

VD_OMNI AC.2024.0180 vom 28. April 2025

VD Tribunal cantonal, 2025-04-28, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2024.0180

FR: VD_OMNI AC.2024.0180 du 28 avril 2025

IT: VD_OMNI AC.2024.0180 del 28 aprile 2025

Regeste

A. _____, B. _____/Direction générale du territoire et du logement, Municipalité de Mont-la-Ville, C. _____, D. _____ | Promoteurs d'un projet de construction saisissant la DGTL d'une demande en indemnisation au sens de l'art. 48 LATC en lien avec leurs frais de projet réalisés en vain, à la suite du refus de la municipalité de leur délivrer un permis de construire, en raison de l'intention de la DGTL d'instaurer une zone réservée cantonale sur la parcelle concernée par le projet de construction. Recours des intéressés contre la décision de la DGTL déclarant irrecevable leur demande en indemnisation au motif qu'elle aurait été déposée tardivement. À l'issue d'une procédure de coordination selon l'art. 34 ROTC, la CDAP adopte le principe suivant: "Le champ d'application de l'art. 72 al. 1 LATC, qui fonde la compétence décisionnelle du département en matière d'expropriation matérielle, ne couvre que les cas d'indemnité pour expropriation matérielle "stricto sensu" fondés sur l'art. 71 LATC, respectivement sur l'art. 5 al. 2 LAT; les demandes d'indemnités fondées sur l'art. 48 LATC restent donc soumises à la voie de l'action civile". La DGTL n'est en conséquence pas compétente pour statuer sur l'indemnité au sens de l'art. 48 LATC. Rejet du recours dans la mesure de sa recevabilité, et confirmation de la décision attaquée, par substitution de motifs.

Erwägungen

E. 1

Aux termes de l'art. 92 al. 1 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36), le Tribunal cantonal connaît des recours contre les décisions et décisions sur recours rendues par les autorités administratives, lorsque la loi ne prévoit aucune autre autorité pour en connaître. Déposé dans le délai de 30 jours fixé par l'art. 95 LPA-VD, le recours est intervenu en temps utile. Il satisfait en outre aux conditions formelles énoncées par l'art. 79 LPA-VD (applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). La qualité pour recourir est définie à l'art. 75 LPA-VD (par renvoi de l'art. 99 LPA-VD): selon la lettre a de cette disposition, elle est reconnue à toute personne ayant pris part à la procédure devant l'autorité précédente, qui est atteinte par la décision et qui dispose d'un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (à propos de l'intérêt digne de protection, voir notamment, dans la jurisprudence fédérale, ATF 141 II 50 consid. 2.1; 137 II 40 consid. 2.3). En l'occurrence, les recourants, dont la demande en indemnisation a été écartée, ont un intérêt digne de protection à la modification de la décision attaquée. Le recours étant ainsi recevable, il y a lieu d'entrer en matière.

E. 2

Il sied en premier lieu de préciser l'objet du litige. a) L'art. 79 al. 2 LPA-VD prévoit que le recourant ne peut pas prendre de conclusions qui sortent du cadre fixé par la décision attaquée; il peut en revanche présenter des allégués et moyens de preuve qui n'ont pas été

invoqués jusque-là. L'objet du litige est par conséquent défini par trois éléments: la décision attaquée, les conclusions du recours et les motifs de celui-ci. Selon le principe de l'unité de la procédure, ne peuvent être examinés et jugés, en principe, que les rapports juridiques à propos desquels l'autorité administrative s'est prononcée préalablement, d'une manière qui la lie sous forme de décision. L'objet du litige peut être réduit devant l'autorité de recours, mais pas étendu, ni modifié (ATF 136 V 362 consid. 3.4.2). Le juge administratif n'entre pas en matière sur des conclusions qui vont au-delà de l'objet du litige qui lui est soumis (ATF 134 V 418 consid. 5.2.1; 125 V 413 consid. 1a et les références citées). b) En l'occurrence, par leur conclusion principale et leur première conclusion subsidiaire, les recourants demandent à la Cour de céans de statuer au fond sur la demande en indemnisation qu'ils ont déposée devant la DGTL et de leur allouer à ce titre un montant de 332'751 fr. 85, plus intérêts, à la charge de la Commune de Mont-la-Ville, subsidiairement de l'Etat de Vaud. Or, dans sa décision attaquée, la DGTL ne s'est précisément pas prononcée au fond sur cette demande, mais a déclaré celle-ci irrecevable pour un motif d'ordre formel, à savoir que la demande aurait été déposée tardivement. La question litigieuse se limite dès lors au fait de savoir si l'autorité intimée était fondée à retenir l'irrecevabilité de la demande en indemnisation des recourants. Dans l'éventualité où le présent recours devrait être admis, le Tribunal ne pourrait pas échapper à renvoyer la cause à l'autorité intimée afin qu'elle statue en première instance sur la demande en indemnisation. Partant, les conclusions des recourants tendant à ce que la Cour de céans se prononce directement au fond sur leurs prétentions pécuniaires sortent du cadre du litige et doivent être déclarées irrecevables dans cette mesure. Les motifs qui précèdent conduisent par ailleurs à rejeter la réquisition des recourants, formée lors de l'audience du 14 janvier 2025, tendant à la mise en œuvre d'une expertise se prononçant sur les frais qu'ils ont engagés dans le projet de construction CAMAC n° 190485 pour lequel le permis de construire leur a été refusé. Cette mesure d'instruction n'est pas nécessaire pour permettre au Tribunal de statuer sur les questions juridiques soulevées dans le cadre de la présente cause.

