

## **VD\_FINDINFO Jug / 2015 / 85 vom 12. Juni 2015**

VD Tribunal cantonal, 2015-06-12, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_findinfo\\_Jug\\_\\_\\_2015\\_\\_\\_85](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_findinfo_Jug___2015___85)

FR: VD\_FINDINFO Jug / 2015 / 85 du 12 juin 2015

IT: VD\_FINDINFO Jug / 2015 / 85 del 12 giugno 2015

### **Regeste**

LOI FÉDÉRALE SUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, RESPONSABILITÉ DÉLICTUELLE, RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT ET DE SES AGENTS, COMMUNE, AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, BUT DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, DROIT D'OBTENIR UNE DÉCISION, ÉGALITÉ DE TRAITEMENT, INTERDICTION DE L'ARBITRAIRE, OMISSION | 41 CO, 29 al. 1 Cst., 8 Cst., 4 LRECA, 8 LRECA

### **Erwägungen**

#### **E. 19**

Le règlement communal de la défenderesse sur le plan d'affectation et la police des constructions, édition 2003, stipule ce qui suit à son art. 2 : « La Municipalité établit : a) un plan directeur d'extension et au fur et à mesure des besoins b) des plans d'affectation (art. 43 ss LATC) c) des plans de quartier (art. 64 LATC) »

#### **E. 20**

a) En janvier 2005, soit cinq mois après la décision du Département des infrastructures précitée, la défenderesse a adjugé une étude d'urbanisme au bureau [...], avec lequel une séance s'est tenue notamment le 14 février 2005. Une réunion a eu lieu le 13 janvier 2005 entre la défenderesse, la demanderesse et le bureau H.\_\_\_\_\_, mandatée par cette dernière pour apporter des propositions d'affectation de ses parcelles. En date du 24 janvier 2005, la Municipalité a informé la demanderesse qu'elle acceptait d'entrer en matière sur le principe de la construction de petits immeubles sur la parcelle n° BBB, tels que présentés par le bureau H.\_\_\_\_\_, la parcelle n° AAA devant toutefois rester vierge de toute construction. Dans une lettre du 28 février suivant, la Municipalité a admis que ces parcelles devaient être planifiées de manière séparée, en précisant qu'elle défendrait la proposition de la demanderesse en ce sens. Le 10 mars 2005, le Service de l'aménagement du territoire a refusé toute planification séparée pour N.\_\_\_\_\_ et demandé à la commune l'élaboration d'un plan partiel d'affectation couvrant l'ensemble du territoire dont l'affectation n'avait pas été approuvée ou avait été suspendue par le Conseil d'Etat. Si un plan directeur localisé pouvait être envisageable, une planification globale paraissait plus adéquate, d'autant que tous les propriétaires demandaient une planification. En relation avec la décision du 9 août 2005 du Département des infrastructures, le Service de l'aménagement du territoire relevait l'existence selon lui d'une ambiguïté entre le dispositif, qui impartissait un délai pour l'affectation des seules parcelles de N.\_\_\_\_\_, et le considérant IV de la décision, aux termes duquel c'est la planification de l'ensemble de l'ouest L.\_\_\_\_\_ qui devait être élaborée dans ce délai. Pour le témoin M.\_\_\_\_\_, du bureau H.\_\_\_\_\_, la décision du canton de traiter l'ensemble du périmètre ne permettait pas de respecter les délais de traitement des parcelles de N.\_\_\_\_\_, pour lesquelles le projet H.\_\_\_\_\_ avait été élaboré; l'attention de la commune a d'ailleurs été attirée sur ce point. Le 21 mars

2005, la Municipalité a écrit à la demanderesse « qu'un plan de quartier ne pourra pas être réalisé avant qu'un plan partiel d'affectation traitant l'ensemble des parcelles de l'Ouest L.\_\_\_\_\_ n'ait été établi ». La demanderesse a relancé la Municipalité par lettre du 18 avril 2005, en lui rappelant le délai imparti par le Département des infrastructures et en précisant notamment : « En résumé et en conclusion, T.\_\_\_\_\_ SA réaffirme ici sa totale disponibilité pour agir de façon positive, d'entente avec les services concernés de la Commune ou du Canton, en vue de permettre l'aboutissement de la procédure de planification sur le Domaine de N.\_\_\_\_\_ dans le sens de la décision du Département des infrastructures. » Par courrier du 29 avril 2005, son administrateur a encore relevé ce qui suit au sujet de l'affectation du domaine de N.\_\_\_\_\_ : « A cet égard, je me permets de rappeler que, dans sa décision sur le déni de justice formel, l'autorité cantonale a relevé que les études effectuées depuis dix ans paraissent largement suffisantes et qu'il y avait maintenant lieu d'agir c'est-à-dire de faire des choix et de prendre des décisions. T.\_\_\_\_\_ SA est en mesure de prendre des décisions rapides pour autant que, de son côté, la Commune de L.\_\_\_\_\_ statue sur la requête légitime pendante depuis si longtemps. » Par lettre du 22 avril 2005, la défenderesse a sollicité du Département des infrastructures « tout conseil utile quant à la manière de traiter cette affaire afin de respecter les délais légaux qui nous sont imposés ». En date du 22 juin 2005, une séance a réuni les représentants de la demanderesse, de la commune et du bureau [...], ainsi que [...], de l'association [...] (ndr. : [...]) ; le procès-verbal établi à cette occasion contient ce passage : « M. A.Y.\_\_\_\_\_ précise qu'il est prêt à prendre sur lui tous les risques, notamment financiers, dans le but de fournir un objet de grande qualité, selon le même principe qu'un autre de ses immeubles récemment terminés ( [...]) qui offre une grande souplesse d'aménagement aux utilisateurs et que M. [...] a déjà visité. » Le 14 juillet 2005, la Municipalité a écrit à la demanderesse qu'elle demandait au « propriétaire de s'engager à ne pas faire valoir ses droits au 31 octobre 2005 et de repousser ce délai de 6 mois ». Le 21 juillet 2005, l'administrateur de la demanderesse a répondu notamment en ces termes : « (...) Pour éviter de nous perdre dans les détails et pour rester à l'essentiel, je crois nécessaire de rappeler le cadre dans lequel s'inscrit notre discussion : 1. A la suite de la décision rendue sur requête pour déni de justice, l'Autorité supérieure cantonale a imparti à la Commune de L.\_\_\_\_\_ un délai au 31 octobre 2005 pour présenter au Conseil communal un projet d'affectation du Domaine de N.\_\_\_\_\_ à savoir les deux parcelles AAA et BBB. 2. Le 18 avril 2005, je vous ai fait part de ma très grave préoccupation quant à l'avancement des opérations en rappelant que la décision du Département des infrastructures fixant le délai précité date du 9 août 2004 et que, pour des raisons qui m'échappent, la Commune a attendu jusqu'au mois de janvier 2005 avant de mandater le bureau [...], la première occasion de pouvoir procéder à un échange d'idées quant à l'affectation du Domaine de N.\_\_\_\_\_ étant la réunion du 10 mars 2005. 3. Dans le souci de ne pas rester purement passive mais de contribuer à l'avancement de la planification du Domaine de N.\_\_\_\_\_ par un apport d'idées et de propositions, T.\_\_\_\_\_ SA a mandaté le bureau H.\_\_\_\_\_, lequel a présenté un premier avant-projet le 13 janvier 2005 déjà, soit avant même de connaître les orientations générales dégagées par la Commune et son propre urbaniste conseil. 4. Il a fallu attendre le mois de mai 2005 pour connaître le projet de l'urbaniste conseil de la Commune, projet sur lequel T.\_\_\_\_\_ SA s'est déterminée par sa note du 15 juin 2005, sur laquelle vous vous déterminez par votre propre lettre du 14 juillet 2005. 5. Sur l'essentiel, T.\_\_\_\_\_ SA a marqué sa volonté de collaborer avec l'autorité communale sur des points fondamentaux et structurants du projet

[...] à savoir : a) adhésion à la volonté communale de préserver la parcelle BBB avec une possibilité constructive très limitée, les constructions principales étant situées sur la parcelle AAA; b) volonté d'affecter ladite parcelle AAA à un projet permettant de développer l'économie régionale et la création d'emplois par l'accueil de sociétés à forte valeur ajoutée; c) volonté de préserver la vue sur le lac depuis la parcelle BBB et la vue du lac vers la parcelle BBB par un aménagement des constructions sur la parcelle AAA propre à maintenir la qualité du site en général et du site de la parcelle BBB et de la maison qu'il supporte en particulier; d) acceptation par T. \_\_\_\_\_ SA du principe – tout à fait inhabituel – consistant à subordonner les constructions futures à l'exécution d'un concours de projets. 6. Si l'on veut bien rester à l'essentiel, ma note du 15 juin 2005 traduit fidèlement les éléments de principe résumés ci-dessus tout en y ajoutant un autre point essentiel : par rapport au projet [...] de mai 2005, il nous est apparu - et c'est toujours notre opinion - qu'un concours de projets n'aura guère de sens si, d'ores et déjà, le PPA limite les constructions en hauteur à une seule unité sur l'ouest de la parcelle. Pour expliciter notre vœu que le PPA ne soit pas trop restrictif dans la liberté créatrice des auteurs des futurs projets en concours, nous avons déposé une proposition qui n'est pas un projet ni même un avant-projet, mais qui représente une option qui ne devrait pas être interdite : c'est la maquette, remise le 22 juin 2005, aujourd'hui en vos mains. Sur le plan du principe, cette maquette se caractérise par deux constructions en hauteur à l'est et à l'ouest de la parcelle AAA, séparées par une galette ne dépassant pas le niveau de la route cantonale. 7. Le 22 juin 2005, M. [...], directeur du [...], a confirmé l'adéquation de ce site et du type de construction résultant de la dernière maquette avec les besoins de nombreuses entreprises désireuses de s'implanter. 8. T. \_\_\_\_\_ SA sait pertinemment que la Municipalité de L. \_\_\_\_\_ ne peut engager ni le Conseil communal ni les autorités cantonales. Néanmoins, T. \_\_\_\_\_ SA considère que la Municipalité de L. \_\_\_\_\_ joue un rôle majeur dans la direction de l'étude et de l'élaboration du PPA du Domaine de N. \_\_\_\_\_. C'est la raison pour laquelle, notamment par mon courrier précité du 18 avril 2005 rappelé par mon autre courrier du 29 avril 2005, j'ai confirmé ce que je vous ai demandé verbalement à deux reprises, à savoir que la Municipalité nous fasse connaître par écrit quelle proposition elle entend soutenir elle-même. Je liais d'ailleurs, dans les courriers précités, la connaissance de la position de la Municipalité de L. \_\_\_\_\_ à la résolution du problème lié à la pose du collecteur d'eaux usées et des services sur la parcelle AAA. Ce contexte rappelé, votre lettre du 14 juillet 2005 me conduit aux constatations, réflexions et questions suivantes : (...) Autres Questions : Comment peut-on subordonner, en l'état actuel de l'élaboration du PPA au niveau communal, la définition du COS et du CUS à la réaction des différents services cantonaux qui se prononceront dans le cadre de l'examen préalable? Il me semble que c'est renverser l'ordre logique des choses. Dans un premier temps, c'est bien la Commune, représentée par sa Municipalité, qui doit opter pour une solution et défendre une densité qu'elle juge opportune. Il lui appartient ensuite de défendre cette position vis-à-vis des services cantonaux, si ceux-ci se montrent critiques. Finalement, l'Etat tranche au stade de l'approbation. (...) E. T. \_\_\_\_\_ SA réaffirme sa volonté de collaborer avec la Commune et avec les autorités. Elle réaffirme également qu'elle est prête à prendre le risque économique de créer et construire les immeubles et les infrastructures nécessaires à l'accueil de sociétés et d'entreprises à forte valeur ajoutée pour la région L. \_\_\_\_\_. Mais T. \_\_\_\_\_ SA ne peut faire davantage que de participer à un dialogue actif et constructif avec les autorités en apportant des idées, des plans et des maquettes (ce qu'elle a largement fait en temps utile) et de répondre rapidement aux questions qui lui sont

posées (ce qu'elle fait aujourd'hui). Le reste, c'est-à-dire l'avancement de la procédure, à savoir à ce stade la définition du programme que la Municipalité veut défendre devant le Conseil communal, dépend exclusivement de la Municipalité et de son urbaniste conseil, à l'exclusion de la société propriétaire qui ne peut qu'émettre des vœux et se déterminer sur les propositions dont elle a connaissance. F. T. \_\_\_\_\_ SA veut faire preuve de la meilleure volonté, même si elle a le sentiment désagréable que votre lettre du 14 juillet 2005 s'inscrit en repli par rapport à la position manifestée par la délégation de la Municipalité et par l'urbaniste conseil, oralement, à l'issue de la séance du 22 juin dernier au sujet de la position traduite dans la note du 15 juin 2005. A ce jour, nous ne connaissons pas la position de la Municipalité. Si l'autorité opte pour des solutions que T. \_\_\_\_\_ SA devra considérer comme dommageables à ses intérêts, elle n'aura pas d'autre choix que de défendre ceux-ci. C'est d'ailleurs le sens de mes courriers précités relatifs à l'autorisation que vous sollicitez pour faire passer le collecteur. En l'état, il est malheureusement impossible de savoir si la Municipalité soutiendra un projet qui ait un sens économique pour la parcelle AAA (donc non un «projet-croupion» mais un projet séduisant pour de grandes entreprises). Par sens économique, j'indique clairement que l'affectation future, c'est-à-dire le programme de construction, doit permettre la réalisation d'un ensemble suffisant pour justifier le risque économique et les investissements et pour attirer des sociétés créatives d'emploi et de valeur. Je relève d'ailleurs que le délai fixé au 31 octobre 2005 par la décision rendue sur déni de justice n'a pas été fixé par T. \_\_\_\_\_ SA mais par l'Autorité cantonale. Il n'est donc pas dans nos compétences de le modifier. Il faudrait être masochiste pour requérir, de la part de T. \_\_\_\_\_ SA, une prolongation de ce délai qui vient lui-même sanctionner les retards antérieurs jugés illicites. Je demeure, avec les autres personnes en charge du dossier de N. \_\_\_\_\_, à l'entière disposition de la Municipalité, de son urbaniste conseil et des services de l'Etat, pour participer activement à toute démarche permettant de respecter l'objectif d'une planification à soumettre au Conseil communal de L. \_\_\_\_\_ avant le 31 octobre 2005, tout en précisant bien entendu qu'une telle planification ne pourra recueillir l'approbation du propriétaire que si elle correspond à un projet économiquement sensé. Permettez-moi de conclure en disant que T. \_\_\_\_\_ SA se montre extrêmement raisonnable en adoptant, par sa note du 15 juin 2005, l'essentiel du projet [...]. Mesure et responsabilité guident son action dans son soutien à une affectation fort peu dense (environ 0,15 pour l'ensemble), en faveur des besoins de l'économie (services et emplois) et respectueuse des sensibilités (préservation du site et concours de projets). » L'administrateur de la demanderesse a pris directement contact avec le Service des monuments historiques. Plusieurs projets ont été présentés à ce service, de même qu'au Service de l'aménagement du territoire. Un projet a également été adressé à la défenderesse, courant 2005, prévoyant notamment la construction sur la parcelle n° AAA de deux bâtiments latéraux entourant une galette dont le toit, de niveau inférieur à la route cantonale, serait engazonné. La commune n'a pas transmis ce projet aux services cantonaux, mais des échanges ont eu lieu à ce propos avec le bureau [...]. b) A l'échéance du délai au 31 octobre 2005 fixé par le Département des infrastructures dans la décision du 9 août 2004, aucune planification du domaine de N. \_\_\_\_\_ n'avait été soumise par la Municipalité à son Conseil communal.

