

VD_OMNI AC.2023.0111 vom 26. März 2024

VD Tribunal cantonal, 2024-03-26, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2023.0111

FR: VD_OMNI AC.2023.0111 du 26 mars 2024

IT: VD_OMNI AC.2023.0111 del 26 marzo 2024

Regeste

A. _____, B. _____, C. _____/Direction générale du territoire et du logement, Municipalité de Vully-les-Lacs | Recours contre une décision de la DGTL rejetant une demande d'indemnisation. Projet de construction refusé par la municipalité suite à l'adoption d'une zone réservée cantonale. Suite à cela, le propriétaire et les promettants-acquéreurs ont déposé une demande d'indemnisation en lien avec les frais d'élaboration des plans de la construction projetée. Les conditions pour l'indemnisation d'un préjudice en raison d'un acte licite fondée sur l'art. 9 Cst. (droit à la protection de la bonne foi) ne sont pas réalisées. Rejet du recours.

Erwägungen

E. 1

La décision attaquée, datée du 9 mars 2023, est parvenue en mains du conseil des recourants le lendemain. Compte tenu des fêtes de Pâques (art. 96 al. 1 let. a de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative; ci-après: LPA-VD; BLV 173.36), le délai de recours de trente jours (art. 95 LPA-VD) a vu son échéance reportée au dimanche 23 avril 2023, le délai étant en outre reporté de plein droit au premier jour utile suivant, soit le 24 avril 2023 (art. 19 al. 2 LPA-VD). Déposé le 19 avril 2023, le pourvoi a ainsi été formé en temps utile. Par ailleurs, les trois recourants, dont la demande en indemnité a été écartée, ont un intérêt digne de protection à la modification de la décision attaquée. Il convient ainsi d'entrer en matière sur le fond. La présente cause soulève d'autres questions de procédure, notamment quant à la compétence de l'autorité intimée pour statuer. On y reviendra plus loin (consid. 3), après avoir présenté le régime général applicable aux frais de projet devenus inutiles par suite de l'adoption d'une mesure d'aménagement du territoire (consid. 2).

E. 2

a) On le souligne d'emblée, la jurisprudence est très restrictive s'agissant de l'indemnisation des frais de projet devenus inutiles à la suite de mesures d'aménagement. On peut citer à cet égard l'ATF 112 Ib 105 (consid. 6a, commune de Commugny [ci-après: ATF Commugny]): "Selon la jurisprudence, un constructeur ne peut réclamer le remboursement de frais d'un projet de construction devenu inutile si ce projet n'était pas conforme à la réglementation en vigueur. Ce principe vaut aussi lorsque la demande de permis de construire était conforme au droit en vigueur au moment où elle a été présentée mais qu'entre ce moment et celui de la décision, les dispositions légales se sont modifiées au détriment du constructeur; le propriétaire ne peut exiger que le droit de construction régissant à un moment donné son immeuble demeure inchangé. Cependant, lorsque c'est le dépôt d'une demande de permis qui a provoqué la modification du plan ou du règlement, l'autorité voulant ainsi empêcher l'exécution du projet, le remboursement des frais engagés

