

## **VD\_FINDINFO HC / 2013 / 508 vom 14. Juni 2013**

VD Tribunal cantonal, 2013-06-14, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_findinfo\\_HC\\_\\_\\_2013\\_\\_\\_508](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_findinfo_HC___2013___508)

FR: VD\_FINDINFO HC / 2013 / 508 du 14 juin 2013

IT: VD\_FINDINFO HC / 2013 / 508 del 14 giugno 2013

### **Regeste**

EXPROPRIATION MATÉRIELLE, DROIT CONSTITUTIONNEL À LA PROTECTION DE LA BONNE FOI, DROIT D'ÊTRE ENTENDU, RÉPLIQUE, DROIT TRANSITOIRE, DÉCLASSEMENT, ATTEINTE GRAVE À UN USAGE ACTUEL, MOTIF DE POLICE | 410 al. 3 CPC, 458 al. 2 CPC, 26 al. 2 Cst., 29 al. 2 Cst., 9 Cst., 116 LE, 166 al. 2 CDPJ

### **Erwägungen**

#### **E. 1**

a) La présente procédure a été ouverte en première instance avant le 1<sup>er</sup> janvier 2011 et concerne l'application de la loi du 25 novembre 1974 sur l'expropriation (ci-après LE; RSV 710.01), soit du droit public cantonal, dès lors que l'acte sur lequel l'appelante fonde sa demande d'indemnisation est le PAC V, acte de droit cantonal. Conformément à l'art. 166 al. 2 CDPJ (Code de droit privé judiciaire vaudois du 12 janvier 2010; RSV 211.01), qui déroge à la règle de l'art. 104 CDPJ, les voies de droit sont régies par l'ancien droit de procédure (JT 2012 III 159 c. 1). b) Le jugement a été rendu dans le cadre d'une action en expropriation matérielle au sens de l'art. 116 LE (loi vaudoise du 25 novembre 1974 sur l'expropriation; RSV 710.01). Une telle action suit les règles de procédure de l'article 410 CPC-VD (Code de procédure civile du 14 décembre 1966). Elle est instruite en la forme accélérée (art. 410 al. 1 CPC-VD, par renvoi de l'art. 116 LE). Contre un jugement rendu en application de l'article 410 CPC-VD est ouverte la voie de l'appel (art. 410 al. 3 CPC-VD) et du recours en nullité (Poudret/Haldy/Tappy, Procédure civile vaudoise,

#### **E. 3**

e éd., 2002, n. 2 ad art. 410 CPC-VD, p. 626). c) Selon la jurisprudence, par le renvoi de l'art. 116 LE à l'art. 410 CPC-VD, le législateur a voulu soumettre l'expropriation matérielle à une procédure purement civile et totalement distincte de celle prévue pour l'expropriation formelle, cela notamment en ce qui concerne les dépens et le délai de recours. Celui-ci est donc de dix jours tel que prévu par l'art. 458 al. 2 CPC-VD et non celui de trente jours prévu à l'art. 54 al. 1 LE pour l'expropriation formelle (JT 1980 III 107, cité par Poudret/Haldy/Tappy, Procédure civile vaudoise, 3<sup>ème</sup> éd., 2002, n. 3 ad art. 410 CPC, p. 627). En l'espèce, l'on se trouve en présence d'une expropriation matérielle. C'est donc le délai de dix jours pour déposer un acte de recours au sens de l'art. 458 al. 2 CPC-VD, et non celui de trente jours pour déposer un recours motivé prévu par l'art. 54 al. 1 LE, qui est applicable. Toutefois, le jugement attaqué mentionne de manière erronée un délai de trente jours, indication qui ne doit pas porter préjudice à l'appelante, dès lors qu'elle ne pouvait reconnaître cette erreur par la consultation de la loi, le délai figurant à l'art. 54 al. 1 LE étant de trente jours (ATF 134 I 199 c. 1.3.1, SJ 2009 I 358 ; ATF 124 I 255 c. 1a/aa ; ATF 117 Ia 297 c. 2). Interjeté en temps utile, l'appel est ainsi recevable en la forme. d) L'appelante a déposé spontanément des déterminations sur la réponse de l'intimé Selon la jurisprudence,

