

VD_FINDINFO HC / 2010 / 146 vom 21. Januar 2010

VD Tribunal cantonal, 2010-01-21, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_findinfo_HC___2010___146

FR: VD_FINDINFO HC / 2010 / 146 du 21 janvier 2010

IT: VD_FINDINFO HC / 2010 / 146 del 21 gennaio 2010

Regeste

EXPROPRIATION, EXPROPRIATION MATÉRIELLE, RESTRICTION DE DROIT PUBLIC À LA PROPRIÉTÉ, DÉCLASSEMENT, ZONE SANS AFFECTATION SPÉCIALE, ZONE À BÂTIR, INDICE D'UTILISATION, EXÉCUTION DU DROIT FÉDÉRAL | 136 LATC, 48 al. 3 LATC, 116 LE

Erwägungen

E. 1

a) 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). b) En l'espèce, la Chambre des recours fait sien l'état de fait du jugement attaqué, qui est conforme aux pièces du dossier. Elle le complète sur certains éléments tirés des pièces au dossier relatives à la planification communale, comme suit : Le préavis 08/81 du 20 juillet 1981 de la Municipalité au Conseil communal sur le projet de nouveau plan des zones et de nouveau règlement sur le plan d'extension et de la police des constructions ne mentionne pas la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700). Selon le plan directeur communal approuvé par le Conseil d'Etat le 19 mars 1997, l'un des objectifs posés en matière d'urbanisme était de « maintenir un rythme de développement raisonnable de la population », cela en « gérant mieux l'occupation des zones légalisées dans les limites constructibles offertes par le plan des zones actuellement en vigueur (capacité théorique actuelle de la population nouvelle environ 1'000 habitants) » et en « maintenant les zones intermédiaires inconstructibles » (Plan directeur communal, dossier de présentation, p. 7). Dans le rapport d'aménagement établi en décembre 2002, repris dans le préavis n° 05/2004 du 26 avril 2004 de la Municipalité de Chardonne au Conseil communal, on lit qu'il y a lieu de procéder à une « nouvelle gestion des zones de construction » en « exploitant les potentialités à bâtir existantes sans déclassement de la zone agricole/viticole ni utilisation des zones intermédiaires » et en rendant « possible une certaine densification des constructions à proximité des transports publics ». S'agissant des moyens, il est noté qu'il y a « convergence entre le statut légal existant et souhaité » et que le COS doit être remplacé par le CUS, celui-ci permettant notamment « des possibilités constructibles supplémentaires » (Préavis 05/2004, titre 2.2, p. 7). Selon un tableau récapitulatif des changements de zone, on constate que, si 96'000 m

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). 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). 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.

b) Pour les premiers juges, que l'appelant ne contredit pas sur ce point, la réglementation de 1984 satisfait aux exigences de la LAT, en distinguant notamment les différentes zones en fonction des critères posés aux art. 14 ss LAT ; le nouveau plan général d'affectation n'a constitué qu'une adaptation à des circonstances ou conceptions nouvelles. Selon eux, il a ainsi été procédé non à une première mise en conformité à la LAT, mais à une révision ou un ajustement ultérieurs. Pour les intimés, les travaux préparatoires de la réglementation communal de 1984 montrent qu'il ne s'agissait alors pas pour la Commune de Chardonne de s'adapter à la LAT. Ils font valoir que les surfaces constructibles mises en place correspondaient à une augmentation de la population nettement supérieure à ce qui, conformément à l'art. 15 let. b LAT, aurait dû être escompté pour les seuls 15 ans à venir. Ils en déduisent une non-conformité à la LAT. Le nouveau plan général d'affectation, en réduisant la zone à bâtir, n'aurait dès lors constitué qu'une adaptation primaire à la LAT, ne donnant par conséquent pas lieu à indemnisation.

c) La parcelle de l'appelant a été classée en zone constructible dite d'habitation de faible densité « B » par un plan des zones communal approuvé par le Conseil d'Etat le 8 juin 1984, à savoir postérieurement à l'entrée en vigueur de la LAT le 1^{er} janvier 1980. On ne saurait dire que cette seule chronologie fait que le plan était conforme au droit fédéral, ne serait-ce que parce que les cantons disposaient d'un délai à fin 1988 pour y adapter leur législation (art. 35 al. 1 let. b LAT). On ne se trouve pas non plus dans le cas où le but de la nouvelle réglementation communale était son adaptation à la LAT, celle-ci n'étant pas citée dans le préavis 08/81 de la Municipalité au Conseil

communal du 20 juillet 1981. 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 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^e siècle*, Genève, 2009, p. 42). Cependant, 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, p. 598). Un renversement de cette présomption pourrait toutefois être admis si la réglementation de 1984 avait aménagé une zone constructible surdimensionnée eu égard aux exigences de la LAT; dans cette hypothèse, le nouveau plan général d'affectation de Chardonne en vigueur depuis le 22 février 2007, en réduisant cette zone dans laquelle se trouvait 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, pp. 608 s.). 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, p. 599). Comme le montrent tant le plan directeur communal que le préavis sur la base duquel le nouveau plan général d'affectation a été adopté, celui-ci n'a nullement eu pour but de guérir un excès dans le dimensionnement de la zone à bâtir. La surface de celle-ci a au contraire été légèrement augmentée et la nouvelle réglementation a eu plutôt pour objectif de mieux gérer le développement des constructions et de réduire la zone intermédiaire inconstructible. La parcelle de l'appelant a constitué un cas particulier, où on a d'une part classé la partie médiane en zone verte eu égard à la topographie et d'autre part exclu la faculté de transférer le facteur d'utilisation en fonction de sa surface totale. Un tel réaménagement n'avait rien d'une adaptation primaire à la LAT eu égard à la dimension de la zone constructible. Comme retenu par les premiers juges, il s'agissait bien d'un déclassement de la parcelle de l'appelant.

