

# VD\_FINDINFO 148/II vom 29. Juli 2009

VD Tribunal cantonal, 2009-07-29, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_findinfo\\_148\\_II](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_findinfo_148_II)

FR: VD\_FINDINFO 148/II du 29 juillet 2009

IT: VD\_FINDINFO 148/II del 29 luglio 2009

## Regeste

EXPROPRIATION, EXPROPRIATION MATÉRIELLE, INTERDICTION DE BÂTIR{RESTRICTION DE DROIT PUBLIC}, ZONE SANS AFFECTATION SPÉCIALE, ZONE À BÂTIR DE RÉSERVE | 410 al. 3 CPC, 410 CPC, 26 al. 2 Cst., 15 LAT, 18 LAT, 27 al. 1 LAT, 27 al. 2 LAT, 27 LAT, 51 al. 1 LATC, 51 al. 2 LATC, 51 LATC, 53 al. 3 LATC, 116 LE

## Erwägungen

### E. 1

La procédure d'expropriation est réglée dans le canton de Vaud par la loi sur l'expropriation du 25 novembre 1974 (LE; RSV 710.01). L'action en paiement de l'indemnité s'exerce conformément à l'art. 410 CPC, applicable par renvoi de l'art. 116 al. 1 LE, qui ouvre la voie de l'appel auprès du Tribunal cantonal (art. 410 al. 3 CPC). L'appel contre le jugement d'expropriation matérielle a un plein effet dévolutif. La Chambre des recours peut par conséquent revoir l'entier de la cause en fait et en droit. Elle n'est pas liée par l'appréciation des témoignages et peut procéder ou faire procéder à toutes mesures d'instruction qu'elle juge utiles (art. 410 al. 3 CPC). En l'espèce, la Chambre des recours fait sien l'état de fait du jugement attaqué, qui est conforme aux pièces du dossier. Il faut le compléter sur certains points sur la base des pièces au dossier relatives à la planification communale (ci-après c. 2, let. e) ainsi que des rapports d'expertise (ci-après c. 4, let. c). En revanche, il n'y a pas lieu de procéder à des mesures d'instruction.

### E. 2

a) Conformément à l'art. 26 al. 2 Cst, une pleine indemnité est due en cas d'expropriation ou de restriction de la propriété qui équivaut à une expropriation. Il y a expropriation matérielle au sens de l'art. 26 al. 2 Cst lorsque l'usage actuel d'une chose ou son usage futur prévisible est interdit ou restreint de manière particulièrement grave, de sorte que l'intéressé se trouve privé d'un attribut essentiel de son droit de propriété. Une atteinte de moindre importance peut aussi constituer une expropriation matérielle si elle frappe un ou plusieurs propriétaires d'une manière telle que, s'ils n'étaient pas indemnisés, ils devraient supporter un sacrifice par trop considérable en faveur de la collectivité, incompatible avec le principe de l'égalité de traitement (ATF 131 II 151 c. 2.1). b) S'agissant d'une privation ou d'une restriction du droit de bâtir, la jurisprudence distingue le cas du non-classement et celui du déclassement (Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001, n. 1433 ss pp. 596 ss). Il y a déclassement lorsqu'un terrain, formellement classé dans une zone à bâtir conforme aux exigences matérielles de la LAT, est frappé d'une interdiction de construire par une mesure de planification qui affecte ce terrain à une zone non constructible (Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., n. 1452 p. 608; ATF 131 II 151 c. 2.6; ATF 125 II 431 c. 3b; ATF 122 II 330, JT 1997 I 435 et réf.). Il y a non-classement ou

