

# VD\_FINDINFO HC / 2022 / 175 vom 16. März 2022

VD Tribunal cantonal, 2022-03-16, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_findinfo\\_HC\\_\\_\\_2022\\_\\_\\_175](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_findinfo_HC___2022___175)

FR: VD\_FINDINFO HC / 2022 / 175 du 16 mars 2022

IT: VD\_FINDINFO HC / 2022 / 175 del 16 marzo 2022

## Regeste

DROIT CONSTITUTIONNEL À LA PROTECTION DE LA BONNE FOI,  
RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT, REJET DE LA DEMANDE | 5 al. 3 Cst., 9 Cst., 4  
LRECA

## Erwägungen

### E. 1.1

L'appel est recevable contre les décisions finales de première instance (art. 308 al. 1 let. a CPC [Code de procédure civile du 19 décembre 2008 ; RS 272]), dans les causes patrimoniales dont la valeur litigieuse au dernier état des conclusions devant l'autorité inférieure est de 10'000 fr. au moins (art. 308 al. 2 CPC). L'appel, écrit et motivé, doit être introduit auprès de l'instance d'appel, soit la Cour d'appel civile du Tribunal cantonal (art. 84 al. 1 LOJV [loi vaudoise d'organisation judiciaire du 12 décembre 1979 ; BLV 173.01]), dans les trente jours à compter de la notification de la décision motivée (art. 311 al. 1 CPC).

### E. 1.2

En l'espèce, formé en temps utile par une partie qui a un intérêt digne de protection (art. 59 al. 2 let. a CPC), dirigé contre une décision finale de première instance et portant sur des conclusions supérieures à 10'000 fr., l'appel est recevable.

### E. 2

L'appel peut être formé pour violation du droit ainsi que pour constatation inexacte des faits (art. 310 CPC). L'autorité d'appel peut revoir l'ensemble du droit applicable, y compris les questions d'opportunité ou d'appréciation laissées par la loi à la décision du juge, et doit, le cas échéant, appliquer le droit d'office conformément au principe général de l'art. 57 CPC. Elle peut revoir librement l'appréciation des faits sur la base des preuves administrées en première instance (JdT 2011 III 43 consid. 2 et les réf. citées) et vérifie si le premier juge pouvait admettre les faits qu'il a retenus (ATF 138 III 374 consid. 4.3.1 ; TF 5A\_902/2020 du 25 janvier 2021 consid. 3.3 ; TF 4A\_238/2015 du 22 septembre 2015 consid. 2.2).

### E. 3.1

L'appelante invoque d'abord une violation du principe de la confiance découlant des art. 5 al. 3 et 9 Cst., ainsi que, au sein de ce même grief, une appréciation arbitraire des preuves ayant conduit l'autorité à constater les faits de manière inexacte et incomplète.

### E. 3.2.1

L'art. 5 al. 3 Cst. (Constitution fédérale du 18 avril 1999 ; RS 101) consacre le principe général de la bonne foi, notamment des organes de l'Etat face aux particuliers. Ce principe ne diffère guère du droit fondamental découlant de l'art. 9 Cst., en vertu duquel les

particuliers doivent être traités par les organes de l'Etat conformément aux règles de la bonne foi (Dubey, in Martenet/Dubey [éd.], Commentaire romand de la Constitution fédérale, Bâle 2021, n. 135 ad art. 5 Cst.). Il découle de cette dernière disposition une protection de la confiance accordée à l'Etat, en particulier le droit au respect des promesses ou des assurances données par une autorité (Dubey, op. cit. , nn. 81 ss ad art. 9 Cst.). Parmi les conditions nécessaires à la protection de ce droit figure celle de l'existence d'une promesse effective de l'autorité. Une telle promesse fait défaut si l'autorité se limite à un renseignement sans engagement, une information à bien plaisir, une vague déclaration d'intention ou encore une hypothèse (Dubey, op. cit. , n. 82 ad art. 9 Cst.). Une autre condition posée est que la promesse émane d'une autorité compétente, à tout le moins en apparence (ATF 141 I 161 consid. 3.1). L'administré ne doit pas s'être rendu compte ou avoir pu se rendre compte de l'incompétence de l'autorité, même en faisant usage de l'attention commandée par les circonstances (ATF 131 II 627 consid. 6.2). En outre, comme autre condition nécessaire à la protection de ce droit fondamental, il faut que les conditions de fait et de droit n'aient pas changé, c'est-à-dire que l'administré n'est plus fondé à se prévaloir de la promesse à partir du moment où la situation matérielle ou juridique sur laquelle l'autorité s'était fondée pour formuler sa promesse a changé (ATF 137 II 182 consid. 3.6.2). Toute promesse est ainsi formulée sous la réserve implicite que les choses et les lois restent en l'état (Dubey, op. cit. , n. 87 ad art. 9 Cst.).

