailleurs, aucune des conclusions prises par les parties ne concerne cette attribution). De toute manière, la municipalité indique dans ses écritures que la procédure de mise en œuvre prévue par l'art. 35 al. 2 LPPPL n'a pas encore débuté et qu'elle entend bien engager ultérieurement une procédure d'adjudication publique (réponse du 3 février 2023 p. 23 ch. 2; déterminations complémentaires du 12 octobre 2023 p. 3 s. ch. 4). Sur la foi de ces éléments, la cour de céans constate que la commune intimée ne confère pas une portée de chose décidée à l'avis de " cession " du 21 octobre 2022, cité plus haut (la nature juridique de cet avis est incertaine; en tout cas, il n'est pas accompagné d'une indication des voies et délais de recours, qui serait nécessaire s'il s'agissait d'une décision: art. 27 al. 2 Cst. et art. 42 let. f de la loi sur la procédure administrative du 28 octobre 2008 [LPA-VD; BLV 173.36]), et que cet avis ne fait pas obstacle à une (future) décision, qu'elle annonce vouloir rendre, sur la base de l'art. 35 al. 2 LPPPL. Au vu de la position adoptée par l'autorité intimée en procédure (position que la SCHL n'a pas contestée) – dont la cour prend acte – et en résumé, il n'y a pas eu de décision fondée sur l'art. 35 al. 2 LPPPL, cet aspect ne pouvant donc faire l'objet du recours. En revanche, les recourants font valoir une fraude à la loi, ce qui converge dans une certaine mesure, avec la remarque précitée figurant dans l' ADD Zufferey (p. 19); en somme, si la municipalité a exercé le droit de préemption dans le but de favoriser la SCHL, elle aurait alors choisi une démarche visant à contourner l'interdiction, prévue par l'art. 34 LPPPL, de céder le droit de préemption (sauf à l'Etat), ou le caractère subsidiaire, défendu par cet avis de droit, du recours à l'art. 35 al. 2 LPPPL et donc au secteur privé, par rapport à une solution où la commune construit elle-même. L'examen de cette argumentation, qui relève du fond, sera reprise plus loin (consid. 6). cc) Dans le souci d'être complet, on relèvera que la décision de préemption est également liée à une acquisition immobilière par la commune (comme l'aliénation d'ailleurs, qu'implique une décision fondée sur l'art. 35 al. 2 LPPPL). Or, sous réserve d'une clause de délégation, la municipalité n'est pas habilitée à décider seule d'une telle acquisition; elle doit obtenir à cet effet une autorisation du conseil communal. C'est l'art. 4 al. 1 de la loi du 28 février 1956 sur les communes (LC; BLV 175.11) qui règle les attributions du conseil général ou communal. Or, selon le ch. 6 de cette disposition, le conseil général ou communal délibère " sur l'acquisition et l'aliénation d'immeubles, de droits réels immobiliers et d'actions ou parts de sociétés immobilières. L'art. 44 ch. 1 est

réservé. Le conseil peut accorder à la municipalité l'autorisation générale de statuer sur les aliénations et les acquisitions en fixant une limite ". Ces décisions sont d'ailleurs sujettes à référendum (art. 160 de la loi vaudoise du 5 octobre 2021 sur l'exercice des droits politiques; LEDP; BLV 160.01). A Prilly, le Conseil communal avait voté une autorisation générale en début de législature, fondée sur l'art. 4 al. 1 ch. 6, dernière phrase LC, insuffisante dans le cas d'espèce; vu le prix d'acquisition de 62 millions de francs de la parcelle sur laquelle la municipalité entendait exercer le droit de préemption, une autorisation spécifique du Conseil communal était nécessaire. La décision du Conseil communal de Prilly est ainsi fondée sur la LC, réglant l'organisation communale, et non sur la LPPPL. Cette loi n'exige pas que l'exercice du droit de préemption, ni la revente de l'immeuble ainsi acquis, fassent l'objet d'un vote spécial du conseil communal ou général. Seul l'art. 4 al. 1 ch. 6 LC prévoit des règles en la matière, en prévoyant une autorisation du conseil pour toute acquisition et aliénation d'immeubles (sous réserve de délégation). A cet égard, il va de soi que la décision du Conseil