en vain ne saurait être refusé, si l'intention de l'autorité ne pouvait pas être prévue par le propriétaire. Le dédommagement doit également être prévu dans les cas où, avant de présenter son projet, le constructeur a reçu des assurances quant au maintien de la réglementation. Dans ces circonstances exceptionnelles, l'indemnisation est due même s'il n'y a pas d'expropriation, formelle ou matérielle. Elle est alors fondée sur le principe de la confiance." A la lecture de la jurisprudence (l'arrêt précité est confirmé dans d'autres espèces: p.ex. ATF 119 Ib 229; 108 Ib 352; 102 Ia 243; 117 Ib 497) et de la doctrine (voir notamment Tschannen/Müller/Kern, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5 e éd., Berne 2022 n° 1857), il faut distinguer l'hypothèse dans laquelle les frais de plan devenus inutiles sont liés à une expropriation formelle ou matérielle de celle où seuls sont en cause de tels frais de projet; dans les deux premiers cas, on se trouve en présence d'une responsabilité pour acte licite régie par la loi. aa) Ainsi, en cas d'expropriation formelle, le siège de la matière se trouve, en droit fédéral à tout le moins, dans la loi fédérale, du 20 juin 1930, sur l'expropriation (LEx; RS 711). A cet égard, l'art. 19 let. c LEx prévoit, à côté de l'indemnisation de la pleine valeur vénale du droit exproprié, la réparation de " tous autres préjudices subis par l'exproprié, en tant qu'ils peuvent être prévus, dans le cours normal des choses, comme une conséquence de l'expropriation "; les frais de plans sont compris dans ces "autres préjudices" (on parle en allemand de Inkonvenienzen ; voir à ce propos Hess/Weibel, Enteignungsrecht I, Berne 1986, p. 306 ss et la casuistique présentée sous n° 200/10; voir également Raphaël Eggs, Les autres préjudices de l'expropriation, thèse Fribourg 2013, n° 817). bb) L'art. 5 al. 2 de la loi fédérale du 22 juin 1977 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), disposition qui met en œuvre l'art. 26 al. 2 Cst. (disposition qui fonde la garantie constitutionnelle de la propriété), prévoit ce qui suit: "Une juste indemnité est accordée lorsque des mesures d'aménagement apportent au droit de propriété des restrictions équivalent à une expropriation." Cette disposition constitue la base légale en matière d'expropriation matérielle, fondant ce régime de responsabilité pour acte licite. La jurisprudence et la doctrine s'accordent en outre pour considérer que l'art. 5 al. 2 LAT précité comporte une définition exhaustive, de droit fédéral, de ce qu'il faut comprendre par expropriation matérielle. Il en découle qu'il n'y a plus de place pour une réglementation cantonale divergente en matière d'indemnisation. Ainsi, le législateur cantonal ne peut donner de l'expropriation matérielle une définition plus généreuse (ni plus restrictive) que ne le fait le droit fédéral, plus précisément telle que concrétisée par la jurisprudence du Tribunal fédéral (Enrico Riva in : Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen [éds], Commentaire pratique LAT: planifier l'affectation, Genève 2016, n° 133 ad art. 5 et la jurisprudence citée; Thierry Tanquerel, Manuel de droit administratif, 2 e éd. Genève 2018, n° 1746). Lorsque les conditions posées, notamment par la jurisprudence, sont remplies, la collectivité publique qui a pris la mesure d'aménagement en cause est tenue de réparer le préjudice subi par le propriétaire concerné, en lui versant une indemnité pleine et entière. Ce préjudice correspond en premier lieu à la moins-value subie par le bien-fonds frappé par la mesure; cependant lorsque le propriétaire lésé a engagé des frais de projets qui deviennent inutiles en raison de cette mesure, l'indemnité doit, à certaines conditions restrictives, permettre de réparer également le préjudice découlant de ces dépenses consenties en vain. Autrement dit, lorsque la question de l'indemnisation se pose, la doctrine et la jurisprudence lui apportent une solution commune pour l'expropriation formelle et pour l'expropriation matérielle; c'est le cas en particulier s'agissant des "autres préjudices" (visés par l'art. 19 let. c LEx, soit notamment les frais de projet; sur ces différents points, voir Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 7 e éd., Berne 2022

