

VD_OMNI CCST.2025.0005 vom 24. November 2025

VD Tribunal cantonal, 2025-11-24, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_CCST.2025.0005

FR: VD_OMNI CCST.2025.0005 du 24 novembre 2025

IT: VD_OMNI CCST.2025.0005 del 24 novembre 2025

Regeste

Première Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal /Cour d'appel civile du Tribunal cantonal | Requête en élimination d'un conflit de compétence négatif entre la Première Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal et la Cour d'appel civile du Tribunal cantonal, tendant à déterminer quelle juridiction (civile ou administrative) est compétente pour traiter des demandes d'indemnisation fondées sur l'art. 48 LATC. Distinction entre certaines notions (expropriation formelle, expropriation matérielle, indemnisation fondée sur le principe de la bonne foi et indemnisation fondée sur l'art. 48 LATC) afin de mieux appréhender le contexte juridique (consid. 3). Les interprétations littérale, historique, systématique et téléologique de la norme en cause permettent de dégager son sens, à savoir qu'elle renvoie aux règles relatives à la procédure en matière d'expropriation matérielle au sens des art. 116ss LE et que l'action en indemnisation fondée sur cette disposition relève des autorités judiciaires civiles, et non de l'autorité administrative telle qu'instituée par la nouvelle du 23 juin 2020 entrée en vigueur le 1er octobre 2020 modifiant les art. 72ss LATC (consid. 4 et 5). L'existence d'une lacune proprement dite peut clairement être exclue (consid. 6). Partant, la Cour constitutionnelle tranche le conflit de compétence négatif opposant la Première Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal et la Cour d'appel civile du Tribunal cantonal en ce sens que les instances judiciaires civiles sont compétentes pour connaître des demandes en indemnisation fondées sur l'art. 48 LATC.

Erwägungen

E. 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.

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. [...] 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. Ainsi que cela ressort des travaux préparatoires (cf. EMPL sur l'aménagement du territoire et les constructions, Bulletin du Grand Conseil [BGC] automne 1984, p. 355), l'harmonisation des procédures en matière d'expropriation matérielle et en matière de réparation du dommage ensuite de l'abandon ou de la modification d'un plan d'affectation répondait à une volonté claire du législateur de soumettre les deux situations à un seul et même tribunal. bb) Le 17 avril 2018, le Grand Conseil a adopté la loi modifiant celle du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions, laquelle est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2018. Cette refonte importante de la LATC avait notamment pour but de mettre en œuvre la nouvelle loi fédérale sur l'aménagement du territoire, qui prévoyait, depuis le 1^{er} mai 2014, à son art. 5 al. 1 bis à 1 sexies LAT, un régime fédéral minimal de compensation équitable des avantages et des inconvénients liés aux mesures d'aménagement du territoire (Exposé des motifs et projet de lois modifiant la partie aménagement du territoire [art. 1 à 79] de la LATC, octobre 2016 [ci-après: EMPL 323], ch. 1.2, p. 2, et ch.

E. 5.2

et 5.3, p. 12). Le principe d'une compensation équitable des avantages et des inconvénients liés aux mesures d'aménagement du territoire n'était pas nouveau en tant que tel, pas plus que l'obligation faite aux cantons d'instaurer un tel mécanisme, puisqu'il apparaissait déjà à l'art. 5 al. 1 aLAT; cette injonction était toutefois restée lettre morte dans le canton de Vaud, comme dans de nombreux cantons (idem , p. 12). Il convenait ainsi de réglementer ce système de compensation minimal désormais imposé par le droit fédéral (idem , ch. 7, p. 16). Partant, la loi entrée en vigueur au 1^{er} septembre 2018 a abrogé les art. 76 à 78 aLATC et introduit notamment les dispositions suivantes au titre VII ("Compensation et indemnisation"): Chapitre I Compensation de la plus-value Art. 64 Principe 1 Les avantages majeurs résultant des mesures d'aménagement du territoire font l'objet d'une compensation sous la forme de perception d'une taxe sur la plus-value. 2 Est considéré comme avantage majeur constituant une plus-value l'augmentation sensible de valeur d'un bien-fonds qui résulte: a. du classement de celui-ci en zone à bâtir ou en zone spéciale; b. du changement d'affectation de la zone ou de la modification des autres prescriptions de zone engendrant une augmentation des possibilités de bâtir à l'intérieur de la zone à bâtir. 3 Le classement temporaire d'un bien-fonds en zone à bâtir, en vue par exemple de l'exploitation d'une gravière ou d'une carrière, est exempté de la taxe. Art. 65 Taux et calcul de la taxe sur la plus-value 1 Le taux de prélèvement est de 20% de la plus-value. 2 La plus-value correspond, dans les cas prévus à l'article 64, alinéa 2, à la différence entre la valeur vénale d'un bien-fonds avant et après l'entrée en vigueur de la mesure d'aménagement du territoire. (...) Art. 67 Affectation des recettes 1 Le produit de la taxe alimente un fonds géré par le département et destiné, outre la couverture des frais liés au prélèvement de la taxe et à la gestion de ce fonds, dans l'ordre de priorité défini ci-dessous : a. au versement de l'indemnité due au titre d'expropriation matérielle; b. aux mesures de protection et de reconversion de terres en surfaces d'assolement; c. aux mesures de protection ou de valorisation de la forêt en cas de défrichement. 2 En cas de manque momentané de trésorerie, l'Etat avance les ressources

