

VD_OMNI AC.2021.0370 vom 2. März 2022

VD Tribunal cantonal, 2022-03-02, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2021.0370

FR: VD_OMNI AC.2021.0370 du 2 mars 2022

IT: VD_OMNI AC.2021.0370 del 2 marzo 2022

Regeste

A. _____ /Direction générale du territoire et du logement, Municipalité d'Ormont-Dessus | Recours contre une décision de la DGTL rejetant une demande d'indemnité d'expropriation matérielle. Arrêt partiel confirmant que la DGTL était compétente pour rendre la décision attaquée, même si, avant l'entrée en vigueur des art. 72 et ss LATC, elle procédait au nom du défendeur (Etat de Vaud) devant le juge civil (art. 136e LATC). Admission du recours en matière de droit public par le TF (1C_302/2023 du 28 octobre 2025).

Erwägungen

E. 1

Le recourant fait valoir que la décision attaquée viole gravement des garanties constitutionnelles, à savoir: l'art. 9 Cst. qui reconnaît à toute personne le droit d'être traitée par les organes de l'Etat sans arbitraire et conformément aux règles de la bonne foi; l'art. 29 Cst. qui prévoit que toute personne a le droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement et jugée dans un délai raisonnable; l'art. 6 par. 1 CEDH qui dispose que toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial. Il critique le système institué par les dispositions de la LATC entrées en vigueur le 1^{er} octobre 2020 à cause de leur effet rétroactif, le principe de la non-rétroactivité des lois étant un principe fondamental de l'ordre juridique. Il qualifie en outre la situation d'in vraisemblable parce qu'il a vu sa demande en indemnisation transférée à sa partie adverse pour que celle-ci statue, alors qu'elle s'était opposée fermement à cette demande devant le président du TDA. Pour ces motifs, il demande le renvoi de la cause pour nouveau jugement à une autorité indépendante. Il se justifie de statuer d'emblée sur cette question de compétence, par un arrêt partiel (ne mettant pas fin au litige).

E. 2

Elle est dirigée contre la commune lorsque la restriction découle d'un règlement ou d'un plan communal.

E. 3

Elle est dirigée contre la commune également lorsque la restriction découle d'une réglementation cantonale qui s'applique à titre supplétif, à défaut de réglementation communale.

E. 4

Un exemplaire de toute demande dirigée contre la commune est notifié à l'Etat par le juge.