## **E. 21**

Le 7 juillet 2006, la défenderesse a informé la demanderesse que sa demande de séance avait été refusée par la Municipalité, au motif que l'examen préalable par les services de l'Etat du plan partiel d'affectation démontrait que celui-ci pouvait être mis en vigueur, les

remarques ou oppositions éventuelles pouvant être formulées durant la mise à l'enquête. Par lettre du 8 août 2006, le conseil de la demanderesse a réagi en ces termes à ce refus : « J'accuse réception avec surprise et, à nouveau, déception de votre courrier du 7 juillet 2006 qui refuse de donner suite à la demande d'une entrevue. Ce refus de dialogue est incompréhensible. Avant l'examen préalable, vous aviez renvoyé cette séance à l'issue de celui-ci. Dans l'examen préalable, le Service de l'aménagement du territoire a encouragé une telle rencontre à laquelle les responsables de l'Etat se sont dit prêts à assister. Vous refusez maintenant ce qui va non seulement à l'encontre du principe élémentaire d'aménagement du territoire de concertation avec l'administré, surtout quand il y a un plan partiel d'affectation, mais aussi d'une politique de transparence et de dialogue de l'administration. » Le Plan partiel d'affectation de l'ouest L.\_\_\_\_\_ a été mis à l'enquête du 1<sup>er</sup> septembre au 2 octobre 2006, après les concertations nécessaires, notamment avec les services de l'Etat.

#### **E. 22**

Sur la base des faits retenus ci-dessus et des divers témoignages, la Cour considère notamment que, entre le plan directeur localisé de 1999 et le plan partiel d'affectation précité, la Municipalité s'est concertée à diverses reprises avec la demanderesse et les services cantonaux. La demanderesse a toujours eu une démarche positive à l'égard de la défenderesse, qu'elle a régulièrement interpellée au sujet de l'affectation de ses parcelles ; ses représentants se sont montrés actifs. Pour la commune aussi, l'objectif était de faire avancer ce dossier. Les positions des divers protagonistes étaient toutefois souvent divergentes, en particulier celles de la demanderesse et des services cantonaux concernés.

#### **E. 23**

La demanderesse a formé opposition au plan partiel d'affectation mis à l'enquête publique, en faisant valoir notamment les griefs suivants : « a) (...) Enfin, un "effet de porte" doit être assuré (art. 5.5 al. 16 RPPA). De telles exigences, à la fois très directives dans la forme et floues dans leur contenu, sont un appel à la contestation par les tiers des projets qui seront mis en place. (...). Ce n'est pas planifier, mais poser des exigences excessives ne permettant plus à la propriétaire d'utiliser directement les droits à bâtir qui doivent lui être conférés par la planification requise par le droit fédéral et rappelée par l'arrêt susmentionné du Département des infrastructures. Ces intrusions dans la sphère privée de la propriétaire sont excessives et dénuées de base légale cantonale ou fédérale. b) L'art. 5.2 al. 2 RPPA pose aussi le principe de l'accessibilité au public du bas du domaine. Une telle exigence est disproportionnée et n'est pas non plus fondée sur une base légale valable. (...) Une telle atteinte aux droits de la propriétaire est choquante (...). c) L'art. 5.3 RPPA pose le principe du concours en application de la norme SIA 142. Cette exigence dans une réglementation communale d'aménagement du territoire n'a pas lieu d'être et est contraire aux principes de la légalité des restrictions à la propriété privée. (...) Si la propriétaire entend mandater un architecte, de renom ou non, elle est libre de le faire. Les autorités apprécieront le projet lors de la demande de permis de construire, mais n'ont pas à se substituer d'avance à la volonté de la propriétaire en lui imposant une mécanique obligatoire de concours. (...) d) A l'art. 5.4 al. 2 RPPA, on rappelle que l'affectation du périmètre sis en amont de la parcelle no BBB est limitée à l'habitation individuelle, ainsi qu'aux "activités tertiaires respectueuses de l'environnement, à l'exclusion de centre d'achat" (...). Le droit de l'environnement s'impose à tout propriétaire et T.\_\_\_\_\_ SA le respectera. Il n'y a aucune raison de répéter ce genre

d'exigence dans un règlement d'aménagement du territoire. e) Quant à l'alinéa 3 de cette même disposition, seuls trois logements "de fonction" seraient possibles dans les dépendances du périmètre sis autour de la maison de maître. Il n'y a aucune raison de poser une telle limitation allant jusqu'au type même d'habitation. (...) (...) g) Il est inacceptable d'imposer à la société propriétaire que l'aménagement d'un accès depuis la route cantonale 1a devrait être intégré à "une étude de réaménagement de la RC 1a sur le tronçon compris entre l'entrée sur le territoire communal ouest, jusqu'au carrefour de la route de [...]" . C'est à l'autorité qu'il appartient de faire des études de réaménagement et non pas à la société propriétaire. (...) 4. L'ensemble de ces restrictions, souvent chicanières, non fondées sur une base légale, disproportionnées, témoigne de l'inégalité de traitement du domaine de N.\_\_\_\_\_ par rapport aux autres propriétés voisines. Elles ne sont pas soumises aux mêmes exigences (concours, création de nouvelle forêt, simultanéité des projets, etc.). C'est d'autant plus choquant que, sur le plan des contraintes figurant à l'art. 47 OAT, on constate que le domaine de N.\_\_\_\_\_, parcelles nos BBB et AAA, est rattaché à la ville de L.\_\_\_\_\_, la limite du développement urbain se trouvant à l'ouest desdites parcelles, ce qu'a confirmé la planification directive. Dès lors, vu la différence de traitement résultant du plan des contraintes, on voit mal adopter des coefficients à bâtir aussi faibles sur les parcelles du domaine de N.\_\_\_\_\_ que sur les autres propriétés sises plus à l'ouest. Ce mode de faire irait à l'encontre des principes prévus par la Commune de L.\_\_\_\_\_ elle-même pour ce secteur depuis plusieurs années. (...) 5. Ma mandante réserve toutes autres remarques. Elle relève au surplus, contrairement à ce que mentionne le rapport fondé sur l'art. 47 OAT, qu'il n'y a pas eu de véritable consultation des propriétaires (p. 11), alors même que ceux-ci ont requis à plusieurs reprises des séances avec les autorités communales et cantonales qui leur ont été refusées. »

#### **E. 24**

a) Le 26 septembre 2006, la Municipalité de la défenderesse a fait tenir à la demanderesse la lettre suivante : « Nous référant à l'entretien que nous avons eu avec vous le 21 septembre dernier, la Municipalité de L.\_\_\_\_\_ a l'honneur de vous confirmer ce qui suit : 1. Elle entre en matière sur le projet que vous avez présenté sur le statut futur des parcelles AAA et BBB en ce sens qu'elle s'engage à mettre en œuvre ses meilleurs efforts pour permettre la réalisation du projet ainsi résumé : - 4 villas sur la parcelle AAA (zone de villas); - 6'000 m<sup>2</sup> de surface de plancher constructible (activités tertiaires de type administratif/éventuellement hôtellerie) sur la parcelle BBB, dans un périmètre d'implantation différent de celui qui a été soumis à l'enquête publique dans le cadre du PPA de l'Ouest L.\_\_\_\_\_ et situé dans le haut de la parcelle; - Restauration de la maison de maître existante. 2. La Municipalité de L.\_\_\_\_\_ s'engage à organiser à bref délai une séance réunissant la Municipalité, la société propriétaire et les services cantonaux sous la direction du SAT. 3. La Municipalité de L.\_\_\_\_\_ présentera le projet résumé ci-dessus comme étant celui de la Municipalité. En conséquence, elle conduira la procédure de planification et elle interviendra auprès des services de l'Etat compétents et du Conseil communal pour soutenir et défendre fermement ce projet, dans le respect de l'autonomie cantonale." 4. Sous le plan de la procédure, la Municipalité va suspendre le processus réglementaire portant sur le PPA de l'Ouest L.\_\_\_\_\_ pour y inclure le nouveau statut des parcelles AAA et BBB et le faire approuver par le Conseil communal et les autorités cantonales. Ce statut sera défini dans une procédure de concertation avec les services de l'Etat et la société propriétaire. » Ce courrier ne posait pas comme condition la suspension du présent procès, alors déjà pendant. b) L'entretien auquel fait référence le courrier précité

a eu lieu dans les locaux de la Municipalité le 21 septembre 2006. La demanderesse allègue que, à cette occasion, la Municipalité lui a proposé le marché suivant : T.\_\_\_\_\_ SA retirait l'opposition qu'elle avait formée au projet d'aménagement des terrains du lieu-dit " J. \_\_\_\_\_ ", dit "projet [...]", contre l'engagement de la Municipalité de faire sien le projet H.\_\_\_\_\_ et de le défendre devant le Conseil communal et le canton pour ce qui est des parcelles de N.\_\_\_\_\_. La Municipalité, à l'époque liée par une promesse de vente sur les terrains de J.\_\_\_\_\_ », craignait selon la demanderesse que l'affaire ne tombe si l'opposition était maintenue. L'existence de cet accord est confirmée tant par les déclarations du témoin M.\_\_\_\_\_ que par le déroulement des événements, en particulier le fait que la commune a subitement abandonné le projet mis à l'enquête au profit du projet H.\_\_\_\_\_. Cela ressort d'ailleurs clairement du procès-verbal de la séance du 11 mars 2008 du Conseil communal dont il sera question ci-après (cf. infra let. f). Les dépositions des témoins M.\_\_\_\_\_ et [...] ne permettent en revanche pas de savoir concrètement qui, entre la demanderesse et la Municipalité, a eu l'initiative de l'accord. c) En cours du présent procès, la défenderesse a, par requête incidente du 30 novembre 2006, demandé l'appel en cause de l'Etat de Vaud. D'une manière générale, cette requête a rendu beaucoup plus difficiles les discussions entre la commune, le canton et la demanderesse en vue de trouver une solution d'affectation du site de N.\_\_\_\_\_. Le 8 janvier 2007, le Service de l'aménagement du territoire a écrit ces lignes à la Municipalité de la défenderesse : « Nous avons reçu votre confirmation de la séance du 30 janvier 2007 prévue dans les locaux du Service de l'aménagement du territoire. A la lecture de votre lettre adressée à T.\_\_\_\_\_ SA le 27 septembre 2006, nous constatons que la municipalité a totalement changé de position au cours des derniers mois, et veut modifier fondamentalement le projet qu'elle a mis à l'enquête publique pendant la même période, du 1<sup>er</sup> septembre au 2 octobre 2006. Nous rappelons que ce projet résultait d'un important travail de concertation auquel ont participé les services de l'Etat. En parallèle, nous avons appris que la municipalité avait tenté une action en justice contre l'Etat visant particulièrement notre service (cf. requête d'appel en cause adressée au Tribunal cantonal le 30 novembre 2006). En conséquence, dans la situation actuelle, nous ne pouvons pas assister à la séance précitée. Nous ne participerons à des négociations que dans le cas où la procédure judiciaire serait suspendue. » Dans une lettre adressée le 24 janvier 2007 audit service, le conseil de la demanderesse a fait valoir notamment ce qui suit : « (...) Ni en procédure ni d'une autre façon, T.\_\_\_\_\_ SA n'a mis en cause dans ce dossier la responsabilité des services de l'Etat. T.\_\_\_\_\_ SA n'est pas responsable de l'appel en cause décidé par la Commune de L.\_\_\_\_\_. On ne saurait donc refuser la discussion avec T.\_\_\_\_\_ SA au motif que cette procédure civile va de l'avant. Sur le plan administratif, un processus de concertation a enfin été initié, réunissant des participants de différents services, les architectes et urbanistes chargés du dossier, lors d'une première séance en fin d'année passée, avec une nouvelle séance plénière prévue le 30 janvier prochain. Il serait regrettable que, face à cette concertation qui a maintenant lieu et qui correspond bien au mode de procéder dans le domaine de l'aménagement du territoire, on oppose une fin de non-recevoir liée à une procédure civile dont ma mandante n'est pas maîtresse et qui, même si elle n'est pas suspendue, prendra de toute façon plusieurs années avant d'aboutir à un jugement, ce qui permet largement à la procédure de planification d'aller de l'avant, sans péjorer les droits de l'Etat de Vaud dans l'affaire civile. » Le 25 janvier 2007, le conseil de la défenderesse a écrit au conseil de la demanderesse que l'Etat de Vaud subordonnait la tenue de la séance du 30 janvier 2007 avec le Service de l'aménagement du territoire à la suspension du procès