communal du 20 septembre 2022 est liée à la décision attaquée, rendue par la municipalité le lendemain. Le mécanisme prévu ici par la législation communale est celui d'une habilitation, en l'occurrence donnée par une autorité supérieure à une autorité subordonnée (sur ce mécanisme voir Pierre Moor / Etienne Poltier, Droit administratif, vol. II, 3 e éd., Berne 2011, p. 278 s.); on se souvient que la décision du Conseil communal précitée fait l'objet d'un recours au Tribunal fédéral, de sorte que sa validité n'est pas assurée. Au demeurant, le Conseil d'Etat a retenu, quant à lui, que cette décision était viciée pour des motifs de procédure; cela étant, il n'apparaît nullement exclu que le Conseil communal soit habilité à statuer à nouveau et à délivrer son habilitation, après avoir guéri les vices de procédure qui lui étaient reprochés. On relève ici au passage que l'acte de promesse de vente est expressément de nature " conditionnelle " et que les conditions fixées dans l'acte sont loin d'être réalisées en l'état; une approbation a posteriori de l'acquisition immobilière envisagée par le Conseil communal ne saurait ainsi être exclue d'emblée. La même solution doit valoir pour les décisions, éventuellement nécessaires, autorisant un dépassement du plafond d'endettement communal; la commune n'a en effet pas encore besoin des crédits potentiellement requis par le projet ici en cause. b) Les considérants qui suivent (consid. 4 et 5) se concentrent dès lors sur l'examen de la validité de la décision attaquée. Les recourants (soit " l'acheteuse ", d'une part, et " les vendeurs ", d'autre part) font valoir plus spécialement la nullité de la décision attaquée – et ils concluent simultanément à l'annulation de celle-ci. Cependant, la thématique de la nullité est délicate et l'on doit d'emblée relever que la nullité ne peut être retenue qu'à titre exceptionnel. Cela appelle au préalable des remarques générales (ci-après let. aa), avant d'examiner les questions soulevées dans le cas d'espèce par les recourants. aa) Les décisions administratives bénéficient d'une présomption de validité. Il s'agit dès lors de déterminer à quelles conditions cette présomption peut être renversée en présence d'une décision irrégulière. Deux voies principales sont ici possibles: la première, ordinaire, usuelle, est celle de l'annulation; elle ne peut être prononcée que par l'autorité de recours, saisie d'un pourvoi formé en temps utile et par ailleurs recevable, dirigé contre la décision contestée; la seconde voie est extraordinaire, c'est celle de la nullité; la nullité, on le verra, peut être constatée en tout temps et par toute autorité. En présence d'un recours recevable et bien fondé, il suffit, dans la règle de procéder à l'annulation de la décision contestée (les effets de la nullité sur la décision n'étant guère différents de ceux d'une annulation) bb) La nullité, de par ses conséquences, ne frappe que les vices les plus graves (sur les principes relatifs à la nullité de décisions, en l'occurrence en droit pénal, voir ATF 149 IV 9 consid. 6.1 et 6.2

et les références citées; ces principes, dont la portée est transversale, s'appliquent également en droit public; voir aussi ATF 148 II 564). L'acte déclaré nul est considéré comme inexistant dès l'origine; la nullité déploie donc un effet rétroactif (ou *ex tunc*). On peut d'ailleurs dire que la nullité est constatée – et non décidée. La nullité peut être invoquée en tout temps, et toute autorité étatique amenée à connaître de la décision peut d'ailleurs la constater d'office. La décision nulle ne déploie aucun effet et elle ne peut pas faire l'objet d'actes d'exécution, ni de sanctions si elle n'est pas respectée. Elle peut ainsi être invoquée devant l'autorité qui a rendu la décision viciée ou l'autorité hiérarchiquement supérieure; mais ces autorités peuvent également la constater d'office. Par ailleurs, la nullité peut également être invoquée à titre préjudiciel. Selon la jurisprudence, la nullité peut aussi être constatée par l'autorité de recours (peu importe alors que le pourvoi ait été formé en temps utile ou non ou qu'il soit irrecevable pour un autre motif; ATF 127 II 32 consid. 