nécessaires. (...) Chapitre II Indemnisation Art. 71 Principe 1 Les restrictions au droit de propriété résultant d'une mesure d'aménagement du territoire donnent droit à une juste indemnité, si elles constituent un inconvénient majeur. 2 Est considéré comme inconvénient majeur toute restriction au droit de propriété résultant d'une mesure d'aménagement du territoire et équivalant à une expropriation matérielle. 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. A cet égard, le Conseil d'Etat a exposé que l'inconvénient majeur résultant des mesures d'aménagement du territoire devait donner lieu au paiement d'une indemnité s'il constituait une expropriation matérielle, précisant qu'il appartenait au juge d'en décider. Pour ce faire, le justiciable devait s'adresser au Tribunal d'arrondissement dans l'année qui suivait l'entrée en vigueur de la mesure d'aménagement du territoire; sa décision était susceptible de recours au Tribunal cantonal puis au Tribunal fédéral (EMPL 323, p. 30). Les art. 77 et 78 LATC ont, quant à eux, été remplacés par les art. 47 et 48 LATC, dont le contenu est demeuré essentiellement identique, et déplacés au titre III, dans une section intitulée "mesures conservatoires". Le Conseil d'Etat a précisé ce qui suit dans l'EMPL 323 (p. 24) à leur sujet: Le système de l'article 77 LATC actuel, 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 par rapport à la situation actuelle qui prévoit un délai de 8 mois prolongeable de 6 mois. Le projet mis en consultation prévoyait un délai unique ramené à 12 mois. Pour tenir compte des avis exprimés en consultation, 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'article 78 LATC actuel. cc) Le 8 mai 2018, les députés Régis Courdesse et Marc Olivier Buffat ont déposé la motion "Autorité administrative (commission cantonale) en matière d'expropriation matérielle", laquelle proposait de confier à la juridiction administrative le contentieux en matière d'expropriation matérielle. Cette motion a été prise en considération par le Grand Conseil et renvoyée au Conseil d'Etat le 22 mai suivant. En réponse à cette motion, le Conseil d'Etat a proposé de modifier principalement la LATC et accessoirement la LE et d'appliquer désormais, pour les cas d'expropriation matérielle en cas de mesures d'aménagement du territoire, des règles de procédure administrative: une décision du département, puis un renvoi à la CDAP. A l'appui de sa réflexion, le Conseil d'Etat s'est notamment reposé sur les considérations suivantes (cf. EMPL modifiant la LATC et la LE de décembre 2019 [ci-après: EMPL 191], p. 6s): Une dichotomie procédurale malvenue Les décisions de taxation et d'indemnisation sont prises par des autorités différentes, suivant des procédures différentes: d'un côté, une procédure administrative devant le département avec un recours ouvert à la CDAP concernant la compensation de la plus-value et, de l'autre, un procès civil devant l'un des quatre tribunaux d'expropriation du canton, avec un recours ouvert à la CREC concernant l'indemnisation de l'expropriation matérielle. Les deux catégories de décisions ont pourtant trait à la même matière: on l'a vu, le produit de la taxe sur la plus-value alimente un fonds servant à indemniser les expropriations matérielles. Par ailleurs, d'une manière générale, les

