

# BGer 1C\_125/2025 vom 16. Februar 2026

Bundesgericht, 2026-02-16, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1C\\_125\\_2025](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_125_2025)

FR: TF 1C\_125/2025 du 16 février 2026

IT: TF 1C\_125/2025 del 16 febbraio 2026

## Erwägungen

### E. 1.1

Le recours est dirigé contre une décision finale ( art. 90 LTF ), rendue en dernière instance cantonale par un tribunal supérieur ( art. 86 al. 1 let . d LTF) dans une cause de droit public ( art. 82 let. a LTF ) ne tombant pas sous le coup de l'une des exceptions prévues à l' art. 83 LTF . La voie du recours en matière de droit public est ainsi en principe ouverte. Les recourants, dont la demande d'indemnité pour expropriation matérielle a été rejetée, ont un intérêt digne de protection à l'annulation de l'arrêt attaqué et bénéficient, à ce titre, de la qualité pour recourir ( art. 89 LTF ).

Cela étant, en vertu de l' art. 42 al. 1 LTF , les mémoires de recours doivent être motivés et contenir des conclusions. Tel est en particulier le cas lorsque le recours tend au paiement d'une somme d'argent et il appartient alors à la partie recourante de chiffrer ses conclusions devant le Tribunal fédéral ( ATF 143 III 111 consid. 1.2; arrêt 1C\_421/2022 du 5 décembre 2023 consid. 3). Cette exigence a notamment pour but de permettre au Tribunal fédéral, en cas d'admission du recours, de statuer lui-même sur le fond ( art. 107 al. 2 LTF ). La partie recourante ne peut dès lors pas se borner à demander l'annulation de la décision attaquée et le renvoi de la cause à l'autorité précédente, mais doit également, en principe, prendre des conclusions sur le fond du litige. Cette règle dégagée en droit civil s'applique aussi - certes de manière moins stricte - au recours en matière de droit public ( ATF 147 I 89 consid. 1.2.5; AUBRY GIRARDIN, in Commentaire LTF, 3

e éd. 2022, n. 23 ad art. 42). La jurisprudence commande de ne pas se montrer trop strict s'agissant de la formulation des conclusions si, à la lecture du mémoire, on comprend clairement ce que veut la partie recourante (cf. arrêt 1C\_421/2022 du 5 décembre 2023 consid. 3). En l'espèce, en dépit de ces exigences, les recourants ne concluent ni à l'allocation d'une indemnité pour expropriation matérielle ni n'en chiffrent le montant, si bien que l'on peut douter de la recevabilité du recours. Cette question peut quoi qu'il en soit demeurer indécise, le recours devant en tout état de cause être rejeté pour les motifs développés dans les considérants qui suivent.

### E. 1.2

En réplique, les recourants ne se limitent pas à se déterminer sur les arguments soulevés par les autres parties en réponse au recours; ils font en effet valoir des arguments nouveaux. Or, selon la jurisprudence, le droit de réplique déduit des art. 6 CEDH et 29 al. 2 Cst. n'a pas vocation à permettre à la partie recourante de présenter ainsi au Tribunal fédéral des critiques nouvelles ou des griefs qui auraient déjà pu figurer dans l'acte de recours (cf. ATF 143 II 283 consid. 1.2.3; 135 I 19 consid. 2.1); la partie recourante ne saurait, par ce biais, remédier à une motivation défailante ou encore compléter les motifs de son recours. Admettre le contraire aurait pour conséquence de prolonger le délai légal de recours, ce que

prohibe expressément l' art. 47 al. 1 LTF , et de créer des inégalités de traitement. Dans cette mesure, le Tribunal fédéral ne tiendra pas compte des explications et éléments nouveaux présentés au-delà du délai de recours, ceux-ci étant irrecevables. Sont également irrecevables les faits nouveaux allégués à cette occasion, en particulier ceux postérieurs à l'arrêt attaqué (cf. art. 99 al. 1 LTF ).

## **E. 2**

À titre préliminaire, compte tenu de la nature des critiques soulevées dans le recours, il convient de rappeler la cognition dont jouit le Tribunal fédéral ainsi que les exigences de motivation applicables aux recours formés devant lui.

