

VD_OMNI AC.2023.0104 vom 19. Mai 2023

VD Tribunal cantonal, 2023-05-19, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2023.0104

FR: VD_OMNI AC.2023.0104 du 19 mai 2023

IT: VD_OMNI AC.2023.0104 del 19 maggio 2023

Regeste

A. _____, B. _____, C. _____/Direction générale du territoire et du logement |
Rejet du recours contre la décision de la DGTL déclarant irrecevable la demande d'indemnité pour expropriation matérielle déposée par les recourants suite au classement de leur villa selon la LPNMS. Le classement d'un monument historique n'est pas une mesure d'aménagement du territoire fondée sur la LAT ou la LATC, de sorte que la DGTL n'est effectivement pas compétente pour traiter cette demande.

Erwägungen

E. 1

La décision attaquée, rendue par une autorité administrative, est fondée sur des règles du droit public cantonal relatives à une indemnisation en cas de restriction de la propriété, à savoir des dispositions de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; BLV 700.11), de la loi du 25 novembre 1974 sur l'expropriation (LE; BLV 710.01), ainsi que de l'ancienne loi du 10 décembre 1969 sur la protection de la nature, des monuments et des sites (LPNMS). Cette décision peut faire l'objet d'un recours de droit administratif au sens des art. 92 ss de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36). Le recours a été déposé en temps utile (art. 95 LPA-VD) et les propriétaires de l'immeuble concerné ont qualité pour agir (art. 75 let. a LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Il y a donc lieu d'entrer en matière.

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

L'autorité judiciaire est compétente pour statuer sur les recours entre la commune et l'Etat ou entre plusieurs communes. L'art. 116 al. 1 LE se réfère à l'art. 1 al. 3 LE, où est exprimé le principe selon lequel " les restrictions apportées à la propriété par des dispositions légales, des règlements ou des plans donnent droit à une indemnité lorsqu'elles équivalent dans leurs effets à une expropriation "; c'est ce qu'on entend, dans la terminologie juridique

suisse, par expropriation matérielle. Le législateur vaudois rappelle ainsi une règle constitutionnelle, composante de la garantie de la propriété, qui figure à l'art. 26 al. 2 Cst.: " Une pleine indemnité est due en cas d'expropriation ou de restriction de la propriété qui équivaut à une expropriation " (dans l'ancienne Constitution fédérale, l'art. 22ter al. 3 avait une teneur analogue: " En cas d'expropriation et de restriction de la propriété équivalent à l'expropriation, une juste indemnité est due "). c) La question de l'expropriation matérielle se pose fréquemment en relation avec les restrictions imposées par des plans d'affectation au sens des art. 14 ss de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), singulièrement quand un bien-fonds en zone à bâtir (art. 15 LAT) est "déclassé" dans une zone non constructible, à savoir dans une zone agricole (art. 16 LAT) ou une zone à protéger (art. 17 LAT). La LAT contient du reste, à son art. 5 al. 2, une règle spécifique sur l'expropriation matérielle: " une juste indemnité est accordée lorsque des mesures d'aménagement apportent au droit de propriété des restrictions équivalant à une expropriation ". Pour que cette disposition soit applicable, il faut donc que la restriction de la propriété résulte de "mesures d'aménagement" (dans les textes allemand et italien de l'art. 5 al. 2 LAT: "Planungen", "pianificazioni secondo la presente legge"). Selon l'art. 26 al. 2 Cst., la garantie d'indemnisation en cas d'expropriation matérielle ne se limite pas aux restrictions imposées par des mesures d'aménagement ou des plans fondés sur la LAT. Cette garantie a en effet une portée plus générale et concerne toutes les restrictions de la propriété foncière, quel que soit leur fondement. Elle peut même viser des restrictions graves de la propriété mobilière (cf. ATF 113 Ia 368, restrictions imposées au propriétaire d'objets antiques; cf. également à ce propos: Klaus A. Vallender/Peter Hettich, Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3 e éd. Zürich 2014, N. 69 ad art. 26). La LATC, dans sa version d'origine, énonçait les règles suivantes dans son chapitre V, "effet des plans et des règlements d'affectation": Art. 75 al. 1 (titre: portée juridique) Les restrictions au droit de bâtir sont sans limite de durée et, sauf expropriation matérielle, ne confèrent aux propriétaires aucun droit à indemnité. Art. 76 al. 1 (titre: expropriation matérielle) L'expropriation matérielle est régie par l'article 22ter, alinéa 3, de la Constitution fédérale. La loi vaudoise sur l'expropriation est applicable. La LATC a fait l'objet d'une importante révision par une novelle du 17 avril 2018, entrée en vigueur le 1 er septembre 2018. Dorénavant, les dispositions de cette loi concernant l'expropriation matérielle figurent au chapitre II ("indemnisation") du titre VII de la loi ("compensation et indemnisation") dans la teneur suivante: 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. Art. 72 Ayant droit L'indemnité est versée par l'Etat au propriétaire du bien-fonds au moment où la décision arrêtant son montant entre en force. Les dispositions de la loi sur les impôts directs cantonaux sont applicables. Art. 73 Expropriation matérielle En cas de jugement exécutoire condamnant une commune à verser à un propriétaire une indemnité au titre d'expropriation matérielle à la suite de l'approbation d'une zone agricole ou viticole, l'Etat verse au propriétaire l'indemnité et les frais. Ces nouveaux art. 71 à 73 LATC ne renvoyaient plus expressément, comme l'ancien art. 76 al. 1 LATC, à la loi sur l'expropriation (LE). Néanmoins, le régime du contentieux subjectif, ou de l'action donnant lieu à un jugement du tribunal d'expropriation, demeurait applicable (l'art. 73 faisant du reste référence à un jugement). Peu après la révision du 17 avril 2018, le Grand Conseil a encore modifié, par une novelle du 23 juin 2020, le chapitre II du titre VII