E. 3

Dans la présente affaire, la DGTL a été saisie d'une demande en indemnisation au sens de l'art. 48 LATC, à la suite du refus de la municipalité de délivrer aux recourants un permis de construire, en raison de l'intention de la DGTL d'instaurer une zone réservée cantonale sur la parcelle concernée par le projet de construction. Selon la municipalité, on ne se trouverait pas formellement dans un cas d'application de l'art. 48 LATC, dans la mesure où l'autorité communale n'avait pas la faculté de refuser le permis de construire mais y était contrainte en raison de la décision de l'autorité cantonale d'imposer sur la parcelle concernée une zone réservée. a) Les art. 47 et 49 LATC traitent de l'effet anticipé négatif d'un projet de plan d'affectation. Un tel effet permet, respectivement impose à l'autorité compétente de refuser une autorisation de construire lorsqu'une demande est conforme à la planification en vigueur, mais contraire à la planification envisagée. Dans la réglementation des mesures conservatoires des art. 46 ss LATC, le législateur a prévu un régime différent pour l'effet anticipé négatif d'un projet de plan, selon que ce projet est dans les premières phases d'élaboration (art. 47 LATC) ou, au contraire, qu'il a déjà été mis à l'enquête publique (art. 49 LATC). Dans la seconde hypothèse, la municipalité doit refuser le permis de construire, quand le projet va à l'encontre du plan envisagé (cf. art. 49 al. 1 LATC), tandis que dans la première hypothèse, la municipalité conserve une grande latitude de jugement ou un pouvoir d'appréciation important. En d'autres termes, elle n'est pas tenue de refuser le permis de construire en cas de risque d'atteinte à la liberté de planifier des autorités

compétentes; à ce stade préalable, l'art. 47 LATC lui confère une simple faculté et il lui est notamment permis de délivrer un permis de construire alors même que le projet serait contraire à la réglementation future envisagée (CDAP, arrêts AC.2024.0064 du 20 août 2024 consid. 2b; AC.2022.0252 du 26 septembre 2023 consid. 3b). La municipalité n'est cependant pas libre d'agir comme bon lui semble. L'autorité ne peut ni renoncer à exercer son pouvoir d'appréciation ni faire abstraction des principes constitutionnels régissant le droit administratif, notamment la légalité, la bonne foi, l'égalité de traitement et l'interdiction de l'arbitraire. Dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, l'autorité est également liée par des critères qui découlent du sens et du but de la réglementation applicable (CDAP AC.2024.0064 précité consid. 2b; AC.2018.0435 du 12 août 2019 consid. 2c et les références citées). b) En l'occurrence, il ressort des pièces au dossier que la municipalité a initialement eu connaissance de l'intention de la DGTL d'instaurer une zone réservée cantonale sur la parcelle concernée par le projet de construction des recourants dans l'opposition que la DGTL a formée le 17 juin 2020 à l'encontre de la demande de permis de construire déposée par ces derniers. Par décision du 24 juin suivant, elle a refusé la demande de permis de construire, en renvoyant aux motifs développés dans l'opposition de la DGTL (qui invoquait notamment l'application de l'art. 47 LATC compte tenu de la situation de surdimensionnement de la zone à bâtir dans la commune de Mont-la-Ville). Cette décision est intervenue avant que le projet de création de la zone réservée cantonale soit mis à l'enquête publique, du 27 juin au 26 juillet 2020, puis approuvé le 12 mars 2021 par l'autorité cantonale compétente. Elle a été confirmée, ainsi que la décision cantonale approuvant la création de la zone réservée, dans l'arrêt AC.2020.0186 rendu par la CDAP le 3 novembre 2021, lequel n'a pas fait l'objet d'un recours. Le projet de zone réservée se trouvait ainsi au tout début de son élaboration lorsque la municipalité a statué sur la demande de permis de construire déposée par les recourants, de sorte que celle-ci conservait une marge d'appréciation au moment de prendre sa décision, conformément à la jurisprudence relative à l'art. 47 LATC citée plus haut. Par conséquent, la voie d'une demande en indemnisation au sens de l'art. 48 LATC est bien ouverte en l'espèce. C'est le lieu de préciser que, selon l'art. 77 al. 1 aLATC, aboli au profit de l'art. 47 LATC actuel dès le 1^{er} septembre 2018 (voir consid. 6a ci-dessous), il était prévu que, lorsqu'un plan d'affectation cantonal ou une zone réservée étaient envisagés, l'opposition du département à la délivrance du permis de construire liait l'autorité communale. Le législateur a renoncé à cette précision, laissant à la municipalité le soin de décider si les circonstances devaient la conduire à refuser le permis dans ce cas. Toutefois, même sous l'empire de l'ancienne LATC, qui prévoyait donc que la municipalité était liée par l'opposition cantonale, l'art. 78 aLATC fondant le principe d'une indemnisation s'appliquait sans distinction en cas de refus fondé sur l'art. 77 aLATC. Ces éléments parlent également en faveur d'une application de l'art. 48 LATC au cas d'espèce.