refus de classement lorsque la modification d'un plan d'affectation, qui a pour effet de sortir une parcelle de la zone à bâtir où elle se trouvait auparavant (ou de supprimer toute possibilité de construction), intervient pour adapter ce plan aux exigences de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, entrée en vigueur en 1980, et partant pour mettre en œuvre les principes du droit constitutionnel en matière de droit foncier (ATF 131 II 151 c. 2.6). Il y a ainsi non-classement en zone à bâtir lorsque, lors de l'adoption du premier plan d'affectation répondant aux exigences constitutionnelles, un bien-fonds n'a pas été attribué à une zone à bâtir, quand bien même il pouvait être bâti selon la réglementation précédente, non conforme au nouveau droit fédéral, et que le nouveau plan n'a rien changé au régime de certaines parcelles ou de certaines parties du territoire communal. c) En l'espèce, la parcelle de l'appelant a été classée en zone artisanale constructible par un plan de zones approuvé le 11 janvier 1984 par le Conseil d'Etat, à savoir postérieurement à l'entrée en vigueur de la LAT en 1980. On ne saurait dire que cette seule chronologie fait que le plan était conforme à la LAT, ne serait-ce que parce que les cantons disposaient d'un délai pour adapter leur législation au droit fédéral, courant jusqu'à la fin de l'année 1988 (art. 35 al. 1 let b LAT). On ne se trouve pas non plus dans le cas où le but de la réglementation cantonale nouvelle était l'adaptation au droit fédéral. On ne peut donc pas, comme l'a fait le Tribunal fédéral dans une affaire genevoise concernant l'aménagement des rives de l'Arve, considérer que l'adoption d'une loi d'application de la LAT exclut de retenir que des règles d'aménagement adoptées ultérieurement constituent la première mise en œuvre des principes de la LAT (TF no 1A.211/2003 du 29 mars 2004, c. 2 ; Hertig Randall, L'expropriation matérielle à l'aune de la jurisprudence récente, in La garantie de la propriété à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle, Genève, 2009, p. 42). Mais l'adoption du plan de zones en cause postérieurement à 1980 a créé la présomption que ce plan respectait les exigences du droit fédéral (cf. Hertig Randall, op. cit., p. 41; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., n. 1436). Un renversement de cette présomption pourrait cependant être admis si la réglementation de 1984 avait aménagé une zone artisanale surdimensionnée eu égard aux exigences de la LAT; dans cette hypothèse, le nouveau plan général d'affectation de [...] en vigueur le 10 janvier 2006, en réduisant la zone à laquelle appartenait la parcelle de l'appelant, ne ferait que se conformer à l'art. 15 let. b LAT qui proscriit des zones à bâtir surdimensionnées et ne permettrait pas au propriétaire concerné d'invoquer un déclassement de son bien-fonds (Hertig Randall, op. cit., p. 43 ; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., n. 1452). On se trouverait alors en présence d'une adaptation primaire aux exigences du droit fédéral, entraînant pour l'intéressé un non-classement de sa parcelle, qui interviendrait en principe sans indemnité (ATF 131 II 728 c. 2.3). Selon la jurisprudence en effet, la réduction des zones à bâtir surdimensionnées par rapport aux besoins constitue en principe un cas de non-classement (ATF 119 Ib 130 c. 3d ; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., n. 1440). d) Pour les premiers juges, dès lors que seules quatre parcelles situées précédemment en zone artisanale ont été colloquées en zone intermédiaire tandis qu'une parcelle précédemment située en zone intermédiaire a été colloquée en zone artisanale, la réduction de la zone artisanale doit être tenue pour minime et, partant, le plan de 1984 ne la surdimensionnait pas (jugement, p. 10). Pour l'intimée commune de X. \_\_\_\_\_, la zone artisanale était surdimensionnée et ne correspondait pas à un besoin, preuve en étant du reste le fait qu'aucune demande de permis de construire n'a été présentée depuis 1992 dans ce secteur. Pour l'intimé O. \_\_\_\_\_, le fait que le terrain litigieux n'a pas été bâti depuis 1984, à savoir depuis plus de quinze ans, alors que ce laps de temps est celui que l'art. 15 LAT prescrit de prendre en considération pour déterminer les surfaces à affecter à la construction, démontre que son affectation à la zone intermédiaire