E. 5

al. 1 Cst. d) Cela étant, en droit civil fédéral, la règle est – en l'absence de toute disposition transitoire – que l'instance déjà engagée continue à être menée à chef selon l'ancienne procédure après le changement de loi, quand ce changement porte sur les règles de procédure. Une autre solution est celle de l'application du nouveau droit à l'instance déjà en cours au moment du changement de loi mais cette solution ne s'impose pas en l'absence de toute indication du législateur (cf. Pascal Pichonnaz/Denis Piotet, Commentaire romand Code civil II, Bâle 2016, N. 23 ad art. 1-4 Tit. fin.). Cette règle du droit civil a peut-être une portée générale, également pour les procédures régies par le droit public; cette question n'a cependant pas à être résolue en l'espèce. En effet, on constate que le législateur cantonal a prévu, par une disposition transitoire expresse (l'art. 136e LATC), que l'instance déjà engagée devant le président du TDA ne serait pas menée à chef selon l'ancienne procédure après le changement de loi. Au 1^{er} octobre 2020, les contestations pendantes, soumises au régime du contentieux subjectif, sont d'office transmises à une autorité administrative pour qu'elle rende une décision selon le régime du contentieux objectif. L'exposé des motifs du Conseil d'Etat explique ainsi ce choix (n° 191, décembre 2019, p. 8): " Il est opportun que l'entier des cas soient traités selon la même procédure ". e) Dans le cas particulier, le recourant ne conteste pas que sa demande entre dans le champ d'application des nouveaux art. 72 ss LATC (titre VII, chapitre II de cette loi) ni que, partant, la procédure par voie d'action des art. 116 ss LE n'est plus prévue par le droit cantonal (elle est exclue en vertu de l'art. 124a LE). Le recourant n'a du reste pas recouru contre la décision du président du TDA du 9 octobre 2020 transmettant la cause au département cantonal, conformément à la disposition transitoire de l'art. 136e LATC. Cette disposition transitoire ne viole pas le droit d'accès au juge garanti par l'art. 6 par. 1 CEDH ou par l'art. 29a Cst., puisque la décision rendue par le département sur la base du nouvel art. 72 LATC peut faire l'objet d'un recours au Tribunal cantonal (art. 73a LATC, recours de droit administratif selon les art. 92 ss LPA-VD). Un contrôle judiciaire, avec libre pouvoir d'examen, est donc assuré en dernière instance cantonale. Par ailleurs, comme la contestation porte sur des prétentions fondées sur le droit public (LAT, LATC), qui ne doivent pas faire l'objet d'un jugement fondé sur le droit civil, la garantie de la double instance de l'art. 129 de la Constitution cantonale (Cst-VD; BLV 101.01 – selon cet article, " toute décision judiciaire en matière civile ou pénale peut être portée devant une seconde instance au niveau cantonal ") ne s'applique pas. En d'autres termes, un système qui prévoit, dans une contestation de droit public, une première décision d'une autorité administrative avec une possibilité de recours au Tribunal cantonal est, en tant que tel, conforme aux garanties de procédure judiciaire. Dans une situation analogue – celle de l'abandon du système du contentieux subjectif au profit de celui du contentieux objectif –, le législateur fédéral avait prévu une autre disposition transitoire. En effet, lors d'une révision en 1991 de la loi fédérale d'organisation judiciaire (OJ), il avait été décidé de restreindre le champ d'application de l'action de droit administratif pour confier à une autorité administrative fédérale la compétence de décider de toutes les prestations de nature pécuniaire découlant des rapports de service du personnel fédéral, et de régler également par voie de décision les demandes en dommages-intérêts dirigées contre la Confédération (cf. Modification de l'OJ du 4 octobre 1991, RO 1992 p. 288, dispositions finales p. 300; Message du Conseil fédéral concernant la révision de l'OJ, FF 1991 II 492). Pour les actions pendantes au moment de l'entrée en vigueur de la révision, il avait alors été prévu que les anciennes dispositions relatives à la compétence demeuraient applicables (art. 4 de l'ordonnance du 3 février 1993 sur les autorités dont les décisions peuvent être déférées au Tribunal fédéral ou au Tribunal fédéral des assurances, RO 1993 p.

