

VD_OMNI AC.2023.0391 vom 6. August 2024

VD Tribunal cantonal, 2024-08-06, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2023.0391

FR: VD_OMNI AC.2023.0391 du 6 août 2024

IT: VD_OMNI AC.2023.0391 del 6 agosto 2024

Regeste

A. _____/Municipalité de Lausanne | Irrecevabilité du recours pour déni de justice, déposé par le propriétaire d'un lot d'une PPE constituée sur un droit de superficie érigé sur une parcelle appartenant à la Commune de Lausanne, à l'encontre du refus exprimé formellement par la municipalité de Lausanne de donner suite à ses demandes tendant en substance à annuler, modifier ou préciser des dispositions de l'acte constitutif du droit de superficie précité. La question de savoir si les biens immobiliers concernés font partie du patrimoine administratif ou du patrimoine financier de la Commune peut rester ouverte, le rapport juridique liant le recourant à la Commune reposant essentiellement sur l'acte constitutif du droit de superficie. S'agissant d'un acte bilatéral (contrat dont il n'est pas nécessaire de déterminer s'il est de droit privé ou administratif) et non d'une décision, acte unilatéral, la Commune partie à ce contrat ne peut unilatéralement en altérer le contenu, si bien que la voie du recours pour déni de justice n'est pas ouverte en l'espèce.

Erwägungen

E. 1

Le Tribunal cantonal examine d'office s'il est compétent pour connaître de la cause qui lui est soumise (art. 6 al. 1 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; BLV 173.36]). Aux termes de l'art. 92 al. 1 LPA-VD, le Tribunal cantonal connaît des recours contre les décisions et décisions sur recours rendues par les autorités administratives, lorsque la loi ne prévoit aucune autre autorité pour en connaître. Le Tribunal cantonal est également compétent en l'absence de décision lorsque l'autorité communale tarde ou refuse de statuer (déni de justice; cf. art. 74 al. 2 LPA-VD, applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Pour que le tribunal entre en matière sur un recours pour déni de justice, il faut encore que le recourant ait requis l'autorité inférieure d'agir, que celle-ci ait disposé de la compétence pour statuer, qu'il existe un droit au prononcé de la décision et que le recourant bénéficie de la légitimité à recourir (ATF 130 II 521 consid. 2.5; Tribunal fédéral [TF], arrêts 1B_91/2018 du 20 mars 2018 consid. 2.1; 1B_183/2017 du 4 mai 2017 consid. 2; 1B_24/2013 du 12 février 2013 consid. 4; CDAP, arrêts GE.2023.0155 du 25 octobre 2023 consid. 1; AC.2019.0238 du 14 février 2020 consid. 1a et les références citées). En outre, le recourant ne peut pas prendre de conclusions qui sortent du cadre de l'objet du litige (cf. art. 79 al. 2 LPA-VD, applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD; CDAP GE.2021.0127 du 18 janvier 2023 consid. 1b; AC.2013.0219 du 27 février 2015 consid. 1a; PE.2009.0189 du 24 septembre 2009 consid. 8a). S'il est admis, le recours pour déni de justice conduit au prononcé d'une décision en constatation de droit par l'autorité de recours; celle-ci ne statue pas elle-même au fond (CDAP GE.2022.0260 du 22 décembre 2022 consid. 3; GE.2014.0197 du 4 mai 2015 consid. 4b; AC.2012.0344 du 22 mai 2013 consid. 3; CR.2013.0004 du 28 mars 2013 consid. 3 et les arrêts cités; cf. ATAF

2010/53 consid. 1.2.3; 2009/1 consid. 4.2). L'autorité de recours ordonne dans ce cas à l'autorité intimée de statuer à bref délai, voire au besoin d'instruire sans désespérer (Jacques Dubey/Jean-Baptiste Zufferey, *Droit administratif général*, Bâle 2014, n° 2009, p. 704).