### **E. 3.2.2**

Selon la jurisprudence, un propriétaire n'a pas droit à une indemnité pour les frais de plans ou d'aménagement devenus inutiles lorsque son projet ne peut pas être autorisé en vertu des prescriptions en vigueur. Tel est aussi le cas lorsqu'il a déposé un projet conforme au droit en vigueur mais que les bases légales se sont modifiées à son désavantage avant que l'autorité ne statue sur sa demande. C'est uniquement lorsque cette modification intervient à la suite d'une demande d'autorisation déterminée – les autorités désirant empêcher le projet particulier – qu'existe le droit à une indemnisation fondée sur la protection de la bonne foi (art. 9 Cst.), en lien avec la garantie de la propriété (art. 26 Cst.), en tout cas lorsque l'intention des autorités n'était pas prévisible pour le propriétaire (ATF 119 Ib 229 consid. 4a, JdT 1995 I 406 ; TF 1C\_216/2017 du 6 août 2018 consid. 4 non publié in ATF 144 II 367), ou encore quand la collectivité a assuré le maintien des prescriptions de construction en vigueur à la personne désireuse de bâtir avant que celle-ci ne dépose sa demande de permis (ATF 119 Ib 229 consid. 4a, JdT 1995 I 406 ; TF 1C\_216/2017 précité consid. 4 non publié in ATF 144 II 367). Les cas dans lesquels une indemnité est prescrite par le Tribunal fédéral lors du refus d'une autorisation à la suite d'une modification du droit applicable demeurent rares (Martenet, La responsabilité de l'Etat en matière immobilière, in Foëx/Hottelier [éd.], La garantie de la propriété à l'aube du XXI e siècle : expropriation, responsabilité de l'Etat, gestion des grands projets et protection du patrimoine, Genève 2009, p. 65). Ainsi, en principe, un constructeur ne peut pas réclamer à l'Etat le remboursement des frais d'un projet devenu irréalisable à la suite d'une modification du droit en vigueur (Martenet, op. cit. , pp. 64 s.).

### **E. 3.3.1**

En l'espèce, l'appelante soutient d'abord que les premiers juges n'ont pas apprécié correctement les faits. Selon elle, il est incorrect de retenir qu'il n'était pas établi que l'intimée aurait garanti à l'appelante que le projet d'aménagement du port de C.\_\_\_\_\_ se ferait. Plus particulièrement, il ressortirait de la pièce 6 que l'intimée a explicitement

confirmé son entrée en matière sur l'application du dispositif du PPA « I. \_\_\_\_\_ » le 16 août 2005 et cet engagement se serait concrétisé par la participation active des intimés à la concrétisation du projet d'aménagement du nouveau port. L'appelante renvoie à cet égard aux pièces 4, 9, 14, 15 et 16 et soutient en particulier que la participation des intimés aux nombreuses séances entre 2005 et 2007, ainsi que les mesures de compensation décidées d'un commun accord entre l'appelante et la Municipalité de l'intimée, démontreraient que des assurances lui ont été fournies quant à la construction du port à C. \_\_\_\_\_.

Contrairement à ce qu'elle affirme, aucune promesse concrète ne ressort des différentes pièces auxquelles l'appelante renvoie. La simple participation de représentants des intimés à des séances de travail ne saurait suffire à retenir que des garanties ont été données quant à une issue favorable au projet de port. L'appelante reconnaît au demeurant que la Municipalité de l'intimée avait toujours réservé le résultat de la procédure de mise à l'enquête. Ainsi, que les représentants des intimés se soient montrés intéressés et curieux du projet proposé par l'appelante et qu'ils aient participé à des séances de travail, alors que le PPA « I. \_\_\_\_\_ » était toujours en vigueur, ne doit pas être interprété comme la promesse d'une issue favorable ni comme l'assurance du maintien du PPA « I. \_\_\_\_\_ ».

