Responsabilité de l'État en cas de retard dans la planification

Un propriétaire ne peut invoquer l'art. 35 al. 1 lit. b LAT pour fonder une action en responsabilité contre l'État. Il peut éventuellement soulever la violation de l'art. 29 Cst. pour justifier l'existence d'un acte illicite et obtenir ainsi la réparation du dommage éprouvé suite au retard pris par une commune dans l'adoption d'un plan d'affectation spécial.

Ein Grundeigentümer kann sich nicht auf Art. 35 Abs. 1 lit. b RPG berufen, um eine Staatshaftungsklage zu begründen. Möglicherweise kann er die Widerrechtlichkeit staatlichen Handelns aus einer Verletzung von Art. 29 BV herleiten und auf diesem Weg den Ersatz des Schadens einfordern, der ihm durch den verspäteten Erlass eines Sondernutzungsplans durch eine Gemeinde entstanden ist.

ATF 144 I 318, arrêt du Tribunal fédéral 2C_34/2017 du 24 août 2018

Christine Magnin, avocate, spécialiste FSA en droit de la construction et de l'immobilier, Fribourg

Alexis Overney, avocat, spécialiste FSA en responsabilité civile et droit des assurances, Fribourg

Les faits

(125) En 1985 et 2002, une société a acquis deux parcelles d'une surface totale de 63 845 m² sur la Commune de Rolle, dans l'optique de les consacrer à l'accueil de sociétés créatrices d'emplois à forte valeur ajoutée.

Pour succéder au plan de zones en vigueur depuis 1968, la Commune a élaboré, à partir de 1983, plusieurs projets de plan d'affectation: un premier en 1983, un deuxième en 1988, un troisième en 1990. C'est finalement ce dernier qui a été adopté, classant une des deux parcelles en zone agricole et l'autre en zone de constructions isolées. La société a formé opposition, qui a été admise par le Conseil d'État.

Dès 1992, la Commune a entrepris plusieurs démarches pour planifier la partie de son territoire dont l'affectation n'avait pas été approuvée: un premier plan en 1995 refusé par le service cantonal en examen préalable, un deuxième en 1997 critiqué par la société car difficilement envisageable au vu des restrictions au droit à bâtir, un troisième en 1999 modifié en raison de changement de sensibilités politiques des nouveaux conseillers municipaux. Enfin, les deux procédures d'appel d'offres lancées par la Commune en 2001 pour planifier ce secteur ont finalement été repoussées à plus tard compte tenu des changements futurs au sein de la municipalité.

En 2002, la société a formellement enjoint la Commune d'élaborer un plan d'affectation limité à ses deux parcelles. Vu l'absence de décision, elle a déposé un recours pour déni de justice, soulevant que la procédure était pendante depuis plus de dix ans. Le recours a été admis, avec l'obligation pour la Commune de procéder à une planification de ces parcelles d'ici octobre 2005.

En 2006, la Commune a mis à l'enquête un nouveau plan partiel d'affectation, qui a été refusé dans un premier temps.

Ce n'est qu'en mars 2008 que la Commune a adopté ce plan, qui destinait la première parcelle de la société à l'habitation et la seconde à l'accueil d'activités tertiaires.

En 2006, la Commune a été actionnée en responsabilité pour un montant de plus de 14,6 millions. En 2016, le Tribunal cantonal vaudois, limitant son examen préalable à la seule question de l'illicéité, a dénié toute responsabilité à la Commune. La société a interjeté recours au Tribunal fédéral, qui l'a admis en séance publique.

L'arrêt

À titre liminaire, le Tribunal fédéral relève, contrairement à l'avis des instances inférieures, que la Commune n'a pas fait preuve de diligence dans la planification des parcelles litigieuses, dont le statut n'a pas été modifié de 1968 à 2009. Des changements dans sa composition ou des modifications des sensibilités politiques de ses organes ne sauraient en particulier justifier un tel retard. Reste à déterminer si ce retard est illicite, respectivement susceptible d'engager la responsabilité de la Commune.