p. 703, 707 s., 711 s. et 734). Là aussi, le droit cantonal (par ex. l'art. 48 de la loi vaudoise sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 [LATC; BLV 700.11]) ne peut s'écarter de ce qui résulte du droit fédéral. cc) Enfin, selon la jurisprudence citée plus haut (outre l'ATF Commugny, voir ATF 119 Ib 229; 108 Ib 352; 102 Ia 243; 117 Ib 497 et 125 II 431), le principe de la confiance (art. 9 Cst.) exige encore, en l'absence d'expropriation formelle ou matérielle, le versement d'une indemnité pour les frais de projet devenus inutiles suite à des mesures d'aménagement; cela suppose toutefois remplies des conditions strictes. Il demeure qu'il s'agit, là aussi, d'une responsabilité de l'Etat pour acte licite, susceptible d'être engagée – c'est là sa caractéristique spécifique – même en l'absence de base légale; le fondement de cette responsabilité étant alors le principe de la confiance (Tschannen/Müller/Kern, op. cit., n os 1757 et 1674, ainsi que les références; Tanquerel, op. cit., n° 1718; on ne saurait rattacher une telle indemnité à l'art. 5 al. 2 LATC: peu clair à ce sujet: Commentaire pratique LAT – Riva, op. cit. n os 225 s. et 235 ad art. 5). On notera que, dans le cas d'espèce, il n'est pas question d'expropriation formelle, ni matérielle; on se trouve donc dans la dernière hypothèse évoquée ci-dessus. Le fondement d'une indemnisation éventuelle doit donc être recherché dans l'art. 9 Cst., une base légale n'étant pas nécessaire. b) Toutefois, l'adoption d'une norme cantonale ne paraît à cet égard pas exclue. Ainsi, dans le canton de Vaud, l'art. 48 LATC prévoit ce qui suit: "L'autorité qui refuse un permis de construire en application de l'article 47 répond du dommage causé au requérant qui a engagé de bonne foi des frais pour établir un projet conforme à la réglementation existante. L'action, introduite au lieu de situation de l'immeuble, est soumise à la procédure en matière d'expropriation matérielle; elle se prescrit par un an dès l'entrée en vigueur du nouveau plan". Au demeurant, la jurisprudence, d'ailleurs citée par l'autorité intimée, précise que cette disposition (et celles qui l'ont précédée), dont l'application n'exige pas un cas d'expropriation matérielle, doit être interprétée restrictivement; il s'agit en effet de ne pas aller au-delà de ce que prévoit la jurisprudence du Tribunal fédéral évoquée plus haut. Au surplus, pour les configurations touchant des frais de plans consentis en vain, mais non couvertes par l'art. 48 LATC précité, l'art. 9 Cst. devrait permettre tout de même une indemnisation pour autant que les conditions strictes de la jurisprudence soient remplies. On relève, sur ce dernier point, que les parties sont divisées sur la question de savoir si l'art. 48 LATC précité trouve ou non à s'appliquer en l'espèce (voir à ce propos ci-après consid. 3c et d); cependant, dans la négative, cela n'exclurait pas encore la prétention des recourants.

E. 3

Il convient maintenant de reprendre les questions de procédure laissées en suspens jusqu'ici, notamment celle de la compétence de l'autorité intimée. a) La LATC a fait l'objet d'une révision, dans le cadre d'une nouvelle du 23 juin 2020; les art. 71 ss LATC, dans leur teneur actuelle, entrés en vigueur le 1^{er} octobre 2020 se lisent comme suit: "Art. 71 Principe 1 Les restrictions au droit de propriété résultant d'une mesure d'aménagement du territoire donnent droit à une juste indemnité, si elles constituent un inconvénient majeur. 2 Est considéré comme inconvénient majeur toute restriction au droit de propriété résultant d'une mesure d'aménagement du territoire et équivalant à une expropriation matérielle. Art. 72 Demande en indemnisation 1 Celui qui estime qu'une restriction de son droit de propriété au sens de l'article 71 équivaut à une expropriation matérielle adresse une demande en indemnisation au département, qui rend une décision. 2 Celle-ci est notifiée à l'administration cantonale des impôts (ACI). Art. 73 Ayant droit 1 L'indemnité est versée par l'Etat au propriétaire du bien-fonds au moment où la décision arrêtant son montant entre