terrains visés par une compensation de plus-value, respectivement une indemnisation, peuvent se trouver dans la même commune, voire à proximité l'un de l'autre. Au vu de la matière qu'elles concernent, il apparaît donc opportun de rapprocher les deux procédures en prévoyant que l'expropriation matérielle suive une procédure administrative, menée par un service spécialisé, comme le demandent les motionnaires. D'autres éléments plaident en faveur d'une telle modification. L'analyse que doit effectuer le tribunal d'expropriation est largement fondée sur le droit public, lequel n'entre pas dans le domaine usuel de compétence des tribunaux d'arrondissement, ni dans celui de la CREC. Les présidents des tribunaux d'arrondissement se trouvent donc à appliquer un droit qui leur est peu familier. Parmi toutes les affaires qu'ils traitent, le fait de devoir se charger de dossiers d'expropriation matérielle apparaît comme un étrangeté. Selon l'art. 117 LE, l'action en expropriation matérielle est dirigée contre la commune lorsque l'expropriation matérielle découle d'un plan communal, ce qui est le plus souvent le cas, notamment dans le cadre de l'adaptation des plans communaux à la LAT révisée (redimensionnement de la zone à bâtir). En conséquence, l'Etat n'est – d'un point de vue procédural – pas partie aux procédures d'expropriations matérielles qui s'annoncent dans le cadre de la réduction de la zone à bâtir. Il a uniquement la qualité d'intervenant accessoire au sens de l'art. 74 du code de procédure civile (CPC; RS 272), ce qui est une position procédurale relativement faible :

- selon l'art. 76 CPC, l'intervenant ne peut pas contredire les déterminations de la partie principale;
- en cas de transaction, il n'a pas la faculté de s'opposer;
- pour être intervenant, l'Etat doit formuler une requête; il doit donc être mis au courant de l'existence d'une procédure;
- il n'est pas sûr qu'il puisse intervenir lors de la conciliation.

Or, selon le nouvel art. 73 LATC, il revient à l'Etat de payer au propriétaire l'entier des indemnités pour expropriation matérielle, lorsqu'un jugement exécutoire condamnant une commune est rendu. Cette dernière disposition a été adaptée à l'introduction du système de prélèvement de la taxe sur la plus-value, dont il est fait état ci-dessus (avant, l'Etat ne payait que la moitié, le reste étant à la charge de la commune). Le risque existe donc qu'une commune se défende mal, prenne des conclusions favorables au demandeur, ou transige en procédure (ce qui vaut jugement). Dans ces cas, l'Etat serait amené à payer des indemnités exagérées ou qui auraient pu être évitées si une défense correcte avait été organisée. La position procédurale de l'Etat payeur doit de toute manière être renforcée. Par nouvelle du 23 juin 2020 entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2020, le chapitre II du titre VII de la LATC a ainsi été modifié de la manière suivante:

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 périe par un an à partir de l'entrée en vigueur de la mesure entraînant la restriction au droit de propriété. Simultanément, le législateur a complété la LE par l'adjonction d'un art. 124a ainsi libellé: Art. 124a