### **E. 2.1.1**

En vertu de l' art. 42 al. 1 LTF , les mémoires de recours doivent être motivés. Conformément à l' art. 42 al. 2 LTF , les motifs doivent exposer succinctement en quoi l'acte attaqué viole le droit. Pour satisfaire à cette exigence, il appartient à la partie recourante de discuter au moins brièvement les considérants de la décision litigieuse et d'expliquer en quoi ceux-ci seraient contraires au droit ( ATF 146 IV 297 consid. 1.2; 142 I 99 consid. 1.7.1). En particulier, la motivation doit se rapporter à l'objet du litige tel qu'il est circonscrit par la décision querellée ( ATF 133 IV 119 consid. 6.4). Lorsqu'il est saisi d'un recours en matière de droit public, le Tribunal fédéral applique le droit d'office ( art. 106 al. 1 LTF ). Il ne connaît cependant des griefs de violation des droits fondamentaux et des dispositions de droit cantonal - que le Tribunal fédéral n'examine que sous l'angle de l'arbitraire (cf. ATF 145 I 108 consid. 4.4.1; 137 I 143 consid. 1.2) - que si ces griefs ont été invoqués et motivés, c'est-à-dire s'ils ont été expressément soulevés et exposés de façon claire et détaillée ( ATF 146 I 62 consid. 3).

### **E. 2.1.2**

Le Tribunal fédéral statue sur la base des faits établis par l'autorité précédente ( art. 105 al. 1 LTF ), sous réserve des cas prévus à l' art. 105 al. 2 LTF . Selon l' art. 97 al. 1 LTF , le recours ne peut critiquer les constatations de fait que si les faits ont été établis de façon manifestement inexacte - notion qui correspond à celle d'arbitraire ( art. 9 Cst. ) - ou en violation du droit au sens de l' art. 95 LTF et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause ( ATF 150 II 346 consid. 1.6; 148 II 392 consid. 1.4.1). Conformément à l' art. 106 al. 2 LTF , la partie recourante doit expliquer de manière circonstanciée en quoi ces conditions seraient réalisées. À défaut, il n'est pas possible de tenir compte d'un état de fait qui diverge de celui qui est contenu dans l'acte attaqué ( ATF 150 II 346 consid. 1.6; 148 I 160 consid. 3).

### **E. 2.1.3**

Selon la jurisprudence, une décision est arbitraire lorsqu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté, ou lorsqu'elle contredit d'une manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité. Le Tribunal fédéral n'a pas à déterminer quelle est l'interprétation correcte que l'autorité cantonale aurait dû donner des dispositions applicables; il doit uniquement examiner si l'interprétation qui a été faite est défendable. Il ne s'écarte de la solution retenue que si celle-ci apparaît insoutenable ou en contradiction manifeste avec la situation effective, ou encore si elle a été adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain. En outre, il ne suffit pas que les motifs de la décision critiquée soient insoutenables, encore faut-il que celle-ci soit arbitraire dans son résultat. Si l'application de la loi défendue par l'autorité cantonale ne se révèle pas déraisonnable ou

manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation en cause, cette interprétation sera confirmée, même si une autre solution paraît également concevable, voire préférable ( ATF 148 II 465 consid. 8.1; 148 I 145 consid. 6.1).

## **E. 2.2**

En l'espèce, au fil de leur mémoire, au gré de longs développements, les recourants font valoir, sans réelle systématique et parfois de manière confuse, un établissement inexact des faits, l'arbitraire, l'inégalité de traitement ou encore leur droit d'être entendus; ils affirment également que les conditions d'une indemnisation pour expropriation matérielle seraient en l'occurrence réunies. Ils reproduisent par ailleurs de nombreux extraits de jurisprudence, sans même prendre la peine d'en adapter la teneur à la présente cause, ni expliquer en quoi ils seraient pertinents. Or, compte tenu des exigences de motivation rappelées ci-dessus, il n'appartient pas au Tribunal fédéral de dégager d'une telle argumentation les moyens susceptibles d'être recevables et pertinents (cf. arrêts 1C\_5/2025 du 24 juillet 2025 consid. 1.2; 1C\_262/2012 du 20 septembre 2012 consid. 4). L'examen du recours se limitera donc aux griefs expressément désignés, dans la mesure où ils sont, en une partie ou une autre du mémoire, motivés de façon suffisamment précise et compréhensible.

## **E. 3**

On comprend de leur mémoire que les recourants reprochent à la cour cantonale d'avoir confirmé la décision de la DGTL du 26 septembre 2024 rejetant leur demande au motif que celle-ci était prématurée, le nouveau PACom Hors-Centre n'ayant pas encore été formellement approuvé. Selon les recourants, cette décision serait arbitraire puisque, dans les faits, ils ne peuvent déjà plus construire depuis mai 2017, en raison de la mise à l'enquête de la zone réservée tout d'abord, puis du nouveau PACom Hors-Centre. Ils seraient dès lors atteints de manière irréversible et définitive dans leurs droits, ce qui justifierait de leur reconnaître le droit à une indemnité pour expropriation matérielle; selon eux, les conditions de l'art. 5 al. 2 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) seraient réunies.