correspond à la correction d'une erreur et ne provoque qu'un non-classement. e) La comparaison du plan d'extension de 1984 (pièce 101) et du plan général d'affectation en vigueur en 2006 (pièce 105) montre que seule une réduction que l'on peut sommairement évaluer à quelque 15 % de la surface de la zone artisanale de [...] est intervenue, cela dans un secteur bien particulier, à savoir dans le secteur IV dit « [...] ». A cet endroit, quatre parcelles, dont celle de l'appelant, sises entre la route cantonale et une zone de villas, ont été colloquées en zone intermédiaire. Selon le rapport de conformité (art. 47 OAT), il s'est agi « d'assurer une meilleure concentration des bâtiments artisanaux et de limiter les nuisances provoquées par la proximité de la zone artisanale et de la zone villas » (pièce 106, p. 6), étant prévu que leur affectation future dépendrait « des besoins en construction » (pièce 106, p. 19). Selon le plan directeur communal adopté en 1997 (pièce 102), [...] « possède une zone artisanale importante par sa superficie globale (10 ha), mais utilisée à 60 % »; malgré « l'offre en terrain disponible », les entreprises « ont des difficultés à s'établir à [...] » notamment en raison des difficultés conjoncturelles, d'un parcellaire « découpé et mal adapté » et du fait que le secteur est « considéré comme sinistré par les milieux financiers ». Il s'avère ainsi qu'en modifiant l'affectation des parcelles susmentionnées, le législateur communal a voulu d'une part déplacer l'activité artisanale en la concentrant au cœur de la zone déterminée initialement à cet effet, à savoir à distance d'une zone de villas, d'autre part adapter l'importance de la zone artisanale au développement économique par une désaffectation de quelques parcelles dans une proportion réduite, non sans réserver la faculté de les réaffecter à l'artisanat ultérieurement selon les besoins. Cela étant, avec les premiers juges, on ne saurait considérer que le but de la nouvelle réglementation a été d'éliminer un surdimensionnement pour se conformer aux exigences de la LAT; la situation n'imposait pas une mise en conformité, comme dans l'hypothèse où le plan en vigueur ne différencie pas strictement les zones à bâtir des autres zones (ATF 122 II 331 c. 5b/aa; cf. aussi les cas cités par Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., n. 1440 p. 599). Il s'est plutôt agi d'effectuer un remodelage partiel du droit communal pour tenir compte de divers éléments déterminants en matière d'aménagement (emplacement inadéquat de parcelles artisanales à proximité d'une zone de villas, sous-utilisation de parcelles sises au cœur de la zone artisanale, réduction du développement de l'activité artisanale). C'est donc un déclassement de sa parcelle qui a été imposé à l'appelant. f) Un déclassement ouvre en principe la voie de l'indemnisation pour expropriation matérielle. On peut se demander toutefois si l'obligation d'indemniser de la collectivité publique ne devrait pas être niée dans la mesure où ce ne serait que pour se conformer à des règles fédérales nouvelles qu'elle a modifié sa planification. En l'espèce, en tant que les nuisances de la zone artisanale pour la zone de villas ont été prises en considération pour colloquer la parcelle de l'appelant en zone intermédiaire, c'est une adaptation à la LPE [loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement; RS 814.01] à laquelle il semble avoir été procédé, même s'il n'a pas été fait référence expressément à cette loi. Celle-ci contient en effet des dispositions en matière d'aménagement du territoire (cf. art. 22 et 24 LPE) et a été adoptée en 1985, à savoir postérieurement au plan de zones de 1984. La question peut toutefois demeurer incertaine pour les motifs qui suivent.