Selon le Tribunal fédéral, l'art. 35 al. 1 lit. b LAT – qui fixe un délai pour l'établissement des plans d'affectation – n'est pas une norme destinée à protéger un propriétaire contre l'éventuelle survenance d'un préjudice patrimonial en lien avec un retard dans la planification de son bien-fonds. Il vise uniquement à s'assurer que chaque canton planifie son territoire conformément aux exigences de la LAT dans un laps de temps déterminé. Partant, la violation de cette disposition, qui s'adresse aux cantons uniquement, ne saurait fonder un acte illicite au sens de la LRECA/VD.

Par contre, l'art. 29 al. 1 Cst. – qui garantit à toute personne qu'une décision la concernant soit prise dans un délai raisonnable – a expressément pour but de protéger les intérêts des particuliers, notamment leurs intérêts patrimoniaux. Un manquement à cette disposition est donc susceptible de constituer un acte illicite propre à engager la responsabilité de la collectivité, sans qu'il faille qu'une autre disposition tendant à protéger les intérêts des particuliers soit violée.

Reste que la violation de cette norme, dans le cadre d'une procédure d'adoption des plans d'affectation, ne constitue pas dans tous les cas un acte illicite. Cela dépend avant tout de la nature de l'acte dont l'omission est reprochée à l'autorité. En l'espèce, la décision de déni de justice ne se contentait pas de constater de manière générale un retard en lien avec la planification, mais l'admettait expressément pour les deux parcelles de la recourante. Elle imposait en outre un délai clair pour mener à bien la planification de ces parcelles. Partant, le déni de justice ayant ici un caractère individualisé et concret, il est de nature à fonder un acte illicite susceptible d'engager la responsabilité de la Commune.

Le commentaire

1. La notion d'illicéité

En vertu de l'art. 61 al. 1 CO, la législation cantonale peut déroger aux règles des art. 41 ss CO en ce qui concerne la responsabilité encourue par des agents publics pour le dommage ou le tort moral qu'ils causent dans l'exercice de leurs fonctions.¹ Le canton de Vaud a fait usage de cette faculté en édictant la LRECA/VD, dont l'art. 4 prévoit que l'État et les corporations communales répondent du dommage que leurs agents causent à des tiers d'une manière illicite. À la différence du droit privé, qui subordonne la responsabilité à l'existence d'une faute (art. 41 CO), la LRECA/VD n'exige ainsi qu'un acte objectivement illicite. La loi vaudoise ne contenant pas de notion spécifique de l'acte illicite, il convient de se référer à la jurisprudence rendue par le Tribunal fédéral sur la question.²

Selon que l'atteinte est portée à un droit absolu (notamment la vie, la santé ou le droit de propriété) ou à un autre intérêt du lésé (par exemple le patrimoine), l'illicéité sera d'emblée donnée (illicéité de résultat, «Erfolgsunrecht») ou supposera, en sus, la violation d'une norme de comportement ayant pour but de protéger le bien juridique en cause (illicéité de comportement, «Verhaltensunrecht»). La simple lésion du droit patrimonial d'autrui ne représente donc pas, en tant que telle, un acte illicite. Il faut encore qu'une règle de comportement interdise une telle atteinte et que cette règle ait pour but la protection du bien lésé.³

Dans le cas d'espèce, le Tribunal fédéral nie l'existence d'une illicéité de résultat. Il estime que les restrictions subies durant toutes ces années par la recourante dans l'utilisation de ses parcelles ne portent pas atteinte à son droit absolu de propriété, puisqu'elle en a gardé la jouissance et que celles-ci n'ont été ni détruites, ni endommagées. Ces restrictions constituent en revanche un préjudice purement patrimonial, dont la réparation suppose encore la violation d'une norme

protectrice ayant pour but la protection du patrimoine de la recourante et imposant à la Commune une obligation d'agir en sa faveur.

2. L'art. 35 al. 1 lit. b LAT

Afin de démontrer le retard illicite de la Commune dans la planification de ses parcelles, la recourante a d'abord invoqué la violation de l'art. 35 al. 1 lit. b LAT. Cette disposition, de droit transitoire, prévoit que les cantons sont tenus de veiller à ce que les plans d'affectation soient établis à temps, mais au plus tard dans un délai de huit ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi.