civil. Par lettre du 30 janvier 2007, ledit service a répondu en ces termes au conseil de la demanderesse : « Nous rappelons que dans la procédure d'affectation au sol, dont il est ici question, notre interlocutrice est la Municipalité de L.\_\_\_\_\_. (...) C'est donc avec la Municipalité que nous devons reprendre les contacts nécessaires pour faire avancer la procédure d'affectation. Or, celle-ci ne peut être conduite sereinement que si l'action en justice intentée par la municipalité contre l'Etat est retirée. » La demanderesse a refusé la suspension de cause, en faisant valoir, notamment, qu'elle n'était pas responsable de l'attrait de l'Etat de Vaud dans la procédure, qu'une suspension de celle-ci n'était pas justifiée et qu'elle risquerait d'amplifier son dommage. Le 16 février 2007, le Service de l'aménagement du territoire est revenu sur sa position et a accepté de participer à une séance sur l'affectation des parcelles concernées par le plan partiel d'affectation. Dite séance s'est tenue le 9 mai suivant ; la Municipalité y a présenté le projet de la demanderesse. Par courrier du 29 mai 2007, le Service de l'aménagement du territoire a informé la Municipalité de la défenderesse qu'il refusait d'entrer en matière sur sa proposition. d) La Municipalité a néanmoins admis l'opposition de la demanderesse au plan partiel d'affectation et repris, dans son avis municipal du 20 novembre 2007 (n° 37), le contre-projet présenté par celle-ci; il ressort en particulier ce qui suit de ce préavis : « 1. Présentation Historique (...) A la suite de celle-ci (ndr. : refus de l'examen préalable du projet de 1995), et dans le but de contribuer à une solution, le SAT Service de l'Aménagement du Territoire (SDT Service du Développement Territorial depuis le 1 er juillet 2007) et la Section Monuments et Sites ont esquissé une variante de projet d'entente avec la Commune. (...) La Municipalité a mandaté le bureau [...] pour établir ce plan, en reprenant dans la mesure du possible les éléments déjà acquis dans les précédents projets. (...) 2. Le projet de PPA mis à l'enquête publique (...) La partie en aval de N.\_\_\_\_\_ est affectée à des activités tertiaires, respectueuses de l'environnement et de rayonnement régional sur le plan économique. Le but de cette affectation est d'inciter des entreprises de "prestige", type siège de société, à venir s'implanter dans ce cadre privilégié. L'implantation d'une telle entreprise sera une plus-value pour la commune de L.\_\_\_\_\_, qui pourrait ainsi voir sa "porte Ouest" aménagée et mise en valeur, sans compter l'intérêt sur le plan économique d'une telle opération. La parcelle AAA, qui est l'une des dernières à être non bâtie en rive du lac, pourrait ainsi être valorisée. La Commune obtiendra en contrepartie la garantie d'avoir un site entretenu, et plus ouvert au public que dans le cadre d'habitations ou même de zone agricole (clôtures indispensables). (...) 4. Résultats de l'enquête publique. (...) 4.5 Traitement de l'opposition du groupe E Voir opposition n°12 de Me [...], pour T.\_\_\_\_\_ SA Résumé de l'opposition : L'opposante conteste les points suivants qui représentent à son avis soit une exigence excessive, soit une intrusion dans la sphère privée; ou sont dénués de base légale: · L'accès public en bord du lac et le chemin liant les rives à la Route [...] portent atteinte aux droits de la propriétaire, en particulier sans offre de compensation. · La mise en place d'un concours, conformément à l'avis des commissions fédérales, est une exigence inacceptable dans le cadre d'une réglementation communale et est contraire aux principes de la légalité des restrictions à la propriété privée. · Le droit de l'environnement est applicable. Il n'y a pas lieu dans un PFA de répéter ces exigences. · La limitation du nombre de logements réalisables (pour l'annexe et la maison de maître), les périmètres d'implantation trop restrictifs, et les droits à bâtir insuffisants, l'aire de stationnement trop réduite,... sont autant d'exigences trop strictes. · Les périmètres d'implantation pour l'aire réservée aux activités tertiaires sont trop restrictifs et les droits à bâtir sont incohérents. · La simultanéité pour les constructions tertiaires, l'établissement

d'un plan paysager et d'un plan de mobilité d'entreprise sont des exigences refusées par l'opposante. · L'opposante refuse de se faire imposer l'aménagement de la RC1a. · La compensation forestière est disproportionnée. L'opposante sollicite une séance de conciliation. Résultat des séances de conciliation : L'opposante a donc été reçue, conformément à sa demande, lors d'une séance de conciliation, le 7 décembre 2006 à laquelle les représentants des services cantonaux étaient invités. Me S. \_\_\_\_\_ (représentant T. \_\_\_\_\_ SA) précise que la société T. \_\_\_\_\_ SA soumet un projet d'intention qui n'est pas encore formalisé. Il s'agit de savoir s'il est possible de réaliser dans le haut du Domaine (parcelle BBB), une affectation pour des services qui pourraient être par exemple du tertiaire ou de l'hôtellerie, et sur la parcelle aval (AAA), un programme permettant de «rentabiliser» l'opération. Pour la description des intentions formulées à ce jour, il se réfère au courrier de la Municipalité de L. \_\_\_\_\_ daté du 27 septembre 2006. En l'absence d'un projet concret, ou pour le moins d'un programme défini, les services cantonaux ne peuvent se prononcer sur l'intérêt du projet. Il est donc décidé, en conclusion, qu'un groupe d'experts travaillera sur la proposition de modification : T. \_\_\_\_\_ SA sera représenté par M. M. \_\_\_\_\_ du bureau H. \_\_\_\_\_ (pour les aspects urbanistiques) et par M. [...] (pour les aspects architecturaux), la Commune de L. \_\_\_\_\_ sera représentée par Mme [...] d' [...], et les services cantonaux par M. [...] (SIPAL-MH). Le 9 mai 2007, un avant-projet est présenté au SAT (Mme [...]) et au SIPAL (M. [...]) par les mandataires de T. \_\_\_\_\_ SA. Le

### **E. 29**

La demanderesse allègue que la défenderesse a régulièrement refusé de collaborer non seulement avec la demanderesse mais aussi avec les autorités cantonales. Cette allégation est démentie par l'ensemble des pièces au dossier, tant pour la période antérieure à la décision du Département des infrastructures du 9 août 2004 que pour celle postérieure. Selon le témoin M. \_\_\_\_\_, durant la période du mandat de H. \_\_\_\_\_ - 2003 à 2007 -, la commune n'a certes pas été proactive dans ce dossier, mais lorsqu'elle était sollicitée elle était agissante, même si elle ne l'était pas nécessairement dans le sens souhaité par la demanderesse.

### **E. 30**

La demanderesse allègue avoir toujours envisagé pour les parcelles de N. \_\_\_\_\_ des projets architecturaux privilégiant la qualité, l'intégration dans le site et le respect de la configuration des lieux sur toute considération de rentabilité ou de volume. Cette allégation n'est pas prouvée par les témoignages : K. \_\_\_\_\_ a expliqué que les premiers projets proposés par la demanderesse ont fait l'objet de modifications notables sous l'impulsion du Service de l'aménagement du territoire, notamment pour des questions d'intégration du site ; pour M. \_\_\_\_\_, si la qualité de l'aménagement était importante dans les projets H. \_\_\_\_\_, le souci de la demanderesse était davantage de concevoir un projet correspondant, d'un point de vue fonctionnel, aux besoins d'une activité tertiaire. La Cour retiendra en revanche que, sous réserve du dernier projet H. \_\_\_\_\_, en 2007 - construction de deux villas sur la parcelle du bas -, la demanderesse a destiné ses parcelles à des projets immobiliers présentant de l'intérêt pour l'économie régionale et visant l'accueil de sociétés de service créatrices d'emploi à forte valeur ajoutée ; elle n'a pas cherché à faire une exploitation spéculative de ses parcelles. D'une manière générale, elle s'est démenée pour faire avancer tout projet portant sur ses parcelles, en tout cas vis-à-vis de la défenderesse; son objectif était de faire aboutir un projet satisfaisant pour toutes les parties.

### E. 31

a) C'est en 2005 que la société I.\_\_\_\_\_ a commencé à s'intéresser au projet de s'installer sur les parcelles nos AAA et BBB de N.\_\_\_\_\_. Dans son édition du 13 mars 2008, le quotidien [...] écrivait notamment ce qui suit à ce sujet : « (...) Bien que le nom de I.\_\_\_\_\_ n'ait pas été prononcé (...), cette arrivée nous a été confirmée par le directeur du [...] ( [...]) [...], qui déclare avoir dépensé beaucoup d'énergie durant plusieurs mois pour faciliter cette implantation. (...) Il y a une année, la rumeur avait déjà couru que I.\_\_\_\_\_ cherchait à installer son siège européen près de Genève. La position de L.\_\_\_\_\_, à une vingtaine de minutes de l'aéroport, la qualité de l'emplacement proposé, et la possibilité de profiter de l'arrêté Bonny (allégements fiscaux) l'ont définitivement convaincue. (...) » La demanderesse a déployé des efforts considérables pour concrétiser cette implantation. Le projet n'a toutefois pas abouti et I.\_\_\_\_\_ a renoncé au site de N.\_\_\_\_\_. La demanderesse allègue que cette renonciation est due exclusivement au retard de la défenderesse dans le processus d'affectation de ses parcelles. Sur ce point, la Cour retient les déclarations du témoin [...], mandaté par I.\_\_\_\_\_ pour la recherche d'un site en Suisse, de préférence à celles du témoin [...] qui, au-delà de ses liens avec la demanderesse, ne fait ici que rapporter des conversations entendues à l'interne de la société pour laquelle il travaille. Il sera ainsi retenu que la renonciation de I.\_\_\_\_\_ aux parcelles de N.\_\_\_\_\_ n'est pas due à un retard dans la planification communale, mais à d'autres motifs, en particulier à la densification trop importante voulue par la demanderesse, au prix trop élevé des loyers demandés et au différend existant entre celle-ci et la commune. Il ressort d'ailleurs des déclarations du témoin M.\_\_\_\_\_ que le projet qui a été réalisé au final dans le cadre du plan partiel d'affectation de l'ouest L.\_\_\_\_\_ ne répondait pas aux exigences d'implantation d'une société telle que I.\_\_\_\_\_. b) La demanderesse allègue qu'avant I.\_\_\_\_\_, d'autres entités avaient projeté une installation à N.\_\_\_\_\_, savoir la Fédération internationale [...] et la Fédération internationale [...]. Des pièces produites à l'appui de ces allégations, seul un extrait du journal [...] » du mois de septembre 2006 évoque un projet de cette dernière fédération pour le site de N.\_\_\_\_\_, apparemment en 2002 ; toutefois, cet article ne fait que citer A.Y.\_\_\_\_\_, de sorte qu'il n'est pas probant à lui seul. Pour le surplus, aucun élément au dossier ne vient confirmer les projets allégués, qui ne seront dès lors pas retenus pour établis.

### E. 32

Au lieu-dit "Vers J.\_\_\_\_\_", où se situent les parcelles nos CCC et DDD, une multitude de projets d'aménagement a abouti, dont la construction, en 2008, du site " [...]". Ce site abrite notamment les sièges des sociétés [...] et [...].

### E. 33

a) Dans un procès pendant devant la Cour civile, C.\_\_\_\_\_ SA, dont A.Y.\_\_\_\_\_ est aussi l'ayant droit économique, a conclu au paiement par la Commune de L.\_\_\_\_\_ du montant de 8'030'173 fr. à titre de dommage ; en substance, C.\_\_\_\_\_ SA reproche à la défenderesse de ne pas avoir réalisé sur la voie publique un accès routier à l'hôtel de C.\_\_\_\_\_, nonobstant un engagement en ce sens résultant des conditions spéciales d'un permis de construire délivré le 3 novembre 1998 dans le cadre des travaux de transformation de cet hôtel. b) A propos de l'hôtel de C.\_\_\_\_\_, le journal " [...]" écrivait notamment ce qui suit dans son édition du 19 juin 2009 : « (...) Alors que L.\_\_\_\_\_ et [...] connaissent un développement réjouissant, le citoyen lambda a du mal à comprendre que cet hôtel de 60 chambres reste fermé depuis bientôt 10 ans. (...) [...] était alors

conseiller communal. Il explique : C'est l'époque de la loi Furgler qui limite la vente des appartements à des étrangers. L.\_\_\_\_\_ jouit d'un contingentement de 220 logements accessibles aux étrangers. Les somptueux immeubles du bord du lac sont vendus, pour la majorité, à de riches habitants du Golfe. Un peu trop tard et afin de protéger la population autochtone de cette mainmise orientale, les conseillers souhaitent que L.\_\_\_\_\_ sorte du contingentement. Les L.\_\_\_\_\_ se sont sentis trompés. Depuis là, ils fourbissent une certaine acrimonie mêlée de jalousie envers le promoteur et son avocat Maître S.\_\_\_\_\_.  
» c) En relation avec cet article, la demanderesse allègue que sur les 60 appartements réalisés en propriété par étages à C.\_\_\_\_\_ A et B, seuls six ont été vendus à des ressortissants du Golfe. Cette allégation n'est pas suffisamment établie par les pièces invoquées, savoir les actes de ventes à des ressortissants du Golfe de six appartement au lieu-dit [...] » ; en effet, on ignore tout des ventes des autres appartements de la PPE.

### **E. 34**

Dans le cadre de la procédure incidente tendant à l'appel en cause de l'Etat de Vaud, la demanderesse s'est déterminée par un courrier adressée le 2 mars 2007 au juge instructeur, dont on extrait ce passage : « (...) j'ai l'honneur de vous informer que mes mandantes, tout en manifestant leurs plus expresses réserves quant au bien-fondé de l'appel en cause requis par la Commune de L.\_\_\_\_\_ et quant aux moyens exposés dans ses écritures des 30 novembre 2006 et 16 février 2007, s'en remettent à justice, confirmant ainsi leurs déterminations du 22 décembre 2006. » Par jugement incident rendu le 29 mai 2007, le Juge instructeur a rejeté la requête d'appel en cause, en considérant notamment que la commune ne rendait « pas vraisemblable, ni en fait, ni en droit, que l'appelé en cause pourrait porter une part de responsabilité dans le présent procès ». Par acte du 28 juin 2007, la défenderesse a recouru contre ce jugement et conclu, avec dépens, à sa réforme en ce sens que l'appel en cause est admis. Par courrier du 29 août 2007 au Président de la Chambre des recours, la demanderesse s'est opposée à la prolongation du délai de mémoire requise par le conseil de la défenderesse, soutenant que cette requête était manifestement abusive et dilatoire. Appelée à se déterminer sur le recours, elle s'en est remise à justice par lettre adressée le 3 octobre 2007 à la même autorité. Dans un arrêt du 30 janvier 2008, dont les motifs ont été envoyés pour notification aux parties le 6 juin 2008, la Chambre des recours du Tribunal cantonal a rejeté le recours et confirmé le jugement incident, en retenant notamment ce qui suit : « (...) La Commune de L.\_\_\_\_\_ ne rend pas vraisemblable, ni en fait, ni en droit, que l'Etat de Vaud pourrait porter une part de responsabilité dans le présent procès. On ne voit pas sur quelle base juridique l'Etat de Vaud serait le coobligé de la recourante ou aurait à son égard une obligation de garantie. Comme le relève l'appelé et intimé, les rôles de l'autorité communale de planification et de l'Etat en matière d'approbation des choix opérés par l'autorité locale sont distincts. Si la commune a tardé à prendre des décisions, ce qui lui a valu d'être sanctionnée pour déni de justice par le Département des infrastructures (décision du 9 août 2004, pièce 9 de la requérante), elle ne saurait à son tour s'en prendre à l'autorité cantonale pour ses prises de position quant à la planification du territoire communal. (...) Le fait que l'Etat ait "joué un rôle très actif" dans la procédure tendant à la mise sur pied d'un plan d'affectation et qu'il y ait eu moult péripéties liées à l'élaboration d'une planification (cf. mémoire de recours, p. 4) ne saurait suffire à cet égard, pour que les prétentions que l'appelante, si elle venait à être condamnée, pourrait faire valoir à l'encontre de l'appelé, aient une apparence de raison. » La défenderesse n'a pas recouru contre cet arrêt. La demanderesse allègue que la défenderesse n'a rien entrepris, à la suite de cet arrêt, pour permettre de faire valider par l'Etat de Vaud le projet H.\_\_\_\_\_ ; le

contraire n'est pas établi, étant toutefois précisé que le plan d'affectation avait été adopté par la commune le 11 mars 2008, soit avant la notification, le 6 juin 2008, des motifs de cet arrêt.

