

# VD\_OMNI AC.2021.0111 vom 3. Oktober 2022

VD Tribunal cantonal, 2022-10-03, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2021.0111](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2021.0111)

FR: VD\_OMNI AC.2021.0111 du 3 octobre 2022

IT: VD\_OMNI AC.2021.0111 del 3 ottobre 2022

## Regeste

A. \_\_\_\_\_ /Direction générale du territoire et du logement, Municipalité de Prilly | Plan partiel d'affectation modifiant les droits à bâtir de deux parcelles contiguës appartenant au même propriétaire: la première parcelle reçoit des droits à bâtir étendus et la seconde devient inconstructible. Lettre de l'autorité intimée informant la propriétaire de l'élaboration d'une expertise tendant à déterminer la taxe sur la plus-value des deux parcelles. Décision prononçant une taxe sur la plus-value de la première parcelle contestée par la propriétaire-recourante. Le législateur vaudois a expressément voulu une approche de taxation parcelle par parcelle pour fixer la contribution de plus-value au sens de l'art. 65 LATC. Dans le cas présent, une telle solution paraît contraire au principe d'équité découlant de l'art. 5 al.1 LAT. Question laissée indécise, la solution retenue par l'autorité intimée étant contraire au principe de la bonne foi. Recours admis et renvoi à l'autorité intimée pour appréciation globale de la plus-value des deux parcelles et pour nouveau calcul des déductions au sens de l'art. 66 LATC.

## Erwägungen

### E. 1

La recourante a sollicité plusieurs mesures d'instruction, soit son audition, ainsi que celle de ses mandataires et de l'expert mandaté par l'autorité intimée pour estimer les plus-values. Elle requiert une inspection locale et la production du dossier complet en mains de l'autorité intimée. a) Le droit d'être entendu, tel qu'il est garanti à l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) et 27 al. 2 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst-VD; BLV 101.01) , comprend notamment le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, d'avoir accès au dossier, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 145 I 167 consid. 4.1 p. 170 s.; 142 III 48 consid. 4.1.1 p. 52 s.). L'autorité peut cependant renoncer à procéder à des mesures d'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 145 I 167 consid. 4.1 p. 170 s., et les arrêts cités; cf. aussi arrêts TF 1C\_638/2020 du 17 juin 2021 consid. 2.1; 1C\_576/2020 du 1 er avril 2021 consid. 3.1). b) En l'espèce, l'autorité intimée, de même que l'autorité concernée, ont produit leurs dossiers, censés complets. Au vu de ces dossiers, le Tribunal s'estime suffisamment renseigné pour établir les faits pertinents et traiter en toute connaissance de cause les moyens soulevés, conformément aux considérants ci-après. La recourante a de son

côté pu faire valoir à plusieurs reprises ses arguments lors de l'échange d'écritures intervenu dans la présente procédure. Compte tenu de ces éléments, il y a lieu de rejeter les requêtes tendant à la fixation d'une inspection locale ainsi qu'à l'audition de témoins, sans qu'il n'en résulte une violation du droit d'être entendu de la recourante.