### **E. 3.1**

Selon la jurisprudence, il y a expropriation matérielle au sens de l'art. 26 al. 2 Cst. et de l'art. 5 al. 2 LAT lorsque l'usage actuel d'une chose ou son usage futur prévisible est interdit ou restreint de manière particulièrement grave, de sorte que l'intéressé se trouve privé d'un attribut essentiel de son droit de propriété. Une atteinte de moindre importance peut aussi constituer une expropriation matérielle si elle frappe un ou plusieurs propriétaires de manière telle qu'ils devraient supporter un sacrifice trop considérable, incompatible avec le principe de l'égalité de traitement ( ATF 131 II 151 consid. 2.1; 125 II 431 consid. 3a et les arrêts cités). Dans les deux cas, la protection ne s'étend à l'usage futur prévisible que dans la mesure où il apparaît, au moment déterminant, comme très probable dans un proche avenir ( ATF 149 II 368 consid. 3.2; 131 II 151 consid. 2.1). En principe, le moment déterminant pour apprécier, du point de vue de l'expropriation matérielle, la portée de la restriction est la date de son entrée en vigueur ( ATF 119 Ib 229 consid. 3a et les arrêts cités), en d'autres termes, dans le cas particulier, l'entrée en force de la mesure de planification définitive, quand bien même celle-ci aurait été précédée d'une mesure de protection provisoire (cf. ATF 132 II 218 consid. 2.4; 109 Ib 13 consid. 3).

### **E. 3.2**

Sans que cela ne soit valablement remis en cause, il ressort de l'arrêt attaqué qu'afin d'éviter d'entraver la nécessaire modification de la planification d'affectation communale, la commune a mis à l'enquête un projet de zone réservée (cf. art. 27 LAT ) englobant la partie constructible de la parcelle des recourants, le 17 juin 2017; l'interdiction de construire a pris effet dès ce moment, par le biais de l'art. 49 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC; BLV 700.11), qui prévoit que la municipalité refuse tout permis de construire allant à l'encontre d'un plan, dès l'ouverture d'une enquête publique le concernant. La zone réservée a été approuvée préalablement par le département cantonal compétent le 2 mai 2018, marquant le début de sa période de validité de cinq ans (jusqu'au 1

er mai 2023). Après l'avoir mise à l'enquête, le conseil communal a adopté la prolongation de la validité de la zone réservée le 3 mai 2023; elle a toutefois renoncé à poursuivre la procédure d'approbation de cette prolongation, ce dont elle a informé les recourants le 4 juillet 2024. Dans l'intervalle, le 28 février 2024, la municipalité a mis à l'enquête le nouveau PACom Hors-Centre, prévoyant notamment l'affectation de l'entier de la parcelle des recourants à la zone non constructible, procédure toujours en cours au jour de l'arrêt attaqué. Or, depuis cette mise à l'enquête, par l'effet une nouvelle fois de l'art. 49 LATC, la délivrance d'une autorisation de construire sur cette parcelle n'est plus possible.

### **E. 3.3.1**

Il est ainsi établi qu'au jour de l'arrêt attaqué, ce sont un peu plus de sept ans et demi qui se sont écoulés, depuis que la parcelle des recourants fait l'objet d'une restriction du droit de construire. Comme l'a pertinemment expliqué la cour cantonale, cette interdiction de bâtir n'est cependant pas définitive dès lors qu'elle repose successivement sur la mesure conservatoire de l'art. 49 LATC, l'instauration d'une zone réservée, puis à nouveau sur l'art. 49 LATC, mesures qui poursuivent un but d'intérêt public identique, à savoir préserver la liberté de planification des autorités et éviter les entraves à l'établissement d'un plan conforme à la législation (cf. Message du Conseil fédéral du 27 février 1978 concernant la LAT, FF 1978 I p. 1033). Or, prises isolément, ces mesures revêtent, par essence et d'un point de vue procédural, un caractère provisoire nécessairement limité à l'entrée en force de la planification dont elles visent à garantir l'établissement. Il en est de même du PACom, qui ne peut à ce stade pas non plus être qualifié de définitif, la procédure d'adoption étant toujours en cours à la date de l'arrêt attaqué, aspect que la Cour de céans a déjà eu l'occasion d'exposer aux recourants (cf. arrêt 1C\_390/2023 du 25 janvier 2024 consid. 3.4); les événements relatifs à l'adoption de ce plan postérieur à l'arrêt attaqué, invoqués en réplique, constituent quant à eux des faits nouveaux irrecevables (cf. art. 99 al. 1 et 105 al. 1 LTF; sur ces questions, voir GRÉGORY BOVEY, Commentaire de la LTF, 3e éd. 2022, n. 16 ss ad art. 105 LTF ; cf. également consid. 1.2 ci-dessus). Que le projet de PACom Hors-Centre prévoie l'affectation de la parcelle des recourants à la zone inconstructible n'enlève rien à ce caractère provisoire; il n'appartient d'ailleurs pas au Tribunal fédéral d'examiner la conformité de cette affectation, cet aspect excédant l'objet du litige. C'est dès lors à juste titre que le Tribunal cantonal a considéré que le statut de la parcelle litigieuse n'était pas définitif.