### **E. 35**

Une expertise a été confiée en cours d'instance à F. \_\_\_\_\_, architecte EPFL-SIA, lequel a déposé son rapport le 26 mars 2012 et un rapport complémentaire le 13 juin 2014. Les constatations et conclusions de l'expert sont en substance les suivantes : a) L'expert confirme que le plan des zones de 1968 colloquait en zone communale sans affectation spéciale les lieux-dits [...] », [...] », [...] » et [...] », les parcelles au nord du lieu-dit [...] », la surface sise au nord-est du camping jouxtant la plage de L. \_\_\_\_\_ et au nord de cette plage, ainsi que les terrains au sud du lieu-dit [...] ». Il classait en zone d'habitation collective les vastes terrains sis au lieu-dit [...] » et en zone de villas le lieu-dit [...], les terrains au sud du lieu-dit [...] » ainsi que de nombreux terrains à l'ouest du lieu-dit [...] ». Les parcelles de N. \_\_\_\_\_ étaient colloquées en zone communale sans affectation spéciale. Le plan général d'affectation du 6 novembre 1992 a classé en zone à occuper par plan de quartier de constructions d'intérêt public et d'équipement collectif le terrain situé au nord-ouest du lieu-dit [...] » et, en partie, les lieux-dits [...] » et [...] ». Les terrains sis à l'ouest du lieu-dit [...] », ceux au sud du lieu-dit [...] », les vastes terrains sis au lieu-dit [...] » et la majeure partie du lieu-dit [...] » ont été affectés en zone de moyenne densité. Les parcelles au nord du lieu-dit [...] » ont été classées en zone industrielle. Le lieu-dit [...] » et, en partie, le lieu-dit [...] » ont été attribués à la zone de moyenne densité à occuper par plan de quartier. La surface sise au nord-est du camping jouxtant la plage de L. \_\_\_\_\_ et au nord de cette plage a été affectée en zone à occuper par plan de quartier à forte densité. L'expert relève que, de manière générale, ce plan a fait passer certains terrains de la zone communale sans affectation spéciale à une zone constructible, alors que d'autres ont subi une densification. En ce qui concerne la parcelle n° BBB de N. \_\_\_\_\_, il confirme que son affectation en zone des constructions isolées interdisait tout développement susceptible d'attirer des activités, mais rappelle que cette affectation a été suspendue par le Conseil d'Etat. b) Dans son rapport, l'expert n'a pas pu se prononcer sur le caractère constructible ou non de la parcelle n° AAA en août 1978, rappelant sur ce point les versions totalement divergentes des parties. Sur la base des pièces qui lui ont été remises lors du complément d'expertise, en particulier la décision du 28 juillet 1976 du Conseil d'Etat entérinant la modification de la zone concernée, il relève que cette parcelle était provisoirement constructible selon une bande de 30 mètres le long de la route, au-delà de la zone verte existante. Il en conclut que la parcelle n° AAA était théoriquement constructible mais que, pratiquement, il convenait d'élaborer des règles de police des constructions avant qu'un projet déterminé ne puisse bénéficier d'une autorisation de construire. Dans le plan général d'affectation de 1992, la zone « inconstructible » n'existe pas en tant que telle selon l'expert. Le Conseil d'Etat ayant suspendu l'affectation de la parcelle n° BBB et n'ayant pas approuvé celle de la parcelle n° AAA, ces parcelles n'étaient, de fait, pas constructibles. Dans le Plan directeur communal de la défenderesse, élaboré en novembre 1998, ces parcelles se trouvent à l'intérieur d'une ligne dont l'objectif est de « limiter et marquer la limite du développement urbain - à l'est - et à l'ouest » et qui se confond pratiquement avec le cordon boisé et le cours d'eau; le plan précise en outre qu'il est impératif de « maintenir la qualité structurelle des grandes propriétés », ce qui constitue une restriction importante selon l'expert. Selon les recherches effectuées aux archives par la défenderesse, les travaux menant à l'élaboration du plan directeur communal précité remontent à 1987. Le principe de

la limitation du développement urbain est évoqué dès le début de ces travaux. En 1996, ces limites étaient clairement identifiées et définies. En ce qui concerne la notion de « grandes propriétés », il est fait mention du terme de « constructions isolées » dans le projet de plan de zones de février 1988 et dans les projets de règlement pour le plan général d'affectation, de février 1989, repris dans le projet de plan de zones de mars 1990 ; l'expert évoque également le projet de Plan Directeur cantonal des Rives du Lac, ainsi que la carte « urbanisation – constat » de décembre 1996 (« grandes propriétés »), fiche sectorielle n° 6", en 1997. L'expert confirme que le plan d'affectation et le règlement communal sur le plan d'affectation et la police des constructions, de novembre 1992, définissent en détail les règles applicables aux différentes zones qu'ils énoncent. c) L'expert confirme que les parcelles nos CCC et DDD forment le lieu-dit « Vers J. \_\_\_\_\_ », qui se situe entre une zone agricole sur le territoire communal de [...] et un site au nord de la route [...], sur le territoire communal de [...] et [...], classé zone d'importance nationale de 1970 à nos jours. Le plan général d'affectation de 1992 a colloqué la parcelle n° CCC en zone industrielle, en prévoyant une zone à occuper par plan de quartier A/B. Dans la mesure où une zone industrielle contiguë à ce secteur existait déjà dans le plan de 1968, il n'est pas incongru selon l'expert, du point de vue de l'aménagement du territoire, de prolonger cette zone en direction de l'ouest. L'expert confirme qu'une multitude de projets d'aménagement a abouti par la suite au lieu-dit « Vers J. \_\_\_\_\_ », dont le site [...] », depuis octobre 2006. C'est toutefois un ensemble de bâtiments administratifs qui a été réalisé, et non une implantation de type industriel. La situation n'est pas comparable s'agissant des parcelles de N. \_\_\_\_\_, lesquelles répondent d'après l'expert à la problématique très spécifique des grandes propriétés au bord du lac. Ces parcelles ont été identifiées depuis longtemps comme un site sensible, nécessitant des mesures d'aménagement particulières. L'objectif d'aménagement de ces parcelles consiste ainsi à établir des règles de constructibilité précises (plan, coupe, surface à bâtir), afin de garantir que le projet futur respectera l'ensemble des contraintes à prendre en compte dans le site. L'expert confirme que, dans cette perspective, la création sur ces parcelles d'un centre de formation ou de direction romande représente certainement une solution adéquate parmi d'autres. d) La parcelle n° DDD a été colloquée en zone industrielle à occuper par plan de quartier par le plan de 1992. L'expert confirme que ni le périmètre du lieu-dit J. \_\_\_\_\_ », ni cette parcelle n'étaient équipés le 2 août 1993, date de la vente à la défenderesse. Cela étant, aucun élément ne permet d'affirmer que le prix de vente de 90 fr./m<sup>2</sup> était exceptionnel ou excessif ou que les conditions de cette vente étaient particulièrement favorables au vendeur, comme le soutient la demanderesse. Selon l'expert, la défenderesse n'a pas subi de perte financière dans cette affaire. Au contraire, elle a revendu ces terrains en 2006 pour un prix de 200 fr./m<sup>2</sup> ; après déduction des frais d'équipement et autres, elle estime avoir réalisé un bénéfice net d'environ 50 à 55 fr./m<sup>2</sup>, ce qui, pour une surface de 37'000 m<sup>2</sup>, représente environ 2 millions de francs. Ces chiffres ont été confirmés à l'expert par l'ancien et l'actuel syndics de la défenderesse, qui considèrent que celle-ci a réalisé là une excellente affaire. L'expert l'ignore en revanche le prix d'achat par W. \_\_\_\_\_ de la parcelle n° CCC, mais précise que, selon les syndics précités, celui-ci l'aurait probablement héritée de ses parents. e) L'expert confirme que c'est sur le demi territoire communal en amont de l'autoroute qu'ont eu lieu des ponctions substantielles sur les terres cultivables, afin de permettre la création de nouvelles zones constructibles. Il précise toutefois que la qualité du sol ne constitue pas le seul critère permettant de définir ou de justifier de son affectation. f) Sur la base des déclarations de l'administrateur de la demanderesse, l'expert confirme que A.Y. \_\_\_\_\_ était l'actionnaire

principal de la société jusqu'à fin 2003 ; il est aujourd'hui actionnaire unique de RZ.\_\_\_\_\_ SA. g) L'expert confirme l'existence de la servitude de « restriction au droit de bâtir et de planter » dont la parcelle n° AAA était fonds servant et les parcelles nos [...] et [...] fonds dominants. h) La proposition O. \_\_\_\_\_, d'août 1993, constitue aux yeux de l'expert une esquisse et ne peut être qualifiée de projet. Cette proposition ne correspondait du reste pas aux objectifs de l'aménagement du territoire en relation avec les parcelles concernées. Au sujet de la note établie par cet architecte sur le projet (dit [...] ») présenté lors de la séance du 11 février 1997, l'expert relève que les critiques émises font partie du jeu dès lors que les intérêts défendus ne sont pas les mêmes. i) Le plan directeur communal d'août 1993 ne donne aucune indication quant à la surface constructible de la parcelle n° AAA, mais précise au contraire qu'il convient de « maintenir la qualité structurelle des grandes propriétés ». Ce n'est que lors de la séance du 11 février 1997 entre la commission d'urbanisme, la commune, les propriétaires et les services cantonaux qu'il est fait mention d'une constructibilité de 10'000 m<sup>2</sup> SBP, en relation avec la proposition du Service de l'aménagement du territoire. j) En relation avec le caractère « économiquement réaliste » ou non des aménagements proposés tant dans le projet mis à l'enquête en septembre 2006 que dans le contreprojet de la demanderesse accepté par le préavis municipal, l'expert précise n'avoir « jamais vu - ou eu connaissance - de cas de figure où les mesures d'aménagement d'un PPA, la densité notamment, auraient été fixées en fonction d'un plan financier afin d'en garantir l'équilibre ». S'agissant du contreprojet, il souligne que les amendements du Conseil communal au plan partiel d'affectation de l'ouest L. \_\_\_\_\_ par rapport au projet à l'enquête (suppression du nouvel accès depuis la route de [...], réaffectation de l'allée existante et suppression de l'aire d'extension) n'ont pas de véritable incidence économique sur la mise en valeur de la propriété. Il précise qu'il n'y a pas de trace au dossier d'un « business plan » du propriétaire permettant de définir les limites d'une constructibilité réaliste. La mise en valeur d'un terrain dépend selon l'expert d'une procédure de légalisation de droits à bâtir. Au terme d'une longue procédure, les parcelles nos AAA et BBB peuvent aujourd'hui être mise en valeur conformément au plan partiel d'affectation de l'ouest L. \_\_\_\_\_ de novembre 2008, actuellement en vigueur. Il est inexact d'affirmer que le plan en vigueur ne permet pas un projet d'implantation d'une entreprise ou d'une association multinationale. Selon l'expert, cela dépend de la taille de l'entreprise concernée. En cas d'affectation administrative, la constructibilité de 6'000 m<sup>2</sup> autorisée par le plan en vigueur représente un potentiel théorique de l'ordre de 200 à 250 postes de travail sur les deux parcelles. Il est exact en revanche que la constructibilité actuelle est asymétrique par rapport à la maison du maître. Elle est en outre inférieure à de nombreuses variantes précédentes, dont celle de 1996, de 10'000 m<sup>2</sup>. Ces chiffres ne sont toutefois pas comparables selon l'expert, car les 6'000 m<sup>2</sup> actuels représentent l'aboutissement de la procédure, alors que les autres valeurs constituent des objectifs de développement qui n'ont pas pu être atteints pour des raisons d'aménagement du territoire au sens large.

### **E. 36**

Par demande du 7 juillet 2006, T. \_\_\_\_\_ SA et C. \_\_\_\_\_ SA ont ouvert action conjointement et conclu, sous suite de frais et dépens, à ce qu'il plaise à la Cour civile du Tribunal cantonal prononcer : « a. La Commune de L. \_\_\_\_\_ (Vaud) est débitrice et doit immédiat et prompt paiement à la société T. \_\_\_\_\_ SA du montant de CHF 6'625'837 (...) avec intérêt à 5% l'an dès le 1<sup>er</sup> janvier 1995. b. La Commune de L. \_\_\_\_\_ (Vaud) est débitrice et doit immédiat et prompt paiement à la société C. \_\_\_\_\_ SA du montant de CHF 8'030'170 (...) avec intérêt à 5% l'an dès le 3 novembre 1998. » Faisant droit à une