3g; JdT 1994 III 14). La sanction de la nullité, on l'a dit, n'intervient qu'en présence de vices très graves, voire extrêmement graves. On retiendra dès lors, dans la règle, la voie de l'annulation des décisions administratives viciées. La solution contraire aboutirait à une insécurité juridique considérable; de surcroît, la juridiction administrative s'est beaucoup développée à une période récente et l'accès à celle-ci est aisé. L'administré dispose donc d'une voie de contrôle qu'il ne tient qu'à lui de saisir, afin d'obtenir l'annulation de la décision viciée. cc) Sous réserve de règle légale particulière, trois conditions doivent être réunies cumulativement pour que la nullité soit prononcée: le vice que présente la décision doit être grave, il doit de surcroît être patent et enfin la nullité de la décision ne doit pas mettre sérieusement en danger la sécurité du droit (ATF 133 II 366 consid. 3.2; 132 II 342 consid. 2.1; 21 consid. 3.1; 122 I 97 consid. 3a/aa). Par vice grave, on entend la violation d'une norme constitutionnelle importante ou d'une règle procédurale essentielle. L'irrégularité que présente la décision doit de surcroît être évidente. Cette exigence peut paraître à première vue paradoxale, puisque les vices cachés – et donc ignorés par un administré dépourvu de connaissances juridiques particulières – ne peuvent conduire qu'à l'annulation de celle-ci. Cette condition découle cependant du principe de la sécurité du droit; en effet, les vices qui sont susceptibles d'affecter une décision sont innombrables et, parfois, seul un arrêt du Tribunal fédéral est susceptible de les révéler. Si l'on admettait la conséquence de la nullité dans tous ces cas, cela ferait peser une menace trop lourde sur la plupart des décisions administratives. Le fait que le vice doive être évident a pour conséquence de ne pas protéger l'administré qui se fonde sur une décision administrative gravement et surtout manifestement viciée pour y adapter son comportement. En troisième lieu, le constat de nullité ne doit pas mettre sérieusement en danger la sécurité du droit, soit notamment la confiance que des tiers auraient placée dans la régularité de la décision elle-même ou d'actes d'exécution de celle-ci. L'application de cette troisième exigence implique une pesée d'intérêts par l'autorité saisie. L'existence d'un motif de nullité est retenue principalement dans l'hypothèse de la violation de règles de compétence (ATF 142 II 182 consid. 2.2.3; 111 Ib 213 consid. 5a: autorisation de construire délivrée par une commune pour une construction hors de la zone à bâtir, en violation des art. 24 et 25 al. 3 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire [LAT; RS 700]) ou dans le cas, plus rare, de la méconnaissance d'un principe constitutif de la procédure. A titre d'exemple de cette deuxième configuration, on citera le cas de l'adoption d'un plan d'affectation sans enquête publique préalable (cette exigence revêt une importance particulière, vu son aspect politique; ATF 114 Ib 180 consid. 2a). En revanche, lorsqu'un tel plan est adopté sans qu'un avis personnel ait été communiqué aux propriétaires de terrains

situés dans le périmètre du plan, seule l'annulabilité est envisageable (sur cette thématique, voir Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen, Commentaire pratique LAT: Autorisation de construire, protection juridique et procédure, 2020, Aemisegger/Haag, art. 33, N 36 ss). Il en va d'ailleurs de même dans le cas d'un projet de construction autorisé sans enquête publique. On note enfin que la nullité d'une décision administrative n'est pratiquement jamais admise lorsque cette dernière est affectée par des violations du droit matériel (à titre d'exception, on pense ici à une décision portant atteinte à des droits dits " inaliénables " ou à " l'essence des droits fondamentaux " , au sens de l'art. 36 Cst.). Dans un arrêt récent, le Tribunal fédéral avait à connaître, dans des circonstances de fait assez particulières, de l'attribution d'une concession d'affichage, sans mise en concurrence préalable, contrairement aux exigences découlant de l'art. 2 al. 7 de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur le marché intérieur (LMI; RS 943.02; cf. ATF 148 II 564); cette décision, prise sans forme (on peut parler d'adjudication de facto) et en violation des règles de procédure, a été considérée comme nulle (consid. 