À la question de savoir dans quel intérêt la norme a été édictée, ni le Message du Conseil fédéral, ni les travaux parlementaires ne donnent d'indication particulière. Doctrine et jurisprudence s'accordent toutefois à dire qu'elle relève uniquement d'un intérêt général à la sécurité du droit et à une utilisation mesurée du sol (art. 1 al. 1 LAT, 75 al. 1 Cst.).⁴

Confirmant ainsi la décision de la Cour cantonale, le Tribunal fédéral a retenu que l'art. 35 al. 1 lit. b LAT n'avait en aucun cas pour objectif de protéger les intérêts économiques des propriétaires de la survenance éventuelle d'un préjudice patrimonial en lien avec un retard dans la planification de leurs biens-fonds. C'est ainsi qu'il a exclu que cette disposition puisse être de nature à fonder un comportement illicite de la Commune au sens de la LRECA/VD.

3. L'art. 29 al. 1 Cst.

La recourante a ensuite invoqué l'art. 29 al. 1 Cst. à titre de norme protectrice. Aux termes de cette disposition, toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement et jugée dans un délai raisonnable. Relevant que cette norme ne s'applique pas aux procédures législatives, mais qu'elle concerne exclusivement l'application du droit, le Tribunal fédéral rappelle les spécificités d'un plan d'affectation: au contraire du processus législatif,⁵ la planification présente la particularité de conférer à l'administré le droit d'être entendu.⁶ En outre, à l'inverse des plans directeurs qui n'ont force obligatoire que pour les autorités,⁷ les plans d'affectation ont force obligatoire pour chacun.⁸ Il s'agit donc d'un instrument dont la

⁴ Le Tribunal fédéral a estimé, en relation avec le délai de huit ans prévu à l'art. 35 al. 1 lit. b LAT, que le but de la LAT était notamment la réduction des zones à bâtir surdimensionnées et contraires aux principes de l'aménagement du territoire (ATF 118 Ib 38, cons. 4a).

⁵ Selon la jurisprudence, une exception n'est admise par la loi que lorsque certaines personnes (destinataires dits spéciaux) sont touchées de façon sensiblement plus grave que le plus grand nombre des destinataires ordinaires, par exemple lorsqu'un décret de portée générale ne touche concrètement qu'un très petit nombre de propriétaires (ATF 134 I 269, cons. 3.3).

⁶ Art. 33 LAT.

⁷ Art. 9 al. 1 LAT.

⁸ Art. 21 LAT.

¹ ATF 122 III 101, cons. 2.

² Le Tribunal fédéral s'était déjà prononcé dans ce sens dans des arrêts relatifs à la responsabilité du canton du Valais (TF 2C_1135/2012 du 23 janvier 2013, cons. 4.3.1) et de Fribourg (TF 2C_275/2012 du 11 décembre 2012, cons. 3.1.).

³ ATF 132 III 122, cons. 4.1.

nature juridique est particulière et qui se situe entre la norme et la décision. Sa nature doit être déterminée de cas en cas.⁹ Par le passé, le Tribunal fédéral avait déjà admis que l'art. 29 Cst. s'applique à la procédure de planification.¹⁰ Il n'a pas remis en cause cette jurisprudence.

En l'espèce, la Cour cantonale avait considéré que, comme la norme protectrice invoquée par la propriétaire (l'art. 35 al. 1 let. b LAT) n'avait pas pour but de protéger les particuliers de la survenance d'un préjudice de fortune, un déni de justice en lien avec la violation de cette même norme ne pouvait pas constituer un acte illicite. Le Tribunal fédéral estime au contraire que, à elle seule, la violation de l'art. 29 Cst. dans le cadre d'une procédure décisionnelle constitue un acte illicite de nature à engager la responsabilité de la collectivité publique en cause.