E. 2

Se plaignant d'un déni de justice, le recourant dénonce le refus de l'autorité intimée de rendre une décision formelle donnant suite à ses demandes formulées dans sa lettre du 23 juin 2023, lesquelles tendent à l'annulation de l'art. 14 de l'acte constitutif de droit de superficie du 10 juillet 2009 ou à la constatation de l'illicéité de cette disposition (I), à faire interdiction à la Commune de Lausanne de s'opposer à la vente ou au transfert économique de la part de copropriété du recourant pour des considérations identiques ou similaires à celles prévues dans l'art. 14 précité, subsidiairement à constater l'inopposabilité de cette disposition s'agissant du lot du recourant (II), ou, à titre subsidiaire, à ce que l'autorité intimée précise par voie de décision sujette à recours les points d'incertitude visés au chiffre 3 de la lettre du 23 juin 2023 précitée (III). a) Définie à l'art. 3 al. 1 LPA-VD, la décision est une mesure prise par une autorité dans un cas d'espèce, en application du droit public, et ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits et obligations (let. a), de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits et obligations (let. b), ou de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits et obligations (let. c). Une décision au sens de l'art. 3 al. 1 let. b LPA-VD ne peut être rendue que si ne peut l'être une décision au sens des let. a et c du même alinéa (art. 3 al. 3 LPA-VD). L'art. 3 LPA-VD définit la notion de décision de la même manière que l'art. 5 al. 1 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA; RS 172.021). La décision est ainsi un acte de souveraineté individuel, qui s'adresse à un particulier, et qui règle de manière obligatoire et contraignante, à titre formateur ou constatatoire, un rapport juridique concret relevant du droit administratif (ATF 141 II 233 consid. 3.1; 135 II 38 consid. 4.3; 121 II 473 consid. 2a). En d'autres termes, elle constitue un acte étatique qui touche la situation juridique de l'intéressé, l'astreignant à faire, à s'abstenir ou à tolérer quelque chose, ou qui règle d'une autre manière obligatoire ses rapports juridiques avec l'Etat (ATF 135 II 22 consid. 1.2; 121 I 173 consid. 2a). La décision, acte unilatéral, doit être distinguée des actes bilatéraux, soit des contrats de droit privé ou de droit administratif. Le caractère bilatéral du contrat de droit administratif présuppose l'autonomie de la volonté des deux parties, au contraire de la décision. Il s'agit ainsi de définir le fondement des droits et obligations résultant de l'acte juridique concerné: soit les prestations dues de part et d'autre sont prédéterminées par la loi, immédiatement ou non, auquel cas il s'agit d'une décision; soit elles ne peuvent être rapportées à une norme, et leur fondement ne pourra être que l'accord de volonté des parties (arrêt CCST.2006.0003 du 27 octobre 2006 consid. 14a; Pierre Moor/Etienne Poltier, *Droit administratif*, vol. II, 3^{ème} éd., Berne 2011, ch. 3.1.2.2 p. 424). La forme que les parties ont donnée à la détermination de leur relation peut constituer un indice (par exemple l'existence d'un document signé par les deux parties), qui n'est toutefois pas toujours présent, pas toujours univoque et peut ne pas représenter leur volonté réelle (Thierry Tanquerel, *Manuel de droit administratif*, 2^{ème} éd., Genève/Zurich/Bâle 2018, n. 974 p. 341 s.; CDAP GE.2015.0124 du 26 janvier 2016 consid. 1c). b) La Municipalité peut sans conteste être considérée comme autorité administrative. Elle peut toutefois aussi agir dans le domaine du droit civil et n'a alors pas le rôle d'autorité administrative, par exemple en tant que bailleuse d'une de ses propriétés à un particulier (CDAP GE.2021.0195 du 18 novembre 2021 consid. 1b). Ainsi, il est

nécessaire de déterminer en premier lieu si le courrier du 5 octobre 2023 par lequel l'autorité intimée a informé le recourant qu'elle ne donnerait pas suite à ses demandes formulées dans sa lettre du 23 juin précédent porte sur un rapport juridique fondé sur du droit public. En effet, la compétence – ou l'incompétence – d'une autorité sous l'angle du droit administratif implique préalablement la prise d'une décision au sens de l'art. 3 LPA-VD, qui est à distinguer de l'acte formateur qu'accomplit l'administration dans une relation de droit privé.