requête de la défenderesse, le Juge instructeur de la Cour civile a, par jugement incident du 12 novembre 2008, ordonné la disjonction des causes concernant chacune des demanderesses. Les faits relatifs à l'action de C. \_\_\_\_\_ SA et la conclusion b ci-dessus ont été retranchés de la présente procédure, qui s'est poursuivie entre T. \_\_\_\_\_ SA et la défenderesse. Dans sa réponse du 26 février 2009, cette dernière a conclu à libération des fins de la demande, avec dépens; pour autant que de besoin, elle a invoqué la prescription. Par ordonnance de disjonction et sur preuves du 11 février 2011, le juge instructeur a ordonné notamment la disjonction de l'instruction et du jugement de la question préalable suivante : « La défenderesse Commune de L. \_\_\_\_\_ est-elle responsable du dommage que soutient avoir subi la demanderesse T. \_\_\_\_\_ SA ? ». La procédure probatoire a porté sur l'ensemble des allégués, excepté ceux relatifs au dommage. Chaque partie a déposé un mémoire de droit sur la question préalable. Lors de l'audience de jugement, les parties ont admis qu'en cas de réponse négative à la question préalable, la Cour civile rendrait un jugement final. Après l'envoi du dispositif du jugement, les parties sont convenues de suspendre la reddition des motifs jusqu'au 31 décembre 2015, à des fins transactionnelles. Le 24 décembre 2015, la demanderesse a requis la notification des motifs du jugement. En droit: I. La procédure ayant été introduite avant l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> janvier 2011, du Code de procédure civile suisse (ci-après : CPC; RS 272), elle est régie par l'ancien droit de procédure (art. 404 al. 1 CPC), en particulier le Code de procédure civile vaudoise (ci-après : CPC-VD, dans sa teneur en vigueur au 31 décembre 2010 ; RSV 270.11). II. a) Propriétaire des parcelles nos AAA et BBB du territoire de la commune défenderesse, la demanderesse agit en réparation du préjudice économique qu'elle prétend avoir subi en raison de l'absence de planification de ces biens-fonds jusqu'à l'entrée en vigueur, le 29 avril 2009, du plan partiel d'affectation de l'ouest L. \_\_\_\_\_. Cette planification tardive l'aurait privée pendant près de vingt ans de la possibilité de construire et de valoriser ses parcelles, tandis que d'autres parcelles ayant passé en zone constructible en 1992 déjà auraient profité du développement spectaculaire de la commune. Le dommage correspondrait au coût de l'immobilisation de son capital durant cette période, aux frais d'études et de projets engagés en vue de faire avancer la planification et aux frais de procédure encourus. b) Conformément à l'ordonnance de disjonction du 11 février 2011, le présent jugement a pour seul objet de déterminer si la défenderesse répond civilement du préjudice que la demanderesse soutient avoir subi. c) La demanderesse fonde expressément son action sur la loi vaudoise du 16 mai 1961 sur la responsabilité de l'Etat, des communes et de leurs agents (ci-après : LRECA ; RSV 170.11). En principe, les agents publics répondent de leurs actes illicites selon les règles ordinaires des articles 41 ss CO. La législation fédérale ou cantonale peut toutefois déroger à ces règles en ce qui concerne la responsabilité encourue par ses agents pour le dommage ou le tort moral qu'ils causent dans l'exercice de leur charge (art. 61 al. 1 CO). Lorsque de telles normes existent, la responsabilité des agents publics échappe au droit civil fédéral, ce qui découle de l'article 59 al. 1 CC (ATF 128 III 76 consid. 1a et les références citées ; TF 2C.1/1999 du 12 septembre 2000 ; ATF 122 III 101 consid. 2 et les références citées). Le canton de Vaud a fait usage de cette possibilité en édictant la LRECA, laquelle règle la réparation du dommage que les agents de l'Etat et des corporations communales causent à des tiers de manière illicite (art. 4 LRECA). La défenderesse étant une commune au sens de la loi vaudoise sur les communes, du 28 février 1956 (LC ; RSV 175.11), la LRECA est donc applicable au présent litige. Les actions fondées sur cette loi sont de la compétence des tribunaux ordinaires (art. 14 LRECA), en l'occurrence de la Cour civile du Tribunal cantonal (art. 74 al. 2 LOJV [loi

vaudoise d'organisation judiciaire, dans sa teneur en vigueur au 31 décembre 2010 ; RSV 173.01]). A la différence du droit privé qui subordonne la responsabilité aquilienne à une faute (art. 41 CO), le texte de l'art. 4 LRECA n'exige, pour engager la responsabilité de l'Etat, qu'un acte objectivement illicite, un dommage et un lien de causalité entre l'un et l'autre (TF 4C.229/2000 du 27 novembre 2001 consid. 2b et la référence citée SJ 2002 I 253 ; 2C.2/1998 du 31 janvier 2000 consid. 3). La loi cantonale ne définit pas ces notions, de sorte qu'il y a lieu de considérer, en principe, qu'elles ont la même signification qu'en droit privé de la responsabilité (TF 2C.3/1998 du 16 mars 2000 consid. 2b ; ATF 115 Ib 175 consid. 2b ; Moor/Poltier, Droit administratif, vol. II, 3 e éd., p. 855 et les références citées ; CREC 21 septembre 2007 L. M. c/ E. de V. consid. 5a). En particulier, la notion de l'illicéité est la même en droit privé fédéral et en droit public cantonal de la responsabilité (TF 4A\_315/2011 du 25 octobre 2011 consid. 3.1 ; 4P.110/2003 du 26 août 2013 consid. 2.2 ; 4C.229/2000 du 27 novembre 2001 précité consid. 3a). Par renvoi de l'art. 8 LRECA, l'art. 41 CO et la jurisprudence développée à ce sujet sont ainsi applicables au présent litige à titre de droit cantonal supplétif. Pour que la responsabilité de la commune défenderesse soit engagée, les trois conditions suivantes sont donc exigées : l'illicéité, le dommage et le lien de causalité. Le fardeau de la preuve des faits permettant de constater que chacune de ces conditions est réalisée incombe à la demanderesse en application de la règle de l'art. 8 CC, selon laquelle chaque partie doit, si la loi ne prescrit le contraire, prouver les faits qu'elle allègue pour en déduire son droit (TF 4A\_594/2009 du 27 juillet 2010 consid. 3.2 ; 2A.212/2006 du 9 octobre 2006 consid. 2.1 ; 4C.408/2005 du 1<sup>er</sup> juin 2006 consid. 5 ; ATF 130 III 478 consid. 3.3). III. a) D'une manière générale, un acte est considéré illicite s'il enfreint un devoir légal en portant atteinte soit à un droit absolu du lésé, tel que la vie, l'intégrité corporelle ou un droit de propriété, soit à son patrimoine (TF 5A\_198/2014 du 19 novembre 2014 consid. 10.4 et les références citées ; ATF 133 III 323 consid. 5.1 ; 132 III 122 consid. 4.1). Dans le premier cas, on parle d'illicéité de résultat (« Erfolgsunrecht »), laquelle est d'emblée réalisée, sans qu'il soit nécessaire de rechercher si et de quelle manière l'auteur a violé une norme de comportement particulière. En revanche, lorsque, comme en l'espèce, il est question de réparation d'un dommage purement économique, soit d'un préjudice apparu sans qu'il y ait eu atteinte à l'intégrité d'une personne ou endommagement, destruction ou perte d'une chose (ATF 133 III 323 consid. 5.1 ; Werro, in Thévenoz/Werro (éd.), Commentaire romand, CO I, n. 19 ad art. 41 CO), il n'y a acte illicite que si l'auteur a violé une norme de comportement qui a pour finalité de protéger le bien juridique lésé ; c'est l'illicéité de comportement (« Verhaltensunrecht »). La simple lésion du patrimoine ne représente donc pas, en tant que telle, un acte illicite ; il faut encore qu'une norme de comportement interdise une telle atteinte et que cette norme ait pour but de protéger le bien lésé (ATF 139 IV 137 consid. 4.2 ; TF 4A\_594/2009 du 27 juillet 2010 consid. 5 ; ATF 133 III 323 consid. 5.1 précité ; 132 III 122 consid. 4.1 rés. in JT 2006 I 258 ; SJ 2006 p. 181 ; SJ 2000 p. 549 ; Misteli, La responsabilité pour le dommage purement économique, thèse 1999, p. 79). De telles normes peuvent résulter de l'ensemble de l'ordre juridique suisse, qu'il s'agisse du droit privé, administratif ou pénal ; peu importe qu'elles soient écrites ou non écrites, de droit fédéral ou de droit cantonal (ATF 133 III 323 consid. 5.1 précité). Selon la jurisprudence, le comportement d'une collectivité publique ou d'un agent est illicite lorsqu'il viole des injonctions ou des interdictions de l'ordre juridique destinées à protéger le bien lésé (TF 2C\_1150/2014 du 9 juin 2015 consid. 3.2). Une telle violation peut résulter de l'excès ou de l'abus du pouvoir d'appréciation donné à la collectivité ou à l'agent par la loi. Est également considérée comme illicite la violation de principes généraux du droit

(ATF 132 II 449 consid. 3.2 ; Moor/Poltier, op. cit., pp. 857-858 et les références citées). Cette définition est utilisée aussi bien en matière de responsabilité fondée sur la loi fédérale sur la responsabilité de la Confédération (LRFC ; RS 170. 32) qu'en matière de droit cantonal, en l'absence d'une disposition particulière (TF 2C.1/1998 du 21 février 2000 consid. 3a) . Une omission peut aussi, le cas échéant, constituer un acte illicite, mais il faut alors qu'il existe, au moment déterminant, une norme juridique qui sanctionnait explicitement cette omission ou qui imposait à l'Etat de prendre en faveur du lésé la mesure omise (TF 2C\_397/2012 du 19 novembre 2012 consid 3.3 et les références citées ; ATF 136 II 187). 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 132 II 305 consid. 4.1 et les références citées ; Tanquerel, Manuel de droit administratif [cité : Manuel], n. 1651 et les références citées). Autrement dit, il n'y a responsabilité résultant d'une omission que s'il y avait une obligation juridique d'agir envers le lésé, c'est-à-dire un devoir d'attention et d'action destiné à protéger celui-ci et résultant des règles légales de comportement pertinentes aux fins d'éviter un dommage (Candrian, La responsabilité de droit public devant le Tribunal administratif fédéral, in Favre/Martenet/Poltier (éd.), La responsabilité de l'Etat, 2012, pp. 145 ss, spéc. p. 154 et la jurisprudence citée). Dans l'hypothèse d'un préjudice purement patrimonial, la jurisprudence et la doctrine admettent qu'il convient de raisonner selon la théorie de l'illicéité de comportement et de rechercher l'existence d'une norme imposant à la collectivité l'obligation d'agir dans l'intérêt du bien lésé. Il y a donc lieu d'interpréter la norme en cause, afin de déterminer si elle a pour but de 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, 2012, p. 45 ss, spéc. p. 59 et les références citées). La jurisprudence a souvent été amenée à se prononcer sur cette question. Il a ainsi été considéré que la législation fédérale en matière d'épizooties a pour but non seulement la protection de la santé des hommes et des animaux, mais aussi celle de la valeur économique du bétail (ATF 132 II 305 ; 126 II 63 consid. 3a). En revanche, le contrôle des installations à courant fort a été institué exclusivement dans l'intérêt des utilisateurs et ne vise pas à protéger les concurrents contre la mise sur le marché de produits indûment moins chers en raison de l'absence de contrôle (ATF 94 I 628 consid. 5 JdT 1970 I 119). Il a été jugé également que les règles sur la surveillance des banques tendent à protéger les épargnants et les créanciers des banques, mais pas les banques elles-mêmes contre les actes de leurs organes (ATF 116 Ib 193 rés. in JdT 1993 I 55 ). L'illicéité peut être levée en présence de motifs justificatifs, tels que la légitime défense, le consentement du lésé ou l'accomplissement d'un devoir légal (Poltier, op. cit., pp. 54-56). b) La notion juridique du dommage est commune aux responsabilités contractuelle et délictuelle (ATF 87 II 290 consid. 4a). C'est la diminution involontaire de la fortune nette, correspondant à la différence entre le montant actuel du patrimoine du lésé et le montant que ce même patrimoine aurait si l'événement dommageable (ou la violation du contrat) ne s'était pas produit. Le dommage peut se présenter sous la forme d'une diminution de l'actif, d'une augmentation du passif ou d'un gain manqué (ATF 132 III 359 consid. 4 ; 129 III 331 consid. 2.1 ; 128 III 22 consid. 2e/aa ; 127 III 73 consid. 4a). On est en présence d'un gain manqué ( *lucrum cessans* ) lorsque l'évènement dommageable prive le lésé de la possibilité d'augmenter son patrimoine, c'est-à-dire sa fortune nette. Cela peut provenir aussi bien d'une non-augmentation de l'actif que d'une non-diminution du passif (Werro, La responsabilité civile, 2 e éd. [cité : Werro, RC], n. 114 et les références citées ; Müller, La

responsabilité civile extracontractuelle, n. 104). c) Un fait est la cause naturelle d'un résultat s'il en constitue l'une des conditions sine qua non (ATF 128 III 174 consid. 2b et. 2d ; 122 IV 17 consid. 2c/aa). Autrement dit, la causalité est toujours donnée lorsque l'on ne peut faire abstraction de l'événement en cause sans que le résultat ne tombe aussi (ATF 119 V 335 consid. 1; ATF 95 IV 139 consid. 2a JT 1970 I 453). Il n'est pas nécessaire que l'événement considéré soit la cause unique ou immédiate du résultat (ATF 125 IV 195 consid. 2b ; 119 V 335 consid. 1 ; Werro, RC, op. cit., nn. 175 et 176 ). L'existence d'un lien de causalité naturelle entre le fait générateur de responsabilité et le dommage est une question de fait que le juge doit trancher selon la règle du degré de vraisemblance prépondérante. En pareil cas, l'allégement de la preuve se justifie par le fait que, en raison de la nature même de l'affaire, une preuve stricte n'est pas possible ou ne peut être raisonnablement exigée de celui qui en supporte le fardeau (ATF 133 III 81 consid. 4.2.2 ; 132 III 715 consid. 3.1 ; 130 III 321 consid. 3.2 et les références citées). Le lien de causalité est adéquat lorsque le comportement incriminé était propre, d'après le cours ordinaire des choses et l'expérience générale de la vie, à entraîner un résultat du genre de celui qui s'est produit, en sorte que la survenance du résultat paraît de façon générale favorisée par le comportement en question ( TF 4A\_466/2012 du 12 novembre 2012 consid. 4.1 ; 4A\_513/2009 du 21 décembre 2009 consid. 3 ; ATF 123 III 110 consid. 3a). Pour savoir si cette condition est remplie, le juge doit procéder à un pronostic rétrospectif objectif : se plaçant au terme de la chaîne des causes, il lui appartient de remonter du dommage dont la réparation est demandée au chef de responsabilité invoqué et de déterminer si, dans le cours normal des choses et selon l'expérience générale de la vie, une telle conséquence demeure dans le champ raisonnable des possibilités objectivement prévisibles (TF 4C.368/2005 du 26 septembre 2006 consid. 3.1 non publié aux ATF 133 III 6 ; ATF 129 II 312 consid. 3.3 rés. in SJ 2003 I 437). Pour qu'une cause soit propre à avoir des effets du genre de ceux qui se sont produits, il n'est pas nécessaire qu'un tel résultat doive se produire régulièrement ou fréquemment. Si un événement est en soi propre à provoquer un effet du genre de celui qui s'est produit, même des conséquences singulières, c'est-à-dire extraordinaires, peuvent constituer des conséquences adéquates (SJ 2004 I 407 consid. 4.2 et les références citées). Lorsque le manquement reproché consiste en une omission, l'examen du lien de causalité revient à se demander si le dommage serait également survenu si l'acte omis avait été accompli. Une preuve stricte ne peut être exigée en la matière. Il suffit que le cours hypothétique des événements soit établi avec une vraisemblance prépondérante (TF, 4A\_18/2015 du 22 septembre 2015, consid. 3 ; ATF 132 III 715 consid. 3.2, JdT 2009 I 183 ; ATF 124 III 155 consid. 3d, JdT 1999 I 125). IV. a) La demanderesse reproche tout d'abord à la défenderesse l'absence de toute planification des parcelles nos AAA et BBB de N. \_\_\_\_\_ entre la décision du 6 novembre 1992 du Conseil d'Etat vaudois et l'entrée en vigueur, le 29 avril 2009, du plan partiel d'affectation de l'ouest L. \_\_\_\_\_. En mettant près de dix-sept ans pour planifier ces parcelles, en violation tant des délais légaux que du délai imparti par le Département des infrastructures dans sa décision du 9 août 2014, la défenderesse aurait commis un déni de justice formel au sens des art. 29 al. 1 Cst. et 6 § 1 CEDH, soit un acte illicite engageant sa responsabilité. La défenderesse conteste tout acte (comportement ou omission) illicite. S'il est vrai que la planification a pris un certain temps, il ne saurait selon elle lui être reproché d'avoir voulu trouver une solution convenant également aux propriétaires concernés. Le canton ayant imposé la planification de l'ensemble de l'ouest L. \_\_\_\_\_, on ne saurait davantage lui faire grief de ne pas avoir observé le délai fixé par le département pour la planification du seul domaine de