## **E. 2**

a) Les art. 68 et 69 LATC arrêtent les dispositions de procédure nécessaires à la perception de la contribution de plus-value ici en cause. L'art. 68 prévoit dans une première étape une taxation de cette contribution; la perception (régie par l'art. 69) de celle-ci intervient ultérieurement seulement, conformément au droit fédéral, en cas de vente ou de construction du bien-fonds concerné. Les art. 68 et 69 LATC prévoient ainsi deux décisions successives (une décision de taxation, puis une décision de perception); la question pourrait ainsi se poser du caractère incident ou final de la décision de taxation; dans le premier cas, la recevabilité du recours serait incertaine. Néanmoins, l'art. 68 al. 1 LATC indique expressément que la décision de taxation peut faire l'objet d'un recours au Tribunal cantonal, écartant ainsi, comme disposition spéciale, la norme de l'art. 74 LPA-VD. La décision attaquée constitue dès lors bien un acte attaquant auprès de la CDAP. b) En l'occurrence, la taxation litigieuse est contestée sur deux aspects essentiellement. Le principal grief est lié à l'approche retenue par l'autorité intimée consistant à procéder à une taxation parcelle par parcelle. Pour celle-ci, il s'agit concrètement d'examiner, pour la parcelle 875, l'augmentation de la valeur du sol liée à l'attribution de nouveaux droits à bâtir. Le même exercice doit être réalisé, séparément, pour la parcelle 876; celui-ci conduit dans ce cas à une plus-value égale à zéro, du fait de la réduction des droits à bâtir, voire de leur suppression presque totale. Pour cette parcelle d'ailleurs, la DGTL suggère que la voie à suivre soit celle d'une demande d'indemnisation pour expropriation matérielle. La recourante - et elle s'appuie pour cela sur l'avis de droit du professeur Dubey - conteste cette manière de faire; elle fait valoir que l'art. 5 al. 1 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) prévoit une compensation des avantages et inconvénients majeurs, ce qui supposerait, pour deux parcelles adjacentes, de dresser un bilan global des avantages et inconvénients découlant de la mesure pour les deux biens-fonds, puis de percevoir la contribution sur la plus-value correspondant au solde ainsi obtenu. La contestation porte ensuite sur les déductions, invoquées par la recourante, mais écartées pour partie par la décision attaquée.

## **E. 3**

Le classement temporaire d'un bien-fonds en zone à bâtir, en vue par exemple de l'exploitation d'une gravière ou d'une carrière, est exempté de la taxe. Art. 65 Taux et calcul de la taxe sur la plus-value 1 Le taux de prélèvement est de 20 % de la plus-value. 2 La plus-value correspond, dans les cas prévus à l'article 64, alinéa 2, à la différence entre la valeur vénale d'un bien-fonds avant et après l'entrée en vigueur de la mesure d'aménagement du territoire Art. 66 Principes de calcul 1 Peuvent être déduits du montant de la plus-value: a. les frais d'étude au sens de l'article 35; b. les frais d'équipements techniques et de fouilles archéologiques; c. les frais découlant d'un syndicat d'améliorations foncières; d. la taxe d'équipement communautaire; e. le montant utilisé dans un délai de cinq ans pour l'acquisition et la construction d'un bâtiment agricole de remplacement, destiné à être exploité à titre personnel, lorsque la plus-value résulte du classement du bien-fonds en zone à bâtir ou en zone spéciale. 2 Si la plus-value est inférieure à CHF 20'000.-, la taxe de plus-value n'est pas prélevée. [...] Chapitre II