### **E. 3.3.2**

Or, en présence de mesures provisoires, la question de l'existence d'une restriction importante ne se pose en principe qu'au-delà d'une durée de dix ans (cf. ENRICO RIVA,

Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, n. 222 s. ad art. 5 LAT ; WALDMANN/HÄNNI, Raumplanungsgestezt, Handkommentar, 2006, n. 68 ad Art. 5 RPG; ALEXANDER RUCH, Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, n. 65 ad art. 27 LAT ; voir également arrêt 1C\_30/2023 du 29 janvier 2024 consid. 3.3). Les recourants se bornent cependant pour l'essentiel à des plaintes péremptoires remettant vainement en cause le caractère provisoire des restrictions dont ils font l'objet, si bien qu'on ne discerne pas de motifs de revenir sur ce principe; cela est d'autant plus vrai que les recourants n'ont pas utilisé le permis de construire valable jusqu'en 2009 qui leur avait été délivré; ils n'ont pas non plus déposé d'autre demande concrète avant l'adoption de la zone réservée en 2017, aussi ces mesures n'apparaissent-elles pas non plus avoir entraîné le report d'un projet qui aurait pu être approuvé. Les justifications formulées par les recourants n'y changent rien: celles-ci sont non seulement appellatoires, mais renvoient également, pour l'essentiel et sans autre explication, à leurs écritures cantonales, ce qui contrevient aux exigences de motivation du recours fédéral et conduit à leur irrecevabilité (cf. ATF 123 V 335 consid. 1a; arrêt 1C\_749/2021 du 10 janvier 2023 consid. 2).

Dans ces conditions, les restrictions provisoires de propriété qu'endurent à ce stade les recourants ne peuvent être qualifiées de graves et ne remplissent pas les conditions nécessaires à l'octroi d'une indemnité pour expropriation matérielle (cf. arrêt 1C\_510/2009 du 14 juillet 2010 consid. 4.1; RUCH, op. cit., n. 64 ss ad art. 27 LAT et les arrêts cités). Au surplus, les recourants n'avancent pas non plus de motif pertinent commandant de s'écarter de la jurisprudence, selon laquelle la date déterminante pour juger si l'on est en présence d'une expropriation matérielle est en principe l'entrée en vigueur de la restriction, en l'occurrence la date de la prochaine entrée en vigueur du PACom Hors-Centre (cf. ATF 132 II 218 consid. 2.4; 119 Ib 229 consid. 3a; 109 Ib 13 consid. 3; arrêt 1C\_323/2007 du 15 février 2008). La demande d'indemnisation apparaît ainsi également mal fondée de ce point de vue, respectivement prématurée. Il appartiendra ainsi aux recourants, s'ils l'estiment opportun, de saisir à ce moment les autorités compétentes d'une demande d'indemnisation pour expropriation matérielle

#### **E. 3.4**

Sur le vu de ce qui précède, le grief est écarté.

#### **E. 4**

Les recourants voient une inégalité de traitement dans le fait que la restriction au droit de construire a pris effet dès la mise à l'enquête du PACom Hors-Centre (par l'application de l'art. 49 LATC), mais qu'ils doivent néanmoins attendre son entrée en vigueur pour prétendre à une indemnisation, alors que les propriétaires, dont le terrain est maintenu en zone à bâtir, peuvent, quant à eux, déposer une demande de permis de construire déjà dans cet intervalle.