E. 4

La présente cause pose la question de savoir si la demande en indemnisation fondée sur l'art. 48 LATC constitue un contentieux objectif ou subjectif. Dans le premier cas, la loi confère à l'autorité administrative la compétence de fixer une situation juridique concrète par voie de décision (dotée de la force de chose décidée), avec contrôle juridictionnel subséquent par voie d'un recours. Dans le second cas, la loi n'accorde pas cette compétence à l'administration: le règlement du contentieux relatif aux droits et obligations découlant de la norme en cause relève alors des autorités judiciaires; le juge doit être saisi directement, par la voie de l'action, et lui seul peut trancher un litige avec force de chose jugée; le

contentieux, qui oppose deux (ou plusieurs) parties demanderesse et défenderesse, a pour objet l'existence ou l'étendue d'un droit ou d'une obligation dont l'une d'elles prétend être titulaire (sujet) contre l'autre (Pierre Moor/Etienne Poltier, Droit administratif, vol. II, 3 e éd., Berne 2011, p. 626 s.).

E. 5

Afin de mieux appréhender le contexte juridique de la présente affaire, il convient en premier lieu de rappeler quelques considérations en matière d'indemnisation des frais de projet devenus inutiles par suite de l'adoption d'une mesure d'aménagement du territoire. a) On peut citer à cet égard l'ATF 112 Ib 105 (consid. 6a, commune de Commugny [ci-après: ATF Commugny]): "Selon la jurisprudence, un constructeur ne peut réclamer le remboursement de frais d'un projet de construction devenu inutile si ce projet n'était pas conforme à la réglementation en vigueur. Ce principe vaut aussi lorsque la demande de permis de construire était conforme au droit en vigueur au moment où elle a été présentée mais qu'entre ce moment et celui de la décision, les dispositions légales se sont modifiées au détriment du constructeur; le propriétaire ne peut exiger que le droit de construction régissant à un moment donné son immeuble demeure inchangé. Cependant, lorsque c'est le dépôt d'une demande de permis qui a provoqué la modification du plan ou du règlement, l'autorité voulant ainsi empêcher l'exécution du projet, le remboursement des frais engagés en vain ne saurait être refusé, si l'intention de l'autorité ne pouvait pas être prévue par le propriétaire. Le dédommagement doit également être prévu dans les cas où, avant de présenter son projet, le constructeur a reçu des assurances quant au maintien de la réglementation. Dans ces circonstances exceptionnelles, l'indemnisation est due même s'il n'y a pas d'expropriation, formelle ou matérielle. Elle est alors fondée sur le principe de la confiance." A la lecture de la jurisprudence (l'arrêt précité est confirmé dans d'autres espèces: p. ex. ATF 119 Ib 229; 117 Ib 497; 108 Ib 352; 102 Ia 243) et de la doctrine (voir notamment Pierre Tschannen/Markus Müller/Markus Kern, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5 e éd., Berne 2022, n° 1857), il faut distinguer l'hypothèse dans laquelle les frais de plan devenus inutiles sont liés à une expropriation formelle ou matérielle de celle où seuls sont en cause de tels frais de projet; dans les deux premiers cas, on se trouve en présence d'une responsabilité pour acte licite régie par la loi. b) Ainsi, en cas d'expropriation formelle, le siège de la matière se trouve, en droit fédéral à tout le moins, dans la loi fédérale du 20 juin 1930 sur l'expropriation (LEx; RS 711). A cet égard, l'art. 19 let. c LEx prévoit, à côté de l'indemnisation de la pleine valeur vénale du droit exproprié, la réparation de " tous autres préjudices subis par l'exproprié, en tant qu'ils peuvent être prévus, dans le cours normal des choses, comme une conséquence de l'expropriation "; les frais de plans sont compris dans ces "autres préjudices" (on parle en allemand de Inkonvenienzen ; voir à ce propos Heinz Hess/Heinrich Weibel, Enteignungsrecht I, Berne 1986, p. 306 ss et la casuistique présentée sous n° 200/10; voir également Raphaël Eggs, Les autres préjudices de l'expropriation, thèse Fribourg 2013, n° 817). c) L'art. 5 al. 2 de la loi fédérale du 22 juin 1977 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), disposition qui met en œuvre l'art. 26 al. 2 de la Constitution fédérale suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) ■ lequel fonde la garantie constitutionnelle de la propriété ■, constitue la base légale en matière d'expropriation matérielle, fondant ce régime de responsabilité pour acte licite. Cette disposition prévoit ce qui suit: "Une juste indemnité est accordée lorsque des mesures d'aménagement apportent au droit de propriété des restrictions équivalant à une expropriation." La jurisprudence et la doctrine s'accordent pour considérer que l'art. 5 al. 2 LAT comporte une définition exhaustive, de droit fédéral, de ce qu'il faut comprendre par expropriation matérielle. Il en