E. 3

Le recourant soutient qu'en écrivant le courrier du 5 octobre 2023, la Municipalité a agi en qualité d'autorité pour une question ressortissant de l'exercice de la puissance publique, dans la mesure où la part de copropriété du recourant et le droit de superficie constitué en PPE doivent être considérés comme relevant du patrimoine administratif de la Commune de Lausanne. La Municipalité conteste quant à elle ce qui précède, faisant valoir n'avoir agi qu'en qualité de superficiante du droit de superficie constitué sur la parcelle dont elle est propriétaire, de sorte que ses rapports avec le recourant relèvent uniquement du droit civil.

a) aa) La Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst-VD; BLV 101.01) attribue la compétence de décider de l'acquisition ou de l'aliénation d'immeubles au législatif communal, lequel peut la déléguer à l'exécutif communal (art. 146 al. 1 let. d Cst-VD; art. 4 al. 1 ch. 6 de la loi vaudoise sur les communes du 28 février 1956 [LC; BLV 175.11]). L'administration du domaine public, des biens communaux et du patrimoine privé communal relève de la municipalité (art. 42 ch. 2 et 44 ch. 1 LC). L'art. 655 du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC; RS 210) prescrit que sont des immeubles les biens-fonds (al. 2 ch. 1), les droits distincts et permanents, immatriculés au registre foncier (al. 2 ch. 2), les mines (al. 2 ch. 3) et les parts de copropriété d'un immeuble (al. 2 ch. 4). La nature du droit distinct et permanent est double: d'une part, en vertu de l'art. 655 CC, ce droit est un immeuble et, par conséquent, un objet de droits réels immobiliers, d'autre part, cet immeuble au sens juridique reste un droit, déterminé quant à son contenu et à son étendue par des règles propres, notamment en ce qui concerne la relation du titulaire du droit avec le propriétaire du bien-fonds (Paul-Henri Steinauer, Droits réels, Tome II, 5^{ème} éd., Berne 2020, n° 2026). Il demeure une servitude et non un droit de propriété (Alban Ballif, Commentaire romand, Code civil II, n° 2 ad art. 779 CC). Le droit de superficie est la servitude en vertu de laquelle une personne a la faculté " d'avoir ou de faire des constructions, soit sur le fond grevé, soit au-dessous " (art. 779 al. 1 CC). Il donne ainsi le moyen de dissocier la propriété du fonds de la propriété des constructions (immobilières) qui s'y trouvent au moment de la constitution ou qui sont édifiées par la suite; il fait échec au principe de l'accession énoncé à l'art. 667 CC (principe selon lequel la propriété du sol emporte celle du dessus et du dessous, dans toute la hauteur et la profondeur utiles à son exercice). La conséquence essentielle du droit de superficie est en effet que le titulaire de la servitude devient propriétaire des constructions et autres ouvrages établis au-dessus ou au-dessous du fonds grevé (art. 675 al. 1 CC; cf. Paul-Henri Steinauer, Droits réels, Tome III, 5^{ème} éd., Berne 2021, n° 3802). Le bénéficiaire du droit de superficie (superficiaire) étant le propriétaire de la construction, il a le pouvoir d'en disposer. Le superficiaire peut également utiliser le sol avoisinant la construction et prendre les mesures sans lesquelles l'exercice du droit ne serait pas possible et qui sont implicitement comprises dans l'exercice du droit. Ces prérogatives accessoires au droit de superficie se limitent à ce qui est directement au service de la servitude. Dans le cadre ainsi tracé par la loi, le contenu précis du droit réel conféré sera déterminé, comme pour les servitudes foncières, par l'acte constitutif, auquel l'inscription au registre foncier renverra. Le droit de superficie érigé en