N.\_\_\_\_\_. Estimant enfin que les règles régissant l'aménagement du territoire poursuivent un intérêt public et ne tendent pas à protéger les intérêts patrimoniaux des propriétaires concernés, la défenderesse soutient que leur violation éventuelle ne constitue de toute manière pas un acte illicite engageant sa responsabilité. b) Au titre des garanties générales de procédure, l'art. 29 al. 1 Cst. pose le droit de toute personne, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement et jugée dans un délai raisonnable. Cette règle consacre le principe de la célérité ou, autrement dit, prohibe le retard injustifié à statuer. En tant que garantie constitutionnelle de procédure, l'art. 29 al. 1 Cst. tend à assurer la mise en œuvre des droits fondamentaux, dont bénéficient aussi bien les personnes physiques que morales (Auer/Malinverni/Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. II, 3 e éd., nn. 1205 et 1210). L'autorité viole cette garantie constitutionnelle, soit commet un déni de justice formel, lorsqu'elle n'applique pas ou applique d'une façon incorrecte une règle de la procédure, fermant ainsi l'accès à la justice au particulier qui, normalement, y aurait droit. Il y a également déni de justice lorsque l'autorité 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 les autres circonstances concrètes font apparaître comme raisonnable. Le caractère raisonnable de la durée de la procédure s'apprécie selon les circonstances particulières du cas, lesquelles commandent généralement une évaluation globale. Entre autres critères, sont notamment déterminants le degré de complexité de l'affaire, l'enjeu que revêt le litige pour l'intéressé ou le comportement de ce dernier et celui des autorités compétentes (TF 1C\_136/2014 du 22 juillet 2014 consid. 4.1 et les références citées ; 1B\_456/2012 du 30 août 2012 consid. 2.1 ; ATF 130 I 312 consid. 5.1 et 5.2 ; 125 V 188 consid. 3.2). Selon la jurisprudence, il incombe au justiciable d'entreprendre tout ce qui est en son pouvoir pour que l'autorité fasse diligence, que ce soit en l'invitant à accélérer la procédure ou en recourant, le cas échéant, pour retard injustifié (ATF 107 Ib 155 consid. 2b et 2c). Le comportement du justiciable s'apprécie toutefois avec moins de rigueur en procédure pénale et administrative que dans un procès civil, où les parties doivent faire preuve d'une diligence normale pour activer la procédure. On ne saurait en outre reprocher à une autorité quelques « temps morts », qui sont inévitables dans une procédure (TF 9C\_448/2014 du 4 septembre 2014 consid. 4.1 et les références citées ; ATF 136 IV 188 consid. 3.1 ; 130 I 312 consid. 5.2 et les références citées). L'interdiction du déni de justice formel s'impose à l'autorité judiciaire ou administrative appelée à statuer, qui assume à cet égard une position de garant vis-à-vis du destinataire de sa décision. En tant qu'il viole cette garantie constitutionnelle, le retard injustifié à statuer constitue bien, selon une jurisprudence constante et la doctrine, un acte illicite ouvrant la voie à une action en responsabilité contre l'Etat, si tant est que les autres conditions de la responsabilité sont réunies (TF 5A\_427/2009 du 27 juillet 2009 consid. 5.5 ; ATF 130 I 312 consid. 5.3 ; 129 V 411 consid. 1.4 ; 107 Ib 155 consid. 2 et 3 ; Moor/Poltier, op. cit., n. 2.2.7.8b p. 339 et les références citées ; Auer/Malinverni/Hottelier, op. cit., n. 1297 ; Egli, L'activité illicite du juge, cause de responsabilité pécuniaire à l'égard des tiers, in Hommage à Raymond Jeanprêtre, 1982, p. 15 ss). A ppplicable aux procédures en responsabilité dirigées contre l'Etat (ATF 134 I 331 consid. 2.1), l'art. 6 § 1 CEDH exige aussi qu'une procédure tombant dans son champ d'application se déroule équitablement (ATF 137 V 210 consid. 2.1.1). A cet égard, cette disposition n'offre toutefois pas une protection plus étendue que les garanties constitutionnelles nationales (TF 5A\_194/2012 du 8 mai 2012 consid. 3.1 ; ATF 130 I 312 consid. 5.1 ; 114 Ia 179). c) aa) En l'espèce, l'omission constitutive selon la demanderesse d'un déni de justice a trait à l'adoption d'un plan d'affectation, au sens de la

loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (ci-après : LAT ; RS 700). Le plan d'affectation règle l'utilisation du sol (art. 14 al. 1 LAT), en déterminant, pour chaque parcelle, le mode, le lieu et la mesure de l'utilisation admissible du sol (ATF 135 II 328 consid. 2.2 et les références citées). L'obligation d'adopter des plans d'affectation repose sur les art. 2 al. 1 et 14 LAT (Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, 2001, n. 275). Selon l'art. 35 al. 1 let. b LAT, les cantons veillent à ce que les plans d'affectation soient adoptés à temps, mais au plus tard huit ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi. Au niveau cantonal, les plans d'affectation sont généralement adoptés par les communes (Moor/Poltier, op. cit., n. 4.1.1.3b p. 526), mais n'acquièrent force obligatoire qu'après avoir été approuvés par l'autorité cantonale compétente (art. 26 LAT). La LAT est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1980. En droit vaudois, l'art. 45 al. 1 LATC (loi sur l'aménagement du territoire et les constructions, du 4 décembre 1985 ; RSV 700.11) prévoit notamment que les plans généraux et partiels d'affectation et les plans de quartier sont établis par la ou les communes dont les territoires sont concernés. La procédure est réglée par les art. 56 ss LATC. Dans un premier temps, l'élaboration d'un projet de plan est un processus administratif interne, la loi n'imposant pas à ce stade une consultation de la population selon l'art. 4 LAT (Moor/Poltier, *ibid.*). Le projet est ensuite présenté au Service de l'aménagement du territoire, qui procède à un examen préalable sous l'angle de la légalité, entend s'il y a lieu l'autorité communale, puis lui fait part de ses observations, dans un délai variant de trois à six mois en fonction du type de plan concerné (art. 56 al. 1 et 2 LATC). Au plus tard trois mois après réception des observations dudit service, le plan est présenté à l'enquête publique (art. 57 al. 1 LATC), ce qui ouvre la phase de la consultation et, le cas échéant, des oppositions. Selon l'art. 58 LATC, la municipalité, qui peut entendre sur demande les opposants, établit un préavis à l'intention du conseil communal, en indiquant s'il y a lieu de modifier le projet mis à l'enquête (al. 1 et 2) ; le conseil statue sur les oppositions non retirées en même temps qu'il se prononce sur l'adoption du plan, dans les huit mois dès la clôture de l'enquête (al. 3) ; s'il adopte le projet sans modification pouvant porter atteinte à des intérêts dignes de protection, le dossier est adressé sans délai au Service de l'aménagement du territoire en vue de son approbation (al. 4) ; s'il apporte des modifications plus importantes, celles-ci sont soumises, après examen préalable dudit service, à une enquête complémentaire de trente jours ; les oppositions ne sont alors recevables que si elles visent les modifications mises à l'enquête et le conseil adopte le projet dans les huit mois dès la clôture de l'enquête complémentaire (al. 5). Selon l'art. 61 LATC, le département décide préalablement, dans un délai de trois mois, s'il peut approuver le plan, l'approuver partiellement ou l'écarter, sa décision pouvant faire l'objet d'un recours. L'art. 61a LATC prévoit enfin que si aucun recours n'a été déposé, le département se prononce définitivement sur le plan et sa mise en vigueur (al. 1) ; en cas de recours, la mise en vigueur de la partie du plan non concernée par ceux-ci est possible, alors la partie du plan concernée par les recours ne peut être mise en vigueur qu'après avoir pris connaissance des arrêts sur recours (al. 2 et 3). A teneur de l'art. 133 LATC, dès l'entrée en vigueur de la loi, le Conseil d'Etat établit la liste des communes dont les plans et les règlements d'affectation en vigueur sont conformes aux dispositions de ladite loi (al. 1) ; simultanément, il fixe aux communes dont les plans d'affectation ne sont pas conformes à la loi ou qui n'ont pas de plan d'affectation un délai, pouvant aller selon les cas jusqu'à deux ans au maximum, pour adopter un plan répondant aux exigences légales (al. 2). Lorsque, passé ce délai, une commune dûment mise en demeure n'établit ou ne modifie pas un plan d'affectation dont la loi lui impose l'adoption ou la modification, l'Etat peut établir

lui-même cet acte, aux frais de la commune (art. 45 al. 2 let. d par renvoi de l'art. 133 al. 3 LATC). La LATC est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1987. En l'espèce, il n'est pas contesté que le plan de zones de 1968 n'était pas conforme aux exigences légales et que la commune défenderesse avait donc l'obligation, découlant tant du droit fédéral que du droit cantonal, d'adopter un plan d'affectation conforme à ces lois. Après l'échec de deux premiers projets, en 1983 et 1988, le Conseil communal de la défenderesse a satisfait à cette obligation en 1990, deux ans après le délai maximal prévu par la LAT et un an après celui de la LATC. L'affectation de plusieurs parcelles à l'ouest du territoire communal, dont les nos AAA et BBB appartenant à la demanderesse, a toutefois été refusée ou suspendue en 1992 par le Conseil d'Etat - alors autorité cantonale d'approbation du plan -, de sorte que la défenderesse était à nouveau tenue de planifier ces parcelles. La LATC ne prévoit pas expressément, dans cette hypothèse, de délai dans lequel la commune doit adopter la planification de la partie non-approuvée de son territoire. Cela étant, on peut raisonnablement admettre avec la demanderesse que ce délai ne saurait en principe être supérieur à celui de deux ans que la loi (art. 133 al. 2 LATC) considère comme suffisant pour la planification de l'ensemble du territoire. Il est constant qu'un tel délai n'a pas été observé en l'espèce, le plan partiel d'affectation de l'ouest L. \_\_\_\_\_ ayant été adopté par le Conseil communal de la défenderesse en 2008, seize ans après la décision du Conseil d'Etat précitée. bb) Admettre que le non-respect de ce délai puisse être constitutif, pour la demanderesse, d'un déni de justice formel au sens de l'art. 29 al. 1 Cst, implique de reconnaître préalablement que celle-ci avait droit à l'adoption du plan d'affectation dont il s'agit. En effet, seul celui qui a droit à ce « sa cause » soit jugée dans un délai raisonnable peut se prévaloir de l'interdiction du retard injustifié à statuer. Cela vaut, comme l'énoncent les termes mêmes de la disposition constitutionnelle, pour des procédures devant des autorités judiciaires et administratives, autrement dit pour des procédures d'application du droit (ATF 130 I 174 consid. 2.2 et les références citées JdT 2005 I 225). Un particulier n'ayant pas droit, en principe, à l'adoption ou à la modification d'une loi ou d'un règlement, l'art. 29 al. 1 Cst. ne peut être invoqué à l'encontre des actes normatifs (TF 2A.362/2000 du 10 décembre 2001 consid. 4.1 ; 2P.76/1996 du 21 octobre 1996 consid. 3 SJ 1997 p. 414 ; même solution s'agissant du droit d'être entendu : ATF 106 Ia 76 consid. 2b et les références citées ; 130 I 174 consid. 2.2 précité, qui réserve toutefois, sous certaines conditions, le recours devant le juge constitutionnel). En droit public, la notion de décision au sens large vise habituellement toute résolution que prend une autorité et qui est destinée à produire un certain effet juridique ou à constater l'existence ou l'inexistence d'un droit ou d'une obligation ; au sens étroit, c'est un acte qui, tout en répondant à cette définition, intervient dans un cas individuel et concret. Au contraire, les actes normatifs sont caractérisés par le fait qu'ils sont généraux et abstraits. Un acte est général lorsqu'il s'applique à un nombre indéterminé de personnes. Il est abstrait lorsqu'il a trait à un nombre indéterminé de situations ou, en d'autres termes, lorsque le nombre de ses cas d'application peut varier durant la période de sa validité (ATF 135 II 328 consid. 2.1 et les références citées). La question de la nature juridique du plan d'affectation, soit celle de savoir s'il contient des normes générales et abstraites ou s'il s'agit d'un ensemble de décisions individuelles, a donné lieu par le passé à de nombreuses controverses en doctrine (cf. les références citées à l'ATF 90 I 345 consid. 2b). Par son application immédiate à tous les fonds de la zone concernée, le plan présente en effet un aspect concret, à l'instar de la décision ; mais il vise généralement un nombre indéterminé et indéterminable de propriétaires, actuels ou futurs. Comme la norme, il repose sur les options générales que la

