

# BGE 144 I 318

Bundesgericht (BGE), 2018-08-24, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge\\_BGE\\_144\\_I\\_318](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_BGE_144_I_318)

FR: ATF 144 I 318

IT: DTF 144 I 318

## Regeste

Regeste Art. 4 LRECA/VD; Art. 35 Abs. 1 lit. b RPG; Art. 29 Abs. 1 BV; Begriff der Widerrechtlichkeit im Rahmen der Staatshaftung im Bereich der Raumplanung. Die Gemeinde, welche bei der Genehmigung eines Nutzungsplanes unzulässigerweise verspätet ist, handelt nicht widerrechtlich (Art. 4 LRECA/VD), ausser wenn sie durch ihre Passivität eine Schutznorm zugunsten des angeblich beeinträchtigten Grundeigentümers verletzt (E. 5). Art. 35 Abs. 1 lit. b RPG ist keine solche Norm (E. 6). Voraussetzungen, unter denen eine Verletzung von Art. 29 Abs. 1 BV (Rechtsverweigerung) angesichts der Besonderheiten des Planungsverfahrens einen widerrechtlichen Akt begründet, welcher geeignet ist, die Haftung der betroffenen Gemeinde auszulösen (E. 7).

Regeste Art. 4 LRECA/VD; art. 35 al. 1 let. b LAT; art. 29 al. 1 Cst.; notion d'illicéité en lien avec la responsabilité de l'Etat en matière de planification du territoire. La Commune qui prend un retard inadmissible dans l'adoption d'un plan d'affectation n'agit de manière illicite (art. 4 LRECA/VD) que si elle viole, par son inaction, une norme protectrice des intérêts du propriétaire foncier qui s'estime lésé (consid. 5). L'art. 35 al. 1 let. b LAT ne constitue pas une telle norme (consid. 6). Conditions pour qu'une violation de l'art. 29 al. 1 Cst. (dénî de justice) puisse fonder un acte illicite propre à engager la responsabilité de la Commune concernée, au vu des particularités de la procédure de planification (consid. 7).

Regesto Art. 4 della legge vodese del 16 maggio 1961 sulla responsabilità dello Stato, dei Comuni e dei loro agenti (LResp/VD); art. 35 cpv. 1 lett. b LPT; art. 29 cpv. 1 Cost.; nozione d'illiceità in relazione alla responsabilità dello Stato in materia di pianificazione del territorio. Il Comune che tarda in maniera inammissibile ad adottare un piano di utilizzazione agisce illecitamente (art. 4 LResp/VD) soltanto se viola, con la sua inazione, una norma che protegge gli interessi del proprietario fondiario che si ritiene leso (consid. 5). L'art. 35 cpv. 1 lett. b LPT non è una simile norma (consid. 6). Condizioni alle quali una violazione dell'art. 29 cpv. 1 Cost. (diniego di giustizia) può costituire un atto illecito suscettibile di fondare la responsabilità del Comune interessato, tenendo conto delle particolarità della procedura di pianificazione (consid. 7).

## Erwägungen

### E. 5.1

La Cour d'appel a analysé la problématique de la responsabilité de la commune sous l'angle de l'art. 4 de la loi vaudoise du 16 mai 1961 sur la responsabilité de l'Etat, des communes et leurs agents (LRECA/VD; RSV 170.11). Cet article a la teneur suivante: BGE 144 I 318 S. 324 "L'Etat et les corporations communales répondent du dommage que leurs agents causent à des tiers d'une manière illicite". En limitant son examen à la question de l'illicéité, après avoir exposé la jurisprudence et la doctrine relatives à cette notion, l'autorité

précédente est parvenue à la conclusion qu'aucun acte illicite au sens de l'art. 4 LRECA/VD ne pouvait être reproché à la Commune. Elle a ainsi jugé que celle-ci ne pouvait pas être tenue pour responsable du dommage invoqué par la Société. La Cour d'appel a constaté, en substance, que le dommage dont l'intéressée demandait la réparation était de nature purement économique et que, dans un tel cas, pour admettre l'existence d'un acte illicite, il fallait être en présence de la violation d'une norme ayant pour finalité de protéger le bien juridique lésé ("illicéité de comportement"). Les juges cantonaux ont ensuite confirmé l'approche de la Cour civile relevant que "les prescriptions légales relatives à l'obligation d'adopter les plans d'aménagement, tout comme à celle de le faire dans un délai déterminé, ne pouvaient poursuivre d'autres buts que ceux de l'aménagement du territoire" et que lesdites prescriptions "ne tendaient manifestement pas à protéger les particuliers de la survenance éventuelle d'un préjudice patrimonial". La Cour d'appel a ainsi retenu que, du moment que les normes violées (concernant le droit de l'aménagement du territoire) n'avaient pas pour finalité de protéger le patrimoine des particuliers, le comportement reproché à la Commune ne pouvait pas constituer un acte illicite au sens de l'art. 4 LRECA/VD. Le fait que le retard dans l'exécution de ces normes ait été sanctionné par une décision du Département constatant un déni de justice à ce sujet n'y changeait rien, car pour pouvoir admettre la condition de l'illicéité, il aurait fallu que le retard en question se rapporte justement à l'application d'une norme ayant pour but de protéger le bien juridique en jeu, ce qui n'était pas le cas.

## **E. 5.2**

La recourante se plaint d'arbitraire dans l'application de l'art. 4 LRECA/VD. Elle estime que c'est de manière inadmissible que la Cour d'appel a retenu que la condition de l'illicéité n'était pas remplie. Elle motive son recours sur ce point par trois argumentations.