découle qu'il n'y a plus de place pour une réglementation cantonale divergente en matière d'indemnisation. Ainsi, le législateur cantonal ne peut donner de l'expropriation matérielle une définition plus généreuse (ni plus restrictive) que ne le fait le droit fédéral, plus précisément telle que concrétisée par la jurisprudence du Tribunal fédéral (Enrico Riva in : Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [éds], Commentaire pratique LAT: planifier l'affectation, Genève 2016, n° 133 ad art. 5 et la jurisprudence citée; Thierry Tanquerel, Manuel de droit administratif, 2 e éd., Genève 2018, n° 1746). d) Selon la jurisprudence citée plus haut (outre l'ATF Commugny, voir ATF 119 Ib 229; 108 Ib 352; 102 Ia 243; 117 Ib 497 et 125 II 431), le principe de la confiance (art. 9 Cst.) exige encore, en l'absence d'expropriation formelle ou matérielle, le versement d'une indemnité pour les frais de projet devenus inutiles suite à des mesures d'aménagement; cela suppose toutefois remplies des conditions strictes. Il demeure qu'il s'agit, là aussi, d'une responsabilité de l'Etat pour acte licite, susceptible d'être engagée – c'est là sa caractéristique spécifique – même en l'absence de base légale; le fondement de cette responsabilité étant alors le principe de la confiance (Tschannen/Müller/Kern, op. cit., n os 1757 et 1674, ainsi que les références; Tanquerel, op. cit., n° 1718; on ne saurait rattacher une telle indemnité à l'art. 5 al. 2 LAT: peu clair à ce sujet: Commentaire pratique LAT – Riva, op. cit. n os 225 s. et 235 ad art. 5). e) En outre, l'adoption d'une norme cantonale ne paraît à cet égard pas exclue. Ainsi, dans le canton de Vaud, l'art. 48 LATC prévoit expressément que l'autorité qui refuse un permis de construire en application de l'art. 47 de cette loi répond du dommage causé au requérant qui a engagé de bonne foi des frais pour établir un projet conforme à la réglementation existante. Cette disposition, dont l'application n'exige pas un cas d'expropriation matérielle au sens de la jurisprudence fédérale, doit toutefois être interprétée restrictivement (CDAP AC.2023.0111 du 26 mars 2024 consid. 2b).

E. 6

a) Les dispositions du droit vaudois traitant de l'expropriation matérielle et de sa mise en œuvre ont fait l'objet de plusieurs modifications au cours des dernières années. aa) Jusqu'au 31 août 2018, le Chapitre V de la aLATC, consacré à l'effet des plans et des règlements d'affectation, contenait notamment les articles suivants: "Art. 76 Expropriation matérielle 1 L'expropriation matérielle est régie par l'article 22ter, alinéa 3, de la Constitution fédérale. La loi vaudoise sur l'expropriation est applicable. 2 [...] Art. 76a Expropriation formelle [...] Art. 77 Plans et règlements en voie d'élaboration 1 Le permis de construire peut être refusé par la municipalité lorsqu'un projet de construction, bien que conforme à la loi et aux plans et aux règlements, compromet le développement futur d'un quartier ou lorsqu'il est contraire à un plan ou à un règlement d'affectation communal ou intercommunal envisagé, mais non encore soumis à l'enquête publique. Dans les mêmes conditions, le département peut s'opposer à la délivrance du permis de construire par la municipalité lorsqu'un plan cantonal d'affectation ou une zone réservée sont envisagés. La décision du département lie l'autorité communale. 2-5 [...] Art. 78 Indemnisation 1 L'autorité qui refuse un permis de construire en application de l'article 77 répond du dommage causé au requérant qui a engagé de bonne foi des frais, notamment d'architecte ou d'ingénieur, pour établir un projet conforme à la réglementation existante. L'action, introduite au lieu de situation de l'immeuble, est soumise à la procédure en matière d'expropriation matérielle; elle se prescrit par un an dès l'approbation du nouveau plan." Dans la loi vaudoise du 25 novembre 1974 sur l'expropriation (LE; BLV 710.01), l'expropriation matérielle est réglée par les dispositions du Titre VIII de cette loi, aux art. 116 à 124a LE. Ceux-ci prévoient en particulier ce qui suit: "Art. 116 Action 1 Celui