en force. 2 L'indemnité porte intérêt au taux de 3% dès la date à laquelle la restriction du droit de propriété a pris effet. Art. 73a Recours 1 La décision fixant le montant de l'indemnité ou rejetant la demande peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal cantonal. Art. 73b Péremption 1 Le droit de demander le paiement d'une indemnité se périmé par un an à partir de l'entrée en vigueur de la mesure entraînant la restriction au droit de propriété." b) On a évoqué plus haut la teneur de l'art. 48 LATC; cette disposition prévoit une procédure d'action et l'application des règles de procédure en matière d'expropriation matérielle. Il en découlait une contradiction entre ce texte, prévoyant une procédure d'action, et celui de l'art. 72 al. 1 nLATC, lequel dispose que le département statue par voie de décision. En fin de compte, la contradiction entre ces deux textes a été tranchée en ce sens que l'indemnisation des frais de projet réalisés en vain, telle que prévue par l'art. 48 LATC, doit intervenir également dans le cadre d'une procédure de décision, incombant au département (voir à ce sujet CDAP, décision du juge instructeur du 7 juin 2022, AC.2022.0053 consid. 3; cette décision prend acte de la position prise par le département en procédure, suivant laquelle la compétence de statuer sur une telle prétention lui appartient, ce dans le cadre d'une procédure de décision). Dans le cas d'espèce, le département a suivi la même procédure et il a statué par voie de décision. c) Sur le fond, il ressort des déterminations de la commune concernée que, à ses yeux, l'art. 48 LATC ne serait pas applicable. Il convient ainsi de se demander si l'art. 48 LATC saisit la situation en cause. Cette disposition renvoie à l'art. 47 LATC, lequel permet de " refuser un permis de construire lorsqu'un projet de construction, bien que conforme, compromet une modification de plan envisagée, non encore soumise à l'enquête publique ". Autrement dit, l'hypothèse visée par ces deux dispositions est celle d'un plan en vigueur, dont la municipalité envisage la modification; pour éviter que le projet de construction qui lui est soumis ne préterite le processus de révision, l'art. 47 lui permet de refuser le permis de construire, mais lui impose alors d'engager un processus de révision de ce plan (art. 47 al. 2 et 3 LATC). Comme le souligne la municipalité, l'art. 47 al. 1 LATC lui confère une liberté d'appréciation pour refuser ou au contraire accorder le permis de construire sollicité. Or, ainsi que le souligne la municipalité, l'entrée en vigueur de la zone réservée cantonale portant sur les deux parcelles ici en cause (dont on a vu qu'elle interdit la construction sur ces biens-fonds), elle était tenue de refuser le permis en lien avec la mesure cantonale d'aménagement; la situation ne relevait donc pas de l'art. 47, mais plutôt – pour cette autorité – de l'art. 49 LATC. A vrai dire, l'art. 49 LATC saisit une configuration précise lui aussi, soit celle dans laquelle un plan d'affectation a été mis à l'enquête et n'est pas encore entré en vigueur et où ce plan fait obstacle au projet du constructeur; dès l'entrée en vigueur du nouveau plan – et cela vaut également pour une zone réservée, cantonale ou communale (fondée sur les art. 27 LAT et 46 LATC) – le refus du permis se fonde sur l'art. 104 al. 1 LATC. On se trouve en l'espèce dans cette dernière situation, de sorte que ni l'art. 47, ni l'art. 49 LATC ne sont applicables en l'espèce. d) Dès lors que l'art. 48 LATC, précisé par le renvoi à l'art. 47, n'est pas applicable au cas d'espèce, on peut se demander si la solution retenue par la pratique, dans le contexte de ces deux dispositions, d'un pouvoir de décision du Département pour arrêter une telle indemnité doit être retenue ici également ou non. Il demeure que les hypothèses d'indemnisation des frais de plan devenus inutiles, envisageables potentiellement dans le cadre de l'art. 49 ou, comme en l'espèce, dans l'hypothèse de l'adoption d'une zone réservée, ce en application du principe de la confiance, présentent une très grande parenté, même si elles s'en distinguent comme on l'a vu, avec les configurations traitées par la jurisprudence sur la base de l'art. 48 LATC; la

cohérence commande ainsi de les traiter, les unes comme les autres, par voie de décision (CDAP, décision du juge instructeur du 7 juin 2022, AC.2022.0053 consid. 3, pour le régime appliqué à l'art. 48 LATC). e) Les recourants ont formulé leurs conclusions en ce sens que l'Etat est reconnu leur débiteur du montant des frais de projet consentis en vain. L'autorité intimée, pour sa part, en se fondant sur l'art. 48 LATC, estime bien plutôt que cette créance serait due, non par l'Etat, mais par la commune. Or, les recourants, dans leur réplique, s'en sont remis à justice sur cette question; on peut dès lors se demander, à supposer que l'argumentation de la DGTL soit suivie, si le présent arrêt peut comporter une condamnation de la commune (sur la question de savoir quelle est la collectivité publique débitrice d'une éventuelle indemnité, consid. 4 ci-après).