7). dd) La cour examinera dès lors en priorité les conditions de validité de la décision attaquée (consid. 4 et 5); en cas d'irrégularité, elle devrait prononcer l'annulation de celle-ci. Les parties recourantes font cependant valoir la nullité de cette décision, mais l'on ne discerne pas d'emblée la portée pratique des conclusions prises dans ce sens, ni l'avantage qu'elles pourraient en tirer. Autrement dit, même si le présent arrêt devait retenir l'existence d'une fraude à la loi ou d'un vice grave (susceptible cas échéant de conduire, dans un autre contexte que celui d'un recours recevable, à un constat de nullité d'une décision), son dispositif devrait se limiter, en principe en tout cas, à une annulation. ee) En présence de décisions successives (et ce cas de figure est potentiellement réalisé en l'espèce; on pense aux décisions successives des art. 31 et 35 LPPPL), la question de la validité de chacune d'elles peut se poser. A ce propos, on relève d'abord que, dans l'hypothèse où une décision d'exécution (ou de mise en œuvre, selon la formulation de la note marginale de l'art. 35 LPPPL) se trouve seule en cause, le recours dirigé contre cette dernière ne saurait faire valoir l'irrégularité de la décision à exécuter entrée en force; de même la nullité de la décision d'exécution ne rétroagit pas et ne permet pas de remettre en cause la validité de la décision initiale. A l'inverse, si la décision de base doit être considérée comme nulle, la décision d'exécution l'est également – même si elle a déjà été exécutée. A vrai dire, les parties recourantes se placent apparemment sur un autre terrain encore; pour elles, l'opération engagée par la Commune de Prilly doit être envisagée comme un tout: l'exercice du droit de préemption a pour seule fin de pouvoir attribuer la parcelle – après un passage " virtuel " en mains communales – à la SCHL; cet objectif serait contraire au droit, si gravement, qu'il entraînerait l'irrégularité de la décision attaquée elle-même (voir ci-après consid. 6). 4. Le débat relatif à la décision attaquée porte sur divers éléments. Tout d'abord, selon " les vendeurs "-recourants, la LPPPL ne contient pas de base légale suffisante pour permettre l'exercice du droit de préemption en présence d'une simple promesse de vente (par opposition à une vente). Les parties sont au surplus divisées sur le point de savoir si les conditions d'exercice du droit de préemption sont en l'occurrence réalisées. On examinera ces deux aspects successivement (au consid. 4, puis 5). a) La jurisprudence a déjà eu l'occasion de dire que lorsque le droit public cantonal ne définit pas un aspect du droit de préemption, il convient de se référer au droit civil fédéral à titre de droit cantonal supplétif (cf. Thierry Tanquerel, Le droit de préemption, in : Tanquerel/Bellanger, La maîtrise publique du sol: expropriation formelle et matérielle, préemption, contrôle des prix, Genève 2009, pp. 155-156; cet auteur cite notamment l'arrêt non publié du TF 1P.767/1991 du 22 avril 1993, qui portait sur la