droit distinct et permanent est constitué par un contrat en la forme authentique, suivi d'une inscription au registre foncier (art. 779a et 731 ss CC). Outre des clauses définissant le droit de superficie lui-même (objet, durée, étendue, etc.) au sens de l'art. 779b al. 1 CC, le contrat constitutif peut faire naître des droits et des obligations personnelles en relation avec ce droit, par exemple l'obligation pour le superficiaire de payer une rente. Ces obligations peuvent être annotées au registre foncier si les parties en sont convenues en la forme authentique (Steinauer, op. cit., Tome III, n° 3818). bb) Les biens de l'Etat se répartissent en trois catégories, à savoir le domaine public, le patrimoine administratif et le patrimoine financier (Pierre Moor/François Bellanger/ Thierry Tanquerel, Droit administratif, vol. III, 2^{ème} éd., Berne 2018, ch. 8.1.1 p. 642). Le domaine public au sens strict comprend le domaine public naturel (régions de haute montagne, eaux, espace aérien) et artificiel (tous les ouvrages aménagés par l'Etat pour servir directement à un usage collectif: routes, places, ponts, canaux, parcs, etc.; Moor/Bellanger/Tanquerel, op.cit., ch. 8.2 et 8.3 pp. 650-690). En l'occurrence, il n'est pas contesté que ni la parcelle communale en cause, ni le droit de superficie constitué dessus, ni les constructions érigées sur ce dernier n'appartiennent au domaine public. Le patrimoine administratif comprend toutes les choses publiques servant directement, c'est-à-dire par leur utilisation en tant que telle, à remplir une tâche publique. En font partie les biens immobiliers des collectivités publiques qui sont affectés à la réalisation d'un intérêt public spécial et qui ne peuvent être utilisés par les administrés que moyennant une activité administrative (Moor/Bellanger/Tanquerel, op.cit., ch. 8.6.1.1 ss p. 751 ss). Font par exemple partie du patrimoine administratif les immeubles qui abritent les écoles, les hôpitaux, les gares, les musées, les bibliothèques et, de manière générale, les établissements publics et les services administratifs de l'Etat (ATF 143 I 37 consid. 6.1 et les références citées; 138 I 274 consid. 2.3.2; TF 2C_719/2016 du 24 août 2017 consid. 3.3.1; 4A_250/2015 du 21 juillet 2015 consid. 4.1; 1C_379/2014 du 29 janvier 2015 consid. 5.3). Les règles de droit public sont applicables à la gestion de ce patrimoine, alors que la gestion du régime patrimonial de ces biens se fait selon le droit privé (cf. Moor/Bellanger/Tanquerel, op. cit., ch. 8.6.1.2 s. p. 754 ss, voir aussi CDAP AC.2022.0318 du 25 août 2023 consid. 3a/bb; AC.2021.0178 du 29 juillet 2022 consid. 1d; FO.2020.0012 du 30 mars 2021 consid. 1b; GE.2018.0263 du 1^{er} mai 2019 consid. 1a; GE.2018.0236 du 26 février 2019 consid. 1b). Appartiennent enfin au patrimoine financier les biens qui ne servent qu'indirectement, grâce à leur valeur en capital et leur rendement, à remplir les tâches publiques et pouvant, à ce titre, produire un revenu, voire être réalisés (TF 8C_826/2017 du 17 septembre 2018 consid. 3.1; 4A_250/2015 précité consid. 4.1; 1C_379/2014 précité consid. 5.3; Tanquerel, op. cit., n° 184 p. 64). Lorsqu'il gère son patrimoine financier, l'Etat agit en revanche comme un particulier et n'accomplit pas une tâche publique (TF 4A_250/2015 précité consid. 4.1; 1C_379/2014 précité consid. 5.3; CDAP GE.2018.0236 précité consid. 1b; Tanquerel, op. cit., n. 184). Les biens appartenant au patrimoine financier sont en principe gérés selon le droit privé (ATF 103 II 227 consid. 3; TF 4A_250/2015 précité consid. 4.1; 5A_78/2011 du 15 juin 2011 consid. 2.3.2; CDAP FO.2020.0012 précité consid. 1b) et peuvent notamment faire l'objet de droits de superficie (art. 675 CC) au bénéfice de tiers (François Bellanger/Milena Pirek, L'Etat et ses biens, in: RDS 2021, pp. 183 ss, p. 190). Les litiges qui concernent leur gestion sont dès lors soumis à la juridiction civile (ATF 112 II 35, concernant l'affermage de parcelles agricoles par une commune; CDAP AC.2021.0178 précité consid. 1e; Moor/Bellanger/Tanquerel, op.cit., ch. 8.6.2.2 p. 767). b) aa) En l'espèce, le recourant fait valoir en substance que, dans sa gestion de l'immeuble objet du droit distinct et permanent (DDP), la Commune de Lausanne