de la LATC. Depuis le 1^{er} octobre 2020, les dispositions sur l'indemnisation sont les suivantes: 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. Art. 72 Demande en indemnisation 1 Celui qui estime qu'une restriction de son droit de propriété au sens de l'article 71 équivaut à une expropriation matérielle adresse une demande en indemnisation au département, qui rend une décision. 2 Celle-ci est notifiée à l'administration cantonale des impôts (ACI). Art. 73 Ayant droit 1 L'indemnité est versée par l'Etat au propriétaire du bien-fonds au moment où la décision arrêtant son montant entre en force. 2 L'indemnité porte intérêt au taux de 3% dès la date à laquelle la restriction du droit de propriété a pris effet. Art. 73a Recours 1 La décision fixant le montant de l'indemnité ou rejetant la demande peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal cantonal. Art. 73b Péremption 1 Le droit de demander le paiement d'une indemnité se périmé par un an à partir de l'entrée en vigueur de la mesure entraînant la restriction au droit de propriété. Le législateur a simultanément complété la loi sur l'expropriation par l'adjonction d'un article 124a LE, ainsi libellé: Art. 124a Exclusion de l'application du titre VIII Les dispositions du titre VIII ne sont pas applicables aux demandes en indemnisation pour expropriation matérielle prévues par le titre VII, chapitre II de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions. d) En somme, le législateur a remplacé, dans la LATC, le système du contentieux subjectif par celui du contentieux objectif, en donnant la compétence au département (c'est-à-dire à la DGTL) de statuer sur les demandes d'indemnité par voie de décision administrative. Cette révision a été initiée par une motion de deux députés qui proposaient une "autorité administrative (commission cantonale) en matière d'expropriation matérielle résultant de la Loi sur l'aménagement du territoire (LAT et LATC)", en tenant compte de "la complémentarité des deux mesures de l'article 5 LAT et la LATC (prélèvement de la plus-value et indemnisation de la moins-value) en prévoyant des procédures analogues, à savoir une décision de l'administration, puis un recours à la [CDAP]" (cf. Exposé des motifs du Conseil d'Etat [EMPL], décembre 2019 n° 191, p. 2-3). Le Conseil d'Etat a proposé de modifier principalement la LATC et accessoirement la LE, "le changement visant uniquement des procédures en lien avec la LATC ". Il voyait dans la réglementation en vigueur une "dichotomie procédurale malvenue", les décisions de taxation de la plus-value (art. 5 al. 1 bis LAT) et d'indemnisation de la moins-value (art. 5 al. 2 LAT) étant prises par des autorités différentes, suivant des procédures différentes; or " les deux catégories de décisions ont pourtant trait à la même matière: [...] le produit de la taxe sur la plus-value alimente un fonds servant à indemniser les expropriations matérielles " (EMPL p. 5-6). e) Dans le cas particulier, la restriction de la propriété ne résulte pas d'un plan d'affectation ni d'une autre mesure d'aménagement du territoire fondée sur la LAT ou la LATC, mais d'une décision de classement d'un monument historique fondée, au moment où elle a été rendue, sur l'ancienne LPNMS. Cette décision a été prise en application des art. 52 ss LPNMS, non pas par une autorité (communale) chargée de l'aménagement du territoire, mais par le département cantonal compétent en matière de protection des monuments historiques. S'agissant de la procédure, l'art. 24 LPNMS déclarait applicables par analogie les dispositions de la LATC relatives à l'établissement des plans d'affectation cantonaux mais cette loi ne faisait pas du classement une mesure d'aménagement du territoire (à propos de cette réglementation, cf. notamment le premier arrêt de la CDAP concernant la décision de classement, AC.2014.0245 du 16 avril 2015 consid. 4). La LAT,