Indemnisation Art. 71 Principe 1 Les restrictions au droit de propriété résultant d'une mesure d'aménagement du territoire donnent droit à une juste indemnité, si elles constituent un inconvénient majeur. 2 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." Il résulte des dispositions précitées que le législateur vaudois a mis en œuvre le mandat législatif de l'art. 5 al. 1 LAT, en tant que l'art. 64 al. 2 let. b LATC prévoit la perception d'une contribution de plus-value en cas de changement d'affectation engendrant une augmentation des possibilités de bâtir à l'intérieur de la zone à bâtir; cette configuration correspond d'ailleurs à celle de la présente espèce, ce qui n'est nullement contesté. Plus exactement, tel est le cas pour la parcelle 875, alors que la parcelle 876 connaît pour sa part une réduction massive des droits à bâtir dont elle bénéficiait. Aux yeux de la recourante, il allait de soi que l'autorité devait traiter globalement l'une et l'autre de ces parcelles pour déterminer la plus-value nette résultant de la mesure d'aménagement pour son patrimoine immobilier. bb) Les dispositions qui précèdent ne contiennent guère d'indication à ce propos, sinon que l'art. 65 al. 2 LATC prescrit un calcul de la plus-value correspondant " à la différence entre la valeur vénale d'un bien-fonds avant et après l'entrée en vigueur de la mesure d'aménagement du territoire ". Pour l'autorité intimée, cela signifie que la taxation de la plus-value doit intervenir parcelle par parcelle et non, cas échéant, globalement lorsque le propriétaire concerné détiendrait plusieurs biens-fonds, fussent-ils adjacents. Le règlement du Conseil d'Etat du 22 août 2018 sur l'aménagement du territoire (RLAT; BLV 700.11.2) ne contient pas non plus d'élément sur cet aspect. Certes, la municipalité, à teneur de l'art. 33 al. 1 RLAT, doit identifier, dans une liste figurant dans le rapport 47 OAT, les parcelles bénéficiant d'une plus-value sensible; le service compétent pour procéder à l'examen préalable contrôle à cette occasion l'exactitude de ces données (al. 2). Selon l'art. 34 RLAT, l'estimation de la plus-value fait l'objet d'une expertise, confiée à un mandataire externe; un mandataire unique est en principe désigné pour traiter l'ensemble des cas de plus-value induits par une mesure d'aménagement. Les art. 68 LATC, 36 s. RLAT précisent par ailleurs le déroulement de la procédure de taxation; là encore, ces dispositions ne contiennent pas d'indication qui empêcherait une appréciation globale de l'évolution de la valeur des parcelles d'un seul propriétaire à la suite d'une mesure d'aménagement du territoire. En fin de compte, l'autorité intimée invoque essentiellement les travaux préparatoires ayant conduit à l'adoption des art. 60 ss LATC lors de la révision de 2018, comme fondement de l'interprétation retenue. Le projet de modification de la LATC (alors en discussion et contenu dans l'EMPL) prévoyait à son art. 65 (devenu l'actuel art. 66 LATC) un alinéa 3, qui disposait ce qui suit: "Lorsque plusieurs biens-fonds bénéficiant de la mesure d'aménagement du territoire appartiennent à un propriétaire, la plus-value est calculée sur l'ensemble de ceux-ci". Le commentaire de cette disposition, tel qu'il figurait dans l'EMPL, indiquait que la taxation avait lieu parcelle par parcelle; la contradiction entre ce commentaire et le projet de disposition précité a alerté les députés, qui n'en comprenaient pas la portée et l'utilité (BGCVD n° 28, séance du 6 mars 2018, p. 581 ss). Un député avait même souhaité obtenir des explications de la part du Conseil d'Etat à ce sujet avant qu'une décision ne soit prise. La conseillère d'Etat en charge avait répondu aux intervenants en relevant que cet alinéa visait un souci de simplification; constatant que cet objectif ne pourrait être atteint, elle a relevé que l'abandon de cet alinéa n'aurait que peu d'incidence et que l'acceptation de l'amendement allant dans ce sens ne changerait pas grand-chose (BGCVD n° 28, séance du 6 mars 2018, p. 582). En fin de compte, le Grand Conseil a écarté l'alinéa précité; il a de même rejeté un amendement

tendant à retenir une approche globale dans le cas où un propriétaire détenait deux parcelles adjacentes (BGCVD n° 28, séance du 6 mars 2018, p. 582). En définitive, force est de considérer que le législateur vaudois a expressément voulu une approche de taxation parcelle par parcelle et exclu de prendre en considération un ensemble de biens-fonds détenus par un même propriétaire pour fixer la contribution de plus-value. Le projet contenait certes une disposition en sens contraire; mais cette règle a été écartée, il est vrai sans réelle analyse de sa portée, voire de ses avantages. Au demeurant, il va de soi que la taxation doit porter sur une parcelle déterminée; la disposition projetée de l'art. 65 al. 3 P-LATC précité permettait une approche dérogatoire dans des circonstances particulières où un propriétaire détenait plusieurs parcelles frappées par la même mesure. Une telle possibilité de dérogation paraît, malgré sa possible utilité, avoir été écartée expressément par le Grand Conseil. Il reste que la solution finalement retenue résulte en quelque sorte d'un silence qualifié plutôt que d'une disposition expresse.