Comme l'a à juste titre identifié l'instance précédente, cette critique concerne en réalité les conditions d'adoption de la zone réservée ainsi que l'application de la mesure conservatoire de l'art. 49 LATC, qui conduisent à des restrictions du droit de construire pour certains propriétaires, à l'exclusion de certains autres. Cet aspect ne fait cependant pas l'objet de la décision attaquée, mais relève de la contestation du périmètre de la zone réservée, voire des choix opérés dans le cadre de l'élaboration du PACom, contexte dans lequel le principe de l'égalité de traitement ne revêt au demeurant qu'une portée relative (cf. ATF 142 I 162 consid. 3.7.2; arrêts 1C\_159/2024 du 11 juillet 2025 consid. 3.3.1; 1C\_19/2024 du 15 juillet

2025 consid. 6). Au surplus, le grief des recourants revient à critiquer la durée pendant laquelle ils sont affectés par la restriction de leur droit de bâtir découlant de mesures conservatoires; revêt une portée similaire leur reproche quant au dépassement du délai imparti aux communes pour adapter leur planification, que celui-ci découle de la mesure A11 du plan directeur cantonal (PDCn) ou de l' art. 35 al. 1 let. b LAT . Ces dernières critiques se confondent ainsi avec le grief de violation de l' art. 5 al. 2 LAT , examiné ci-dessus, et doivent, pour les mêmes motifs, être écartées (cf. consid. 3 ci-dessus).

Le grief est dès lors rejeté.

#### **E. 5**

Selon les recourants, l'art. 71 al. 2 LATC, qui prévoit qu'est considéré comme inconvénient majeur toute restriction au droit de propriété résultant d'une mesure d'aménagement du territoire et équivalant à une expropriation matérielle, serait plus restrictif que l' art. 5 al. 2 LAT . Comme l'expose à juste titre le Tribunal cantonal, l'expropriation matérielle est une notion de droit fédéral, si bien qu'il n'y a plus de place pour une réglementation cantonale divergente en matière d'indemnisation (cf. RIVA, op. cit., n. 133 ad art. 5 LAT ). En tout état et pour les motifs déjà exposés ci-dessus, les conditions de l' art. 5 al. 2 LAT ouvrant le droit à une indemnité ne sont en l'occurrence pas réunies, ce qui scelle le sort du grief; il n'est ainsi pas nécessaire de s'attarder sur les longues explications lexicales et sémantiques des recourants quant à la prétendue contrariété de l'art. 71 LATC au droit fédéral.

#### **E. 6**

Enfin, les recourants contestent l'émolument de 1'600 fr. mis à leur charge par la décision du 26 septembre 2024 de la DGTL. Cette question relève de l'application du droit cantonal, singulièrement de l'art. 45 de la loi cantonale sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36) ainsi que de l'art. 11 al. 1 du règlement cantonal fixant les émoluments en matière administrative du 8 janvier 2001 (RE-Adm; BLV 172.55.1), ce dernier prévoyant qu'il peut être perçu pour toute autre décision, autorisation, déclaration ou attestation non spécialement prévue dans le présent règlement, un émolument de 20 à 1'860 francs. Aussi le grief est-il soumis aux exigences de motivation accrue de l' art. 106 al. 2 LTF . Il appartient en d'autres termes aux recourants de démontrer en quoi le Tribunal cantonal aurait versé dans l'arbitraire en confirmant la quotité des frais mis à leur charge - le principe de la perception de l'émolument n'étant pas discuté.

Contrairement à ce que soutiennent les recourants, le sacrifice que leur impose les mesures conservatoires restreignant provisoirement leur droit de construire ne saurait, sans autre explication, influencer sur le montant de l'émolument. En effet, l'émolument représente la contrepartie de la fourniture d'un service par l'État, dont le montant est fixé notamment en tenant compte de l'activité déployée et la complexité du dossier (cf. arrêts 1C\_41/2024 du 9 décembre 2024 consid. 6.1; 2C\_483/2015 du 22 mars 2016 consid. 5.1). Or, il n'apparaît pas arbitraire, compte tenu de la nature de l'affaire, ainsi que des écritures et nombreuses pièces adressées par les recourants à la DGTL (cf. notamment demande d'indemnisation du 31 mai 2024 et nombreuses annexes), d'avoir arrêté l'émolument à 1'600 fr., correspondant à 10 heures de travail au tarif de 160 francs.

Le grief est écarté.

#### **E. 7**

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours, dans la faible mesure de sa recevabilité. Les frais de justice, fixés à 8'000 fr., sont mis à la charge des recourants, solidairement entre eux (cf. art. 65 al. 3 let. b; art. 66 al. 1, 3 et 5 LTF ; ch. 1 du Tarif des émoluments judiciaires du Tribunal fédéral [RS 173.110.210.1]).

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