qui estime qu'une restriction de son droit de propriété fondée sur une loi, un règlement ou un plan constitue une expropriation matérielle (art, 1 al. 3) ouvre action en paiement d'une indemnité devant le président du tribunal du lieu de situation de l'immeuble frappé de la restriction. Le for est impératif; en cas de pluralité d'immeubles touchés à l'intérieur du canton, le for est au lieu de situation de l'immeuble touché par la restriction de la façon la plus conséquente. 2 Si la valeur litigieuse dépasse la compétence ordinaire du président, celui-ci est tenu de s'adjoindre deux experts faisant office d'arbitres. Art. 117 Qualité pour défendre 1 L'action est dirigée contre l'Etat lorsque la restriction découle directement d'une loi, d'un règlement ou d'un plan cantonal. 2 Elle est dirigée contre la commune lorsque la restriction découle d'un règlement ou d'un plan communal. 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. 4 Un exemplaire de toute demande dirigée contre la commune est notifié à l'Etat par le juge. 5 L'autorité judiciaire est compétente pour statuer sur les recours entre la commune et l'Etat ou entre plusieurs communes. [...] Art. 119 Prescription 1 Le droit de demander une indemnité se prescrit par un an dès la décision appliquant concrètement au demandeur une restriction de droit public à la propriété. 2 Celui qui a acheté un immeuble déjà grevé d'une restriction de droit public ne peut réclamer en son nom une indemnité de ce chef." bb) La LATC a fait l'objet d'une importante refonte entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2018, qui a conduit à l'abrogation des art. 76 à 78 aLATC notamment. Depuis cette date, les art. 77 et 78 aLATC ont été remplacés par les dispositions suivantes: "Art. 47 Plans en voie d'élaboration 1 La municipalité peut refuser un permis de construire lorsqu'un projet de construction, bien que conforme, compromet une modification de plan envisagée, non encore soumise à l'enquête publique. 2-3 [...] Art. 48 Indemnisation 1 L'autorité qui refuse un permis de construire en application de l'article 47 répond du dommage causé au requérant qui a engagé de bonne foi des frais pour établir un projet conforme à la réglementation existante. L'action, introduite au lieu de situation de l'immeuble, est soumise à la procédure en matière d'expropriation matérielle; elle se prescrit par un an dès l'entrée en vigueur du nouveau plan." A partir du 1^{er} septembre 2018, les dispositions suivantes ont été introduites au Titre VII, Chapitre II (intitulé " Indemnisation ") de la nouvelle LATC: "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 1 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 1 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." cc) Cette réglementation a fait l'objet d'une révision, par la loi du 23 juin 2020 modifiant la LATC. Depuis l'entrée en vigueur de cette nouvelle, le 1^{er} octobre 2020, les dispositions de ce Chapitre II de la LATC sont les suivantes: "Art. 71 Principe [inchangé] 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 art. 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." b) aa) Le texte de l'art. 48 LATC a pour l'essentiel la même teneur que l'art. 78 aLATC qui l'a précédé, en vigueur jusqu'au 31 août 2018. A cette époque, " la procédure en matière d'expropriation matérielle " à laquelle cette disposition soumettait l'action en indemnisation correspondait à celle réglée par les dispositions du Titre VIII de la LE (art. 116 à 124 LE). L'action était dès lors à introduire devant le président du tribunal du lieu de situation de l'immeuble frappé de la restriction. Le législateur avait donc opté pour la voie de l'action civile dans les cas d'application de l'art. 78 aLATC. Il en était de même pour les cas d'expropriation matérielle au sens de l'art. 76 aLATC, qui renvoyait également à la procédure prévue par la LE. bb) A partir du 1^{er} septembre 2018, l'indemnisation pour les restrictions au droit de propriété résultant d'une mesure d'aménagement du territoire a été réglée dans la LATC par les nouveaux art. 71 à 73 LATC, qui sont entrés en vigueur en même temps que l'art. 48 LATC dans sa teneur susmentionnée. Dans le cadre de son Exposé des motifs et projet de loi modifiant les art. 1 à 79 LATC ainsi que trois autres lois, le Conseil d'Etat avait relevé ce qui suit au sujet de la nouvelle teneur des art. 46 et 47 LATC ■ qui deviendront les art. 47 et 48 LATC ■ (cf. Bulletin du Grand Conseil [BGC] 2017-2022, Tome 3/Conseil d'Etat, p. 95): "Le système de l'article 77 LATC actuel [réd.: 77 aLATC] , nécessaire pour éviter d'avoir à autoriser des projets conformes mais qui sont contraires à une planification en voie d'élaboration, est maintenu avec toutefois une simplification [...]. [...] , il est proposé de prévoir un délai unique de 14 mois, correspondant au délai maximum actuel avec prolongation. Si le propriétaire a engagé de bonne foi des frais de développement de son projet (sans savoir qu'une planification différente était envisagée), il a le droit alors au remboursement de ses frais, d'où le maintien du dispositif prévu par l'art. 78 LATC actuel [réd.: 78 aLATC] ." S'agissant des art. 71 ss LATC, le Conseil d'Etat avait précisé ce qui suit (BGC 2017-2022, Tome 3/Conseil d'Etat, p. 101 s.): "Chapitre 2 INDEMNISATION Article 70 [réd.: qui deviendra l'art. 71 au final] - Principe Alinéa 2 L'inconvénient majeur résultant de mesures d'aménagement du territoire donne lieu au paiement d'une indemnité s'il constitue une expropriation matérielle. Il appartient au juge d'en décider. Il faut s'adresser au Tribunal d'arrondissement dans l'année qui suit l'entrée en vigueur de la mesure d'aménagement du territoire. Sa décision est susceptible d'un recours au Tribunal cantonal puis au Tribunal fédéral. Le Tribunal fédéral rejette tout automatisme en matière d'indemnisation pour expropriation matérielle. Depuis l'arrêt Barret (ATF 91 I 337), le Tribunal fédéral définit l'expropriation matérielle en fonction de la gravité de l'atteinte à l'usage du droit de propriété. Principalement, on peut relever qu'il y a indemnisation dans deux cas: la privation d'un attribut essentiel de la propriété et les cas où la mesure impose un sacrifice particulier au propriétaire. Article 71 [réd.: qui deviendra l'art. 72 au final] - Ayant-droit La décision émane de l'autorité judiciaire compétente. L'administration cantonale des impôts doit être informée au moment où l'indemnisation est