### **E. 5.2.1**

En premier lieu, l'intéressée relève que l'art. 35 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) "a bel et bien pour but de protéger les intérêts des propriétaires fonciers", ce qui serait démontré par une interprétation systématique de cet article. En particulier, d'après la recourante, l'art. 35 al. 1 let. b LAT BGE 144 I 318 S. 325 viserait clairement ce but, en ce sens qu'il garantirait que les biens fonciers "soient rapidement affectés à une quelconque utilisation conforme aux buts et aux principes des art. 1 et 3 LAT et donc, le cas échéant, à une zone à bâtir au sens de l'art. 15 LAT". La Société se réfère en outre à d'autres articles de la LAT fixant des délais relatifs à l'obligation de planifier (art. 15, 21 et 27 LAT) ou d'équiper (art. 19 LAT) et soutient que, du moment que ces articles ont tous pour but - entre autres - de "protéger les intérêts privés", il devrait forcément en aller de même pour l'art. 35 LAT; la Commune ayant violé ce dernier, la condition de l'illicéité serait remplie en l'occurrence, et ce "depuis l'échéance du délai de l'art. 35 al. 1 let. b LAT au 1<sup>er</sup> janvier 1988, éventuellement depuis la décision du Conseil d'Etat du 11 novembre 1992".

### **E. 5.2.2**

En deuxième lieu, la Société affirme que, même s'il fallait admettre que l'art. 35 LAT n'était pas une norme protectrice de ses intérêts (privés), le retard dans la planification reproché à la Commune serait de toute façon illicite au sens de l'art. 4 LRECA/VD, car il découlerait d'un déni de justice contraire à l'art. 29 Cst., constaté de manière définitive dans la décision du Département du 9 août 2004. La recourante soutient que l'art. 29 Cst.,

règle de portée générale et de rang constitutionnel, aurait précisément pour but de garantir les intérêts d'une partie à une procédure et serait donc une "norme protectrice" au sens exigé par la jurisprudence en lien avec la condition de l'illicéité, de sorte que sa violation constituerait per se un acte illicite à l'encontre de la partie concernée. La Cour d'appel serait ainsi tombée dans l'arbitraire en jugeant que cette condition n'était pas satisfaite en l'espèce.

### **E. 5.2.3**

En troisième et dernier lieu, l'intéressée observe - à titre d'argumentation subsidiaire - que le dommage qu'elle invoque "se rapporte à l'utilisation de sa propriété, c'est-à-dire à un bien juridique protégé de manière absolue, selon la théorie de l'illicéité de résultat". La violation de son droit de propriété serait ainsi directement illicite, sans qu'il soit nécessaire d'invoquer une autre norme protectrice de ses intérêts de propriétaire. La solution de la Cour d'appel à ce sujet serait dès lors arbitraire.

### **E. 5.3**

Comme cela a déjà été exposé ci-dessus (supra consid. 5.1), les instances cantonales ont limité le litige à la question de l'illicéité telle que prévue par l'art. 4 LRECA/VD. Il convient de préciser le pouvoir d'examen du Tribunal fédéral sur ce point. BGE 144 I 318 S. 326

#### **E. 5.3.1**

Aux termes de l'art. 4 LRECA/VD, l'Etat et les corporations communales répondent du dommage que leurs agents causent à des tiers d'une manière illicite. Selon l'art. 8 LRECA/VD, les dispositions du code des obligations relatives aux obligations résultant d'actes illicites sont, au surplus, applicables par analogie à titre de droit cantonal. Il en découle que la notion d'illicéité prévue par l'art. 4 LRECA/VD relève du droit cantonal, à l'instar des dispositions du CO relatives aux obligations résultant d'actes illicites, par renvoi de l'art. 8 LRECA/VD. Partant, même si les autorités cantonales donnent à l'illicéité le même sens qu'en droit fédéral et s'inspirent de la jurisprudence fédérale, il n'en demeure pas moins qu'elles le font dans le cadre de l'application du droit cantonal. Le Tribunal fédéral ne revoit donc leur interprétation de la notion d'illicéité que sous l'angle de l'arbitraire (cf. consid. 2.1 non publié; ATF 138 I 143 consid. 2 p. 149 s.; arrêts 2C\_149/2015 du 28 mai 2015 consid. 3.2 et 2C\_960/2013 du 28 octobre 2014 consid. 2.2.1 et 2.2.2).

#### **E. 5.3.2**

En revanche, lorsque, pour déterminer s'il y a eu acte illicite au sens du droit cantonal, les autorités cantonales doivent se prononcer au préalable sur l'existence d'une violation du droit fédéral ou examiner plus particulièrement si une norme de droit public fédéral a pour but de protéger le bien juridique en cause ("Schutznorm"), alors le Tribunal fédéral revoit librement l'interprétation donnée au droit fédéral par les instances cantonales (cf. art. 106 al. 1 LTF). En effet, il s'agit dans ces circonstances de garantir une interprétation uniforme du droit fédéral, afin d'éviter qu'un même comportement constitue dans un canton une violation du droit fédéral, alors qu'un autre canton considérerait qu'il est conforme au droit fédéral. Il faut aussi éviter qu'une norme résultant du droit public fédéral soit qualifiée de protectrice des intérêts patrimoniaux des administrés dans un canton, mais pas dans un autre.

#### **E. 5.3.3**

En l'espèce, la notion d'illicéité, en tant que condition de la responsabilité prévue par le droit cantonal (art. 4 LRECA/VD), sera donc examinée sous l'angle de l'arbitraire. En revanche, le Tribunal fédéral déterminera librement si les dispositions de droit fédéral invoquées en

tant que normes protectrices par la recourante ont pour but de protéger ses intérêts particuliers, notamment patrimoniaux.