#### **E. 4**

La recourante, au travers de l'avis de droit du professeur Jacques Dubey notamment, fait valoir que la décision attaquée viole le principe de la primauté du droit fédéral. a) L'art. 49 al. 1 Cst. prévoit que le droit fédéral prime le droit cantonal qui lui est contraire. Ce principe constitutionnel de la primauté du droit fédéral fait obstacle à l'adoption ou à l'application de règles cantonales qui éludent des prescriptions de droit fédéral ou qui en contredisent le sens ou l'esprit, notamment par leur but ou par les moyens qu'elles mettent en oeuvre, ou qui empiètent sur des matières que le législateur fédéral a réglementées de façon exhaustive (ATF 146 II 309 consid. 4.1 et les références; TF 1C\_281/2021 du 21 juin 2022 consid. 4). Cependant, quand bien même la législation fédérale est considérée comme exhaustive dans un domaine donné, une loi cantonale peut subsister dans le même domaine, en particulier si elle poursuit un autre but que celui recherché par le droit fédéral. Le principe de la force dérogatoire n'est pas non plus violé dans la mesure où la loi cantonale vient renforcer l'efficacité de la réglementation fédérale (ATF 133 I 110 consid. 4.1). En outre, même si, en raison du caractère exhaustif de la législation fédérale, le canton ne peut plus légiférer dans une matière, il n'est pas toujours privé de toute possibilité d'action. Ce n'est que lorsque la législation fédérale exclut toute réglementation dans un domaine particulier que le canton perd toute compétence pour adopter des dispositions complémentives, quand bien même celles-ci ne contrediraient pas le droit fédéral ou seraient même en accord avec celui-ci (ATF 143 I 403 consid. 7.1; 143 I 109 consid. 4.2.2 et les références). b) En l'occurrence, l'art. 5 al. 1 et 1bis LAT prévoit comme on l'a vu, un mandat législatif adressé au canton, étant précisé que la présente affaire ne concerne pas une plus-value à la suite d'une nouvelle mise en zone à bâtir (l'art. 5 al. 1bis LAT), mais a trait à un changement d'affectation entraînant une augmentation des possibilités de bâtir (art. 5 al. 1 LAT). Comme l'a relevé le professeur Dubey dans son avis de droit (n. 66), conformément au principe de la force dérogatoire du droit fédéral, les cantons doivent exercer leur compétence législative en la matière en veillant à ce que le droit cantonal ne contredise pas le sens ou l'esprit du droit fédéral et qu'il n'empêche pas la mise en oeuvre du droit fédéral ou ne la rende pas difficile à l'excès. Se référant à la doctrine, le professeur Dubey rappelle (cf. n. 67) que l'art. 5 al. 1 LAT vise un principe d'équité, qui devrait se traduire par une compensation des avantages et inconvénients majeurs résultant des mesures d'aménagement du territoire (voir aussi ATF 132 II 401 consid. 2.4 in fine). On peut ainsi se demander si ce principe d'équité, sous-jacent à l'art. 5 LAT et qui peut donc être rattaché au droit fédéral, n'exige pas une telle compensation des avantages et des inconvénients les uns avec les autres, notamment

dans le cas d'un propriétaire de plusieurs fonds, frappé par une mesure d'aménagement entraînant pour lui à la fois des augmentations des facultés de bâtir et des restrictions de ses droits (voir d'ailleurs Heinz Aemisegger/Samuel Kissling, Verkleinerung u. überdimensionierter Bauzonen – Ausgleich und Entschädigung nach 5 RPG, in: ZBl 2021, p. 204 ss, spéc. p. 213 ss, qui marque une ouverture prudente de la doctrine sur la question de la compensation des inconvénients: sur le transfert d'indices, cf. Fabien Andrey, Le transfert d'indices de constructibilité, Thèse Lausanne 2022, p. 223 ss) . Au demeurant, il ressort de la jurisprudence (ATF 132 II 401, consid. 2.4 in fine ) que le juge a la faculté de tirer du principe d'équité (en lien potentiellement avec le principe de la primauté du droit fédéral) des conséquences directes sur le traitement d'un dossier. Or, dans le cas présent, il convient d'admettre, avec la recourante, que la situation est particulière dès lors que le PPA Viaduc a bien pour conséquence directe un transfert des droits à bâtir de la parcelle 876 à la parcelle 875, ces deux parcelles étant au demeurant adjacentes et appartenant au même propriétaire. Dans cette mesure, le refus de l'autorité intimée de procéder à un traitement conjoint de ces deux parcelles avec une compensation des avantages (dégagés sur la parcelle 875) par les inconvénients (créés par le PPA Viaduc pour la parcelle 876) paraît effectivement contraire au principe d'équité découlant de l'art. 5 al. 1 LAT. Cette question peut en définitive souffrir de rester indécise, vu les considérants qui suivent.