payée. [...] ." A ce stade, le législateur n'avait pas modifié la voie par laquelle une partie devait faire valoir son droit à une indemnité, qu'il soit fondé sur l'art. 48 LATC ou 71 LATC, puisque la compétence des tribunaux civils était toujours de mise. cc) Comme exposé plus haut, les dispositions des art. 71 ss LATC relatives à l'indemnisation ont par la suite fait l'objet d'une révision, par la loi du 23 juin 2020 modifiant la LATC, entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2020. Dans son Exposé des motifs et projet de décret / projet de loi modifiant la LATC et la LE de décembre 2019 (ci-après: l'EMPL), le Conseil d'Etat a d'abord résumé la situation ainsi (EMPL n° 191, ch. 2.1, p. 5): "2.1 Contexte général Selon l'art. 5 al. 1 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), «[l]e droit cantonal établit un régime de compensation permettant de tenir compte équitablement des avantages et des inconvénients majeurs qui résultent de mesures d'aménagement». La nouvelle LATC, entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2018, a introduit ce mécanisme de compensation. Elle prévoit d'une part, la perception d'une taxe sur la plus-value en cas d'avantages majeurs, tel le classement d'un bien-fonds en zone à bâtir ou en zone spéciale ou l'augmentation des possibilités de bâtir à l'intérieur de la zone à bâtir à son article 64; d'autre part, l'indemnisation pour expropriation matérielle en cas d'inconvénient majeur, tel le déclassement d'un bien-fonds, passant de la zone constructible à la zone non constructible à ses articles 71 et suivants. La taxe prélevée alimente un fonds, lequel est destiné, en priorité, au versement de l'indemnité due au titre d'expropriation matérielle (art. 67 LATC). Les procédures actuelles En ce qui concerne la procédure d'indemnisation, la LATC renvoie à la loi sur l'expropriation. Selon le système actuel, les demandes d'indemnités pour expropriation matérielle sont de la compétence du tribunal d'expropriation; celui-ci est composé du président du tribunal d'arrondissement et de deux assesseurs (art. 29 LE). Il s'agit donc d'un tribunal civil, appliquant les règles de procédure civile. Le jugement du tribunal d'expropriation peut faire l'objet d'un recours à la Chambre des recours en matière civile du Tribunal cantonal (CREC). Le propriétaire qui s'estime victime d'une expropriation matérielle dispose d'un délai d'une année dès la décision appliquant concrètement une restriction de droit public à la propriété pour ouvrir action (art. 119 LE). Ces tribunaux ont été, jusqu'à ce jour, rarement sollicités, la procédure d'expropriation matérielle restant exceptionnelle. Les contentieux risquent toutefois d'être plus nombreux, au vu des exigences accrues de la LAT révisée et du plan directeur cantonal quant au dimensionnement de la zone à bâtir, qui impliquent que des terrains en zone à bâtir soient mis en zone agricole. En ce qui concerne le prélèvement de la taxe sur la plus-value, le département rend une décision de taxation, lorsque la mesure d'aménagement est mise en vigueur, celle-ci pouvant faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal cantonal (art. 68 al. 1 LATC). La procédure est la même pour la décision de perception (art. 69 al. 4 LATC). L'estimation du bien est effectuée par des mandataires externes." Constatant que les décisions de taxation et d'indemnisation étaient prises par des autorités différentes, suivant des procédures différentes (administrative d'un côté, civile de l'autre), le Conseil d'Etat déplorait une " dichotomie procédurale malvenue ", à laquelle il préconisait de remédier en " rappro [chant] les deux procédures en prévoyant que l'expropriation matérielle suive une procédure administrative, menée par un service spécialisé ". Concrètement, il formulait la proposition suivante (EMPL n° 191, ch. 2.2, p. 7): "Pour toutes ces raisons, le Conseil d'Etat propose d'appliquer, pour les cas d'expropriations matérielles, des règles de procédure administrative: une décision du département, puis un recours à la CDAP. L'autorité de première instance administrative, à savoir le département, serait ainsi une instance unique et spécialisée pour le prélèvement de la taxe et l'indemnisation pour expropriation matérielle.

Par conséquent, l'expropriation matérielle relèverait, elle aussi, de la juridiction administrative. Le canton se trouverait aussi dans une meilleure position procédurale pour défendre ses intérêts. L'instruction en première instance serait conduite par le service qui, le cas échéant, mandaterait des experts immobiliers pour déterminer la moins-value indemnisée. Le système proposé est respectueux des droits des propriétaires: il dispose de deux instances de recours (le Tribunal cantonal et le Tribunal fédéral)." La mise en œuvre de cette proposition s'est effectuée à travers la modification des art. 72 et 73 LATC et l'ajout des nouveaux art. 73a et 73b LATC actuels. En complément, la LE a également été modifiée par l'adjonction d'un art. 124a nouveau, par lequel il est désormais expressément exclu d'appliquer les dispositions du Titre VIII de la LE relatif à l'expropriation matérielle aux demandes en indemnisation pour expropriation matérielle régies par les art. 71 à 73b LATC. c) La CDAP a été amenée récemment à se prononcer sur la contradiction entre le texte de l'art. 48 LATC, prévoyant une procédure d'action et l'application des règles de procédure en matière d'expropriation matérielle, et celui de l'actuel art. 72 al. 1 LATC, lequel dispose que le département statue par voie de décision sur la demande en indemnisation qui lui est adressée. Ainsi, dans une décision du 7 juin 2022 (cause AC.2022.0053), la juge instructrice a retenu qu'il convenait d'interpréter l'art. 48 LATC dans ce sens qu'en prévoyant l'application de la " procédure en matière d'expropriation matérielle ", cette disposition renvoie implicitement aux nouvelles prescriptions formelles des art. 71 ss LATC, avec le régime de la décision et non plus celui de l'action. L'indemnisation selon l'art. 48 LATC étant en définitive une conséquence de mesures prises en relation avec la révision d'un plan d'affectation, il y avait donc une certaine logique à appliquer les mêmes règles de procédure dans ce cas et dans un cas d'expropriation matérielle stricto sensu (consid. 3) ■ étant précisé que si l'indemnisation des frais de projet réalisés en vain après un refus de permis de construire en application d'une mesure conservatoire (art. 47 LATC, art. 77 aLATC) prise au début du processus de la modification de plan envisagée, avant la mise à l'enquête publique et l'adoption d'une zone réservée communale, n'est pas stricto sensu une indemnisation pour expropriation matérielle, il s'agit cependant aussi d'un cas de responsabilité de la collectivité publique pour acte licite (même décision, consid. 3). Cette décision de la juge instructrice rayant la cause du rôle a été rendue à la suite d'une nouvelle décision prise en procédure par la DGTL dans laquelle celle-ci admettait désormais sa compétence décisionnelle, ce notamment afin d'éviter un conflit négatif de compétence. En effet, dans un arrêt antérieur du 14 janvier 2022, la Cour d'appel civile du Tribunal cantonal était arrivée à la conclusion qu'une demande d'indemnité fondée sur l'art. 48 LATC était irrecevable auprès des tribunaux civils au motif que cette loi prévoyait désormais une compétence décisionnelle (HC/2021/1063). Dans un arrêt ultérieur rendu le 26 mars 2024 (cause AC.2023.0111), la CDAP s'est référée à la décision de la juge instructrice susmentionnée, en notant que la DGTL avait suivi la même procédure dans le cas d'espèce et avait statué par voie de décision pour rejeter la demande en indemnisation formée par un propriétaire et des promettants-acquéreurs en lien avec les frais d'élaboration des plans d'un projet de construction refusé par une municipalité à la suite de l'adoption d'une zone réservée cantonale. Après avoir constaté que la situation d'espèce ne relevait pas de l'art. 47 LATC ni de l'art. 49 LATC, mais de l'art. 104 al. 1 LATC, dès lors que l'approbation de la zone réservée était intervenue avant la décision municipale refusant le permis de construire requis (consid. 3c), la Cour n'a pas remis en cause la compétence de la DGTL pour connaître de la demande en indemnisation litigieuse. A cet égard, elle a relevé ce qui suit (consid. 3d): "d) Dès lors que l'art. 48 LATC, précisé par le renvoi à l'art. 47,