poursuit directement des tâches publiques relevant de la politique du logement, de la politique énergétique et de la maîtrise de son développement urbanistique, de sorte que le bien immobilier dont il est question (DDP), la PPE qui s'y trouve et la part de copropriété du recourant doivent être classés dans le patrimoine administratif de la Commune et non dans son patrimoine financier, et ceci quand bien même sa gestion procurerait certains revenus à la Commune et alors que les prestations (faire bénéficier certains administrés de prix modérés) sont destinées à certains usages exclusivement. Dans sa réponse au recours, l'autorité intimée admet que, dans la gestion du patrimoine immobilier communal, et en particulier des droits de superficie, elle poursuit également des buts d'intérêt public, comme cela ressort de certaines dispositions de l'acte constitutif de droit de superficie du 10 juillet 2009 (not. art. 4, 6 et 14, qui imposent par ex. le respect de certaines normes de construction préconisées par la Commune dans le cadre de sa politique de développement durable ou le maintien, dans la Commune, du domicile fiscal du superficiaire). Elle conteste en revanche que cela conduise à placer le bien immobilier en cause dans son patrimoine administratif.

bb) La présence ou l'absence d'un intérêt public ne constitue pas le critère décisif pour distinguer si un bien immobilier fait partie du patrimoine administratif ou financier de la collectivité concernée. En effet, dans la pratique, il est de plus en plus fréquent que les collectivités gèrent en tout cas certains éléments de leur patrimoine financier non seulement pour en obtenir un revenu direct, mais aussi dans une perspective d'intérêt général, par exemple en cédant une parcelle à un prix inférieur au marché, favorisant ainsi l'implantation d'une industrie ou la construction d'un quartier d'habitation, ou en louant à des particuliers des locaux pour y exercer un commerce qu'elles jugent utile à leur population (Moor/Bellanger/Tanquerel, op.cit., ch. 8.6.2.1 p. 765). Souvent utilisé par l'Etat, le droit de superficie constitue ainsi dans ce contexte un instrument de droit privé au service d'une politique publique (François Bellanger, Octroi de l'usage des biens de l'Etat et marchés publics, in: François Bellanger/Thierry Tanquerel (éds), La gestion et l'usage des biens de l'Etat à l'aune des droits fondamentaux, Pratique du droit administratif, Genève/Zurich 2020, p. 107 s.). Il faut dès lors analyser également la nature de l'échange des prestations que la collectivité fournit ou obtient avec le bien en cause (Moor/Bellanger/ Tanquerel, op.cit., ch. 8.6.2.1 p. 765 s.). En l'occurrence, la question de savoir si les biens immobiliers concernés font partie du patrimoine administratif ou financier de la Commune peut rester ouverte. En effet, le recourant perd de vue que le rapport juridique le liant à la Commune repose essentiellement sur l'acte constitutif de droit de superficie du 10 juillet 2009, auquel renvoie le contrat de vente immobilière passé le 20 septembre 2012, par lequel il a acquis sa part de PPE. Or, un droit de superficie érigé en droit distinct et permanent peut porter aussi bien sur un immeuble faisant partie du patrimoine administratif que financier communal. Cette distinction est dès lors sans pertinence en l'espèce. Conformément à l'article 4 du chiffre III du contrat de vente immobilière précité, le recourant s'est expressément engagé à reprendre, en proportion de la part de copropriété acquise, tous les droits et obligations prévus dans l'acte constitutif de droit de superficie du 10 juillet 2009, en particulier en rapport avec l'art. 14 de cet acte. Contrat passé en la forme authentique, suivi d'une inscription au registre foncier (cf. consid. 3a/aa ci-dessus), l'acte constitutif de droit de superficie précité est un acte bilatéral fondé sur l'accord de volonté des parties contractantes (en l'occurrence, la Commune de Lausanne, superficiaire, et la société B. _____ SA, superficiaire); il diffère ainsi d'une décision administrative, acte unilatéral rendu par une autorité exerçant la puissance publique. Il n'est pas nécessaire de déterminer plus avant la nature juridique de l'acte constitutif en cause (contrat de droit privé ou de droit