qui prévoit que les autorités chargées de l'aménagement du territoire doivent adopter des zones à protéger, comprenant en particulier " les localités typiques, les lieux historiques, les monuments naturels ou culturels " (art. 17 al. 1 let. c LAT), prévoit toutefois, à l'art. 17 al. 2 LAT, qu'" au lieu de délimiter des zones à protéger, le droit cantonal peut prescrire d'autres mesures adéquates ". Cela vise notamment les décisions de classement ("Unterschutzstellung") tendant à la préservation de certains objets dignes de protection (cf. Eloi Jeannerat/Pierre Moor, Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, Zurich 2016, N. 80 ad art. 17 LAT). Ces " autres mesures " ne sont précisément pas des mesures prises sur la base de l'art. 17 al. 1 LAT. Actuellement, en droit vaudois, le classement d'un monument historique est réglé par la loi du 30 novembre 2021 sur la protection du patrimoine culturel immobilier, entrée en vigueur le 1^{er} juin 2022 (LPrPCI; BLV 451.16); le régime juridique n'est pas sensiblement différent (enquête, approbation par le département compétent, etc.) et la nouvelle loi ne fait pas du classement une mesure d'aménagement du territoire fondée sur la LAT ou la LATC. On doit relever que ni l'ancienne LPNMS, ni la LPrPCI ne contiennent de dispositions expresses relatives à l'expropriation matérielle, à la suite du classement d'un monument historique. f) Avec la dernière révision de la LATC, du 23 juin 2020, le régime des art. 116 ss LE (contentieux subjectif) n'est pas abrogé, mais il n'est simplement plus applicable lorsque les restrictions du droit de propriété résultent d'une mesure d'aménagement du territoire fondée sur la LAT ou la LATC, en d'autres termes lorsque l'expropriation matérielle est régie spécifiquement par l'art. 5 al. 2 LAT. Le texte de l'art. 116 al. 1 LE (" Celui qui estime qu'une restriction de son droit de propriété fondée sur une loi, un règlement ou un plan constitue une expropriation matérielle [...]") n'exclut pas cette procédure lorsque la restriction provient d'une décision de classement, qui n'est stricto sensu ni une loi, ni un règlement ni un plan. Il convient de rappeler qu'à l'origine (jusqu'à une révision de la LPNMS du 20 février 1996), le classement d'un monument historique était ordonné par un arrêté du Conseil d'Etat, pouvant être assimilé à un règlement au sens de l'art. 116 al. 1 LE; la modification de la terminologie (décision plutôt qu'arrêté) et de la compétence (département plutôt que Conseil d'Etat) est sans influence, à propos de la possibilité de demander une indemnité d'expropriation matérielle. Les cantons sont tenus de mettre en place une procédure appropriée afin qu'il puisse être statué sur les prétentions fondées sur l'art. 26 al. 2 Cst., même si la loi spéciale (LPNMS ou LPrPCI en l'occurrence) ne contient aucune règle expresse à ce propos. Il est manifeste que la procédure des art. 116 ss LE permet la mise en œuvre de cette garantie constitutionnelle, après le classement d'un monument historique. Il n'y a aucun motif d'interpréter extensivement les nouveaux art. 71 ss LATC, pour les appliquer non seulement lorsque les restrictions au droit de propriété résultent d'une mesure d'aménagement du territoire selon la LAT, mais également d'un classement au sens de la législation sur la protection des monuments historiques (LPNMS, LPrPCI). Le texte de ces dernières dispositions ne l'impose pas et les travaux préparatoires – qui insistent sur le lien, dans le cadre de l'art. 5 LAT, entre la compensation des avantages et l'indemnisation des inconvénients provenant des mesures d'aménagement du territoire – démontrent que le système du contentieux objectif (décision de la DGTL) a été conçu comme une *lex specialis*, applicable en principe exclusivement en relation avec la révision des plans d'affectation. g) Il s'ensuit que la DGTL n'a pas violé le droit cantonal en rendant sa décision d'irrecevabilité. Cette question formelle peut être tranchée d'emblée par la juridiction cantonale, sans échange d'écritures ni autres mesures d'instruction (cf. art. 82 LPA-VD). 3. Il n'incombe pas à la Cour de droit administratif et public de se prononcer, dans le présent arrêt, sur un

éventuel conflit de compétences négatif. Le règlement de pareils conflits est en principe attribué par le droit cantonal à la Cour constitutionnelle, en vertu de l'art. 136 al. 2 let. c de la Constitution cantonale (Cst-VD; BLV 101.01) et des art. 20 ss de la loi du 5 octobre 2004 sur la juridiction constitutionnelle (LJC; BLV 173.32). 4. Il résulte des considérants que le recours, mal fondé, doit être rejeté, ce qui entraîne la confirmation de la décision attaquée. Les recourants, qui succombent, doivent supporter les frais de justice (art. 49 LPA-VD). Il n'y a pas lieu d'allouer des dépens (art. 55 LPA-VD).

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