la partie qui estime nécessaire de se déterminer par rapport à une prise de position qui lui a été transmise doit en principe immédiatement déposer une détermination ou requérir la possibilité d'en déposer une ; dans le cas contraire, il y a lieu d'admettre qu'elle renonce à prendre position (ATF 133 I 100 c. 4.8, JT 2008 I 368 ; ATF 133 I 98 c. 2.2. ; JT 2007 I 379 ; ATF 132 I 42 c. 3.3.3 - 3.3.4, JT 2008 I 110 ; TF 5A\_791/2010 du 23 mars 2011 c. 2.3.1 ; TF 5D\_8/2011 du 8 mars 2011 c. 2.1 ; TF 4D\_111/2010 du 19 janvier 2011 c. 2.1). En l'espèce, les déterminations en cause ont été déposées environ deux mois et demi après le dépôt de la réponse. Toutefois, le greffe de la Cour d'appel civile, alors en charge du dossier, n'a pas communiqué cette écriture de l'intimé au conseil de l'appelante. Il ressort toutefois du courrier du conseil de l'intimé du

#### **E. 4**

a) Selon l'article 26 Cst. (Constitution fédérale du 18 avril 1999, RS 101), la propriété est garantie (al. 1), une pleine indemnité étant due en cas d'expropriation ou de restriction de la propriété qui équivaut à une expropriation (al. 2). Les articles 5 alinéa 2 LAT (loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 ; RS 700) et 1 al. 3 LE reprennent ce principe en mentionnant qu'« une juste indemnité est accordée lorsque des mesures d'aménagement apportent au droit de propriété des restrictions équivalant à une expropriation ». L'expropriation matérielle, au sens de l'article 5 alinéa 2 LAT, restreint l'usage de la propriété foncière. Ce concept découle du droit fédéral et le droit cantonal ne peut ni en élargir ni en restreindre les conditions (cf. Moor/Poltier, Droit administratif, Volume II, Droit administratif: Les actes administratifs et leur contrôle, 3<sup>ème</sup> éd., 2011, n° 6.4.2.2, p. 892 ; Zen Ruffinen/Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, 2001, nn. 1395 ss, pp. 581 ss et références). Depuis 1965 et l'arrêt Barret (ATF 91 I 337 c. 3), le Tribunal fédéral définit l'expropriation matérielle en fonction de la gravité de l'atteinte à l'usage du droit de propriété et fonde l'obligation d'indemniser sur la garantie de la propriété ou sur le principe de l'égalité de traitement. Ainsi, il y a expropriation matérielle à forme de l'article 5 alinéa 2 LAT « lorsque l'usage actuel d'une chose ou son usage futur prévisible est empêché ou limité de façon particulièrement grave, de telle sorte que son propriétaire se trouve privé d'une faculté essentielle découlant du droit de propriété; une limitation moins importante peut aussi constituer une expropriation matérielle si elle frappe un seul propriétaire ou un nombre restreint de propriétaires de façon telle que, s'ils n'étaient pas indemnisés, ils devraient supporter en faveur de la collectivité un sacrifice particulièrement grave qui violerait le principe de l'égalité de traitement. Dans les deux cas, la possibilité d'une meilleure utilisation n'est prise en considération que si, au moment déterminant, elle apparaît très probable dans un proche avenir. Par meilleure utilisation possible, on entend généralement la possibilité matérielle et juridique de bâtir ». Cette jurisprudence a été confirmée à de nombreuses reprises (cf. notamment ATF 125 II 433, c. 3a; ATF 123 II 487, c. 6a, JT 1998 I 399; ATF 121 II 346, c. 12d). Il y a donc expropriation matérielle donnant droit à une indemnisation dans deux cas : soit en cas d'atteinte particulièrement grave à l'usage actuel licite d'un immeuble ou à son usage futur prévisible, soit en cas d'atteinte moins grave au même usage, bien que d'une certaine importance, mais constitutive d'une inégalité choquante et d'un sacrifice particulier. Dans le premier cas l'obligation d'indemniser est fondée sur le droit de propriété ; dans le second, elle est fondée sur le principe de l'égalité de traitement (Zen Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., n. 1401 ss, pp. 584-585). b) Les deux cas d'expropriation matérielle répondent à deux critères cumulatifs, qui sont l'atteinte particulièrement grave au droit de propriété, respectivement le sacrifice particulier, et la restriction de l'usage actuel ou de l'usage futur