#### **E. 5.4**

Une décision est arbitraire ( art. 9 Cst. ) lorsqu'elle contredit clairement la situation de fait, qu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté ou qu'elle heurte d'une manière BGE 144 I 318 S. 327 choquante le sentiment de la justice et de l'équité. Il n'y a pas arbitraire du seul fait qu'une solution autre que celle de l'autorité cantonale semble concevable, voire préférable. Pour qu'une décision soit annulée pour cause d'arbitraire, il ne suffit pas que sa motivation soit insoutenable; il faut encore que cette décision soit arbitraire dans son résultat ( ATF 140 I 201 consid. 6.1 p. 205; arrêt 2D\_42/2016 du 3 octobre 2017 consid. 5.2).

#### **E. 5.5**

S'agissant de définir la notion d'acte illicite, explicitée à l'art. 4 LRECA/VD par les mots "d'une manière illicite", il convient, en l'absence de disposition spécifique de droit cantonal, de se fonder sur la jurisprudence du Tribunal fédéral pour déterminer cette notion (cf. arrêts 2C\_1135/2012 du 23 janvier 2013 consid. 4.3.1 et 2C\_275/2012 du 11 décembre 2012 consid. 3.1 in fine), ce qu'a d'ailleurs fait la Cour d'appel. En pratique, si le fait dommageable porte atteinte à un droit absolu (comme la vie ou la santé humaines, ou le droit de propriété), l'illicéité est d'emblée réalisée, sans qu'il soit nécessaire de rechercher si et de quelle manière l'auteur a violé une norme de comportement spécifique; on parle à ce propos d'illicéité par le résultat ("Erfolgsunrecht"). Si, en revanche, le fait dommageable constitue une atteinte à un autre intérêt (par exemple le patrimoine), cette condition suppose qu'il existe un "rapport d'illicéité", soit que l'auteur ait violé une norme de comportement ayant pour but de protéger le bien juridique en cause; c'est ce que l'on appelle l'illicéité par le comportement ("Verhaltensunrecht"). La simple lésion du droit patrimonial d'autrui ne représente donc pas, en tant que telle, un acte illicite; il faut encore qu'une règle de comportement interdise une telle atteinte et que cette règle ait pour but la protection du bien lésé ( ATF 139 IV 137 consid. 4.2 p. 141; ATF 135 V 373 consid. 2.4 p. 376; ATF 132 II 305 consid. 4.1 p. 317 s. et les références citées; arrêts 2C\_1150/2014 du 9 juin 2015 consid. 3.2; 2C\_597/2013 du 28 octobre 2013 consid. 4.2; 2A.511/2005 du 16 février 2009 consid. 5.1; cf. aussi ATF 139 V 176 consid. 8.2 p. 188; ATF 133 III 323 consid. 5.1 p. 329 s.; ATF 133 V 14 consid. 8.1 p. 19; arrêts 9C\_214/2017 du 2 février 2018 consid. 4.1; 2C\_149/2015 du 28 mai 2015 consid. 3.2; 2C\_275/2012 du 11 décembre 2012 consid. 3.2; ETIENNE POLTIER, La responsabilité de l'Etat pour acte illicite: l'exigence de l'illicéité, in La responsabilité de l'Etat, Favre/Martenet/Poltier [éd.], 2012, p. 45 ss, notamment p. 49; FLORENCE AUBRY GIRARDIN, Responsabilité de l'Etat: un aperçu de la jurisprudence du Tribunal fédéral, in La responsabilité de l'Etat, Favre/Martenet/ BGE 144 I 318 S. 328 Poltier [éd.], 2012, p. 113 ss, notamment p. 132 s.; HEINZ REY, Ausservertragliches Haftpflichtrecht, 4 e éd. 2008, n. 670 ss p. 155 ss et n. 705 p. 162). Une omission peut aussi, le cas échéant, constituer un acte illicite, mais il faut alors qu'il ait existé, au moment déterminant, une norme juridique qui sanctionnait explicitement l'omission commise ou qui imposait à l'Etat de prendre en faveur du lésé la mesure omise; un tel chef de responsabilité suppose donc que l'Etat ait eu une position de garant vis-à-vis du lésé et que les prescriptions qui déterminent la nature et l'étendue de ce devoir aient été violées ( ATF 139 IV 137 consid. 4.2 p. 141; ATF 136 II 187 consid. 4.2 p. 191; ATF 132 II 305 consid. 4.1 p. 317; arrêt 2C\_149/2015 du 28 mai 2015 consid. 3.2; cf. POLTIER, op. cit., p. 59; AUBRY

GIRARDIN, op. cit., p. 134; JEROME CANDRIAN, La responsabilité de droit public devant le Tribunal administratif fédéral, in La responsabilité de l'Etat, Favre/Martenet/Poltier [éd.], 2012, p. 145 ss, notamment p. 154; NADINE MAYHALL, Aufsicht und Staatshaftung, 2008, p. 227 s.).