E. 4

a) On a vu plus haut que le droit fédéral fixe les conditions permettant l'octroi d'une indemnité pour expropriation matérielle (y compris pour les frais de projet devenus inutiles, pour autant qu'il y ait expropriation matérielle). L'art. 5 al. 2 LAT ne précise cependant pas qui est le débiteur de cette indemnité. Selon la doctrine à laquelle l'on peut se rallier, l'indemnité est due par la collectivité qui a ordonné la mesure d'aménagement en cause (Commentaire pratique LAT – Riva, op. cit. n° 244 ad art. 5); il s'agit dans la règle de la commune, mais si la mesure émane de la Confédération ou d'un canton, ce sont eux qui sont débiteurs de l'indemnité. Toutefois, selon l'auteur précité, les cantons peuvent adopter d'autres solutions. S'agissant du canton de Vaud, on a vu que l'art. 73 al. 1 LATC prévoit que l'indemnité est due par l'Etat, ce qui déroge au système. Par contre, dans l'hypothèse de l'art. 48 LATC (dont le champ d'application est plus large que celui de l'art.

E. 5

Sur le fond, il convient de rappeler que l'indemnisation des frais de projet devenus inutiles relève dans le contexte de la présente espèce de la responsabilité pour acte licite de l'Etat (au même titre d'ailleurs que l'expropriation formelle ou l'expropriation matérielle; voir à ce sujet notamment Thierry Tanquerel, Manuel de droit administratif, 2 e éd. Genève 2018, p. 592 ss). Comme dans tout régime de responsabilité, le lésé doit établir l'existence d'un dommage, ainsi qu'un lien de causalité entre l'acte licite (couvert par la clause de responsabilité) et le préjudice. S'agissant de ces deux éléments, il y a lieu de s'inspirer de l'art. 19 let. c LEx, qui prévoit la réparation des " autres préjudices " (on parle en allemand de *Inkonvenienzen*), soit notamment les frais de projet (voir à ce propos Peter Hänni, op. cit., p. 703, 707 s., 711 s. et 734; sur les *Inkonvenienzen*, voir plus spécialement Hess/Weibel, op. cit., p. 306 ss et la casuistique présentée sous n° 200/10; voir également Raphaël Eggs, op. cit., n° 817); tel est le cas pour autant cependant qu'un tel dommage survienne " selon le cours ordinaire des choses " (cette clause fait référence à la question du lien de causalité). Pour le surplus, la jurisprudence (voir par exemple l'ATF Commugny cité plus haut) rappelle les conditions restrictives permettant une indemnisation des frais de projet consentis en vain. L'une de ces conditions a trait à la bonne foi du lésé lorsqu'il a engagé les frais de projet en cause: l'indemnité ne saurait être versée si l'intéressé, lorsqu'il a procédé à ces dépenses, avait prévu ou aurait pu prévoir la mesure étatique d'aménagement. Cet aspect peut d'ailleurs être mis en rapport avec l'exigence du lien de causalité: en effet, on peut considérer que le propriétaire qui engage des frais de plan, bien qu'il prévoit la mesure étatique, le fait à ses risques et périls et "cause" lui-même le préjudice qu'il subit (pour un exemple, certes un peu différent: ATF 114 I b 321, consid. 7).

a) Dans le cas présent, l'autorité intimée se limite à contester l'existence d'un dommage. En