prévisible. aa) L'atteinte à la propriété est particulièrement grave lorsqu'elle est intense et durable. Elle est intense si elle touche à la substance même du droit de propriété, si « le propriétaire est entièrement privé de l'une des facultés essentielles découlant de son droit de propriété » (ATF 118 lb 41, c. 2b, JT 1994 I 392). Est constitutive d'une atteinte particulièrement grave l'hypothèse où la mesure d'aménagement interdit ou rend impossible (ou particulièrement difficile) l'usage actuel du bien-fonds ou son utilisation très probable dans un proche avenir, à condition que ce bien-fonds se prête à cet usage. Le cas d'application principal est l'interdiction durable de bâtir sur un terrain propre à la construction. L'atteinte ne porte pas sur le droit lui-même, mais sur son usage légal, qui est supprimé ou restreint. La garantie de la propriété ne protège que l'exercice légal de la propriété ; dès lors, l'interdiction de l'usage illégal d'un bien-fonds, existant jusqu'au moment de l'atteinte, n'engendre pas d'expropriation matérielle. L'usage actuel est celui admis par le droit en vigueur. Les atteintes à ce type d'usage ne posent pas de grands problèmes, la situation acquise devant en principe être respectée ou indemnisée (Bovey, in Journées suisses du droit de la construction 2005, p. 154 ; Hertig Randall, L'expropriation matérielle, in La maîtrise du sol : expropriation formelle et matérielle, préemption, contrôle du prix, Tanquerel/Bellanger éd., 2009 pp. 111 ss., spéc. p. 119, avec renvoi à la note infrapaginale 24 de Zen Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., n. 1419 et 1422, pp. 590-591). L'intensité de l'atteinte se détermine tant au regard de la perception subjective du propriétaire concerné que sur la base d'un critère économique-objectif, en particulier lorsqu'elle prive l'intéressé de la faculté d'un usage actuel de son terrain ou des possibilités d'utilisation future (cf. Riva, Hauptfragen der materiellen Enteignung, 1990, par. 6.2, pp. 278 et 293). En pratique, la condition du sacrifice particulier a très peu d'importance et a rarement été examinée par les juges fédéraux. Elle est subsidiaire, dans son examen, à celle de l'atteinte particulièrement grave (Zen Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., n. 1406 et 1410, pp. 585 et 587). bb) La garantie de la propriété ne protège que l'exercice légal de la propriété, soit, pour ce qui concerne l'usage actuel, celui admis par le droit en vigueur (ATF 106 la 262, cons. 2a; Zen Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., n. 1419 et 1422, pp. 590-591). Les situations de fait existantes doivent être protégées sur la base de la protection des situations acquises. Elles ne le sont plus s'il est révélé impératif aux yeux des autorités d'interdire l'usage actuel (Moor, op. cit., n. 6.4.2.2, p. 892). L'usage futur prévisible est « celui auquel un immeuble aurait très probablement été affecté dans un proche avenir s'il n'avait pas été touché par la mesure d'aménagement discutée » (ATF 109 lb 15, c. 2, JT 1985 I 519). En général, cela concerne la possibilité d'affecter à la construction l'immeuble concerné (ATF 112 lb 108, cons. 2a). Pour déterminer si un terrain est propre à la construction, il faut examiner l'ensemble des facteurs juridiques et matériels du cas particulier. Ces facteurs, nombreux et divers, comprennent notamment les dispositions fédérales, cantonales et communales en matière d'aménagement du territoire en vigueur au moment déterminant et les prescriptions fédérales, cantonales et communales en matière de construction, ainsi que la situation et les caractéristiques générales du bien-fonds, son état d'équipement, notamment son accès routier, l'état de la planification cantonale et communale et le développement des constructions dans les environs (Zen Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., n. 1425, p. 592). Selon la jurisprudence, « tous ces facteurs doivent être examinés et pondérés. C'est seulement si la construction est juridiquement admissible et pratiquement possible, et si les circonstances la rendent vraisemblable dans un proche avenir, qu'une restriction de propriété excluant toute construction peut être considérée comme une atteinte particulièrement grave, entraînant l'obligation d'indemniser le propriétaire » (ATF 112 lb