## **E. 5**

Dans le cas d'espèce, la procédure ici en cause a débuté par une lettre du SDT/DGTL du 16 janvier 2020, déjà évoquée plus haut, comportant la mention du PPA Viaduc et en sous-titre: "Vos propriétés, parcelles n os 875 et 876 – taxe sur la plus-value " Ce courrier comporte au surplus, après une référence à l'art. 64 LATC le passage suivant: "Afin de déterminer l'augmentation de valeur de vos biens-fonds, parcelles n os 875 et 876 de la commune de Prilly, engendrée par l'approbation du plan partiel d'affectation "Viaduc", notre service a mandaté le bureau B. \_\_\_\_\_ pour réaliser une expertise de la plus-value [...]. Au terme de cette procédure, le département rendra une décision de taxation motivée au sens de l'art. 68 RLAT. Cette décision pourra faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal cantonal". La lettre précitée ne mentionne d'aucune manière l'ouverture de deux procédures distinctes et séparées, propres à chacune des parcelles concernées; Elle s'achève d'ailleurs par l'annonce d'une décision de taxation (et non de deux décisions). Elle mentionne expressément la parcelle 876, quand bien même, pour le département, qui avait procédé à l'approbation de ce plan, il devait être évident que cette parcelle ne générerait aucune plus-value (cela aurait aussi dû ressortir du rapport 47 OAT: voir art. 33 RLAT). Ce n'est qu'à réception des projets de taxation établis par la DGTL le 26 août 2020 que la recourante a été informée que l'autorité intimée entendait traiter de manière étanche et séparée les deux parcelles, contrairement à ce qui avait été annoncé le 16 janvier 2020. Cette dernière a d'emblée contesté cette approche et fait valoir qu'il était nécessaire de procéder à une appréciation globale de l'augmentation des droits à bâtir des parcelles 875 et 876, prises conjointement; à ses yeux en effet, les droits à bâtir de la parcelle 876 n'ont pas été purement et simplement supprimés, mais ils ont été transférés sur la parcelle 875. a) On relève tout d'abord que la méthode d'estimation présentée dans l'expertise (pièce 5 de la DGTL, ch. 7.1, sous le titre méthodologie) n'est pas critiquée. Aux yeux de la Cour d'ailleurs, cette méthodologie (dite de rétro-évaluation) peut être admise; en tous les cas, la Cour ne voit pas de motif de s'en écarter. b) La critique de la recourante concerne plutôt l'absence d'approche globale des deux parcelles 875 et 876. On a vu plus haut que l'interprétation du droit cantonal amène à la conclusion que celui-ci prévoit une taxation

