

VD_OMNI AC.2022.0049 vom 26. September 2022

VD Tribunal cantonal, 2022-09-26, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2022.0049

FR: VD_OMNI AC.2022.0049 du 26 septembre 2022

IT: VD_OMNI AC.2022.0049 del 26 settembre 2022

Regeste

Etat de Genève Département des finances et service/Direction générale du territoire et du logement, Municipalité de Ferreyres | Expropriation matérielle. Confirmation de la jurisprudence relative à la compétence du département pour rendre une décision dans les dossiers qui avaient initialement fait l'objet d'une demande devant le président du tribunal (consid. 2). Question de savoir si on est en présence d'un déclassement ou d'un non-classement laissée indécise. Confirmation du refus d'indemnisation dès lors que la condition selon laquelle l'usage futur prévisible doit apparaître comme très probable dans un proche avenir n'est pas remplie (consid. 5).

Erwägungen

E. 1

Le recourant a sollicité la tenue d'une inspection locale. 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 à l'art. 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 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, la problématique de l'expropriation matérielle soulève des questions purement juridiques, qui peuvent être tranchées sur la base du dossier et ne nécessitent pas d'inspection locale. Pour le surplus, les parties ont pu faire valoir leurs arguments lors de l'échange d'écritures intervenu dans la présente procédure. Compte tenu de ces éléments, il y a lieu, par appréciation anticipée des preuves, de rejeter la requête tendant à la tenue d'une inspection locale.

E. 2

Les demandes en indemnisation au sens des articles 71 à 73 qui sont pendantes à l'entrée en vigueur de la présente loi sont transmises au département. " b) Dans un arrêt récent (AC.2021.0370 du 2 mars 2022), la CDAP s'est prononcée dans une affaire comparable dans laquelle une action en paiement d'une indemnité pour expropriation matérielle avait

été ouverte devant le président du tribunal avant que le dossier soit transmis au département pour qu'il rende une décision à la suite de la modification de la LATC. Dans le recours qu'il avait interjeté contre la décision rendue par la DGTL, le recourant invoquait également 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) et 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). Le recourant critiquait le système institué par les dispositions de la LATC entrées en vigueur le 1^{er} octobre 2020 à cause de leur effet rétroactif. Il invoquait le fait que le principe de la non-rétroactivité des lois est un principe fondamental de l'ordre juridique. Il qualifiait la situation d'in vraisemblable parce qu'il avait 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 demandait le renvoi de la cause pour nouveau jugement à une autorité indépendante. La CDAP a relevé que le législateur cantonal avait 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. La CDAP soulignait ainsi que, au 1^{er} octobre 2020, les contestations pendantes, soumises au régime du contentieux subjectif, devaient être transmises d'office à une autorité administrative pour qu'elle rende une décision selon le régime du contentieux objectif. Elle considérait que cette disposition transitoire ne violait pas le principe de non-rétroactivité (consid. 2c). Elle constatait également que cette disposition transitoire ne violait 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 pouvait faire l'objet d'un recours au Tribunal cantonal (art. 73a LATC, recours de droit administratif selon les art. 92 ss LPA-VD) et qu'un contrôle judiciaire, avec libre pouvoir d'examen, était donc assuré en dernière instance cantonale. La CDAP relevait par ailleurs que, comme la contestation portait sur des prétentions fondées sur le droit public (LAT, LATC), qui ne devaient pas faire l'objet d'un jugement fondé sur le droit civil, la garantie de la double instance de l'art. 129 Cst-VD (selon cet article, " toute décision judiciaire en matière civile ou pénale peut être portée devant une seconde instance au niveau cantonal ") ne s'appliquait pas. En d'autres termes, un système qui prévoyait, dans une contestation de droit public, une première décision d'une autorité administrative avec une possibilité de recours au Tribunal cantonal était, en tant que tel, conforme aux garanties de procédure judiciaire (consid. 2e). La CDAP relevait enfin que la solution retenue en l'espèce, avec la compétence de la DGTL pour statuer dans le cadre des nouveaux art. 71 ss LATC, ne violait pas la garantie d'impartialité, que cette solution n'était a fortiori pas arbitraire et qu'on ne voyait pas en quoi l'autorité intimée, en exerçant cette compétence légale, aurait contrevenu aux règles de la bonne foi (art. 9 Cst.) (consid. 2f). c) En l'occurrence, il n'existe pas de raison de mettre en cause le raisonnement fait dans l'arrêt AC.2021.0370 lorsqu' une action en paiement d'une indemnité pour expropriation matérielle a été ouverte devant le président du tribunal avant que le dossier soit transmis au département pour qu'il rende une décision à la suite de la modification de la LATC. Partant, les griefs du recourant relatifs à la procédure suivie et plus particulièrement au fait que c'est la DGTL qui a statué sur sa demande d'indemnité pour expropriation matérielle ne sont pas fondés.