### **E. 3**

a) L'indemnité d'expropriation est destinée à compenser la perte ou la limitation de l'usage d'un bien-fonds, soit l'usage qui en a été fait jusqu'alors, soit celui qui était prévisible dans l'avenir (ATF 125 II 1 c. 3 b/aa). La protection conférée par la réglementation en matière d'expropriation ne s'étend à l'usage futur prévisible que dans la mesure où il apparaît, au

moment déterminant, comme très probable dans un proche avenir. Par usage futur prévisible d'un bien-fonds, on entend généralement la possibilité de l'affecter à la construction (ATF 131 II 151 c. 2.1). b) En l'espèce, jusqu'au moment du déclassement, l'appelant avait la faculté de construire sur sa parcelle. Du reste, un permis de construire une halle artisanale a été délivré le 14 septembre 2002. En 2003, la vente à un tiers souhaitant édifier une halle industrielle n'a échoué qu'en raison du projet de déclassement en zone non constructible. Peu importe au surplus que le secteur en cause n'ait pas été bâti dans les 15 ans à compter de l'adoption du plan d'extension en 1984 : l'écoulement de ce délai ne signifie pas que le plan perd sa valeur et les propriétaires concernés conservent le droit de bâtir aussi longtemps qu'il n'est pas modifié (ATF 131 II 728 c. 2.4). Il est vrai que, durant les travaux d'adoption du nouveau plan d'affectation communal, une demande de permis de construire aurait pu être rejetée, la municipalité ayant la faculté d'invoquer un effet anticipé de la norme en application de l'art. 77 LATC. Mais on ne saurait vider de son sens la réglementation en matière d'expropriation en cas de déclassement précisément pour le motif que ce déclassement prive le propriétaire concerné de la faculté de construire. En d'autres termes, l'effet anticipé précité ne peut pas ôter sa portée à la garantie de la propriété. c) Dans la jurisprudence antérieure à la LAT, on considérait que le propriétaire sollicitant une indemnité d'expropriation devait rendre vraisemblable qu'au moment du déclassement de son bien-fonds, celui-ci était effectivement voué à la construction selon le cours ordinaire des choses dans un proche avenir, en fonction d'une appréciation objective des données sociales et économiques de la région (ATF 112 Ib 105, c 2b). L'intention du propriétaire de construire était au surplus déterminante, cela dans un premier état de la jurisprudence (ATF 105 Ia 339 c. 4b). Cette condition subjective a toutefois été abandonnée ensuite par le Tribunal fédéral, qui a retenu que, dès lors qu'aucune règle ne contraignait un propriétaire à construire et qu'il pouvait conserver son bien-fonds pour décider de le mettre en valeur ultérieurement, l'absence d'un projet de construction ne faisait pas obstacle à une indemnisation en cas de déclassement (ATF 113 Ib 326 c. 3c/bb; Riva, Hauptfragen der materiellen Enteignung, 1990, p. 172 et 173; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., n. 1456). d) En l'espèce, peu importe dès lors que, depuis l'octroi d'un permis de construire en 1992, l'appelant n'ait pas engagé de démarches en vue d'une construction et qu'il n'ait pas démontré son intention de bâtir. Il suffit de constater qu'au moment du déclassement, sa parcelle était constructible dans un proche avenir au sens de la jurisprudence, de sorte que la privation du droit de bâtir a porté une atteinte à son droit de propriété. Savoir s'il est pour autant fondé à réclamer une indemnité pour expropriation matérielle dépend de la question de savoir si cette atteinte est grave, eu égard au caractère provisoire de la zone intermédiaire. Il faut examiner en d'autres termes si la perspective d'un transfert ultérieur en zone constructible fait que la privation provisoire du droit de construire constitue une atteinte supportable sans indemnité. e) Une interdiction temporaire du droit de bâtir est susceptible d'entraîner une restriction grave du droit de propriété si elle porte sur une longue durée. Tel n'est pas le cas en cas de création, lorsqu'il n'existe pas de plan d'affectation ou que l'adaptation de celui-ci s'impose, d'une zone réservée au sens de l'art. 27 al. 1 LAT, disposition dont l'al. 2 prévoit qu'une telle zone ne peut être prévue que pour une durée de cinq ans au plus (ATF 123 II 495 c. 9; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., n. 1476). Une interdiction de bâtir d'une durée légèrement supérieure à 10 ans nécessaire à l'adoption d'un plan de quartier et à la mise sur pied de l'équipement n'est pas non plus constitutive d'un cas d'expropriation (ATF 109 Ib 22 c. 4a). Il faut examiner ce qu'il en est de l'instauration d'une zone intermédiaire propre au droit vaudois. Selon l'art. 18 LAT, le droit cantonal peut