En particulier, et comme l'ont justement retenu les premiers juges, le courrier de la Municipalité de l'intimée du 16 août 2005 se contente de prendre acte de l'intention du groupe de promotion d'engager une étude de réalisation du PPA « I. \_\_\_\_\_ » pour y créer un port de petite batellerie et de confirmer son entrée en matière, tout en réservant les conditions de mise à disposition de la concession relative à l'usage du domaine public cantonal. Que des mesures de compensation aient été convenues en novembre 2006 ne signifie pas encore que l'intimée s'était engagée à ce que le projet aboutisse. En effet, la Municipalité était entrée en matière sur la mise à l'enquête d'un projet de port et a, dans ce cadre, participé à la faisabilité de celle-ci, sans que son comportement ne doive pour autant être interprété comme la garantie d'une issue favorable. En définitive, l'appelante échoue à démontrer que des assurances concrètes et effectives lui ont été données par les représentants des intimés. La première condition posée par l'art. 9 Cst. fait dès lors défaut, empêchant déjà une responsabilité fondée sur la confiance.

### **E. 3.3.2**

L'appelante critique encore l'appréciation des premiers juges quant au caractère non-conforme de son projet mis à l'enquête par rapport au PPA « I. \_\_\_\_\_ ». Elle soutient que les autorisations préalables spéciales qu'elle n'avait pas obtenues auraient pu l'être par la suite, moyennant des adaptations, et se réfère à cet égard au jugement querellé. Celui-ci indique certes que lesdites autorisations auraient pu être délivrées ultérieurement, mais les premiers juges relèvent que le projet mis à l'enquête ne respectait pas les exigences du PPA sur des points assez significatifs. Il a à cet égard été établi que le projet de l'appelante prévoyait une entrée du port depuis l'Ouest, alors que le PPA la prévoyait depuis l'Est. De même, les pontons d'amarrage étaient rattachés au quai de C. \_\_\_\_\_ dans le projet alors qu'ils devaient l'être depuis la digue selon le PPA. Cela étant, le projet mis à l'enquête par l'appelante ne correspondait pas aux exigences du PPA et empêchait la Municipalité de l'intimée d'accorder le permis de construire, comme cela ressort du rapport de synthèse établi par la CAMAC. Quoi qu'il en soit, l'appelante ne conteste pas ne pas avoir reçu d'autorisation de construire concernant le projet litigieux avant l'abrogation du PPA « I. \_\_\_\_\_ », des modifications étant nécessaires pour que la mise à l'enquête puisse aboutir.

### **E. 3.3.3**

Comme autre condition d'une violation du principe de la confiance figure la compétence de l'autorité ayant donné des garanties. En l'espèce, il ressort clairement des dispositions légales que la Municipalité n'était pas compétente pour donner de quelconques assurances en matière de planification territoriale. Ainsi, dans la mesure où ce domaine ne dépendait pas d'elle, la Municipalité de l'intimée ne saurait être liée par quelque garantie que ce soit – étant précisé que la preuve d'une telle garantie n'a pas été apportée (cf. consid. 3.3.1 supra) –, ce que l'appelante ne pouvait manifestement pas ignorer, à mesure que son administrateur unique était actif dans le milieu de l'urbanisme et de l'architecture et avait les connaissances suffisantes pour s'en rendre compte. Elle ne remet d'ailleurs pas en question que l'autorité compétente en matière de planification territoriale soit le Conseil communal et non la Municipalité. Que celle-ci soit compétente pour le dépôt des mises à l'enquête et pour la délivrance des autorisations de construire ne suffit pas à considérer qu'elle avait la latitude pour présager de l'issue favorable d'une procédure de mise à l'enquête du PPA, celle-ci étant soumise à des règles d'aménagement du territoire ne ressortissant pas de sa compétence. De surcroît, la jurisprudence exige que des assurances quant au maintien de la réglementation en vigueur aient été données au constructeur. Or tel n'est pas le cas en l'espèce. Il est établi que lors de l'adoption du plan directeur par le Conseil communal en juin 2000, un risque de modification de la planification communale existait, remettant en cause le PPA « I. \_\_\_\_\_ », mention y étant faite de la nécessité d'étudier l'opportunité de l'élargissement de la rive au-devant du [...] de K. \_\_\_\_\_. Le témoin Z. \_\_\_\_\_ a à cet égard expliqué que les bureaux d'ingénieurs ayant participé à l'étude de faisabilité du port de C. \_\_\_\_\_ savaient qu'ils n'auraient droit à aucune indemnisation si le projet était finalement abandonné. Partant, on ne saurait reprocher un comportement contraire à la bonne foi de la Municipalité de l'intimée.