n'est pas applicable au cas d'espèce, on peut se demander si la solution retenue par la pratique, dans le contexte de ces deux dispositions, d'un pouvoir de décision du Département pour arrêter une telle indemnité doit être retenue ici également ou non. Il demeure que les hypothèses d'indemnisation des frais de plan devenus inutiles, envisageables potentiellement dans le cadre de l'art. 49 ou, comme en l'espèce, dans l'hypothèse de l'adoption d'une zone réservée, ce en application du principe de la confiance, présentent une très grande parenté, même si elles s'en distinguent comme on l'a vu, avec les configurations traitées par la jurisprudence sur la base de l'art. 48 LATC; la cohérence commande ainsi de les traiter, les unes comme les autres, par voie de décision (CDAP, décision du juge instructeur du 7 juin 2022, AC.2022.0053 consid. 3, pour le régime appliqué à l'art. 48 LATC)." Dès lors qu'il n'était pas question dans le cas d'espèce d'une expropriation formelle ni matérielle, le fondement d'une indemnisation éventuelle devait être recherché dans l'art. 9 Cst., lequel garantit le droit à la protection de la bonne foi, duquel découle le principe de la confiance (même arrêt, consid. 2a/cc). En définitive, la Cour a confirmé le rejet de la demande en indemnisation, les conditions d'une responsabilité des collectivités publiques pour acte licite fondée sur le principe de la confiance n'étant pas réalisées en l'occurrence (consid. 4).

E. 7

A la suite d'une procédure de coordination selon l'art. 34 ROTC, la CDAP a décidé de clarifier sa jurisprudence, pour les motifs développés ci-après. a) Selon la jurisprudence, la loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en la dégagant de tous les éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires (interprétation historique), du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique) ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (interprétation systématique; ATF 144 V 313 consid. 6.1; 142 IV 389 consid. 4.3.1; 141 III 53 consid. 5.4.1). Le Tribunal fédéral ne privilégie aucune de ces quatre méthodes d'interprétation et n'institue pas de hiérarchie, s'inspirant d'un pluralisme pragmatique pour rechercher le sens véritable de la norme (ATF 141 III 151 consid. 4.2). b) En l'occurrence, le texte de l'art. 48 LATC – disposition introduite lors de la refonte de la LATC en 2018 et qui reprend le contenu de l'art. 78 aLATC – mentionne expressément l'action qui doit être introduite au lieu de situation de l'immeuble et renvoie à " la procédure en matière d'expropriation matérielle ", mais sans indiquer explicitement à quelles dispositions légales il fait référence. Comme exposé plus haut, il s'agissait initialement des règles du Titre VIII de la LE, et " l'action " prévue par l'art. 48 LATC devait être introduite devant le président du tribunal du lieu de situation de l'immeuble frappé de la restriction (consid. 6b/aa et bb ci-dessus). Les nouvelles dispositions de la LATC entrées en vigueur le 1^{er} septembre 2018 ont notamment introduit en droit vaudois le mécanisme de compensation permettant de tenir compte équitablement des avantages et des inconvénients majeurs résultant des mesures d'aménagement du territoire, en application de l'art. 5 al. 1 et 2 LAT (cf. EMPL modifiant la LATC et la LE de décembre 2019, ch. 2.1 reproduit plus haut). Les art. 71 ss LATC prévoient ainsi l'indemnisation pour toute restriction au droit de propriété résultant d'une mesure d'aménagement du territoire équivalant à une expropriation matérielle. Cette notion de l'expropriation matérielle correspond à celle définie exhaustivement par la jurisprudence du Tribunal fédéral pour l'art. 5 al. 2 LAT (CDAP AC.2024.0316 du 6 février 2025 consid. 5). On peut parler dans ce cas d'expropriation matérielle stricto sensu . Cette