Exclusion de l'application du titre VIII 1 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. En revanche, le législateur n'a procédé à aucune modification de l'art. 48 LATC, cette disposition n'ayant d'ailleurs été évoquée ni dans l'EMPL 191, ni dans le rapport de la commission chargée d'examiner cet objet, ni au cours des débats parlementaires qui ont conduit à l'adoption de la nouvelle. dd) Sur le vu de ce qui précède, il y a lieu de constater que la teneur de l'art. 48 LATC n'a pas subi de modification substantielle depuis son entrée en vigueur en 1985. L'interprétation historique ne permet ainsi pas de retenir la volonté du législateur de modifier les règles de procédure applicables au mécanisme d'indemnisation prévu à cette disposition. c) Interprétation systématique L'art. 124a LE prévoit que les dispositions du titre VIII de la LE relatifs à l'expropriation matérielle ne sont pas applicables aux demandes d'indemnisation pour expropriation matérielle prévues par le chapitre II du titre VII de la LATC, soit les art. 71ss LATC. Aussi, dans la mesure où seules les dispositions précitées sont réservées, il y a lieu d'en déduire, par corollaire, que les règles de la LE relatives à l'expropriation matérielle restent applicables aux autres situations qui relèvent de l'expropriation matérielle, comme, par exemple, les décisions de classement de monuments historiques fondées sur la LPrPCI (loi vaudoise du 30 novembre 2021 sur la protection du patrimoine culturel immobilier; BLV 451.16; voir à cet égard l'arrêt CDAP AC.2023.0104 du 19 mai 2023), les restrictions au droit de propriété découlant de la LCar (loi vaudoise du 24 mai 1988 sur les carrières; BLV 931.15; cf. art. 31 al. 1 LCar), ou encore la réparation du préjudice éventuel résultant de l'application des art. 48 à 50 LRou (loi vaudoise du 10 décembre 1991 sur les routes; BLV 725.01; cf. art. 50 LRou), ou dans les situations où la loi renvoie expressément aux règles de procédure applicables à l'expropriation matérielle, comme c'est le cas avec l'art. 48 LATC. d) Interprétation téléologique Ainsi que cela a été évoqué précédemment, l'art. 5 LAT dispose que le droit cantonal doit établir un régime de compensation permettant de tenir compte équitablement des avantages et des inconvénients majeurs qui résultent de mesures d'aménagement du territoire. Afin de mettre en œuvre cette obligation, le législateur vaudois a adopté les art. 64ss LATC. En vertu de l'art. 64 al. 1 LATC, les avantages majeurs résultant des mesures d'aménagement du territoire font l'objet d'une compensation sous la forme de perception d'une taxe sur la plus-value. Selon l'art. 67 al. 1 LATC, le produit de la taxe alimente un fonds géré par le département et destiné, outre la couverture des frais liés au prélèvement de la taxe et à la gestion de ce fonds, au versement de l'indemnité due au titre d'expropriation matérielle (let. a), aux mesures de protection et de reconversion de terres en surfaces d'assolement (let. b) et aux mesures de protection ou de valorisation de la forêt en cas de défrichement (let. c). L'art. 68 al. 1 LATC précise encore qu'il appartient au département de rendre une décision de taxation motivée lorsque la mesure d'aménagement du territoire est mise en vigueur. A l'appui de la nouvelle du 23 juin 2020, le Conseil d'Etat a souligné que les décisions de taxation et d'indemnisation, si elles sont prises par des autorités différentes en suivant des procédures différentes, ont néanmoins trait à la même matière. Le produit de la taxe sur la plus-value alimente d'ailleurs un fonds servant à indemniser les expropriations matérielles. Ainsi apparaissait-il opportun de rapprocher les deux procédures en prévoyant que l'expropriation matérielle suive une procédure administrative, menée par un service spécialisé (EMPL 191, p. 6). Il ressort de ce qui précède que le législateur vaudois entendait lier procéduralement ces deux procédures (compensation de la plus-value au sens de l'art. 64 al. 2 LATC et indemnisation de l'expropriation matérielle au sens de l'art. 71 al. 2 LATC). Aucun indice ne laisse à penser qu'il souhaitait englober dans la réforme d'autres mécanismes d'indemnisation. Plusieurs arguments viennent d'ailleurs soutenir cette interprétation restrictive. En premier