prévoir d'autres zones d'affectation (que les zones à bâtir, agricoles et à protéger) et régler le cas des territoires non affectés ou de ceux dont l'affectation est différée. Le législateur vaudois a fait usage de cette possibilité en édictant l'art. 51 LATC (Brandt/Moor, Commentaire LAT, Zurich 1999, n. 57 ad art. 18 LAT). Aux termes de cette disposition, les zones intermédiaires comprennent les terrains dont la destination sera définie ultérieurement par des plans d'affectation ou de quartier (al. 1). Elles sont inconstructibles; le règlement communal peut toutefois y autoriser, dans la mesure où l'affectation future n'en sera pas compromise, l'extension de constructions agricoles ou viticoles existantes ou de nouvelles constructions agricoles ou viticoles (art. 51 al. 2 LATC). Dans le système du droit cantonal vaudois, la zone intermédiaire trouve une justification au regard de la règle de l'art. 53 al. 3 LATC, qui dispose que les zones agricoles ne peuvent être modifiées avant un délai de vingt-cinq ans dès leur approbation par le Conseil d'Etat, sauf dérogations exceptionnelles accordées par celui-ci. La zone intermédiaire peut donc servir de « zone tampon » lorsque l'extension de la zone à bâtir est nécessaire et qu'un déclassement d'une partie de la zone agricole n'entre pas en considération avant l'échéance du délai de vingt-cinq ans (cf. A. Bonnard et alii, Droit vaudois de la construction, 3<sup>ème</sup> éd., Lausanne 2002, n. 1 ad art. 51 LATC). En l'absence d'un motif justifiant l'ajournement d'un classement précis, la commune doit manifester ses intentions, par exemple créer une zone de verdure ou une zone d'habitation. Toutefois, si le développement urbain n'est pas encore clairement perceptible et que les modalités pratiques du classement de certains terrains contigus à une zone constructible sont encore incertaines, ceux-ci peuvent être rangés dans un territoire sans affectation spéciale, avec une fonction de réserve pour les 20 à 25 ans à venir (ATF 121 I 245 c. 8c/aa ; Brandt/Moor, op. cit., n. 58 ad art. 18 LAT). Lorsqu'un terrain remplit toutes les conditions d'un classement en zone à bâtir, à savoir notamment selon l'art. 15 LAT qu'il est déjà largement bâti ou sera probablement nécessaire à la construction dans les quinze ans à venir, il y a lieu de l'affecter directement à la zone à bâtir (Brandt/Moor, op. cit., n. 59 ad art. 18 LAT). Au vu de ce qui précède, on peut déduire que, de par sa nature, la zone intermédiaire est destinée à demeurer en vigueur pour une durée variant entre quinze et vingt-cinq ans. La commune intimée n'a au surplus pas tenté de démontrer que, contrairement aux règles de planification exposées ci-dessus, ce serait pour une période plus courte qu'elle aurait en réalité créé une zone intermédiaire. Cela étant, eu égard à l'arrêt commune de Flims susmentionné, qui se réfère notamment à des avis de doctrine selon lesquels la période durant laquelle une interdiction de bâtir peut être imposée sans qu'il y ait expropriation matérielle se situe entre cinq et dix ans (c. 4a in fine), le laps de temps durant lequel cette zone est appelée à s'appliquer parle en faveur d'une atteinte grave et d'une indemnisation. Cependant, dans ce même arrêt, le Tribunal fédéral n'a pas fixé de durée limite et considéré qu'il fallait tenir compte des circonstances du cas particulier (Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., n. 1476 ; Riva, Commentaire LAT, n. 176 ss ad art. 5). En l'espèce, l'appelant n'a pas cherché à mettre en valeur son bien immobilier par une construction depuis 1992. En cherchant à vendre sa parcelle, notamment en 2003 (jugement, p. 4), il a plutôt démontré que son projet de construction n'était plus d'actualité. Si cette intention subjective est, on l'a vu, désormais sans portée pour déterminer l'existence d'une atteinte, elle n'en est pas moins pertinente pour apprécier l'ampleur de celle-ci. On peut ainsi admettre que l'atteinte que la nouvelle réglementation fait subir à l'appelant ne consiste pas dans la privation de la possibilité d'effectuer à court terme une mise en valeur immobilière, mais correspond seulement à la différence de prix du terrain selon qu'il se trouve en zone artisanale ou intermédiaire. A dire d'expert, le prix du terrain constructible