109, c. 2b). c) En pratique, la question de l'expropriation matérielle se pose notamment en cas de privation de la faculté de construire, suite à l'adoption ou à la modification de mesures d'aménagement conformes à la LAT. Dans ce cadre, le non-classement ne constitue en principe pas un cas d'expropriation matérielle et ne donne donc pas droit à une indemnisation. Il y a non-classement en zone à bâtir lorsque, lors de l'adoption du premier plan d'affectation répondant aux exigences constitutionnelles (art. 75 Cst.) et légales (LAT), 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 (ATF 125 II 433, c. 3b). La jurisprudence considère ainsi l'entrée en vigueur de la LAT, le 1<sup>er</sup> janvier 1980, comme le début de l'ère de l'aménagement du territoire. Toutes les restrictions de propriété liées à la première adaptation de la LAT constituent dès lors, en règle générale, des cas de non-classement (ATF 123 II 488, c. 6c, JT 1998 I 401). Le déclassement est la situation dans laquelle un terrain, classé dans une zone à bâtir conforme aux exigences de la LAT, est frappé d'une mesure d'interdiction de construire par une mesure de planification qui l'affecte à une zone non constructible, par exemple à une zone à protéger (Zen Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., n. 1452, pp. 608- 609). Il peut être constitutif d'une expropriation matérielle et donner lieu à une indemnité s'il entraîne une atteinte grave au droit de propriété (Zen Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., n. 1451, p. 608). d) En règle générale, des restrictions du droit de propriété fondées sur des mesures de police n'entraînent pas un cas d'expropriation matérielle. Selon la jurisprudence, la mesure de police est une notion qui doit être interprétée restrictivement. Elle limite l'usage de la propriété immobilière dans le but de sauvegarder l'ordre public au sens étroit, soit de protéger la vie, la santé, la sécurité, la moralité ou la tranquillité publiques. En sont exclues les mesures qui ont pour but de prévenir un danger de principe, général et abstrait. En outre, la notion de police au sens strict n'englobe pas les mesures qui poursuivent une double finalité, à moins que l'objectif de police ne soit prépondérant par rapport à l'objectif non policier (Hertig Randall, op. cit., pp. 122-124 ; Zen Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., n. 1483 ss., pp. 623 ss. ; Bovey, op. cit., pp. 156-157 ; Riva, in Commentaire de la LAT, n. 173 ss. ad art. 5, pp. 57-58).

## **E. 5**

a) Les premiers juges ont considéré que les mesures introduites par le PAC V constituaient un déclassement. Ce point n'est pas contesté en deuxième instance. Pour dénier l'existence d'une atteinte à la propriété particulièrement grave dans le cas d'espèce, les premiers juges se sont référés à des éléments de fait qui ont été partiellement rectifiés ou complétés dans les considérants qui précèdent. On ne saurait ainsi parler, s'agissant de la parcelle en cause, d'une surface constructible « très restreinte » (jugement, p. 39). Comme le fait remarquer l'appelante, en tenant compte d'une bande de 10 m. sur laquelle des bâtiments ne peuvent pas être implantés en application de la législation forestière, elle dispose, pour y planter des constructions, d'une surface selon elle de 1'633 m<sup>2</sup> (voir son calcul aux pp. 5-6 de sa réplique), mais de 1'000 m<sup>2</sup> selon l'intimé et selon l'expert Ferrier (Annexe 2.2 au rapport Nardin, p. 3). Quoi qu'en dise l'intimé, une telle surface n'est pas négligeable. A cet égard, il n'est pas contesté que l'appelante a pu y exploiter une station d'enrobage bitumineux avant que l'entier de la parcelle soit déclassé en zone protégée (cf. jugement, pp. 2, 5, 8 et 39). Le même type d'activité n'y est pas exclu à l'avenir, moyennant notamment une amélioration du système de stockage, ce que le jugement admet du reste lui-même (cf. p. 40 in fine). En outre, comme l'a relevé l'expert Consuegra, d'autres formes d'utilisation de ladite parcelle sont envisageables, spécialement celles qui résistent à des submersions

momentanées dues à des crues de la rivière. On a vu par ailleurs que la mention de précarité, contrairement à ce que retient le jugement, ne touchait pas les installations sises sur la partie constructible de la parcelle et que la zone alluviale d'importance nationale à proximité n'englobait pas ladite parcelle. De même, on doit reconnaître, contrairement aux premiers juges, que la parcelle en cause dispose d'une route qui permettait d'y accéder avant que la mesure de déclassement ne soit prise et qu'elle était équipée au sens de la LAT. A cet égard, il est inexact de se placer, comme le font les premiers juges (jugement, p. 40 let. cc), postérieurement à la mesure de déclassement pour déterminer si la parcelle jouit d'un accès réglementaire. C'est bien plutôt au moment où cette mesure a été décidée qu'il convient de se placer pour déterminer si le propriétaire pouvait – ou aurait pu - continuer à user de sa parcelle déjà construite voire envisager d'y implanter d'autres constructions dans le respect des prescriptions réglementaires existantes (cf. Riva, in Commentaire de la LAT, n. 181 ad art. 5, pp. 60-61). Il faut en conclure que la décision du DIRE du 24 octobre 2005 rejetant le recours de l'appelante contre la décision du DINF levant son opposition contre les modifications du PAC V colloquant l'entier de la parcelle n° 225 en zone protégée, décision confirmée par le Tribunal administratif puis par le Tribunal fédéral, représente une atteinte particulièrement grave au droit de propriété de l'intéressée, en ce qu'elle l'a privée de l'usage actuel de son terrain (partie constructible), que ce soit sous forme de l'exploitation de sa station d'enrobés bitumineux, que ce soit sous une autre forme industrielle. Les décisions prises subséquemment par la Municipalité de Penthaz et le SESA, donnant ordre à l'appelante de démanteler ses installations, respectivement lui interdisant toute autre forme d'exploitation, démontrent qu'il y a bien en l'occurrence atteinte grave et irréversible à la situation acquise du propriétaire.