lieu, il convient de mettre en exergue que l'art. 67 al. 1 let. a LATC ne prévoit la prise en charge par le fonds cantonal d'indemnisation que de l'indemnité due au titre d'expropriation matérielle au sens de l'art. 71 al. 2 LATC. Affecter une partie des recettes du fonds cantonal d'indemnisation à la couverture des indemnités fondées sur l'art. 48 LATC – lesquelles ne relèvent pas, on l'a vu, de l'expropriation matérielle – serait par conséquent constitutif d'une violation du principe de la légalité. En second lieu, il faut relever que le législateur, dans le cadre de la révision de la procédure applicable en matière d'expropriation matérielle, a également souhaité renforcer la position procédurale de l'Etat afin que celui-ci puisse, en sa qualité de débiteur des indemnités pour expropriation matérielle (cf. art. 73 LATC), mieux défendre ses intérêts. L'art. 48 LATC prévoit, quant à lui, que le débiteur de l'indemnité pour les frais engagés devenus inutiles est l'autorité qui a refusé le permis de construire, soit, en règle générale, la municipalité. Or la procédure prévue par les art. 71ss LATC n'est tout simplement pas conçue pour traiter les demandes adressées à l'encontre des communes. e) En résumé, aucune des différentes méthodes d'interprétation ne vient confirmer la thèse de la CACI, selon laquelle le législateur, au moment d'adopter la nouvelle du 23 juin 2020, aurait opté, qu'il s'agisse des indemnités pour expropriation matérielle ou des indemnités fondées sur l'art. 48 LATC, pour la juridiction administrative exclusivement. Au contraire, il ressort de l'examen de la lettre et de la systématique de la loi que le législateur a opéré une claire distinction entre le mécanisme des art. 71ss LATC et celui de l'art. 48 LATC. De même, il ressort de l'examen de l'histoire et du but de la loi que le législateur a concentré son attention sur le mécanisme de compensation entre les avantages et les inconvénients liés aux mesures d'aménagement du territoire, singulièrement sur la question de la procédure applicable au mécanisme de l'expropriation matérielle au sens des art. 71ss LATC. En ne procédant à aucune modification de l'art. 48 LATC dans le cadre de la nouvelle du 23 juin 2020, le législateur a signifié de façon manifeste qu'il n'entendait pas modifier le mécanisme d'examen des demandes d'indemnisation fondées sur cette disposition. En définitive, on ne peut que constater que l'art. 48 LATC renvoie, sur le plan procédural, aux règles relatives à la procédure en matière d'expropriation matérielle au sens des art. 116ss LE et que l'action en indemnisation fondée sur cette disposition relève des autorités judiciaires civiles.

6. Contrairement à ce que semble sous-entendre la CACI, on ne se trouve pas en présence d'une lacune proprement dite. a) La loi présente une lacune, lorsqu'elle ne répond pas à une question qui se pose, ou en donne une qui doit être considérée comme insoutenable (ATF 148 V 84 consid. 7.1; 143 I 187 consid. 3.2; 139 II 404 consid. 4.2). Une lacune authentique (ou proprement dite) suppose que le législateur s'est abstenu de régler un point alors qu'il aurait dû le faire et qu'aucune solution ne se dégage du texte ou de l'interprétation de la loi. Une telle lacune peut être occulte. Tel est le cas lorsque le législateur a omis d'adjoindre à une règle conçue de façon générale, la restriction ou la précision que le sens et le but de la règle considérée (ou une autre règle légale) impose dans certains cas (ATF 140 III 206 consid. 3.5.1 et 3.5.2; 139 I 57 consid. 5.2; 139 II 404 consid. 4.2; 135 V 113 consid. 2.4). En d'autres termes, il y a lacune occulte lorsque le silence de la loi est contraire à son économie (ATF 139 I 57 consid. 5.2; 117 II 494 consid. 6a). En revanche, si le législateur a renoncé volontairement à codifier une situation qui n'appelait pas nécessairement une intervention de sa part, son inaction équivaut à un silence qualifié (ATF 148 V 84 précité; 139 I 57 consid. 5.2; 139 II 404 consid. 4.2). Quant à la lacune improprement dite, elle se caractérise par le fait que la loi offre certes une réponse, mais que celle-ci est insatisfaisante. Seule une lacune proprement dite (apparente ou occulte) peut

être comblée par le juge ; il lui est interdit, en revanche, de remédier à une lacune improprement dite, à moins que le fait d'invoquer le sens réputé déterminant de la norme ne constitue un abus de droit ou viole la Constitution (ATF 149 III 117 consid. 3.1 et les références citées). b) En l'occurrence, l'existence d'une lacune proprement dite peut clairement être exclue. Les règles d'interprétation permettent de dégager le sens – conforme à la logique interne et à la volonté du législateur – de l'art. 48 LATC, à savoir que cette disposition renvoie aux règles relatives à la procédure en matière d'expropriation matérielle au sens des art. 116ss LE et que l'action en indemnisation fondée sur cet article est de la compétence des instances judiciaires civiles. 7. a) En définitive, la Cour de céans tranche le conflit négatif de compétence opposant la CDAP I à la CACI en ce sens que l'art. 48 LATC renvoie, sur le plan procédural, aux règles relatives à la procédure en matière d'expropriation matérielle au sens des art. 116ss LE et que les demandes en indemnisation fondées sur cette disposition relèvent de la compétence des instances judiciaires civiles. b) Le présent arrêt est rendu sans frais (art. 1 al. 3 TCCstelle [tarif des frais judiciaires perçus par la Cour constitutionnelle du 11 décembre 2007; BLV 173.32.5]), ni dépens.

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