définition des actes soumis au droit de préemption public cantonal). Il y a donc lieu de se référer au mécanisme des art. 681 ss du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC; RS 210) qui portent sur les droits de préemption légaux de droit privé (CDAP AC.2021.0167 du 2 juin 2022 consid. 9b); dans la mesure cependant où ces dispositions ne s'appliquent qu'à titre de droit public supplétif (voir aussi à ce propos Pichonnaz/Foëx/Piotet, édit., Commentaire romand du Code civil II, Bâle 2016, Piotet, art. 681 N 5), cela suppose de prendre en considération l'intérêt public en cause dans l'interprétation et l'application de ces règles. L'art. 681 al. 1 CC prévoit notamment que les droits de préemption légaux (soit ceux prévus par le droit civil, le Code civil notamment) peuvent être invoqués aux conditions applicables aux droits de préemption conventionnels. Il renvoie ainsi aux dispositions des art. 216 ss de la loi fédérale complétant le Code civil suisse du 30 mars 1911 (Code des obligations; CO; RS 220) qui concernent ces droits conventionnels. L'art. 216 d al. 3 CO prévoit en particulier que, sauf clause contraire du pacte de préemption, le titulaire du droit de préemption peut acquérir l'immeuble aux conditions dont le vendeur est convenu avec le tiers. La teneur de cette disposition est similaire à celle de l'art. 33 LPPPL et fait également référence aux conditions convenues entre le vendeur et le tiers préempté. Le législateur cantonal ayant voulu se référer à une définition usuelle du droit de préemption, on doit admettre que les art. 216 d al. 3 CO et 33 LPPPL ont un contenu identique. Ainsi, la jurisprudence rendue en application de l'art. 216 d al. 3 CO est pertinente pour évaluer la portée de l'art. 33 LPPPL. A cet égard, il faut relever que le droit genevois connaît lui aussi le mécanisme du droit de préemption dans le domaine de l'aménagement du territoire et, plus spécifiquement, en lien avec la construction de logements (voir notamment à ce propos Etienne Trandafir, Vente d'actions et droit de préemption immobilier. Du droit privé au droit public, in : Mühlematter/Seppey/Philipp/Gautschi, édit., 75 ans de la Conférence Suisse du registre foncier, Mélanges, Berne 2023, p. 473 ss, avec les développements consacrés au droit genevois p. 493 ss, et à la question de savoir si la vente d'actions d'une société immobilière constitue ou non un cas de préemption). Dans l'ATF 134 I 263, qui avait trait au régime genevois, on trouve les considérants suivants: "3.3 L'art. 4 LGL ne contient pas de définition précise des actes d'aliénation soumis au droit de préemption. Selon la jurisprudence du Tribunal administratif, confirmée par le Tribunal fédéral (arrêt 1P.767/1991 du 22 avril 1993), le terme d'aliénation recouvre tout transfert volontaire de la propriété ou d'un droit, opéré intégralement ou partiellement à titre onéreux. Au regard des buts poursuivis par la loi, le droit de préemption de l'Etat ne doit en effet pas se limiter aux seuls actes de vente; il s'étend à tous les actes de réalisation assimilables à la vente (y compris en cas de réalisation forcée - cf. SJ 2005 I 545), à l'exclusion des aliénations sans contre-prestation pécuniaire, telles les donations mixtes (ATF 126 III 187 consid. 2b; arrêt 1P.767/1991 du 22 avril 1993, consid. 2b). Tel est également le sens de l'art. 216c al. 1 CO, selon lequel le droit de préemption légal peut être exercé en cas de vente ainsi qu'à l'occasion de "tout autre acte juridique équivalant économiquement à une vente" (ATF 126 III 187 consid. 2b). L'élément déterminant est la conclusion d'une convention visant au transfert de la propriété de l'immeuble contre une prestation pécuniaire. Constituent notamment des cas de préemption, en droit privé, la dation en paiement, les enchères volontaires, les ventes conditionnelles dont le préempteur accepte les conditions et l'exercice d'un droit d'emption (STEINAUER, Les droits réels, Berne 2002, tome 2, p. 146 et les exemples cités).

E. 7

Les considérations qui précèdent conduisent au rejet des recours. Les recourants, qui succombent, doivent supporter l'émolument d'arrêt et n'ont pas droit à l'allocation de dépens (art. 49 et 55 LPA-VD). La commune intimée, ainsi que la SCHL, qui l'emportent avec le concours de mandataires professionnels, ont en revanche droit à des dépens.

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