E. 3

Sur le fond, est litigieuse la question de savoir si le recourant a droit à une indemnité pour expropriation matérielle à la suite de l'entrée en vigueur du nouveau PGA le 19 février 2018 en raison de ses effets sur les parcelles n os 150 et 168.

E. 4

a) aa) Selon l'art. 5 al. 2 LAT, une juste indemnité est accordée lorsque des mesures d'aménagement apportent au droit de propriété des restrictions équivalant à une expropriation. Selon la jurisprudence, il y a expropriation matérielle au sens de cette disposition et de l'art. 26 al. 2 Cst. 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 que, s'ils n'étaient pas indemnisés, ils devraient supporter un sacrifice par trop considérable en faveur de la collectivité, incompatible avec le principe de l'égalité de traitement. Dans l'un et l'autre 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 (cf. ATF 131 II 151 consid. 2.1; 125 II 431 consid. 3a; 91 I 329 consid. 3). Le "moment déterminant" correspond au jour de l'entrée en vigueur de la mesure de restriction litigieuse. bb) A propos de l'expropriation matérielle, la jurisprudence distingue généralement deux hypothèses: d'une part, le refus de classement en zone à bâtir ("non-classement"; "Nichteinzonung") et d'autre part le déclassement ("Auszonung"). On parle de déclassement lorsqu'un bien-fonds classé dans une zone à bâtir est frappé d'une interdiction de construire (cf. ATF 125 II 431 consid. 3b; 122 II 326 consid. 4c). Cela présuppose toutefois qu'au moment de l'entrée en force de la mesure de planification qui produirait l'effet d'une expropriation matérielle, la parcelle en question se trouvait comprise dans une zone à bâtir édictée conformément aux prescriptions de la législation fédérale en matière d'aménagement du territoire (cf. ATF 122 II 326 consid. 4b; 118 Ib 38 consid. 2c; 117 Ib 4 consid. 3). Il y a en revanche refus de classement lorsque la modification d'un plan d'affectation, qui a pour effet de sortir la parcelle de la zone à bâtir où elle se trouvait auparavant, intervient pour adapter ce plan aux exigences de la LAT, entrée en vigueur en 1980 – et partant pour mettre en œuvre les principes du droit constitutionnel en matière de droit foncier (cf. ATF 131 II 151 consid. 2.6). Tel est le cas de la décision par laquelle l'autorité de planification, édictant pour la première fois un plan d'affectation conforme aux exigences constitutionnelles et légales, ne range pas un bien-fonds déterminé dans la zone à bâtir et cela même si ce terrain était constructible selon la réglementation antérieure (cf. ATF 125 II 431 consid. 3b; 122 II 326 consid. 4c). Cela ne vaut pas seulement pour la révision des plans d'affectation adoptés avant l'entrée en vigueur de la LAT (1^{er} janvier 1980), mais aussi pour l'adaptation des plans de zone, entrés en vigueur sous l'empire de la LAT, mais qui, matériellement, ne respectent pas en tous points les principes de planification du droit fédéral (TF 1C_215/2015 du

E. 7

mars 2016 consid. 3.1; ATF 122 II 326 consid. 5c). b) aa) En l'occurrence, l'autorité intimée soutient que l'on se trouve dans l'hypothèse d'un "non-classement" et que, notamment pour ce motif, une indemnisation pour expropriation matérielle n'entre pas en considération. Elle fait valoir que le plan d'aménagement du 24 mai 1991 (élaboré en 1983), bien qu'entré en vigueur sous l'empire de la LAT, n'était pas conforme aux exigences de l'art. 15 LAT en

vigueur à l'époque dès lors que les zones à bâtir n'avaient pas été dimensionnées en fonction des besoins prévisibles futurs pour les quinze années à venir (zones à bâtir surdimensionnées). En outre, les zones à bâtir concernaient plusieurs secteurs qui n'étaient pas largement bâtis (l'art. 15 LAT antérieur à la nouvelle du 15 juin 2012, entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014, prévoyait que les zones à bâtir comprenaient les terrains propres à la construction largement bâtis ou probablement nécessaires à la construction dans les 15 ans à venir et équipés dans ce laps de temps). bb) En l'espèce, le rejet de la demande d'indemnisation pour expropriation peut être confirmé pour les motifs mentionnés au consid. 5 ci-dessous. Partant, la question de savoir si on se trouve dans l'hypothèse d'un "non-classement" ou d'un déclassement souffre de demeurer indéterminée.