### **E. 3.3.4**

Enfin, l'appelante prétend, en se référant à la pièce 4, à savoir l'arrêt de la CDAP du 21 décembre 2016, que c'est le projet de construction litigieux qui a incité le législatif à abroger le PPA « I. \_\_\_\_\_ ». Elle soutient que la Municipalité aurait ainsi laissé initialement croire à l'appelante qu'elle ne s'opposait pas à son projet pour ensuite adopter un comportement contradictoire. Il ressort de l'arrêt de la CDAP précité que les motifs avancés pour abroger le PPA litigieux avaient trait au gâchis esthétique irréparable provoqué par la construction d'un port à cet endroit, pouvant engendrer un trafic insupportable pour les promeneurs et étant de nature à ravager les qualités environnementales d'un site parmi les plus arborisés des quais de K. \_\_\_\_\_. Il en découle ainsi que ce n'est pas le projet de l'appelante en tant que tel qui a motivé l'abrogation du PPA « I. \_\_\_\_\_ », mais une volonté générale du législatif de remettre en cause la création d'un port à C. \_\_\_\_\_ pour préserver le paysage, l'accès aux quais et la protection de l'environnement. Ainsi, comme le retient la jurisprudence sus-rappelée, un constructeur ne peut pas réclamer le remboursement de ses frais lorsque la demande de permis de construire est conforme au droit en vigueur au moment où elle est présentée, mais qu'entre ce moment et celui de la décision, les dispositions légales sont modifiées au détriment du constructeur, le propriétaire ne pouvant exiger que le droit de construction demeure inchangé. En l'espèce, il convient de relever que le PPA « I. \_\_\_\_\_ » a été adopté dans les années 90 et qu'il avait été justifié par l'importance touristique de K. \_\_\_\_\_ et la demande des milieux nautiques. Une telle nécessité a déjà été remise en question en l'an

2000. Huit ans plus tard, le Conseil communal a considéré que l'aménagement d'un port à cet endroit provoquerait un gâchis esthétique irréparable, était susceptible d'engendrer un trafic insupportable pour les promeneurs et de ravager les qualités environnementales du site. Les considérations liées à la nécessité de protéger le paysage et l'environnement l'ont emporté sur celles prises en compte initialement, à savoir le tourisme et la demande des milieux nautiques, la volonté du législatif de tenir avant tout compte de motifs environnementaux et esthétiques l'ayant emporté. Il y a encore lieu de relever que ce n'est pas la Municipalité de l'intimée qui a pris la décision d'abroger le PPA litigieux, mais le Conseil communal, seul compétent en la matière. L'appelante ne peut dès lors se fonder sur des prétendues promesses de la Municipalité de l'intimée, son incompétence étant, comme déjà relevé, aisément reconnaissable pour l'administrateur unique de l'appelante. Aucun comportement contradictoire ne peut dès lors être opposé à l'intimée et une violation de l'art. 9 Cst. doit, pour ce motif également, être écartée.

#### **E. 3.4**

Au vu de l'ensemble de ces éléments, le moyen tiré de la violation des art. 5 al. 3 et 9 Cst. est mal fondé et doit être rejeté.

#### **E. 4.1**

L'appelante invoque une violation de l'art. 4 LRECA (loi sur la responsabilité de l'Etat, des communes et de leurs agents ; BLV 170.11). Elle soutient que l'art. 1 LAT (loi sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 ; RS 700) contiendrait une règle de comportement ayant un but de protection contre un préjudice patrimonial. Partant, la lésion de son patrimoine serait illicite, au sens de l'art. 4 LRECA, et entraînerait la responsabilité des intimés.

#### **E. 4.2**

Aux termes de l'art. 4 LRECA, l'Etat et les corporations communales répondent du dommage que leurs agents causent à des tiers d'une manière illicite. La notion d'acte illicite, prévue à l'art. 4 LRECA, a été explicitée par le Tribunal fédéral. Celui-ci considère qu'en l'absence de disposition spécifique de droit cantonal, il faut se fonder sur la jurisprudence fédérale rendue à cet égard (ATF 144 I 318 consid. 5.5). D'après cette dernière (ATF 144 I 318 consid. 5.5 et les réf. citées), si le fait dommageable porte atteinte à un droit absolu (comme le droit à la vie, à l'intégrité corporelle 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 (ibid. et les réf. citées). Il convient dès lors d'interpréter la règle particulière de comportement pour déterminer quel est son but et de s'assurer qu'elle vise à protéger le lésé d'un préjudice patrimonial (Poltier, La responsabilité de l'Etat pour acte illicite : l'exigence de l'illicéité in Favre/Martenet/Poltier [éd.], La responsabilité de l'Etat, Genève 2012, pp. 48 et 58 s.).