collectivité fixe à son développement ; il les individualise toutefois lui-même par sa propre application (Moor/Poltier, op. cit., n. 4.1.1.2 pp. 523-524). Il procède donc à la fois de la norme et de la décision, sans pouvoir toutefois être totalement assimilé à la première ou à la seconde (Besse, Le régime des plans d'affectation, en particulier le plan de quartier, thèse 2010, n. 5.2 p. 114). Au vu de ces caractéristiques spécifiques, la jurisprudence et la doctrine ont finalement qualifié le plan d'affectation d' aliud , soit d'acte sui generis ou mixte dont le régime juridique précis doit être déterminé de cas en cas, en empruntant ses règles parfois à celui de l'acte normatif, parfois à celui de la décision et parfois aux deux (ATF 135 II 328 consid. 2.1 ; 107 Ia 331 consid. 1b ; Tanquerel, Manuel, op. cit., n. 1119 et les références citées ; Moor/Poltier, op. cit., n. 4.1.1.2 p. 524 et les références citées ; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., n. 272 ; Besse, op. cit., n. 5.2.5 p. 120 et les références citées ). Le Tribunal fédéral a par exemple jugé qu'un plan d'affectation peut être assimilé matériellement à une décision lorsqu'il comporte des mesures suffisamment précises et détaillées pouvant préjuger d'une procédure d'autorisation subséquente (ATF 135 II 328 consid. 2.1 et les références citées). Le régime de la décision se justifie aussi lorsqu'il est question d'appliquer le droit fédéral sur la protection de l'environnement (ou d'autres législations fédérales spéciales), en particulier quand le plan porte sur un projet concret (ATF 132 II 309 consid. 2.2.2 ; 129 I 337 consid. 1.1 JdT 2004 I 627 ; 123 II 231 consid. 2 JdT 1998 I 542 ; 121 II 72 consid. 1b JdT 1996 I 483). La jurisprudence a parfois recouru également au critère de l'étendue ou de la superficie du plan - plus celui-ci vise un périmètre de grandes dimensions, plus il s'apparente à la norme générale et abstraite, et inversement (ATF 104 Ia 65 ; 94 I 336 consid. 3 ; 90 I 345 consid. 2b). Cela étant, ces arrêts traitent pour l'essentiel de la problématique des voies de recours ouvertes contre les plans d'affectation, respectivement de la qualité pour recourir, ou de celle du droit de participation des propriétaires dans le processus de planification. Ils portent tous sur des plans d'affectation déterminés, dont l'assimilation à des décisions avait notamment pour conséquence de permettre aux particuliers touchés de les attaquer devant le Tribunal fédéral par le recours de droit administratif - contrôle de la légalité -, nonobstant la règle de l'art. 33 al. 4 aLAT n'autorisant que le recours de droit public - limité au contrôle de la constitutionnalité (Moor/Poltier, op. cit., n. 4.1.1.4b p. 533). Le problème juridique posé en l'espèce est différent puisqu'il s'agit de savoir si la demanderesse a, en tant que propriétaire d'un bien-fonds, un droit subjectif à obtenir de la collectivité publique l'adoption même d'un plan d'affectation, soit d'un acte qui tend à concrétiser la politique publique de l'aménagement du territoire (cf. infra ch. IV/b/dd) et qui, du moins en l'espèce, concerne tout un secteur géographique (l'ouest L.\_\_\_\_\_) et de nombreux propriétaires. Il est douteux que, sous cet angle, le plan d'affectation litigieux puisse être assimilé purement et simplement à une décision. La question de savoir si la jurisprudence relative au déni de justice qui prévaut en matière de décision (et de jugement) lui est applicable peut toutefois rester indécise pour les motifs qui suivent. cc) Pour que la défenderesse puisse être recherchée en responsabilité, encore faudrait-il que son obligation de planifier dans un certain délai découle d'une norme légale ayant pour finalité la protection des intérêts patrimoniaux prétendument lésés de la demanderesse. En effet, si la responsabilité de l'Etat n'est pas engagée lorsque la norme violée ne tend pas à protéger le bien lésé (cf. supra , ch. III/a), on voit mal qu'elle puisse l'être lorsque l'autorité a tardé à rendre une décision fondée sur cette même norme. La question d'un déni de justice générateur d'illicéité ouvrant la voie à une action en responsabilité ne se conçoit dès lors que si la décision omise ou affectée d'un retard devait être prise sur la base d'une norme de droit matériel tendant à

protéger les intérêts du type de ceux qui ont été lésés. L'obligation pour la défenderesse d'adopter le plan d'affectation dans un certain délai étant admise (cf. supra, ch. IV/c/aa in fine), il faut donc examiner si elle résulte d'une norme qui, par sa finalité, est destinée à prévenir les préjudices patrimoniaux que pourraient subir les propriétaires en raison de l'élaboration tardive d'un tel plan. Les bases de la politique publique d'aménagement du territoire figurent dans les normes fédérales et cantonales. Au niveau constitutionnel, l'art. 75 Cst. - dont le contenu matériel est identique à celui de l'art. 22quater aCst. (FF 1997 I 248), première disposition constitutionnelle en la matière - prévoit que la Confédération fixe les principes applicables à l'aménagement du territoire, lequel incombe aux cantons et sert une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire (al. 1) ; la Confédération encourage et coordonne les efforts des cantons et collabore avec eux (al. 2) ; dans l'accomplissement de leurs tâches, Confédération et cantons prennent en considération les impératifs de l'aménagement du territoire (al. 3). Au sens large, l'aménagement du territoire représente donc l'instrument que la Constitution demande aux collectivités publiques d'utiliser pour organiser le territoire en fonction des buts spécifiques qu'elle leur fixe et qui sont au nombre de quatre : l'utilisation judicieuse du sol, l'utilisation mesurée du sol, l'occupation rationnelle du territoire et la séparation des zones constructibles de celles non constructibles (Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., n. 33 p. 19). Sur le plan législatif, fédéral tout d'abord, la LAT reprend dans l'énoncé de ses buts les principes de l'art. 75 Cst., en précisant que Confédération, cantons et communes veillent à une utilisation mesurée du sol, coordonnent les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire et s'emploient à réaliser une occupation du territoire propre à garantir un développement harmonieux de l'ensemble du pays (art. 1 al. 1 LAT) ; elle prescrit à la Confédération, aux cantons et aux communes d'établir des plans d'aménagement, pour celles de leurs tâches dont l'accomplissement a des effets sur l'organisation du territoire, en veillant à les faire concorder (art. 2 al. 1 LAT). La LAT a donc pour but d'assurer une utilisation mesurée du sol et de réaliser une occupation du territoire qui garantit un développement harmonieux de l'ensemble du pays (Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., n. 121). Dans la concrétisation de ces buts, les autorités en charge de l'aménagement du territoire ont une marge d'appréciation relativement grande (art. 2 al. 3 LATC ; FF 1978 I 1017). Afin de les guider dans les décisions à prendre, la LAT énonce aux art. 1 à 3 un certain nombre de principes qui peuvent se grouper en cinq rubriques : la protection du milieu naturel, la création et le maintien du milieu bâti, le développement de l'ensemble du pays ou la politique régionale, le maintien des sources d'approvisionnement et la défense nationale (Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., n. 132). Ces principes servent uniquement à protéger des intérêts publics (ATF 117 Ia 307 consid. 4b non traduit au JdT 1993 I 426 ; 106 Ia 332 consid. 2b JdT 1982 I 243) et s'imposent à toutes les autorités (ATF 112 Ia 67 consid. 4 JdT 1988 I 418). En droit cantonal, la LATC poursuit des objectifs similaires puisqu'elle a pour but d'organiser l'aménagement et l'utilisation judicieuse et mesurée du territoire cantonal (art. 1 al. 1 LATC). Elle tend en outre à assurer la sécurité, la salubrité et l'esthétique des constructions et des agglomérations et prévoit que l'aménagement du territoire tient compte notamment des activités ayant des effets sur l'organisation du territoire et des impératifs posés par le développement régional, les structures urbaines et les besoins de l'économie, par l'évolution urbanistique et architecturale, par la sauvegarde d'un territoire agricole et sylvoicole, ainsi que par la protection des sites et des espaces naturels ou réservés à la détente (art. 1 al. 2 et 3 LATC). Il découle de ce qui précède que les

dispositions sur l'aménagement du territoire tendent exclusivement à assurer une utilisation mesurée du sol et à réaliser une occupation rationnelle du territoire. Elles poursuivent donc essentiellement des buts d'intérêt public. Cela ne signifie pas que d'autres intérêts n'entrent pas en ligne de compte. Dans la pesée générale des intérêts à laquelle elle est tenue de procéder dans chaque cas (art. 3 OAT [ordonnance sur l'aménagement du territoire, du 28 juin 2000 ; RS 700.1]), l'autorité doit au contraire prendre en compte l'ensemble des intérêts pertinents. Outre ceux propres à l'aménagement du territoire, il y a en effet de nombreux autres intérêts publics, parfois contradictoires, qui peuvent s'imposer ; il y a aussi les intérêts privés des particuliers touchés par les différentes mesures de planification (TF 1P.387/2006 du 19 septembre 2007 consid. 3.2; ATF 129 II 63 consid. 3.1 ; 117 Ia 432 consid. 4b JdT 1993 I 432). Mais ces « autres » intérêts ne sont pas directement protégés par la LAT. Ils découlent d'autres normes de l'ordre juridique telles que, par exemple, les législations sur la protection de l'environnement et la police des constructions ou, pour ce qui est des intérêts privés, les dispositions constitutionnelles sur la garantie de la propriété (art. 26 Cst.) et la liberté économique (art. 27 Cst.). Les nombreux plans d'aménagement prescrits par la LAT ou les lois cantonales, parmi lesquels figurent les plans d'affectation (art. 14 LAT et 45 LATC), sont à la fois les actes et les instruments de la planification ; ils servent à guider et à coordonner les opérations d'aménagement du territoire (Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., n. 185). Les prescriptions légales relatives à l'obligation d'adopter ces plans, tout comme à celle de le faire dans un délai déterminé, ne sauraient donc poursuivre d'autres buts que ceux de l'aménagement du territoire exposés ci-dessous. Elles ne tendent manifestement pas à protéger les particuliers de la survenance éventuelle d'un préjudice patrimonial. La collectivité publique est certes tenue de planifier et doit le faire dans les délais légaux. Elle n'occupe toutefois pas à cet égard une position de garant vis-à-vis des propriétaires. Autrement dit, elle n'a aucune obligation légale de planifier en faveur de ces derniers, aux fins de leur éviter un préjudice patrimonial. Si la demanderesse a donc, comme elle le fait valoir, subi un dommage en raison du fait que la défenderesse n'a pas planifié dans les délais des art. 35 al. 1 let. b LAT et/ou 133 al. 2 LATC, elle n'a pas été lésée dans un bien juridiquement protégé par ces dispositions. Quant au délai imparti par le Département des infrastructures dans sa décision du 9 août 2014, il ne s'analyse pas comme un délai légal, mais comme un délai ressortant d'une décision administrative. Il ne peut donc avoir une portée plus large que les délais découlant directement de la loi et qui, on vient de le voir, n'ont pas pour objectif de protéger les propriétaires d'un préjudice patrimonial. dd) Il s'ensuit que les art. 35 al. 1 let. b LAT et 133 al. 2 LATC ne sont pas des normes protectrices dont la demanderesse pourrait se prévaloir dans le cadre de la présente action. Leur éventuelle violation par la défenderesse, même considérée comme constitutive d'un retard injustifié à statuer selon l'art. 29 al. 1 Cst., n'est donc pas un acte illicite pouvant engager sa responsabilité. V. a) La demanderesse s'en prend à la décision du 11 décembre 1990 du Conseil communal de la défenderesse colloquant les parcelles nos AAA et BBB de N.\_\_\_\_\_ en zone agricole et viticole, respectivement en zone des constructions isolées. Cette décision porterait selon elle atteinte, à plusieurs égards, aux principes constitutionnels de l'égalité de traitement (art. 8 al. 1 Cst) et de l'interdiction de l'arbitraire (art. 29 Cst). b) La défenderesse a excipé de la prescription dans sa réponse, soit en temps utile (Poudret/Haldy/Tappy, Procédure civile vaudoise, 3 e éd., n. 3 ad art. 138 CPC-VD et les références cités). Aux termes de l'art. 7 LRECA, la créance en dommages-intérêts se prescrit par un an dès la connaissance du dommage et en tout cas par dix ans dès l'acte dommageable. Cette disposition reprend la

règle de l'art. 60 al. 1 CO, auquel il y a lieu de se référer au surplus vu le renvoi de l'art. 8 LRECA. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral relative à l'art. 60 al. 1 CO, la prescription décennale court dès le jour du fait dommageable, indépendamment du fait que le lésé ait connaissance, à ce moment-là, du dommage et de la personne tenue de le réparer. Cela signifie que l'action peut se prescrire avant même que le lésé ait eu connaissance de son droit. Tel peut être le cas en particulier lorsque le dommage évolue, de sorte que la victime n'en connaît pas l'ampleur totale et que le délai relatif d'un an n'a pas encore commencé à courir. Inversement, si la victime a connaissance de son droit, le délai relatif d'un an court et l'application du délai absolu de dix ans est en principe exclue. Il faut réserver le cas où le dommage est connu moins d'un an avant l'expiration du délai absolu ; la victime doit alors agir dans les dix ans à compter du fait dommageable (Werro, RC, op. cit., n. 1537 et les références citées). Le point de départ de la prescription décennale est donc indépendant de la survenance du dommage et de sa connaissance par le lésé ; est seul déterminant le moment où s'est produit le comportement qui a causé le dommage (ATF 137 III 16 SJ 2011 I 373 rés. in JT 2012 II 257 ; ATF 127 III 257). En l'espèce, la décision d'affectation dont la demanderesse invoque le caractère illicite a été prise par le Conseil communal de la défenderesse lors de sa séance du 11 décembre 1990. Le délai absolu de dix ans ayant commencé à courir à ce moment, il était largement échu le 7 juillet 2006, jour de l'ouverture d'action, sans que la demanderesse n'apporte la preuve, ni d'ailleurs n'allègue, d'un quelconque acte interruptif de prescription (art. 135 CO) intervenu avant cette date. Il s'ensuit que d'éventuelles prétentions fondées sur l'illicéité de la décision du 11 décembre 1990 se heurteraient à la prescription absolue de l'art. 7 LRECA, et ce, indépendamment du moment où la demanderesse a eu connaissance de son prétendu préjudice. c) L'illicéité de cette décision n'est de toute manière pas établie. aa) Une décision viole le principe de l'égalité de traitement, garanti par l'art. 8 al. 1 Cst., lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et lorsque ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante. Les situations comparées ne doivent pas nécessairement être identiques en tous points, mais leur similitude doit être établie en ce qui concerne les éléments de fait pertinents pour la décision à prendre (ATF 136 II 120 consid. 3.3.2 ; 131 V 107 consid. 3.4.2 ; 129 I 113 consid. 5.1). Le principe de l'égalité de traitement est un principe fondamental qui lie aussi bien le législateur que l'autorité chargée de l'appliquer (ATF 95 I 546 consid. 2 JdT 1971 I 66). En matière d'élaboration de plans d'affectation, ce principe n'a toutefois qu'une portée restreinte, parce que l'analyse comparative des parcelles considérées isolément est remplacée par un examen plus large, celui des motifs justifiant des différences de classement dans la cohérence du plan dans son ensemble et dans la concrétisation qu'il donne aux buts, principaux et objectifs, de l'aménagement du territoire (TF 1P.444/2001 du 29 novembre 2001 consid. 3a ; ATF 121 I 245 consid. 6/e/bb JdT 1996 I 454 ; 118 Ia 151 consid. 6c JdT 1994 I 411). Il est dans la nature même de l'aménagement local que la délimitation des zones crée des inégalités et que des terrains de mêmes situation et nature puissent être traités différemment en ce qui concerne tant leur attribution à une zone déterminée que leur possibilité d'utilisation. Du point de vue constitutionnel, il suffit ainsi que la planification soit objectivement soutenable, c'est-à-dire qu'elle ne soit pas arbitraire (TF 1C\_269/2014 du 4 juillet 2014 consid. 6 ; 1C\_352/2014 du 10 octobre 2014 consid.