### **E. 5.6**

En l'espèce, il convient tout d'abord de relever que, contrairement à ce que soutient la recourante (supra consid. 5.2.3), la Cour d'appel n'a nullement procédé à une application insoutenable de la notion d'illicéité en considérant que le dommage invoqué était un préjudice purement patrimonial. En effet, l'intéressée n'a pas été restreinte dans l'accès à ses parcelles et dans la jouissance de celles-ci. On ne voit pas du reste qu'elle ait été privée d'un attribut de son droit de propriété, notamment de l'usage des immeubles en cause. Certes, jusqu'en 2009 la recourante "n'a pas pu utiliser [ses parcelles] à des fins constructives". Toutefois, du moment qu'elle a conservé la jouissance de ses biens-fonds et que ceux-ci n'ont pas été détruits ou endommagés, on ne voit pas en quoi il serait arbitraire de retenir que les dommages allégués par la Société ne constituaient pas une atteinte directe à un droit absolu, d'emblée illicite, mais uniquement - le cas échéant - une atteinte patrimoniale (cf., pour un cas analogue relatif à la diminution de la valeur vénale d'un immeuble due à l'impossibilité partielle de construire sur celui-ci, l'arrêt 2C\_149/2015 du 28 mai 2015 consid. 3.2; voir aussi l'arrêt 2C\_597/2013 du 28 octobre 2013 consid. 4.3). La motivation subsidiaire de la recourante (cf. supra consid. 5.2.3) doit ainsi être écartée d'emblée et l'approche de la Cour d'appel sur ce point, qui retient un cas d'illicéité par le comportement ("Verhaltensunrecht"), doit être confirmée. BGE 144 I 318 S. 329 Tel qu'il l'a été exposé ci-dessus (cf. supra consid. 5.5), dans un tel cas, l'existence d'un acte illicite suppose qu'une règle de comportement interdise l'atteinte en cause et que cette règle ait pour but la protection du bien lésé. Le comportement reproché à la Commune étant une omission (retard inadmissible dans l'adoption des plans d'affectation des parcelles n os \*\*\*1 et \*\*\*2), l'illicéité revient en l'occurrence à examiner si la règle en question imposait à la Commune de prendre la mesure omise en faveur du lésé (cf. supra consid. 5.5 in fine).

### **E. 5.7**

Il conviendra donc de vérifier librement (cf. supra consid. 5.3.3) si c'est à juste titre que la Cour d'appel a retenu que les dispositions légales de droit fédéral invoquées en tant que "normes protectrices" par l'intéressée n'avaient pas pour but la protection du patrimoine de celle-ci et n'imposaient pas à la Commune une obligation d'agir en faveur de la Société. Il s'agira ensuite d'examiner si l'interprétation de la notion d'illicéité (art. 4 LRECA/VD) effectuée par l'autorité précédente est exempte d'arbitraire (cf. supra consid. 5.3.3). La recourante fonde ses critiques à ce sujet sur l' art. 35 al. 1 let. b LAT (consid. 6 ci-dessous), ainsi que sur l' art. 29 Cst. en lien avec le retard à statuer (consid. 7 ci-dessous).

### **E. 6**

La LAT est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1980 (RO 1979 1582). Elle charge la Confédération, les cantons et les communes d'établir des plans d'aménagement pour celles de leurs tâches dont l'accomplissement a des effets sur l'organisation du territoire ( art. 2 al. 1 LAT ). Les autorités compétentes doivent notamment élaborer des plans d'affectation, qui règlent le mode d'utilisation du sol ( art. 14 al. 1 LAT ) et délimitent en premier lieu les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger ( art. 14 al. 2 LAT ; arrêt 1C\_249/2015 du 15 avril 2016 consid. 5.1). Les plans d'affectation concrétisent et précisent

les plans directeurs, dont ils doivent être distingués ( ATF 143 II 276 consid. 4.2.1 p. 280 s.).

### **E. 6.1**

L' art. 35 al. 1 let. b LAT , sous le titre "délai pour l'établissement des plans d'affectation", prévoit ce qui suit: "Les cantons veillent à ce que les plans d'affectation soient établis à temps, mais au plus tard dans un délai de huit ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi." Cet article, qui s'adresse aux cantons (cf. arrêts 1C\_311/2010 du 7 octobre 2010 consid. 4.1; 1A.211/2003 du 29 mars 2004 consid. 2.2; 1P.285/1993 du 16 octobre 1995 consid. 3b in fine), charge BGE 144 I 318 S. 330 ceux-ci de s'assurer que les communes respectent les dispositions fédérales relatives au droit de l'aménagement du territoire, en édictant des plans d'affectation conformes à la LAT dans un délai déterminé (cf. ATF 118 Ib 38 consid. 4a p. 43; ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, 2001, n. 275 p. 126). Il s'agit donc d'une disposition transitoire concernant la mise en oeuvre de la LAT (cf. arrêt 1C\_176/2016 du 10 mai 2017 consid. 4). Il y a lieu d'examiner si cette norme a été adoptée dans l'intérêt des propriétaires fonciers, comme le soutient la recourante, ou si son but est autre.

### **E. 6.2**

Le Message du Conseil fédéral du 27 février 1978 concernant la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (FF 1978 I 1007; ci-après: Message) ne fournit aucune indication relative au but de l' art. 35 al. 1 let. b LAT (cf. Message, p. 1036). Il en va de même des travaux parlementaires (voir en particulier BO 1978 CE 477 s. et BO 1979 CN 346).