5. a) Selon la jurisprudence, une indemnisation pour expropriation n'entre en considération que si l'usage futur prévisible apparaît, au moment déterminant, comme très probable dans un proche avenir. Par usage prévisible d'un bien-fonds, on entend généralement la possibilité de l'affecter à la construction (cf. ATF 131 II 151 consid. 2.1; 125 II 431 consid. 3b). La probabilité de réalisation doit s'examiner en fonction de toutes les circonstances juridiques et matérielles du cas d'espèce. Pour savoir plus particulièrement s'il existait une véritable chance de construire sur un bien-fonds, on se fondera – par rapport au moment où la restriction de propriété a eu force de loi – sur le droit de la Confédération, du canton et de la commune, sur l'état de la planification communale et cantonale, sur l'utilisation du bien-fonds, sur ses conditions d'équipement et sur le développement de l'immobilier dans les environs. Ce sont principalement les données juridiques qui seront déterminantes (cf. Enrico Riva, in Commentaire pratique LAT: planifier l'affectation, 2016, N. 171 ad art. 5 LAT). A propos des facteurs juridiques, le Tribunal fédéral a considéré que la réalisation de la construction ne devait dépendre plus que de l'initiative du propriétaire, et qu'il n'en allait en principe pas ainsi quand une modification de la situation juridique du bien-fonds était encore nécessaire, par le biais d'une révision du plan des zones, de l'adoption d'un plan d'affectation spécial, d'un plan d'équipement ou encore d'un remaniement parcellaire destinés à rendre les terrains concernés effectivement constructibles (cf. ATF 131 II 151 consid. 2.1; 122 II 455 consid. 5d). Un élément déterminant est ainsi la question de savoir si le propriétaire aurait pu concrétiser par ses propres moyens l'usage qui lui a été retiré. Si la réponse est négative, parce que la réalisation aurait dépendu de prestations de tiers, la probabilité de réalisation fait défaut (cf. Enrico Riva, *Ibidem*). b) En l'espèce, au moment déterminant (soit lors de l'entrée en vigueur du nouveau PGA le 19 février 2018), la parcelle n° 150 était inconstructible puisque, on l'a vu, tout projet de construction se heurtait à l'art. 14 RPQ 1993 qui prescrivait que les secteurs C et D ne pouvaient être réalisés que si, dans les secteurs A et B, cinq périmètres d'implantation étaient occupés au moins, à l'exclusion du périmètre 9, condition qui n'était pas remplie puisque seulement quatre périmètres d'implantation étaient occupés (périmètres 6, 8, 11 et 12). Cette inconstructibilité ressort clairement des arrêts de la CDAP du 26 juin 2012 (AC.2011.0153) et du Tribunal fédéral du 8 novembre 2012 (1C_407/2012). On relève également que, la constructibilité de la parcelle n° 150 ne dépend pas de l'initiative du seul propriétaire puisque ce dernier n'est pas propriétaire des parcelles sises dans les périmètres d'implantation non encore occupés des secteurs A et B. Il ne maîtrise par conséquent pas la question de savoir si des constructions vont être érigées dans ces périmètres et cas échéant dans quel délai. Le recourant ne saurait par conséquent être suivi lorsqu'il soutient que l'obtention d'un permis de construire par l'Etat de Genève dans un futur proche est évident (cf. recours p. 12 ch. 5). Peu importe à cet égard qu'il ait démontré son intention de bâtir avec le dépôt de projets concrets. Pour ce qui

est du délai dans lequel les périmètres d'implantation non encore occupés dans les secteurs A et B pourraient être bâtis, on peut encore relever que, alors que le plan de quartier est en vigueur depuis près de 30 ans, aucun permis de construire n'a été délivré dans ces périmètres. Ceci tend à démontrer que la construction à cet endroit suscite peu d'intérêt et que, au moment déterminant, l'espoir du recourant de pouvoir construire sur ses parcelles n° 150 et 168 était très ténu. Il est vrai que la parcelle n° 168 n'est pas soumise aux mêmes exigences que la parcelle n° 150. Cela étant, au moment déterminant, elle était déjà en partie inconstructible. Au vu sa configuration, cette parcelle, qui est pour l'essentiel couverte de forêt et affectée à la forêt, n'était manifestement susceptible d'être bâtie que dans le cadre d'un projet commun avec la parcelle n° 150. Dans le cadre du projet ayant fait l'objet de la demande d'autorisation préalable d'implantation en 2010, la parcelle n° 168 était ainsi uniquement utilisée pour la réalisation de places de stationnement. Dans son expertise, Vago experts immobiliers SA retient pour sa part que la bande de terrain de 468 m² (correspondant à la partie de la parcelle n° 168 qui ne se trouve pas dans l'aire forestière) ne peut pas être mise en valeur. Vu les contraintes affectant la parcelle n° 150, l'utilisation de la parcelle n° 168 pour la construction ne pouvait ainsi également pas être considérée comme très probable dans un proche avenir si on se place au moment de l'entrée en vigueur du nouveau PGA le 19 février 2018. c) Vu ce qui précède, c'est à juste titre que l'autorité intimée a considéré qu'on ne se trouvait pas dans un cas d'expropriation matérielle et a refusé d'octroyer l'indemnité requise par le recourant. 6. Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté et la décision attaquée être confirmée. Les frais judiciaires seront supportés par le recourant, qui succombe (art. 49 LPA-VD). Ayant procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel, la commune de Ferreyres se verra octroyer des dépens (art. 55 LPA-VD).

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