E. 3

a) L'appelant soutient que l'ancienne réglementation l'autorisait à réaliser une surface brute de plancher de 1'960 m², qui est désormais réduite à 700 m², comme calculé par le SAT le 24 février 2006, et que, partant, le principe d'une expropriation matérielle devait être admis. b) Ce calcul ne vaut pas pour deux motifs. Tout d'abord, l'entier de la surface de la parcelle, à savoir 5'803 m², ne peut aujourd'hui plus être pris en considération pour la détermination de la surface constructible. L'art. 30 du règlement sur le plan d'extension et la police des constructions de 1984 prévoyait certes que le COS de 1/8 s'étendait eu égard à l'entier de la parcelle, à savoir y compris à sa partie sise en zone non constructible. Toutefois, selon l'art. 48 al. 3 LATC entré en vigueur le 1^{er} janvier 1987, seules les surfaces classées en zone à bâtir entrent dans le calcul du COS, l'art. 136 LATC instaurant une période transitoire de cinq ans durant laquelle les dispositions contraires des règlements communaux en force demeurent applicables (cf. Bonnard et al., *Droit fédéral et vaudois de la construction*, 3^e éd., Lausanne 2002, pp. 170 ss et 317 ss). C'est dire qu'à la veille de l'adoption du nouveau plan général d'affectation, la surface de forêt de 915 m² ne pouvait

plus être prise en considération pour le calcul du COS. Ensuite, toujours à cette époque, si le solde de la parcelle, par 4'888 m², était classé en zone d'habitation de faible densité « B », sa partie supérieure n'était pas apte à accueillir une construction pour des motifs tenant notamment à l'application de la LPPL (loi vaudoise du 12 février 1979 sur le plan de protection de Lavaux ; RSV 701.43) comme retenu par le Tribunal administratif dans son arrêt AC.1999.0075 du 3 mai 2004. Seule la partie inférieure pouvait être bâtie, en occupant une surface au sol de 611 m² (4'888 m² divisé par 8) et en érigeant deux niveaux sous la corniche plus un niveau dans les combles. On peut supputer, si l'on reprend le mode de calcul du SAT, qu'une surface brute de plancher théorique de 1'647 m² (611 m² x 2,7) pouvait ainsi être créée, pour autant qu'il puisse être tenu compte des contraintes de la LPPL et que les distances à la limite soient respectées. Avec la nouvelle réglementation, seule une surface brute de plancher de 811 m² (2'028 m² x 0,4) peut être construite sur la partie inférieure de la parcelle, si bien que, à tout le moins du point de vue de la surface théoriquement admissible, si l'on fait abstraction des contraintes susmentionnées, les droits à bâtir de l'appelant ont été réduits de moitié. Cependant, ainsi qu'on l'a relevé, le transfert en zone verte de la partie médiane de sa parcelle est en réalité demeuré sans effet sur sa faculté de construire. En effet, comme on le comprend à la lecture de l'arrêt AC.1999.0075 du Tribunal administratif, des bâtiments occupant une surface au sol supérieure à ce que la nouvelle réglementation octroie à l'appelant ne permettent pas de respecter les exigences d'intégration émises par la LPPL. En particulier, la forte pente, la nécessité d'effectuer des mouvements de terre importants et d'aménager des terrasses, ainsi que l'empiètement du périmètre d'implantation sur un site naturel qualifié de digne d'intérêt par le Centre de conservation de la faune et de la nature (cf. AC.1999.0075 précité c. 1c/aa/bbb) font que seule une construction dans la partie aval de la parcelle est envisageable. A cet endroit, la hauteur des façades ne peut dépasser 7 m sur la sablière selon la nouvelle réglementation, alors qu'elle était auparavant limitée à 6,50 m à la corniche, de sorte que la hauteur autorisée n'a guère varié. La nouvelle réglementation n'a donc fait que codifier une situation juridique qui avait déjà été fixée par l'autorité judiciaire, à savoir qu'une construction étagée dans la pente n'était pas admissible. Peu importe qu'auparavant, en 1995, un permis de construire ait été accordé à l'appelant sans avoir été sanctionné judiciairement. Dans ces conditions, les éléments de calcul susmentionnés ne suffisent pas à démontrer une atteinte au droit de propriété de l'appelant. Il faut au contraire admettre avec les premiers juges qu'une telle atteinte n'est pas réalisée.

E. 4

L'appel devant être rejeté sur le fond, il n'est pas nécessaire d'examiner si l'Etat de Vaud dispose de la légitimation passive comme le soutient L._____.

E. 5

Il découle de ce qui précède que l'appel doit être rejeté et le jugement confirmé. Les frais de deuxième instance de l'appelant sont arrêtés à 7'800 fr. (art. 241 al. 1 TFJC). L'appelant doit verser à chacun des intimés la somme de 2'000 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 7'800 fr. (sept mille huit cents francs). IV. L'appelant L._____ doit verser à chacun des intimés Commune de Chardonne et Etat de Vaud la somme de 2'000 fr. (deux mille francs) à titre de dépens de deuxième instance. V. L'arrêt motivé est exécutoire. L e président : L a greffi ère : Du L'arrêt qui précède, dont la rédaction a été

approuvée à huis clos, est notifié à : ■ Me Yves Nicole (pour L. _____), ■ Me Denis Sulliger (pour la commune de Chardonne), - Me Alain Thévenaz (pour l'Etat de Vaud). 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 du développement territorial, à Berne. La greffière :

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