### **E. 6.3**

Dans un arrêt relativement ancien, qui concernait une demande d'indemnisation pour expropriation matérielle formée par un propriétaire foncier, le Tribunal fédéral a souligné, en relation avec le délai de huit ans prévu par l' art. 35 al. 1 let. b LAT , qu'un des buts de la LAT était la réduction des zones à bâtir trop vastes et contraires aux principes de l'aménagement du territoire et que cet objectif devait être atteint avant l'échéance dudit délai ("Das Bundesgericht hat deshalb bereits im Jahre 1985 festgehalten, die Reduktion zu gross bemessener und somit den Grundsätzen des Raumplanungsrechts widersprechender Bauzonen müsse innert der Frist von Art. 35 Abs. 1 lit. b RPG vorgenommen werden"; ATF 118 Ib 38 consid. 4a p. 44; cf. ATF 111 Ia 17 consid. 2d p. 22). Cette approche a été confirmée dans un arrêt ultérieur, dans lequel le Tribunal fédéral a observé que "les cantons devaient par ailleurs, en principe avant le 1 er janvier 1988 (cf. art. 35 al. 1 let. b LAT ), réduire les zones à bâtir surdimensionnées, de telle sorte que ces zones ne comprennent désormais que les terrains propres à la construction qui sont déjà largement bâtis ou seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps ( art. 15 LAT )" (arrêt 1E.3/1999 du 3 novembre 1999 consid. 2c). La limitation du territoire constructible ("Begrenzung des Baugebietes") était par ailleurs déjà un des objectifs prioritaires de la réglementation fédérale précédant la LAT ( ATF 117 Ia 352 consid. 5b p. 357; cf. art. 20 de l'ancienne loi fédérale du 8 octobre 1971 sur BGE 144 I 318 S. 331 la protection des eaux contre la pollution [RO 1972 958]; art. 27 de l'ancienne ordonnance générale du 19 juin 1972 sur la protection des eaux [RO 1972 976]; art. 1 ss de l'arrêté fédéral du 17 mars 1972 instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire [RO 1972 652]; MARKUS JOOS, Raumplanungsgesetz, 2002, p. 269). Dans

ces arrêts, le Tribunal fédéral ne s'est pas directement prononcé sur le but de l' art. 35 al. 1 let. b LAT . Cependant, le renvoi explicite, lors de l'application de cet article, à la nécessité de réduire les zones à bâtir trop étendues, est un indice du fait que la disposition litigieuse a été adoptée plus dans l'intérêt général à une occupation rationnelle du territoire (cf. art. 75 Cst. ), notamment en limitant l'ampleur de la surface consacrée à la construction, que pour protéger les intérêts des propriétaires fonciers. La nouvelle version de l' art. 15 LAT , en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> mai 2014 (RO 2014 904), consacre d'ailleurs désormais ce principe: "les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites" ( art. 15 al. 2 LAT ).

#### **E. 6.4**

La doctrine confirme ce point de vue. Ainsi, déjà le commentaire de la LAT édité par l'Office fédéral de l'aménagement du territoire (actuellement: Office fédéral du développement territorial) mettait l'accent, concernant le délai de l' art. 35 al. 1 let. b LAT , sur le fait que "la loi donne comme tâche prioritaire de limiter l'étendue des zones à bâtir surdimensionnées" (DFJP/OFAT, Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 1981, n° 4 ad art. 35 LAT p. 368). Un ouvrage plus récent relève également que l'objectif de cet article est la réduction des zones à bâtir trop étendues ("Im Vordergrund steht dabei die Reduktion von zu gross bemessenen Bauzonen", WALDMANN/HÄNNI, Raumplanungsgesetz, 2006, n° 4 ad art. 35 LAT p. 873).

#### **E. 6.5**

Dans l'examen du but de l' art. 35 al. 1 let. b LAT en lien avec la condition de l'illicéité posée par l'art. 4 LRECA/VD, il ne faut en outre pas perdre de vue que la disposition en question traite uniquement du délai dans lequel les plans d'affectation doivent être adoptés. Il ne s'agit donc pas de rechercher si la réglementation globale consacrée aux plans d'affectation a été établie dans l'intérêt des propriétaires fonciers, mais seulement de déterminer si tel est le cas de la norme transitoire prévue à l' art. 35 al. 1 let. b LAT . Sous cet angle, il faut admettre - avec la recourante - que l'obligation de planifier dans un certain délai peut avoir une influence positive pour BGE 144 I 318 S. 332 les propriétaires, en limitant le risque que leurs terrains restent soumis pendant trop longtemps à un régime de planification ancien ou incertain. Il ressort toutefois de la jurisprudence et de la doctrine relatives à l' art. 35 al. 1 let. b LAT (cf. supra consid. 6.3 et 6.4) que le but de cette norme est de s'assurer que le territoire de chaque canton soit planifié conformément à la législation fédérale dans un laps de temps déterminé, notamment en réduisant les zones à bâtir surdimensionnées. L'article en question a donc été adopté dans l'intérêt de la sécurité du droit et dans celui de toute la population à une "utilisation mesurée du sol" et à une "occupation du territoire propre à garantir un développement harmonieux de l'ensemble du pays" ( art. 1 al. 1 LAT ; cf. art. 75 al. 1 Cst. ). Dans ces circonstances, on ne peut reprocher à la Cour d'appel d'avoir considéré que l' art. 35 al. 1 let. b LAT n'avait pas pour objectif de protéger les propriétaires fonciers contre l'éventuelle survenance d'un préjudice patrimonial en lien avec un retard dans la planification de leurs biens-fonds, mais qu'il s'agissait là tout au plus d'un effet indirect insuffisant en l'espèce.

#### **E. 6.6**

A ce sujet, il sied encore de relever que les articles de la LAT auxquels se réfère la recourante pour infirmer cette conclusion, et la jurisprudence y relative, ne lui sont d'aucun secours. En effet, ceux-ci prévoient des délais pour la planification des zones à bâtir ( art. 15 al. 1 LAT ), la création de "zones réservées" ( art. 27 LAT ) et l'obligation d'équiper ( art. 19

LAT ), respectivement ont trait à l'adaptation des plans d'affectation lorsque "les circonstances se sont sensiblement modifiées" ( art. 21 al. 2 LAT ). L'on ne voit donc pas en quoi l'interprétation de ces dispositions pourrait avoir une influence sur le fait de savoir quel est le but de l' art. 35 al. 1 let. b LAT , lequel, en tant que disposition transitoire (arrêt 1C\_176/2016 du 10 mai 2017 consid. 4) fixant un délai pour l'établissement des (premiers) plans d'affectation conformes au nouveau droit fédéral à la suite de l'entrée en vigueur de la LAT (cf. ALEXANDER RUCH, in Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Aemisegger/Kuttler/Moor/Ruch [éd.], 2009, n° 6 ad art. 35 LAT p. 4; WALDMANN/HÄNNI, op. cit., n° 2 ad art. 35 LAT p. 872), poursuit un but qui lui est propre et qui ne peut être assimilé sans autre à celui des articles précités.