en zone artisanale s'élevait alors à 150 fr./m<sup>2</sup> tandis que celui du terrain sis en zone intermédiaire s'élevait à 96 fr./m<sup>2</sup> (jugement, p. 7). La différence multipliée par le nombre de m<sup>2</sup> de la parcelle en cause correspond donc au dommage subi par l'appelant, par 206'766 fr. (150 - 96 x 3'829). Il n'y a cependant pas lieu de faire abstraction du fait qu'en cas de classement ultérieur en zone à bâtir, tel qu'il a été évoqué par le syndic de [...] dans des propos rapportés par l'expert (rapport du 14 mars 2008, p. 2), la valeur de la parcelle de l'appelant est susceptible d'augmenter dans une forte mesure. Dans cette perspective, s'il est momentanément empêché de réaliser son bien immobilier au prix de la zone artisanale, il obtient, même si elle n'est qu'éventuelle, la faculté de voir à terme ce prix accru, tout comme celle de réaliser des constructions destinées non plus à l'artisanat mais à l'habitation. Le déclassement de la parcelle de l'appelant étant en quelque sorte compensé, dans une mesure qu'il n'est pas possible de déterminer précisément, par une perspective de revalorisation, on ne saurait dire qu'il subit une atteinte grave à son droit de propriété. Il s'ensuit qu'à défaut d'une telle atteinte, il ne peut pas prétendre à une indemnité d'expropriation.

#### **E. 4**

En définitive, l'appel doit être rejeté et le jugement confirmé. Les frais de deuxième instance de l'appelant sont arrêtés à 3'155 fr. (art. 241 TFJC). L'appelant doit verser à chacun des intimés la somme de 1'000 fr. à titre de dépens de deuxième instance. Par ces motifs, la Chambre des recours du Tribunal cantonal, statuant à huis clos, prononce : I. L'appel est rejeté. II. Le jugement est confirmé. III. Les frais de deuxième instance de l'appelant sont arrêtés à 3'155 fr. (trois mille cent cinquante-cinq francs). IV. L'appelant A.S. \_\_\_\_\_ doit verser à chacun des intimés commune de X. \_\_\_\_\_ et O. \_\_\_\_\_ la somme de 1'000 fr. (mille francs) à titre de dépens de deuxième instance. V. L'arrêt motivé est exécutoire. Le président : Le greffier : Du 29 juillet 2009 Le dispositif de l'arrêt qui précède est communiqué par écrit aux intéressés. Le greffier : Du L'arrêt qui précède, dont la rédaction a été approuvée à huis clos, est notifié à : ■ Me Benoît Bovay (pour A.S. \_\_\_\_\_), ■ Me Jacques Haldy (pour commune de X. \_\_\_\_\_), - Me Jean-Michel Henny (pour O. \_\_\_\_\_). Il prend date de ce jour. Le présent arrêt peut faire l'objet d'un recours en matière de droit public devant le Tribunal fédéral au sens des art. 82 ss LTF (loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral - RS 173.110). Ce recours doit être déposé devant le Tribunal fédéral dans les trente jours qui suivent la notification de l'expédition complète (art. 100 al. 1 LTF). Cet arrêt est communiqué, par l'envoi de photocopies, à : - Tribunal d'expropriation de l'arrondissement de l'Est vaudois, - Office fédéral de l'aménagement du territoire, à Berne. Le greffier :

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