parcelle par parcelle et paraît exclure d'autres approches dérogatoires, ainsi par exemple une méthode globale pour le cas où le propriétaire concerné détiendrait plusieurs biens-fonds dans le périmètre de la mesure d'aménagement en cause. Ce constat pourrait toutefois trouver ses limites, comme on l'a vu, au vu du principe de l'équité sous-jacent à l'art. 5 al. 1 LAT. Dans le cas particulier, se pose plus particulièrement la question du respect de la bonne foi. La recourante a implicitement soulevé ce moyen dans ses déterminations du 10 septembre 2021, en relevant le résultat insatisfaisant de la solution adoptée par l'autorité intimée, ce d'autant plus que celle-ci a attendu l'écoulement du délai de péremption ou de prescription d'une éventuelle demande d'expropriation matérielle pour notifier son projet de décision de taxation de la seule parcelle 875. Elle a également développé ce grief dans sa demande d'indemnisation pour expropriation matérielle du 8 juin 2021. aa) Découlant directement de l'art. 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration. Selon la jurisprudence, un renseignement erroné de l'administration agissant dans les limites de ses compétences peut obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur. Il faut pour cela (1) que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, (2) que l'autorité ait agi dans les limites de ses compétences, (3) que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu, (4) qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice et (5) que la situation juridique n'ait pas changé entre le moment où l'autorité a donné le renseignement et celui où les dispositions ont été réalisées. Lorsque ces conditions sont réunies, il faut encore peser l'intérêt à une application correcte du droit par rapport à l'intérêt de l'administré à la protection de sa bonne foi (ATF 141 V 530 consid. 6.2 p. 538; 141 I 161 consid. 3.1 p. 164 s.; 137 II 182 consid. 3.6.2 p. 193; Danielle Yersin/Florence Aubry Girardin, in: Commentaire romand, Impôt fédéral direct, Noël/Aubry Girardin [édit.], 2 e éd., 2017, n. 76 ad remarques préliminaires). Le principe de la confiance, découlant de celui de la bonne foi, commande à l'administration d'adopter un comportement cohérent et dépourvu de contradictions. Une émanation du principe de la bonne foi est l'interdiction du comportement contradictoire. En lien avec la doctrine de droit privé relative à l'art. 2 al. 2 CC, le comportement contradictoire peut consister à adopter deux comportements incompatibles ou à décevoir les attentes légitimes de quelqu'un. Il est alors essentiel de peser les intérêts et de prendre en compte ce faisant le fait que l'autorité a éventuellement eu un comportement qui a suscité la confiance (ATF 143 V 66 consid. 4.3 p. 69; 137 V 394 consid. 7.1 p. 403). La précision que l'attente ou l'espérance doit être "légitime" est une autre façon de dire que l'administré doit avoir eu des raisons sérieuses d'interpréter comme il l'a fait le comportement de l'administration et d'en tirer les conséquences qu'il en a tirées. Tel n'est notamment pas le cas s'il apparaît, au vu des circonstances, qu'il devait raisonnablement avoir des doutes sur la signification du comportement en cause et se renseigner à ce sujet auprès de l'autorité (cf. ATF 134 I 199 consid. 1.3.1 p. 203; TF 2C\_108/2011 du 29 août 2011 consid. 4.1). Le droit fiscal étant dominé par le principe de la légalité (art. 5 al. 1 et 127 al. 1 Cst.), le principe de la bonne foi n'exerce qu'une influence limitée dans ce domaine du droit administratif, surtout s'il vient à entrer en conflit avec le principe de la légalité (cf. ATF 142 II 182 consid. 2.2.2 p. 187; 131 II 627 consid. 6.1 p. 637; 118 Ib 312 consid. 3b p. 316; TF 2C\_1120/2015 du 26 avril 2017