#### **E. 6.7**

Enfin, il y a également lieu d'ajouter que la recourante, qui se plaint d'une analyse déficiente de l' art. 35 al. 1 let. b LAT de la part de la Cour d'appel, en relevant notamment que "les juges précédents BGE 144 I 318 S. 333 n'ont même pas entrepris d'interpréter l' art. 35 LAT , mais se sont contentés de pétitions de principe et d'adverbes ("manifestement")", ne fait valoir aucune violation du droit d'être entendu ( art. 29 al. 2 Cst. ), en particulier sous l'angle du droit à une décision motivée, de sorte qu'il n'y a pas lieu d'entrer plus avant sur ces critiques ( art. 106 al. 2 LTF ; cf. consid. 2.1 non publié).

#### **E. 6.8**

En définitive, c'est sans violer le droit fédéral que la Cour d'appel a retenu que l' art. 35 al. 1 let. b LAT n'avait pas pour but la protection des intérêts - notamment économiques - des propriétaires fonciers. Par conséquent, c'est sans arbitraire que les juges cantonaux ont conclu à ce que la violation de cette norme ne constituait pas un acte illicite (art. 4 LRECA/VD) au sens exigé par la jurisprudence (cf. supra consid. 5.5). Le grief d'application arbitraire de l'art. 4 LRECA/VD en relation avec l' art. 35 al. 1 let. b LAT doit ainsi être rejeté.

#### **E. 7**

La recourante se plaint ensuite d'une violation arbitraire de l'art. 4 LRECA/VD en lien avec l' art. 29 Cst. , disposition qu'elle invoque également à titre de "norme protectrice" ("Schutznorm") fondant l'illicéité du comportement de la Commune.

#### **E. 7.1**

En vertu de l' art. 29 al. 1 Cst. , toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement et jugée dans un délai raisonnable. Cette disposition consacre notamment le principe de la célérité ou, en d'autres termes, prohibe le retard injustifié à statuer. L'autorité viole cette garantie constitutionnelle lorsqu'elle ne rend pas la décision qu'il lui incombe de prendre dans le délai prescrit par la loi ou dans un délai que la nature de l'affaire ainsi que toutes les autres circonstances font apparaître comme raisonnable (cf. ATF 135 I 265 consid. 4.4 p. 277; ATF 131 V 407 consid. 1.1 p. 409; ATF 130 I 312 consid. 5.1 p. 331 s.; arrêt 2C\_636/2016 du 31 janvier 2017 consid. 2.1).

#### **E. 7.2**

A titre préliminaire, il sied d'examiner si l' art. 29 al. 1 Cst. peut être invoqué en l'espèce. En effet, selon la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, cette disposition ne s'applique pas aux procédures législatives; la protection générale contre le déni de justice et le retard

injustifié prévue à l' art. 29 al. 1 Cst. concerne l'application du droit et non l'activité législative ( ATF 137 I 305 consid. 2.4 p. 315; ATF 130 I 174 consid. 2.2 p. 177 s. et les nombreuses références citées).

### **E. 7.2.1**

Les plans d'affectation (cf. art. 14 LAT ) déterminent de façon contraignante le mode, le lieu et la mesure de l'utilisation admissible BGE 144 I 318 S. 334 du sol ( ATF 138 I 131 consid. 4.2 p. 137). Au contraire des plans directeurs qui n'ont force obligatoire que pour les autorités ( art. 9 al. 1 LAT ), les plans d'affectation ont force obligatoire pour chacun ( art. 21 LAT ); ils conditionnent notamment l'octroi des autorisations de construire ( art. 22 al. 2 let. a LAT ; ATF 138 I 131 consid. 4.1 p. 136). Selon la jurisprudence, le plan d'affectation est un instrument dont la nature juridique est particulière et se situe entre la norme et la décision. Sa nature juridique précise doit être déterminée de cas en cas ( ATF 135 II 328 consid. 2.1 p. 332; ATF 121 II 317 consid. 12c p. 346; ATF 116 Ia 207 consid. 3b p. 211; arrêt 1C\_486/2014 du 27 avril 2016 consid. 1.3.1). La spécificité de la procédure de planification par rapport à l'activité législative en général ressort également de l'approche concernant l' art. 29 al. 2 Cst. (droit d'être entendu). En effet, si, sauf exceptions ( ATF 134 I 269 consid. 3.3.1 p. 274; arrêt 2C\_589/2016 du 8 mars 2017 consid. 6.3), la Constitution fédérale ne confère pas aux citoyens le droit d'être entendus dans une procédure législative ( ATF 137 I 305 consid. 2.4 p. 315; ATF 131 I 91 consid. 3.1 p. 95; ATF 129 I 113 consid. 1.4 p. 118), ce principe est nuancé s'agissant des plans d'affectation. Dans ce domaine, l'administré a un droit d'être entendu fondé notamment sur l' art. 33 LAT (cf. ATF 138 I 131 consid. 5.1 p. 137 s.; ATF 135 II 286 consid. 5.3 p. 295).