administratif), dans la mesure où le recourant demande l'annulation, la modification ou l'interprétation de certaines dispositions de cet accord. En effet, en sa qualité de partie à cet acte bilatéral, la Commune ne dispose pas de la faculté d'en altérer unilatéralement le contenu. En outre, il n'apparaît pas non plus qu'on se trouverait dans un cas de cession, transmission ou transfert économique du droit de superficie au sens de l'art. 14 de l'acte constitutif du 10 juillet 2009, le recourant n'ayant pas soumis en l'espèce à la Commune un projet concret de vente de sa part de copropriété (avec indication notamment du prix et de l'identité de la partie acquérante) qu'il reviendrait à la superficiante d'autoriser ou de frapper d'opposition. Or, dès lors que l'autorité intimée n'est pas habilitée à prendre la décision requise par le recourant, la voie du recours pour déni de justice n'est pas ouverte auprès de la Cour de céans. Il sied de relever que le recourant n'est pas privé de toute possibilité de porter devant une autorité juridictionnelle les litiges pouvant résulter de l'application ou de l'interprétation de l'acte constitutif de droit de superficie du 10 juillet 2009 (y compris en relation avec un projet de cession, transmission ou transfert économique du droit de superficie au sens de l'art. 14), l'art. 19 de cet accord prévoyant une clause d'arbitrage en vertu de laquelle les parties contractantes soumettront cas échéant leurs différends à un " Tribunal arbitral constitué conformément au Concordat suisse sur l'arbitrage, auquel le Canton de Vaud a adhéré le 30 juin 1970 ", étant précisé que ce Concordat intercantonal sur l'arbitrage du 27 août 1969 auquel il est fait référence, qui régissait l'arbitrage interne en Suisse avant le 1^{er} janvier 2011, a été abrogé et remplacé par la Partie 3 du Code de procédure civile du 19 décembre 2008 (CPC; RS 272), dont les dispositions s'appliquent désormais aux procédures devant les tribunaux arbitraux ayant leur siège en Suisse (art. 353 al. 1 CPC). c) En dernier lieu, il convient de souligner qu'il n'était pas nécessaire de donner suite aux réquisitions d'instruction formulées par le recourant (production par l'autorité intimée de tous les préavis concernant les droits de superficie dont la Commune de Lausanne est la superficiante ainsi que de toutes les directives applicables en la matière; audition de deux représentants de la PPE C. _____ en qualité de témoins). Comme cela résulte des considérants qui précèdent, le dossier de la cause était en effet suffisamment complet pour que le Tribunal puisse statuer, en connaissance de cause, sur les questions juridiques déterminantes en l'espèce.

E. 4

Il résulte de ces développements que le recours pour déni de justice déposé le 6 novembre 2023 par le recourant est irrecevable. Le recourant, qui succombe, doit supporter les frais de justice, arrêtés à 2'000 francs (art. 49 al. 1, 91 et 99 LPA-VD; art. 4 al. 1 du tarif du 28 avril 2015 des frais judiciaires et des dépens en matière administrative [TFJDA; BLV 173.36.5.1]). Il n'y a pas lieu pour le reste d'allouer de dépens, l'autorité intimée ayant procédé sans l'assistance d'un mandataire professionnel (art. 55 al. 1, 91 et 99 LPA-VD; art. 10 et 11 TFJDA).

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