b) Demeure à trancher le point de savoir si la mesure de déclassement susmentionnée aboutissant à une interdiction de construire constitue une mesure de planification, respectivement d'aménagement du territoire, ou une mesure de police, ne donnant pas droit à indemnité. En l'espèce, la collocation de la parcelle n° 229 en zone protégée s'inscrit dans les objectifs visés par le PAC V, soit l'assainissement des eaux, le maintien et la restauration des milieux favorables à la flore et à la faune, ainsi que la conservation des milieux naturels les plus intéressants. Elle répond à un intérêt public, qui relève à la fois de la protection de la nature au sens large et d'impératifs de police des eaux (arrêt du Tribunal administratif du 6 novembre 2006, c. 4 a, reproduit en partie dans le jugement attaqué, pp. 12-13). En outre, il résulte de l'expertise Consuegra que les dangers d'érosion et d'inondation, sans être négligeables, n'affecteront pas la parcelle en cause avant de nombreuses années. L'expert parle d'une « zone de danger moyen ». A cela s'ajoute que les mesures prises dans le PAC V résultent de l'adoption d'un article constitutionnel suite à l'initiative populaire « Sauvez la Venoge ». Elles ne visent donc pas – en tout cas pas prioritairement – à préserver la zone d'un danger représenté par la parcelle de l'appelante pour l'environnement. Comme le relève l'appelante (appel, p. 23), « l'adaptation du régime applicable à la parcelle 229 RF découle d'une décision des autorités politiques prises pour faire face à ces circonstances spéciales (et non) d'un motif dit de police ». C'est également la conclusion à laquelle paraissent aboutir les premiers juges, même si, finalement, ils laissent la question indécise, vu la solution qu'ils ont retenue.

c) Pour les raisons qui précèdent, le principe de l'expropriation matérielle doit être reconnu et l'appel admis. Vu la solution inverse qu'il a adoptée, le tribunal de première instance n'a pas examiné les prétentions pécuniaires de l'appelante fondées sur l'expropriation matérielle. Afin de garantir aux parties le principe de la double instance, la cause doit lui être renvoyée, afin qu'il statue sur cette question.

## E. 6

En conclusion, le recours doit être admis, le jugement annulé et la cause renvoyée au Tribunal civil de l'arrondissement de la Côte pour nouveau jugement dans le sens des considérants. Les frais de deuxième instance de l'appelante sont arrêtés à 4'455 fr. (art. 241 aTFJC [tarif du 4 décembre 1984 des frais judiciaires en matière civile]). Obtenant gain de cause l'appelante a droit à des dépens de deuxième instance, fixés à 19'455 fr. (art. 7 TDC [tarif du 23 novembre 2010 des dépens en matière civile ; RSV 270.11.6]). Par ces motifs, la Chambre des recours du Tribunal cantonal, statuant à huis clos, prononce : I. L'appel est admis. II. Le jugement est annulé et la cause est renvoyée au Tribunal civil de l'arrondissement de La Côte pour nouveau jugement dans le sens des considérants. III. Les frais de deuxième instance de l'appelante sont arrêtés à 4'455 francs (quatre mille quatre cent cinquante-cinq francs). IV. L'intimé Etat de Vaud versera à l'appelante R. \_\_\_\_\_ SA la somme de 19'455 fr. (dix-neuf mille quatre cent cinquante-cinq francs) à titre de dépens de deuxième instance. V. L'arrêt motivé est exécutoire. Le président : Le greffier : Du 14 juin 2013 Le dispositif de l'arrêt qui précède est communiqué par écrit aux parties. Le greffier : Du L'arrêt qui précède, dont la rédaction a été approuvée à huis clos, est notifié en expédition complète, par l'envoi de photocopies à : ■ Me Pierre Perritaz (pour R. \_\_\_\_\_ SA), ■ Me Alain Thévenaz (pour Etat de Vaud). 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 La Côte. Le greffier :

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