### **E. 7.2.2**

Le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion de juger que l' art. 29 al. 1 Cst. s'applique à la procédure de planification (arrêts 1C\_307/2017 du 9 janvier 2018 consid. 2; 1A.169/2004 du 18 octobre 2004 consid. 2, résumé in RDAF 2006 I p. 565; cf. aussi arrêts 1C\_630/2015 du 15 septembre 2016 consid. 3 et 1C\_539/2013 du 18 mars 2014 consid. 3.1; sous l'empire de l'ancien droit: ATF 120 Ia 209 consid. 4b p. 212; arrêt 1P.9/1992 du 1 er mars 1993; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 4 e éd. 2008, p. 839). Il n'y a pas de raison de remettre en question cette jurisprudence. Ainsi, malgré le fait que l' art. 29 al. 1 Cst. ne s'applique en principe pas aux procédures législatives (cf. supra consid. 7.2), force est de constater que cette disposition peut être invoquée à l'encontre de l'inactivité d'une Commune qui prend du retard dans l'adoption d'un plan d'affectation, au vu notamment de la nature particulière de l'acte en question (cf. supra consid. 7.2.1).

### **E. 7.3**

Il s'agit donc à présent d'examiner si c'est sans arbitraire (cf. supra consid. 5.3.1) que la Cour d'appel a retenu que la violation de BGE 144 I 318 S. 335 l' art. 29 al. 1 Cst. n'était pas propre à fonder un acte illicite au sens de l'art. 4 LRECA/VD de la part de la Commune intimée.

#### **E. 7.3.1**

La Cour d'appel a considéré que, comme la norme protectrice invoquée par la recourante, soit l' art. 35 al. 1 let. b LAT , n'avait pas pour vocation de protéger les particuliers de la survenance d'un préjudice patrimonial, un déni de justice en lien avec la violation de cette même norme ne pouvait pas constituer un acte illicite. En d'autres termes, l'autorité précédente a relevé que "si la responsabilité de l'Etat n'est pas engagée lorsque la norme

violée ne tend pas à protéger le bien, on ne voit pas comment elle pourrait l'être lorsque l'autorité a tardé à rendre une décision fondée sur cette même norme".

### **E. 7.3.2**

Ce raisonnement est insoutenable, car il méconnaît le fait que, selon la jurisprudence, une violation de l' art. 29 al. 1 Cst. peut en elle-même constituer un acte illicite propre à engager la responsabilité de l'Etat, sans qu'il faille en outre qu'une autre disposition tendant à protéger les intérêts des individus soit violée. En effet, l' art. 29 al. 1 Cst. garantit expressément le droit du justiciable à ce qu'une décision le concernant soit prise dans un délai raisonnable et impose donc à l'autorité appelée à statuer une obligation d'agir en faveur de celui-ci . C'est pour cette raison qu'une violation de cette norme dans le cadre d'une procédure décisionnelle constitue, selon la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, un acte illicite susceptible d'engager la responsabilité de la collectivité publique concernée, si les autres conditions de ladite responsabilité sont satisfaites (cf. ATF 129 V 411 consid. 1.4 p. 417; arrêts 2C\_118/2016 du 23 mai 2016 consid. 7.2 et 5A.8/2000 du 6 novembre 2000 consid. 3; sous l'empire de l'ancien droit: ATF 107 Ib 160 consid. 3d p. 166 s.; arrêt 2C.3/1990 du 25 janvier 1993 consid. 3c; voir également ATF 130 I 312 consid. 5.3 p. 333; ATF 117 V 351 consid. 3 p. 353; ATF 107 Ib 155 consid. 2b p. 158 s.; arrêts 5A\_427/2009 du 27 juillet 2009 consid. 5.5; I 614/02 du 24 janvier 2003 consid. 2.3.2; 2A.268/1999 du 17 mars 2000 consid. 2b; JEAN-FRANÇOIS EGLI, L'activité illicite du juge cause de responsabilité pécuniaire à l'égard des tiers, in *Hommage à Raymond Jeanprêtre*, 1982, p. 7 ss, notamment p. 18). Le raisonnement opéré par la Cour d'appel à ce sujet est donc arbitraire, car il revient à enlever dans ce cadre toute portée propre à l' art. 29 al. 1 Cst. , alors que cette norme a précisément pour but la protection des intérêts particuliers - y compris, le cas échéant, les intérêts patrimoniaux - des justiciables. BGE 144 I 318 S. 336

### **E. 7.3.3**

Cette approche est d'ailleurs aussi confirmée par la doctrine. Dans leur ouvrage consacré aux droits fondamentaux, MÜLLER et SCHEFER relèvent ainsi qu'une violation de l'interdiction du retard injustifié à statuer représente un acte illicite au sens de la loi fédérale du 14 mars 1958 sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (LRCF; RS 170. 32) et des lois cantonales analogues sur la responsabilité de l'Etat ("Ein Verstoss gegen das Verbot der Rechtsverzögerung stellt eine Widerrechtlichkeit i.S. des [Verantwortlichkeitsgesetz] und analoger kantonaler Staatshaftungsgesetze dar", MÜLLER/SCHEFER, op. cit., p. 845 note 201; cf. aussi FELIX UHLMANN, *Schweizerisches Staatshaftungsrecht*, 2017, n. 97 p. 54). Dans le même sens, MOOR et POLTIER observent que "si le refus ou le retard à statuer ont entraîné un dommage, l'administré pourra actionner l'Etat en réparation, notamment sur le fondement de la responsabilité pour acte illicite" (MOOR/POLTIER, *Droit administratif*, vol. II, 3 e éd. 2011, p. 339).