consid. 6.3.2; 2C\_334/2014 du 9 juillet 2015 consid. 2.5.3; cf. en outre Blumenstein/Locher, op. cit., p. 33; voir toutefois les doutes chez certains auteurs: Yersin/Aubry Girardin, op. cit., n. 77 ad remarques préliminaires ; admission du moyen tiré de la protection de la bonne foi dans une cause relative à une taxe communale, arrêt FI.2020.0032, du 4 juin 2021, consid. 5 b). bb) En l'occurrence, il ressort du dossier que la planification du PPA Viaduc avait pour objet à la fois de densifier le secteur tout en maintenant la qualité des espaces publics adjacents. Cet objectif a en particulier eu pour conséquence un transfert des droits à bâtir entre les deux parcelles contiguës de la recourante: la parcelle 876 devenait inconstructible, afin de permettre l'aménagement de la place du Galicien, et la parcelle 875 se voyait dotée de droits à bâtir plus importants. Des accords ont au demeurant été convenues entre les autorités communales et la recourante notamment, s'agissant de l'aménagement de ces parcelles une fois le PPA Viaduc en vigueur. Il apparaît ainsi que le traitement de ces parcelles était considéré comme simultané ou connexe. Tel est d'ailleurs l'intention qu'a manifesté sans équivoque la DGTL, dans sa lettre du 16 janvier 2020. En effet, cette correspondance mentionnait côte à côte l'une et l'autre de ces deux parcelles, annonçait une procédure d'expertise pour ces biens-fonds et enfin la notification d'une décision de taxation. Ce n'est qu'en date du 26 août 2020, que l'autorité intimée a ensuite informé la recourante de son intention de procéder à un traitement distinct des parcelles 875 et 876. On doit dès lors constater qu'à réception de lettre de la DGTL du mois de janvier 2020, la recourante n'avait aucune raison d'envisager que les deux dossiers seraient abordés de manière totalement séparée; elle attendait donc une taxation de la plus-value, pensant que celle-ci serait estimée de manière globale sur ces deux parcelles. Le texte de la loi, qu'elle aurait pu consulter, n'était pas de nature à la détromper de cette compréhension. De même, l'autorité intimée, quand bien même elle était ou devait être consciente du fait que la parcelle 876 n'entraînait aucune plus-value, n'en a soufflé mot à l'ouverture de cette procédure, ne serait-ce que pour dire qu'il n'y avait pas lieu à une contribution de plus-value pour cette parcelle. En principe d'ailleurs et selon l'art. 33 RLAT, le rapport 47 OAT, soumis à son examen préalable, aurait dû indiquer " les parcelles bénéficiant d'une plus-value sensible "; le rapport déposé dans le cas d'espèce (réalisé pour l'essentiel avant l'entrée en vigueur du RLAT, mais amendé néanmoins après) n'en disait toutefois rien. Autrement dit, la recourante n'avait aucun motif de douter de la volonté apparente de la DGTL, qui s'est manifestée par l'acte d'ouverture de procédure découlant du courrier du 16 janvier 2020, de traiter les parcelles de manière globale et pouvait donc légitimement s'y fier. Le projet de taxation de la DGTL du 26 août 2020 traduit un changement d'approche: on peut même parler ici de comportement contradictoire, puisque désormais la DGTL entendait traiter de manière séparée les deux parcelles et n'annonçait qu'une taxation constatant la plus-value de la parcelle 875 en lien avec les droits à bâtir de cette parcelle-là uniquement. Autrement dit, alors que son courrier du 16 janvier 2020 laissait entendre un traitement global, le projet de taxation du 26 août 2020 en revient à une stricte application du principe de la taxation parcelle par parcelle, en application de l'art. 65 LATC. Ce changement d'approche est en outre intervenu postérieurement aux éventuels délais de péremption ou de prescription des art. 73b LATC et 119 de la loi vaudoise du 25 novembre 1974 sur l'expropriation (LE; BLV 710.01). Ce revirement a surpris la recourante. On peut d'ailleurs la comprendre, dans la mesure où la mesure d'aménagement s'accompagnait d'une convention (qui paraît pouvoir s'appuyer sur les art. 19 et 20 LAT, vu son lien étroit avec le PPA) passée avec la commune de Prilly et divers autres propriétaires impliquant un remaniement des parcelles du périmètre; à teneur