901). On ne saurait toutefois en déduire que ce choix du législateur fédéral – en l'occurrence du Conseil fédéral – exprime un principe général de juridiction administrative. C'est simplement une des deux solutions envisageables dans cette situation de droit transitoire ou intertemporel. Il faut donc considérer que le législateur cantonal, en choisissant pour des motifs d'opportunité l'autre solution et en édictant une disposition transitoire claire (art. 136e LATC), n'a violé aucune règle du droit supérieur en matière d'organisation ou de procédure. f) Il reste encore à examiner si, dans les circonstances particulières de la présente affaire, les garanties du droit constitutionnel en matière d'impartialité des autorités administratives ont été respectées. En effet, l'autorité qui a rendu la décision attaquée, la DGTL (nouvelle dénomination du Service du développement territorial, SDT), avait participé à un autre titre à la procédure ouverte devant le président du TDA, où les mêmes prétentions étaient litigieuses, puisque cette autorité procédait au nom du défendeur (l'Etat de Vaud) et s'était formellement opposée à la demande dans les conclusions de ses deux écritures, en développant une argumentation juridique consistant à nier l'existence d'un cas d'expropriation matérielle. La garantie d'impartialité des autorités administratives découle, comme pour les autorités judiciaires, de l'art. 29 al. 1 Cst., mais il faut appliquer des critères différents. Comme le retient la jurisprudence du Tribunal fédéral, à la différence de ce qui prévaut pour les autorités judiciaires, l'art. 29 al. 1 Cst. n'impose pas l'indépendance et l'impartialité comme maxime d'organisation d'autorités gouvernementales, administratives ou de gestion. Au contraire, la répartition des fonctions et l'organisation choisies par le législateur compétent font partie des critères dont il importe de tenir compte pour apprécier si les membres de l'autorité satisfont, dans un cas concret, à la garantie d'impartialité. Les fonctions légalement attribuées à l'autorité doivent être prises en considération, en particulier pour apprécier la portée de déclarations ou prises de position antérieures dans l'affaire. En règle générale, les prises de position qui s'inscrivent dans l'exercice normal de fonctions gouvernementales, administratives ou de gestion, ou dans les attributions normales de l'autorité partie à la procédure, ne permettent pas de conclure à l'apparence de partialité et elles ne sauraient donc justifier une récusation. A cet égard, une appréciation spécifique est nécessaire dans chaque situation particulière (ATF 125 I 119 consid. 3f; cf. également ATF 140 I 326 consid. 5.2; TF 1C_33/2013 du 19 mai 2014 consid. 3.3). En l'occurrence, les autorités cantonales (Conseil d'Etat, DIT) ont choisi de confier au service spécialisé en matière d'aménagement du territoire (le SDT, devenu la DGTL) la tâche de participer à la procédure judiciaire, pour l'Etat de Vaud comme défendeur; après le changement de système, c'est ce même service qui a dû rendre la décision relative à la demande en indemnisation. Si la loi prévoit une compétence décisionnelle du département (art. 72 al. 1 LATC), elle n'exclut pas qu'un règlement du Conseil d'Etat contienne une disposition d'organisation déléguant cette compétence à un service (cf. notamment art. 61 de la loi du 11 février 1970 sur l'organisation du Conseil d'Etat [LOCE; BLV 172.115]). Précisément, l'art. 43a RLAT prévoit depuis le 1^{er} octobre 2020 que la DGTL est compétente pour rendre les décisions fondées sur l'art. 72 LATC et, auparavant, pour soumettre au demandeur un projet de décision. L'attribution de ce pouvoir de décision à la DGTL ne viole aucune règle du droit supérieur; les compétences constitutionnelles du Conseil d'Etat, qui dirige l'administration cantonale (art. 123 Cst-VD), lui permettent d'attribuer le pouvoir de décision à un service (cf., à propos de l'administration fédérale, Etienne Poltier, Commentaire romand Cst. [op. cit.], N. 40 ad art. 178 Cst.). Dans les différentes phases de ce litige (échange d'écritures devant le TDA, projet de décision et décision ensuite), le service spécialisé a pris position en indiquant de quelle manière il

interprétait les conditions du droit fédéral pour le cas particulier, s'agissant de l'octroi d'une indemnité d'expropriation matérielle (art. 5 al. 2 LAT). Ces prises de position successives et cohérentes s'inscrivent dans l'exercice normal des attributions de ce service. La ratio legis de l'art. 136e LATC est d'assurer un traitement cohérent de toutes les affaires pendantes: il est dès lors justifié de les confier au même service car une solution qui aurait consisté à charger une autre direction du département compétent, voire un autre département, de traiter l'affaire du recourant n'aurait pas été opportune, sous l'angle de l'efficacité et de la cohérence. Ce n'est du reste pas ce que demande le recourant. En définitive, la solution retenue en l'espèce, avec la compétence de la DGTL pour statuer dans le cadre des nouveaux art. 71 ss LATC, ne viole pas la garantie d'impartialité telle qu'elle a été définie par la jurisprudence rappelée ci-dessus. Cette solution n'est a fortiori pas arbitraire et on ne voit pas en quoi l'autorité intimée, en exerçant cette compétence légale, aurait contrevenu aux règles de la bonne foi (art. 9 Cst.). 3. Il se justifie donc à ce stade de statuer sur la question de la compétence, en rejetant la conclusion du recourant tendant à ce que la cause soit renvoyée à une autorité indépendante. Tel est le seul objet du présent arrêt partiel. L'instruction de la cause se poursuit, sur le fond, et il incombera à la Cour de droit administratif et public de statuer, dans un nouvel arrêt, sur les autres conclusions des parties. Les frais et dépens du présent arrêt partiel suivent le sort de la cause au fond.

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