### **E. 7.4**

Comme cela vient d'être exposé, une violation de l' art. 29 al. 1 Cst. dans le cadre d'une procédure décisionnelle constitue un acte illicite. Dans l'examen de la présente cause, il ne faut toutefois pas perdre de vue que le déni de justice reproché à la Commune est en lien avec l'adoption d'un plan d'affectation, soit d'un instrument dont la nature juridique est particulière et se situe entre la norme et la décision (cf. supra consid. 7.2.1). Or, le fait que l' art. 29 al. 1 Cst. soit applicable à la procédure d'adoption des plans d'affectation (cf. supra

consid. 7.2.2) ne signifie pas pour autant qu'une violation de cette disposition dans le cadre d'une telle procédure constitue dans tous les cas un acte illicite susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat. En effet, cette question dépend de la spécificité de la procédure en cause. Lors de cet examen, il faudra se fonder principalement sur la nature de l'acte dont l'omission est reprochée à l'autorité. Il ne serait en tout cas pas arbitraire (cf. supra consid. 5.3.1 et 5.3.3) de considérer qu'une décision constatant, de manière toute générale, un déni de justice dans le cadre d'une procédure de planification ne suffit pas à fonder une illicéité (cf. art. 4 LRECA/VD) de la part de l'autorité à qui incombe la planification, faute de lien suffisamment intense avec le particulier qui s'estime lésé par l'acte omis, dont on rappelle qu'il est à la frontière entre l'acte législatif et la décision (cf. supra consid. 7.2.1). En revanche, si une violation de l' art. 29 al. 1 Cst. est constatée s'agissant du retard dans la planification d'une ou plusieurs parcelles bien définies, sur la base d'un BGE 144 I 318 S. 337 recours pour déni de justice interjeté par le propriétaire de celle(s)-ci qui se plaint de l'inactivité de l'autorité, il ne peut être retenu - sauf à tomber dans l'arbitraire - que cette violation ne constitue pas un acte illicite susceptible d'engager la responsabilité de la collectivité publique concernée, l'acte omis relevant alors plus de la décision que de la norme législative.

#### **E. 7.5**

En l'espèce, il ressort de l'arrêt entrepris que, le 24 octobre 2002, après plusieurs années de démarches infructueuses, la recourante avait requis formellement de la Commune l'élaboration d'un plan d'affectation limité aux deux parcelles du domaine de Bellerive lui appartenant (cf. supra let. B.a). Cette démarche n'ayant pas conduit à un résultat satisfaisant pour elle, la Société avait déposé le 21 août 2003 un recours pour déni de justice. Or, le 9 août 2004, le Département a admis le recours, en relevant que le retard pris par la Commune dans l'élaboration des plans d'affectation litigieux contrevenait à l' art. 29 al. 1 Cst. Le dispositif de la décision du Département (cf. art. 105 al. 2 LTF ), dont il n'appartient au demeurant pas au Tribunal fédéral de revoir le bien-fondé dans la présente procédure, prévoyait ce qui suit: "I. Le recours formé par X. est admis; II. La commune de Rolle dispose d'un délai au 31 octobre 2005 pour soumettre la planification relative au domaine de Bellerive à son Conseil communal; [...]." Cette décision, contre laquelle la Commune n'a pas recouru, ne se limitait donc pas à constater un déni de justice de manière générale en lien avec la planification, mais l'admettait s'agissant précisément du "domaine de Bellerive", soit des parcelles n os \*\*\*2 et \*\*\*1 appartenant à la recourante. De plus, elle imposait à la Commune un délai clair pour mener à bien la planification demandée par la Société propriétaire. Il s'agissait d'une obligation définie avec précision concernant des parcelles déterminées. Par ailleurs, la recourante avait été appelée à participer activement à la procédure de planification de ses parcelles, comme le démontrent les nombreuses discussions et rencontres proposées par la Commune à cette fin, dans l'esprit d'une "démarche participative" (cf. supra let. A.c). Compte tenu de tous ces éléments, l'acte omis avait un caractère individualisé et concret, le rapprochant plus d'une décision que d'un acte législatif. Dans ces circonstances, la Cour d'appel a appliqué arbitrairement BGE 144 I 318 S. 338 l'art. 4 LRECA/VD en considérant que le prononcé d'un déni de justice au sens de l' art. 29 al. 1 Cst. en lien avec le retard pris dans la planification des parcelles n os \*\*\*2 et \*\*\*1 ne suffisait pas à constituer un acte illicite susceptible d'engager la responsabilité de l'intimée.

#### **E. 7.6**

Il découle de ce qui précède que le recours doit être admis et l'arrêt attaqué annulé, sans qu'il soit nécessaire de traiter les autres griefs soulevés par la recourante. Les autorités cantonales ont limité le litige à l'illicéité et ne se sont pas prononcées sur les autres conditions de la responsabilité, ni du reste sur le point de départ de l'illicéité. Ces questions relèvent non seulement du droit, mais aussi des faits, de sorte qu'il n'appartient pas au Tribunal fédéral de les trancher en première instance. Il convient donc de renvoyer la cause à la Cour civile du Tribunal cantonal du canton de Vaud, pour qu'elle se prononce sur ces points. Il y a lieu de préciser à ce sujet que le présent arrêt, qui ne porte que sur la question de l'illicéité, ne préjuge en rien de l'issue de la cause s'agissant des autres conditions de la responsabilité. Il sied également de relever que, l'illicéité ayant été constatée en lien avec l'interdiction du déni de justice ( art. 29 al. 1 Cst. ), ce n'est que le dommage qui se trouve dans un lien de causalité naturelle et adéquate avec la violation de cette norme protectrice qui pourra entrer en considération dans le cadre de l'action en responsabilité ouverte par l'intéressée.

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