substance, elle estime que les plans élaborés par les recourants pour la mise à l'enquête de leur projet seraient "recyclables" ultérieurement, ce d'autant qu'il est des plus vraisemblable que ces biens-fonds demeurent en fin de compte en zone à bâtir (la municipalité évoque à ce propos les travaux en cours portant sur cette révision, lesquels vont dans ce sens). Pour leur part, les recourants contestent cette affirmation. Ils évoquent d'abord l'art. 118 LATC, qui prévoit la péremption d'un permis de construire dans un délai de deux ans (certes prolongeable); cette disposition repose sur l'idée que les projets de construction peuvent assez rapidement devenir obsolètes, en raison des modifications de circonstances, de fait ou de droit, susceptibles de survenir. Il est vrai que le constructeur concerné, qui perd le bénéfice d'un permis en application de cette disposition, peut fort bien remettre à l'enquête le même projet. Quoi qu'il en soit, les recourants font aussi valoir un autre argument: ils relèvent que le futur plan d'affectation, ainsi que les dispositions réglementaires applicables sur le territoire de la nouvelle commune vont vraisemblablement harmoniser les règles de construction et abandonner les régimes antérieurs disparates prévalant dans les anciennes communes désormais fusionnées; en conséquence, même si les biens-fonds sont maintenus en zone à bâtir, la conformité du projet à cette nouvelle réglementation n'est pas garantie, voire paraît improbable. De surcroît, on ignore quand la nouvelle réglementation entrera en vigueur, ce qui rend plus incertain encore la possibilité de "recycler" les plans, ainsi que les études élaborées en vue de ce projet. Il n'y a toutefois pas lieu de trancher définitivement la question de l'existence d'un préjudice au vu des développements qui suivent. b) S'agissant du lien de causalité, on rappelle que les recourants ont mis à l'enquête un projet sur deux parcelles sises en zone à bâtir. Certes, la commune a engagé un processus de révision général de son plan des zones (nécessaire à la suite de la fusion qui a donné naissance à la commune de Vully-les-Lacs); elle a adopté à cet effet des zones réservées communales, toutefois sans y inclure les deux parcelles ici en cause. C'est le département, lors de la mise à l'enquête du projet des recourants (fin 2020, début 2021), qui a formé opposition à ce projet et initié la mise en zone réservée de ces deux bien-fonds, totalisant une surface de 982 m²; cette mesure cantonale visait à laisser les mains libres à la commune dans le processus de révision de son plan, actuellement en cours. Ainsi, le projet mis à l'enquête par les recourants a déclenché l'action du département cantonal; or, a priori, l'adoption de la zone réservée cantonale était propre (voir toutefois ci-dessus consid. 5a), selon le cours ordinaire des choses, à rendre les plans élaborés jusque-là inutiles. c) On se souvient par ailleurs que la jurisprudence (ATF Commugny précité, notamment), au titre de l'exigence de bonne foi du lésé, pose des exigences rigoureuses. Cette solution apparaît cohérente dans un régime de responsabilité pour acte licite de l'Etat fondé sur l'art. 9 Cst. Sous l'angle de la bonne foi, on rappelle que l'administré n'a pas droit au maintien des règles de droit existantes et qu'il doit ainsi, en principe, supporter le dommage qu'il subit en cas de modification du droit positif (un tel droit ne peut en outre pas se fonder sur la garantie de la propriété ou, plus spécialement, sur la garantie des situations acquises: ATF 149 I 291, consid. 5.4-5.6 et les nombreuses références citées). Toutefois, il a droit à une indemnisation pour autant que l'autorité adopte de manière imprévisible une nouvelle mesure d'aménagement qui rend impossible la réalisation d'un projet, de sorte que les frais engagés dans celui-ci apparaissent comme perdus. Tel est le cas si l'autorité engage la révision de son plan d'affectation dans le but d'empêcher le projet qui lui est soumis, en vue d'une enquête publique; il en va de même si l'intéressé a reçu des assurances quant au maintien de la réglementation. aa) Dans le cas d'espèce, on a vu que le projet mis à l'enquête par les recourants a déclenché l'action du département cantonal. Autrement dit, avant cette