#### **E. 4.3**

En l'espèce, l'appelante réclame la réparation d'un préjudice patrimonial. Comme la lésion d'un droit patrimonial d'autrui ne représente pas, en tant que telle, un acte illicite, il faut encore qu'une règle de comportement interdise une telle atteinte. L'appelante déduit une telle règle de l'art. 1 al. 2 let. b LAT (version en vigueur avant le 1<sup>er</sup> mai 2014), qui prévoit que les autorités doivent soutenir, par des mesures d'aménagement, les efforts entrepris notamment aux fins de créer et de maintenir un milieu bâti harmonieusement aménagé et favorable à l'habitat et à l'exercice des activités économiques. Cette disposition concrétiserait l'obligation constitutionnelle de créer un environnement favorable à l'économie privée, découlant de l'art. 94 al. 3 Cst. Il s'agirait d'une norme de comportement protégeant l'intérêt patrimonial. Cette approche ne saurait être suivie. L'art. 1 LAT est une norme générale, qui consacre divers buts à atteindre, à savoir des points de mire pour les différentes planifications et mesures d'aménagement (Tschannen in Aemisegger/Moor/Tschannen [éd.], Commentaire pratique LAT : Planification directrice et sectorielle, pesée des intérêts, Zurich 2019, n. 3 ad art. 1 LAT ; Waldmann/Hännli, Handkommentar Raumplanungsgesetz, Berne 2006, n. 3 ad art. 1 LAT). Tschannen relève que l'art. 1 LAT décrit certaines exigences que la mise en œuvre des tâches d'aménagement doit satisfaire, mais qu'on ne peut y extraire aucune indication directe sur la manière dont il faut organiser le territoire, cet auteur relevant par ailleurs le « caractère très abstrait » de la norme (Tschannen, op. cit., ibid.). Force est ainsi de retenir que l'art. 1 LAT est une disposition trop générale pour pouvoir être interprétée comme une règle de comportement protégeant contre les atteintes au patrimoine. Cette disposition n'exige pas de comportement particulier de l'autorité en présence d'un état de fait donné, mais prévoit uniquement un catalogue de critères à prendre en compte dans le cadre de la planification territoriale. Il faut par ailleurs relever que l'art. 1 LAT, comme l'art. 3 LAT, énumèrent différents buts et principes en matière d'aménagement du territoire, lesquels doivent être opposés les uns aux autres, de sorte qu'un seul d'entre eux ne saurait constituer une norme de comportement s'imposant à l'autorité. Ainsi, comme l'ont retenu les premiers juges, aucune norme de comportement n'avait pour finalité de protéger le bien juridique lésé dans le cas d'espèce, de sorte que le rejet d'une responsabilité des intimés fondée sur l'art. 4 LRECA doit être confirmé.

### **E. 5.1**

Au vu de ce qui précède, l'appel doit être rejeté et le jugement litigieux confirmé.

### **E. 5.2**

Les frais judiciaires de deuxième instance, arrêtés à 18'048 fr. (art. 62 al. 1 TFJC [tarif des frais judiciaires civils du 28 septembre 2010 ; BLV 270.11.5]), sont mis à la charge de l'appelante (art. 106 al. 1 CPC).

### **E. 5.3**

Vu le sort de l'appel, il convient d'allouer des dépens à l'intimée Commune de K. \_\_\_\_\_, estimés à 6'500 fr. (art. 7 TDC [tarif des dépens en matière civile du 23 novembre 2010 ; BLV 270.11.6]) compte tenu de l'ampleur limitée du mémoire de réponse. Quant à l'intimé Etat de Vaud, il a conclu à ce que les « frais de la procédure d'appel » soient mis à la charge de l'appelante. Conformément à l'art. 95 al. 1 CPC, les « frais » comprennent les frais judiciaires et les dépens. Sans précision supplémentaire, l'on pourrait comprendre que l'intimé conclut également à l'allocation de dépens (Tappy, Commentaire romand, Code de procédure civile, 2<sup>e</sup> éd., Bâle 2019, n. 1 ad art. 95 CPC). Cela étant, il n'y a pas lieu

d'allouer de dépens ni une indemnité équitable à l'intimé (art. 95 al. 3 let. a CPC), dès lors que la défense de ses intérêts entre dans le cadre des activités habituelles de son service juridique, que celui-ci n'a pas jugé nécessaire de mandater un avocat externe et apparaît comme disposant de personnel spécifiquement formé pour assurer la défense de ses intérêts dans le cadre du présent litige (CACI 5 janvier 2021/9 consid. 5 et les réf. citées).

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