4.1; ATF 121 I 245 consid. 6e/bb précité). bb) Selon la jurisprudence relative à l'art. 9 Cst., l'arbitraire ne résulte pas du seul fait qu'une autre solution pourrait entrer en considération ou même qu'elle serait préférable. Une décision ne viole l'interdiction de l'arbitraire que si elle est manifestement insoutenable, se trouve en contradiction claire avec la situation de fait, méconnaît gravement une norme ou un principe juridique indiscuté ou heurte de manière choquante le sentiment de la justice ou de l'équité. Pour qu'une décision soit arbitraire, il faut encore qu'elle soit insoutenable non seulement dans sa motivation, mais aussi dans son résultat (TF 1C\_252/2014 du 4 novembre 2014 consid. 2.1; ATF 135 V 2 consid. 1.3 ; 134 I 263 consid. 3.1; 131 I 57 consid. 2; 131 I 217 consid. 2.1). cc) En l'espèce, on relèvera en premier lieu que la décision du Conseil communal de classer la parcelle n° AAA en zone agricole a été déferée au Conseil d'Etat, qui était à la fois autorité (administrative) de recours (art. 33 LAT) et autorité d'approbation du plan d'affectation communal (art. 26 LAT). Statuant le 6 novembre 1992, celui-ci a refusé d'approuver cette affectation. Le même jour, il a refusé ou suspendu l'affectation d'autres parcelles de l'ouest L. \_\_\_\_\_, dont la n° BBB, et approuvé pour le surplus le plan général d'affectation communal. L'approbation cantonale étant constitutive, ce n'est qu'après la décision du Conseil d'Etat que ce plan a pris effet (Moor/Poltier, op. cit., n. 4.1.1.3c p. 528). S'agissant de la parcelle n° AAA, la décision d'affectation du Conseil communal, illégale puisque non approuvée par l'autorité de recours ( ibid ., n. 6.2.3.4 p. 866), n'a donc pu déployer aucun effet juridique entre son adoption et la décision du Conseil d'Etat. Il en va de même de la décision relative à la parcelle n° BBB, dont l'approbation a été suspendue. Pour ces bien-fonds, la décision litigieuse n'a donc jamais produit d'effet. Or, une telle décision, formatrice de droits, ne peut en principe pas causer de dommage engageant la responsabilité de l'Etat ( ibid ., n. 6.2.3.4 p. 868 ; Poltier, op. cit., p. 66). Le dommage que la demanderesse prétend avoir subi ne se fonde d'ailleurs pas sur telle ou telle affectation de l'une ou l'autre de ces parcelles, mais au contraire sur les conséquences de l'absence de toute affectation de celles-ci jusqu'en 2009 (cf. supra , ch. II/a). Il est dès lors très douteux que l'éventuelle illicéité de la décision du Conseil communal puisse être invoquée par la demanderesse à l'appui de ses prétentions. Quoiqu'il en soit, les griefs d'inégalité de traitement et d'arbitraire constitutifs d'illicéité ne sont pas fondés. Tout d'abord, la demanderesse ne démontre pas en quoi la situation des parcelles de [...] était concrètement comparable à celle d'autres parcelles ayant passé en zone constructible ou subi ayant une densification, sans qu'aucun traitement différent ne se justifie au regard des objectifs de la planification. Le fait que toutes ces parcelles aient fait partie de la zone sans affectation spéciale dans le plan précédent ne permet pas de retenir qu'elles présentaient des caractéristiques ou des fonctions semblables, ni encore moins qu'elles auraient dû être affectées dans la même zone en 1990. Dans le règlement communal de 1968, la zone sans affectation spéciale regroupait en effet les parcelles dont l'affectation, en principe agricole et viticole, pouvait être modifiée en fonction du développement ultérieur de la localité. C'est donc ce critère qui était décisif pour l'affectation ultérieure de ces parcelles, et non leur appartenance à ladite zone. Un territoire ne se développant pas de la même manière dans tous ses secteurs, la défenderesse n'était pas tenue de classer dans la même zone toutes les parcelles de la précédente zone sans affectation spéciale. Pour ce qui est en particulier des parcelles du lieu-dit J. \_\_\_\_\_ » - dont l'affectation à la zone industrielle constituerait selon la demanderesse l'exemple le plus frappant de l'inégalité de traitement -, on relèvera en outre qu'elles se trouvaient à la limite nord-ouest du territoire communal, en amont de l'autoroute et à côté d'une zone industrielle, alors que celles de N. \_\_\_\_\_ se situaient au sud-ouest,

directement au bord du lac. De l'avis de l'expert, que la Cour fait sien, le classement des terrains de J. \_\_\_\_\_ » en zone industrielle pouvait se justifier, du point de vue de l'aménagement du territoire, par l'idée de prolonger en direction de l'ouest la zone industrielle existante. Quant au secteur de N. \_\_\_\_\_, il était identifié de longue date comme un site sensible, nécessitant des mesures d'aménagement particulières et répondant à la problématique spécifique des grandes propriétés au bord du lac. Les situations et caractéristiques de ces deux secteurs ne sont ainsi pas comparables au point où un traitement différent apparaisse contraire à l'égalité de traitement. Dans la mesure où un traitement similaire ne s'imposait pas, les autres griefs portant sur l'achat par la défenderesse de la parcelle n° DDD du lieu-dit «J. \_\_\_\_\_ » sont dénués de pertinence. On relèvera néanmoins que cette parcelle a été achetée en août 1993, soit postérieurement au projet communal d'affectation, mis à l'enquête en 1990, et au plan général d'affectation, approuvé en novembre 1992. La position de la demanderesse à cet égard est du reste peu claire, voire contradictoire. En effet, dans sa procédure, elle s'emploie à démontrer que l'achat de cette parcelle aurait été très désavantageux pour la défenderesse et se serait soldé par une perte, alors que dans son mémoire de droit, elle tire argument du bénéfice réalisé dans la revente de cette parcelle pour reprocher à la commune d'avoir privilégié ses intérêts par « un investissement condamné à être plus que rentable ». La demanderesse fait ensuite grief à la commune de ne pas avoir tenu compte du statut différent des parcelles de N. \_\_\_\_\_ par rapport aux autres parcelles de l'ouest L. \_\_\_\_\_ ; en refusant la constructibilité à tout ce secteur, la commune aurait ignoré son propre plan directeur, dans lequel les parcelles nos AAA et BBB figuraient dans la zone urbaine. Ce plan directeur a toutefois été élaboré en 1998, bien après la décision de 1990. S'il est vrai que, sur le principe, la limitation de l'urbanisation a été évoquée dès le début du projet de plan, en 1987, les limites n'ont été clairement définies qu'en 1996. La commune ne pouvait donc en tenir compte en 1990. Sur ce point également, le grief d'inégalité de traitement est infondé. La demanderesse soutient que l'affectation de ses parcelles en zone agricole et en zone de constructions isolées était arbitraire car elle ne se fondait sur aucun fait pertinent, ni ne correspondait aux objectifs de l'aménagement du territoire ; le refus d'approbation du Conseil d'Etat en serait la démonstration. La décision du 6 novembre 1992 du Conseil d'Etat ne qualifie nullement la planification communale d'arbitraire. Après avoir constaté que la parcelle n° AAA (seule visée par le recours) se prêtait bien à l'agriculture et répondait à cet égard aux critères légaux, le Conseil d'Etat a relevé que, formellement, elle n'avait jamais été affectée auparavant à la zone agricole et avait fait l'objet pendant longtemps de mesures de protection particulières. Sous le nouveau régime de la zone agricole, elle serait appelée à devenir agricole dans sa totalité et serait susceptible de recevoir les constructions nécessaires à cette activité. Une telle implantation de bâtiments aurait un effet insolite, serait attentatoire au paysage et en contradiction avec les objectifs de protection. L'intérêt majeur à un classement en zone agricole n'était au demeurant pas suffisamment établi. Selon le Conseil d'Etat, l'affectation adoptée ne paraissait ainsi pas justifiée par un intérêt public prépondérant suffisant et n'était pas adéquate. Au regard de cette motivation, la décision de la commune ne peut être qualifiée d'insoutenable ou de manifestation contraire aux buts ou aux principes de la loi, que la demanderesse se borne à invoquer, sans démontrer en quoi ils auraient été violés de façon arbitraire. Le fait que la commune ait mal apprécié la situation, en particulier les conséquences d'une affectation agricole par rapport aux objectifs de la planification poursuivis, ne suffit en effet pas pour qualifier sa décision d'arbitraire au sens de l'art. 9 Cst.. La demanderesse reproche au Conseil communal de ne

pas avoir tenu suffisamment compte des intérêts en présence. On l'a vu (cf. supra, ch. IV/c/dd), tout en disposant d'une importante liberté d'appréciation, l'autorité doit prendre en compte l'ensemble des intérêts pertinents. N'importe quel abus du pouvoir d'appréciation ne peut toutefois être qualifié d'arbitraire (TF 1C\_352/2014 du 10 octobre 2014 consid. 3.1 et les références citées). En effet, les notions d'abus du pouvoir d'appréciation et d'arbitraire ne se recouvrent pas. Selon la jurisprudence, seul un abus manifeste ou qualifié du pouvoir d'appréciation relève de l'arbitraire (TF 2C\_852/2011 du 10 janvier 2012 consid. 4.4). On ne voit pas que la défenderesse ait commis en l'espèce un tel abus en optant pour une affectation agricole. Comme l'a constaté le Conseil d'Etat, la parcelle n° AAA se prêtait bien à l'agriculture et, dans le plan de zones, se trouvait déjà dans une zone réservée « plus spécialement aux exploitations agricoles ou viticoles ». Bien qu'erronée pour les motifs exposés ci-dessus, la décision communale n'apparaît ainsi pas à ce point incohérente ou dénuée de toute justification raisonnable que l'on doive la qualifier de manifestation abusive. En tout état de cause, on ne saurait considérer qu'en optant pour une affectation agricole, la commune aurait gravement violé le droit ou une obligation fondamentale pour l'exercice de sa tâche. En ce qui concerne la parcelle n° BBB, la décision du Conseil communal de la colloquer en zone des constructions isolées n'a même pas été contestée par la demanderesse. Il est vrai que cette affectation a été suspendue par le Conseil d'Etat en vue d'une étude complémentaire, mais cela ne signifie pas qu'elle était illicite, ni même irrégulière sous l'angle des règles de l'aménagement du territoire. Il n'est donc pas établi que la décision du Conseil communal relative à l'affectation des parcelles de N. \_\_\_\_\_ serait arbitraire selon l'art. 9 Cst., et encore moins illicite au sens restrictif où l'entend la jurisprudence. En effet, en matière de responsabilité de l'Etat, il n'y a en principe pas d'identité entre les concepts d'illégalité et d'illicéité, le premier étant plus large que le second (Moor/Poltier, op. cit., n. 6.2.3.2a, p. 858). Selon le Tribunal fédéral, même une décision taxée d'arbitraire par l'instance de recours ne saurait être qualifiée ipso facto d'illicite dans le cadre d'une action en responsabilité (TF arrêt du 18 janvier 1980 non publié au Recueil officiel consid. 3c, RDAF 1981 pp. 124 ss rés. in SJ 1981 p. 225 ; cf. aussi : Moor/ Poltier, op. cit., n. 6.2.3.4a p. 867, qui approuvent cette jurisprudence et observent que la solution contraire aurait notamment pour effet que le juge du contentieux lierait celui de la responsabilité). VI. La demanderesse voit enfin une inégalité de traitement dans le fait que ses parcelles n'ont fait l'objet d'une décision de planification qu'en 2009, bien après d'autres parcelles du territoire communal, affectées dans le plan général d'affectation de 1992. En 1990, c'est toutefois la planification de tout le territoire communal qui a été adoptée par le Conseil communal, puis soumise pour approbation au Conseil d'Etat. Celui-ci ayant refusé ou suspendu en 1992 l'affectation de certaines parcelles, dont celles de N. \_\_\_\_\_, il ne peut être reproché à la commune de n'avoir planifié ces dernières qu'ultérieurement. Infondé, le grief soulevé doit donc être écarté. VII. En définitive, la demanderesse n'apporte pas la preuve d'un acte illicite pouvant engager la responsabilité de la défenderesse, au sens de l'art. 4 LRECA. On ne voit pas que son action devant la Cour civile puisse avoir d'autres fondements juridiques, ce qu'elle ne prétend au demeurant pas. Il est vrai que, dans la mesure où la demanderesse fait valoir que le retard de planification reproché à la commune l'a privée pendant longtemps de la possibilité de construire et de mettre en valeur ses terrains, on pourrait se demander si elle ne se plaint pas en réalité d'une restriction de son droit de propriété équivalant à une expropriation matérielle (art. 26 al. 2 Cst.), ce qui relèverait de la responsabilité de l'Etat pour ses actes licites (TF 1C\_121/2012 du 12 juillet 2012 consid. 5 ; Tanquerel, La responsabilité de l'Etat pour acte licite, in La

responsabilité de l'Etat, 2012, p. 45 ss, spéc. p. 87). La demanderesse n'invoque toutefois pas ce type de fondement devant la cour de céans. A juste titre d'ailleurs, puisque la Cour civile ne serait de toute manière pas compétente pour connaître d'une action en indemnisation pour expropriation matérielle (art. 116 LE [loi vaudoise sur l'expropriation, du 25 novembre 1974 ; RSV 710.01]). Il s'ensuit que la défenderesse ne répond pas envers la demanderesse du dommage que celle-ci prétend avoir subi. Les conclusions prises au pied de la demande du 7 juillet 2006 doivent en conséquence être rejetées . VIII. Obtenant gain de cause, la défenderesse a droit à de pleins dépens (art. 92 al. 1 CPC-VD), à la charge de la demanderesse, qu'il convient d'arrêter à 90'439 francs 20, savoir : a) 50'000 fr. à titre de participation aux honoraires de son conseil; b) 2'500 fr. pour les débours de celui-ci; c) 37'939 fr. 20 en remboursement de son coupon de justice.

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