de celui-ci la recourante céda à la commune de Prilly la parcelle 876 en vue de la réalisation de la place du Galicien. Le lien entre la densification et la concentration des droits à bâtir sur la parcelle 875 avec la suppression des droits à bâtir sur la parcelle 876 était en effet évident pour les parties. La question se pose enfin de savoir si la recourante a pris des dispositions irréversibles sur la base du courrier de janvier 2020. On relève à cet égard que la recourante, confrontée à la suppression des droits à bâtir sur l'un de ses biens-fonds, aurait pu tenter d'obtenir l'indemnisation pleine et entière prévue par l'art. 5 al. 2 LAT en cas d'expropriation matérielle, cela en lien avec la parcelle 876. Elle l'a d'ailleurs fait par demande du 8 juin 2021; mais celle-ci a été écartée aussitôt, par une décision du 30 juin suivant de la DGTL; la démarche de la recourante a été considérée comme tardive par l'autorité intimée (frappée qu'elle était soit par un délai de prescription, soit par un délai de péremption, courant dès l'approbation et l'entrée en vigueur du plan ici en cause, soit le 3 juillet 2019). Dans le cas d'espèce, il faut donc retenir que le courrier de la DGTL du 16 janvier 2020, loin d'attirer l'attention de la recourante sur des prétentions qu'elle pourrait avoir, a au contraire dissuadé celle-ci d'agir sur le terrain de l'expropriation matérielle. Compte tenu des délais respectivement de prescription et de péremption extrêmement courts fixés par la loi (ici les lois successivement applicables) en cette matière, il faut retenir que la lettre du 16 janvier 2020 de la DGTL a poussé la recourante à adopter, de manière irréversible, un comportement contraire à ses intérêts. cc) Dans de telles circonstances, lorsque le moyen tiré de la bonne foi est accueilli (en l'occurrence en raison d'un comportement contradictoire de l'autorité intimée), il y a lieu d'examiner les conséquences à en tirer. Dans une telle configuration, pour protéger la confiance de l'administré, il y a lieu, cas échéant, de retenir une solution qui s'écarte de la loi, mais dans la seule mesure conforme à l'attente légitime de l'administré concerné: en d'autres termes, il faut appliquer ici, la recourante ayant prêté foi à l'annonce par la DGTL le 16 janvier 2020 d'un traitement conjoint de ses parcelles, une méthode globale permettant d'apprécier la plus-value découlant de la mesure d'aménagement pour ces deux biens-fonds pris ensemble; le principe de la bonne foi permet en l'espèce d'écarter la solution légale découlant de l'interprétation historique de l'art. 65 LATC (étant entendu que l'on ne voit guère qu'un intérêt public important, lié à cette disposition et à une taxation par parcelle, fasse obstacle à cette situation). Le recours doit en conséquence être admis pour ce motif et la décision attaquée annulée, le dossier étant renvoyé à l'autorité intimée pour qu'elle procède à une appréciation globale de la plus-value des parcelles 875 et 876.

## **E. 6**

Ce résultat s'impose en outre en relation avec la seconde question litigieuse, qui concerne les déductions. On relève tout d'abord, à teneur de l'expertise figurant au dossier (pièce 5 de la DGTL, p. 26), que celle-ci prend en compte des déductions en lien avec les frais d'étude du PPA, avec la taxe d'équipement communautaire et enfin en lien avec des frais de participation aux infrastructures. Pour sa part, A. \_\_\_\_\_ a fait valoir des déductions en lien avec les trois mêmes postes (les montants sont d'ailleurs les mêmes, sauf celui de la taxe sur les équipements communautaires). Enfin, la décision attaquée admet la déduction de deux de ces postes (soit les frais d'élaboration du PPA et la taxe sur les équipements communautaires), de sorte que ces montants semblent déduits une seconde fois. En revanche, la décision attaquée écarte la troisième déduction, qui a trait à des frais de participation aux infrastructures, alors que l'expertise a admis cette déduction; la décision semble ainsi écarter la possibilité de la déduire une seconde fois. Le rappel qui précède débouche sur un résultat qui n'est pas compréhensible. A première vue, les déductions

prévues à l'art. 66 LATC ne peuvent l'être qu'une seule fois, soit dans le cadre de l'expertise, soit dans la phase ultérieure, postérieure au projet de décision de taxation, mais non à deux reprises. Par ailleurs, si la déduction de la participation aux frais d'infrastructures n'est pas conforme à l'art. 66 al. 1 LATC, elle ne peut être acceptée, même dans le cadre du calcul effectué par l'expertise.

#### **E. 7**

Il découle des considérations qui précèdent que le recours doit être admis et la décision de taxation querellée annulée. Le dossier est ainsi renvoyé à l'autorité intimée pour complément d'instruction et nouvelle décision; dans ce cadre l'autorité procédera à une estimation conjointe de la plus-value résultant pour les parcelles 875 et 876 du PPA Viaduc; elle réalisera en outre un nouveau calcul des déductions. Le présent arrêt sera rendu sans frais (art. 52 LPA-VD); la recourante, qui a agi dans le cadre de la présente procédure avec le concours d'un mandataire professionnel et qui l'emporte, a droit au surplus à des dépens à la charge de l'autorité intimée (art. 49 et 55 LPA-VD; art. 4 et

#### **E. 10**

du tarif du 28 avril 2015 des frais judiciaires et des dépens en matière administrative: TFJDA; BLV 173.36.5.1).

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