opération, les recourants pouvaient a priori penser que leur projet ne rencontrerait pas d'obstacle et que, conforme à la réglementation en vigueur, il pourrait être autorisé. On ne saurait cependant admettre que la condition de bonne foi exigée par la jurisprudence est ici remplie au vu de ce qui suit. bb) La municipalité, dans ses écritures, conteste la bonne foi des recourants en faisant valoir qu'elle a adressé à plusieurs reprises des avertissements à la population de la commune, attirant leur attention sur le processus de révision du plan communal d'affectation; elle y déclarait - et elle le confirme en procédure - que cet avertissement était de nature à empêcher des prétentions de propriétaires fondées sur l'art. 48 LATC, car elle pourrait, dans le courant de la révision, refuser un permis de construire en application de l'art. 47 LATC. A ce stade, on peut se demander si la commune, par les avertissements qu'elle a fait publier, peut s'affranchir d'une responsabilité fondée sur l'art. 48 LATC (au motif que l'avertissement donné excluait la bonne foi de constructeur potentiel). Cette question peut demeurer ouverte, dans la mesure où le cas d'espèce ne concerne de toute façon pas l'art. 48 LATC, en lien avec l'art. 47, mais bien l'art. 49 LATC (voir supra, consid. 3c et d ci-dessus). cc) Il demeure que les avertissements donnés par la municipalité, dès 2016, en lien avec le processus en cours de révision du plan d'affectation, portaient également sur la possibilité, pour le département, d'adopter une zone réservée cantonale. Aux yeux de la municipalité, il en découlait que la mesure était prévisible, ce qui est de nature à démontrer que les conditions posées par la jurisprudence au titre de la bonne foi ne sont pas remplies en l'espèce. Force est à cet égard de relever que la position des constructeurs est inconfortable lorsqu'une procédure de révision des plans d'affectation est en cours, spécialement en présence d'une révision générale du plan des zones. Dans une telle configuration en effet, l'auteur d'un projet ne peut compter sur le maintien de la réglementation existante, de sorte qu'il agit à ses risques et périls; une éventuelle modification du plan n'apparaîtra pas, dans la règle, comme une mesure visant à faire obstacle au projet individuel de l'intéressé, mais reposera plutôt sur des objectifs généraux, ce qui exclut une responsabilité de la collectivité sur la base du principe de la bonne foi. Certes, dans le cas d'espèce, la commune a adopté une zone réservée communale, dans le but de garantir sa marge de manœuvre lors des travaux de révision; or cette zone ne s'étendait pas aux parcelles ici en cause. Cela étant, les recourants sont apparemment partis de l'idée qu'un projet de construction sur ces biens-fonds ne serait pas de nature à précéder le processus de révision en cours; le département a été d'un autre avis, ce qui l'a amené à adopter une zone réservée cantonale sur ces deux parcelles, d'une surface de moins de 1'000 m². Autrement dit, cette mesure pouvait leur apparaître comme une surprise; elle n'en était pas pour autant imprévisible. Dans un processus de révision du plan des zones initié par la commune, les incertitudes sont nombreuses et les décisions à prendre dans ce contexte reposent sur de multiples éléments d'appréciation. Dès lors, même en cas d'adoption d'une zone réservée communale ne s'étendant pas sur toute la zone à bâtir de la commune, les propriétaires de biens-fonds épargnés par cette mesure provisoire (et les constructeurs intéressés à réaliser des projets sur ces parcelles) ne peuvent pas compter avec le maintien de l'affectation et de la réglementation existante, mais doivent prendre en considération la possibilité d'une modification faisant obstacle à leur projet (ou en particulier celle de l'adoption d'une zone réservée cantonale, comme en l'espèce). A cet égard, on observera que l'autorité communale, lorsqu'elle s'engage dans un processus de révision de son plan de zones, doit faire face à diverses situations, dans lesquelles elle doit prendre des décisions délicates et fondées sur un large pouvoir d'appréciation, qu'il s'agisse d'appliquer l'art. 47 LATC ou d'adopter une zone réservée; elle se trouve alors exposée à

des erreurs d'appréciation, par exemple en présence de petits secteurs isolés du territoire (CDAP AC.2017.0233 du 26 juin 2018: dans ce cas, erreur d'appréciation dans l'application de l'art. 77 aLATC, soit la disposition correspondant à l'actuel art. 47 LATC; absence d'erreur au contraire, à propos de la même règle: CDAP AC.2017.0281 du 11 février 2019 et AC 2016.0301 du 21 avril 2017). Dans cette mesure, il est dans l'ordre des choses que le département ait la faculté d'intervenir afin de prévenir ou de guérir des options municipales inadéquates. Le propriétaire d'un bien-fonds sis sur le territoire d'une commune qui procède à une révision générale de son plan de zones doit ainsi s'attendre à de telles interventions du département, de sorte que celles-ci ne peuvent, sous réserve de circonstances exceptionnelles non réalisées en l'espèce, être considérées comme imprévisibles. Il en découle qu'une responsabilité (en réparation des frais de plans devenus inutiles à la suite d'une mesure d'aménagement du territoire) des collectivités publiques pour acte licite, fondée sur le principe de la confiance, doit ici être écartée.

E. 6

Les considérants qui précèdent conduisent ainsi au rejet du recours. Vu l'issue du pourvoi, l'émolument d'arrêt doit être mis à la charge des recourants qui succombent. Ils doivent en outre une indemnité à titre de dépens à la Commune de Vully-les-Lacs, qui a procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel (art. 49 et 55 LPA-VD).

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