notion doit être distinguée de l'indemnité prévue à l'art. 48 LATC, dont les conditions d'application sont distinctes, ainsi que des cas d'indemnisation découlant de l'art. 9 Cst. et du principe de la confiance. La révision ultérieure de la LATC entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2020 était motivée par la volonté du législateur de transférer les procédures en indemnisation d'expropriations matérielles de la justice civile vers une procédure administrative menée par un service spécialisé, à l'instar de la procédure en matière de compensation des avantages résultant de mesures d'aménagement (taxation administrative de la plus-value). Les art. 72 ss LATC ont donc été modifiés pour instaurer ce nouveau régime de la décision administrative dans ce domaine, et l'art. 124a LE a simultanément été ajouté pour exclure l'application des règles de la LE en matière d'expropriation matérielle (Titre VIII, art. 116 ss LE) aux demandes en indemnisation pour expropriation matérielle relevant des art. 71 ss LATC. Le texte de l'art. 71 LATC n'a quant à lui pas été changé, et aucune autre disposition légale n'a fait l'objet de cette révision. En particulier, le texte de l'art. 48 LATC n'a pas été modifié. Cette disposition n'a d'ailleurs pas été évoquée dans l'EMPL de décembre 2019 relatif à la révision. Il découle de ce qui précède que les demandes d'indemnisation relevant des art. 71 ss LATC ne s'appliquent qu'aux cas d'expropriation matérielle au sens strict de l'art. 5 al. 2 LAT, soit, selon la jurisprudence, ceux dans lesquels il y a privation d'une faculté essentielle du droit de propriété et ceux où la mesure d'aménagement impose au propriétaire de supporter un sacrifice particulier par trop considérable. Ainsi qu'il a été relevé précédemment dans les causes AC.2022.0053 et AC.2023.0111, l'indemnisation des frais de projet réalisés en vain, telle que prévue par l'art. 48 LATC, n'est pas stricto sensu une indemnisation pour expropriation matérielle au sens de l'art. 5 al. 2 LAT (cf. consid. 6c ci-dessus). Cette norme de droit cantonal institue un cas spécifique de responsabilité de l'Etat pour acte licite (cf. consid. 5e ci-dessus). Par conséquent, force est de constater que les modifications instaurées par la révision législative de 2020 ne concernent pas cette disposition. En particulier, l'exclusion de l'application des art. 116 ss LE prévue par l'art. 124a LE ne vaut que pour les art. 71 ss LATC, mais pas pour l'art. 48 LATC (lequel ne fait pas partie du Chapitre II du Titre VII de la LATC où sont regroupées ces dispositions, ni ne renvoie à ces dernières). En d'autres termes, le champ d'application de l'art. 72 al. 1 LATC, qui fonde la compétence décisionnelle du département, ne couvre que les cas d'indemnité pour expropriation matérielle "stricto sensu" réglés à l'art. 71 LATC, tel que l'a retenu la CDAP dans sa procédure de coordination, qui constitue une clarification de la jurisprudence. L'action en indemnisation fondée sur l'art. 48 LATC continue donc d'être soumise aux règles de procédure des art. 116 ss LE relatives à l'expropriation matérielle. Cette interprétation n'est pas contredite par l'EMPL, dont il ne ressort pas que la volonté du législateur aurait été de confier à l'administration l'ensemble du contentieux en matière d'expropriation "matérielle". On observe à cet égard que les autres mesures de l'Etat susceptibles de provoquer une expropriation matérielle (hors LATC) ont été maintenues dans le champ d'application de la LE (art. 1 al. 3 LE). Partant, la demande en indemnisation fondée sur l'art. 48 LATC doit intervenir par la voie de l'action et relève des instances judiciaires civiles. Autorité administrative, la DGTL ne peut que déclarer irrecevable toute demande en indemnisation au sens de cette disposition qui lui est adressée. Le fait que ce service cantonal ait précédemment accepté sa compétence pour connaître de telles demandes n'est pas décisif, dès lors que cette compétence ne lui appartient pas. Le caractère impératif des règles de compétence prévaut (Jacques Dubey/Jean-Baptiste Zufferey, *Droit administratif général*, 2^e éd., Bâle 2025, n° 2599 ss, en part. n° 2600; André Grisel, *Traité de droit administratif*, vol. II, Neuchâtel 1984, p. 830). Ces motifs

conduisent ainsi à confirmer la décision de la DGTL entreprise déclarant irrecevable la demande en indemnisation déposée le 11 octobre 2022 par les recourants.

E. 8

Au vu des considérants qui précèdent, le recours doit être rejeté dans la mesure de sa recevabilité, et la décision attaquée confirmée, par substitution de motifs. Les recourants, qui succombent, supportent les frais de justice (art. 49 al. 1, 91 et 99 LPA-VD; art. 4 al. 1 du tarif du 28 avril 2015 des frais judiciaires et des dépens en matière administrative [TFJDA; BLV 173.36.5.1]). Ils verseront en outre une indemnité à titre de dépens à la Commune de Mont-la-Ville, laquelle a procédé par l'intermédiaire d'un avocat (art. 55 al. 1 et 2, 91 et 99 LPA-VD; art. 10 et 11 TFJDA). Il n'y a en revanche pas lieu d'allouer de dépens à la DGTL, laquelle a procédé sans l'aide d'un mandataire professionnel.

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