Le Tribunal fédéral met tout de même des cautions : toute violation de l'art. 29 al. 1 Cst. dans le cadre d'une planification ne constitue pas automatiquement un acte illicite. Il opère, sur la base de la double nature juridique du plan d'affectation, une distinction selon le degré de précision de l'atteinte à l'art. 29 Cst. : plus celle-ci concerne un cas individuel et concret, plus elle se rapproche d'une décision que d'une norme législative. Une décision judiciaire constatant, de manière toute générale, un déni de justice dans le cadre d'une planification ne suffit pas à fonder une illicéité, faute de lien suffisamment intense avec le particulier qui s'estime lésé par l'acte omis. En revanche, si une violation de l'art. 29 Cst. est constatée sur la base d'un recours pour déni de justice interjeté par le propriétaire et qu'elle concerne une ou plusieurs parcelles bien définies, il serait arbitraire de considérer qu'elle ne constitue pas un acte illicite. Dans le cas d'espèce, comme la recourante avait requis formellement l'élaboration d'un plan d'affectation limité à ses deux parcelles et que l'autorité avait imposé un délai clair pour mener à bien leur planification, le Tribunal fédéral retient que l'acte omis a un caractère individuel et concret, le rapprochant plus d'une décision que d'un acte législatif. En cela, le retard de la Commune est illicite.

4. La suite de la procédure

L'acte illicite de la Commune ayant ainsi été reconnu, l'affaire a été renvoyée à l'instance cantonale pour examiner si les autres conditions de la responsabilité sont remplies.

⁹ ATF 135 II 328, cons. 2.1.

¹⁰ TF 1C_307/2017 du 9 janvier 2018, cons. 3.

La recourante ayant revendiqué une indemnité de plusieurs millions, le Tribunal fédéral a d'ores et déjà précisé que ne pourra, cas échéant, être admis que le dommage qui se trouve dans un lien de causalité avec la violation de l'art. 29 al. 1 Cst; il sera intéressant de lire comment ce dommage sera déterminé.

L'autorité cantonale devra également se pencher sur le lien de causalité entre le retard de planification et la survenance du dommage. Selon la jurisprudence,¹¹ lorsqu'il est à craindre qu'un dommage ne résulte de la durée excessive d'une procédure, il est exigé de la partie concernée qu'elle informe l'autorité, afin que celle-ci accélère la procédure pendante devant elle. Si cette information ne produit aucun effet, et qu'il n'existe aucune autre solution permettant de clore la procédure dans un délai raisonnable, la partie doit encore déposer un recours pour déni de justice devant l'autorité compétente. Ce n'est que si ces démarches n'aboutissent pas que la partie peut réclamer des dommages-intérêts. Au contraire, si elle n'essaie pas de faire avancer la procédure par le biais de ces mesures, une faute propre peut être retenue à son encontre dans un procès en responsabilité.¹² Une telle faute pourra soit interrompre définitivement le lien de causalité, soit constituer un facteur de réduction de l'indemnité.¹³ En l'espèce, l'autorité cantonale pourra difficilement reprocher à la recourante une faute en lien avec son obligation de réduire le dommage et d'user de toutes les possibilités que la loi lui offre pour remettre en cause les omissions et les retards injustifiés.¹⁴ Puisque la propriétaire a maintes fois mis en demeure la Commune de procéder à la planification de ses parcelles et a même obtenu une décision constatant un déni de justice, son comportement paraît exempt de toute faute et ne semble justifier ni la rupture du lien de causalité adéquate, ni une éventuelle réduction du montant de l'indemnité.

¹¹ TF 2C_218/2018 du 18 décembre 2018, cons. 4: Un requérant d'asile avait entrepris de nombreuses actions pour faire accélérer la procédure, mais avait renoncé à déposer un recours pour déni de justice, redoutant que ce comportement soit contre-productif, dans le sens où il ne souhaitait pas braquer l'administration à son égard, ni activer la procédure dans le but de rester le plus longtemps en Suisse en cas de décision négative. Le Tribunal fédéral, admettant là des circonstances particulières, a jugé que cette faute n'était pas suffisamment grave pour interrompre le lien de causalité, mais de nature à réduire le montant de l'indemnité. TF 2C_132/2017 du 16 octobre 2018, cons. 7, où le Tribunal fédéral admet l'interruption du lien de causalité.

¹² ATF 107 Ib 155, cons. 2b/bb.

¹³ TOBIAS JAAG, Staats- und Beamtenhaftung, Basel 2017, N 151, 171.

¹⁴ ATF 56 III 86, cons. 2.