

COUR D'APPEL CIVILE

Arrêt du 14 janvier 2022

Composition : Mme GIROUD WALTHER, présidente
Mmes Crittin Dayen et Cherpillod, juges
Greffier : M. Magnin

Art. 48 et 72 LATC

Statuant sur l'appel interjeté par **I.**_____, à [...], demandeur, contre le prononcé rendu le 17 août 2021 par le Président du Tribunal civil de l'arrondissement de l'Est vaudois dans la cause divisant l'appelant d'avec la **COMMUNE DE C.**_____, à C._____, et l'**ETAT DE VAUD, DÉPARTEMENT DES INSTITUTIONS ET DU TERRITOIRE**, à [...], défendeurs, la Cour d'appel civile du Tribunal cantonal considère :

En fait :

A. Par prononcé du 17 août 2021, le Président du Tribunal civil de l'arrondissement de Lausanne a déclaré irrecevable la « demande d'indemnisation (requête de conciliation) » déposée le 20 juillet 2021 par I. _____ à l'encontre de la Commune de C. _____ et de l'Etat de Vaud, Département des institutions et du territoire (I), a rendu ce prononcé sans frais (II) et a rayé la cause du rôle (III).

En droit, le premier juge a considéré que la demande en indemnisation présentée par le demandeur ne relevait pas de sa compétence, mais, notamment, en application des art. 47, 48, 71 et 72 LATC (loi sur l'aménagement du territoire et des constructions du 4 décembre 1985 ; BLV 700.11), de celle du département en charge de l'aménagement du territoire et de la police des constructions, de sorte qu'elle devait être déclarée irrecevable. Il a ajouté que si, par hypothèse, cette demande devait être considérée comme une réclamation pécuniaire, elle relèverait, au regard de la valeur litigieuse, en l'occurrence supérieure à 100'000 fr., de la compétence de la Chambre patrimoniale cantonale.

B. Par acte du 17 septembre 2021, I. _____ (ci-après : l'appelant) a formé appel contre ce prononcé, en concluant principalement à son annulation et au renvoi de la cause à l'autorité de première instance pour nouvelle décision dans le sens des considérants. Subsidièrement, il a conclu à l'annulation du prononcé précité et à ce que la conciliation soit tentée sur ses conclusions en ce sens que sa demande en indemnisation formée le 20 juillet 2021 soit déclarée recevable, que la Commune de C. _____ et l'Etat de Vaud (ci-après : les intimés) soient, conjointement et solidairement entre eux, condamnés à lui verser une indemnité de 235'813 fr. 30, avec intérêts à 5% l'an dès le 11 juin 2018, que les intimés doivent supporter les frais et les dépens, qui doivent comprendre une participation équitable aux honoraires de son conseil, et que les intimés, ainsi que tous tiers, soient déboutés de toutes autres ou contraires conclusions. En tout état, l'appelant a encore conclu à ce que les frais et

les dépens soient mis à la charge des intimés et que ceux-ci, ainsi que tous tiers, soient déboutés de toutes autres ou contraires conclusions.

Le même jour, l'appelant a demandé la suspension de la procédure d'appel.

C. La Cour d'appel civile retient les faits pertinents suivants, sur la base du prononcé querellé, complété par les pièces du dossier :

1. L'appelant est propriétaire de la parcelle n° [...] de la Commune de C._____.

2. Le 27 avril 2017, l'appelant a, par l'intermédiaire de son architecte, déposé une demande de permis pour la construction d'une villa, avec un couvert à voiture, et d'un chemin d'accès sur les parcelles n^{os} [...] et [...] de la commune précitée.

Par courrier du 17 mai 2017, l'intimée a indiqué à l'appelant qu'elle allait devoir refuser cette demande de permis de construire, en invoquant l'art. 77 aLATC et en relevant que la parcelle n° [...] faisait partie des terrains à déclasser dans la vision communale du surdimensionnement des zones à bâtir. Elle a en outre formulé diverses remarques selon lesquelles le projet devait être modifié.

Par lettre du 21 décembre 2017, l'appelant a, par l'intermédiaire de son architecte, répondu que les modifications demandées avaient été apportées.

Par décision du 11 juin 2018, l'intimée a refusé la délivrance du permis de construire du 27 avril 2017, sur la base de l'art. 77 aLATC.

3. Par courrier du 11 mai 2020, l'appelant a renouvelé sa demande de permis de construire.

Le 2 juin 2020, l'intimée a informé l'appelant qu'elle refusait de lui délivrer l'autorisation sollicitée, car, dans sa séance du 4 novembre 2019, le conseil communal avait adopté une zone réservée qui concernait la parcelle n° [...].

4. Par décision du 21 juillet 2020, le Département des institutions et du territoire a approuvé la zone réservée communale précitée, de sorte que celle-ci est entrée en vigueur.

5. Le 20 juillet 2020, l'appelant a déposé un acte intitulé « Demande d'indemnisation (requête de conciliation) » auprès du Tribunal civil de l'arrondissement de l'Est vaudois, visant à se faire rembourser les frais qu'il avait engagés de bonne foi en vue de la construction de la villa précitée sur la parcelle n° [...]. Il a conclu à ce que sa demande soit déclarée recevable, à ce que les intimés soient, conjointement et solidairement entre eux, condamnés à lui verser une indemnité de 235'813 fr. 30, avec intérêts à 5% l'an dès le 11 juin 2018, à ce que les intimés doivent supporter les frais et les dépens, qui doivent comprendre une participation équitable aux honoraires de son avocat, et à ce que les intimés, ainsi que tous tiers, soient déboutés de toutes autres ou contraires conclusions.

En droit :

1.

1.1 L'appel est recevable contre les décisions finales et les décisions incidentes de première instance (art. 308 al. 1 let. a CPC [Code de procédure civile du 19 décembre 2008 ; RS 272]), dans les causes patrimoniales pour autant que la valeur litigieuse, au dernier état des conclusions devant l'autorité inférieure, soit de 10'000 fr. au moins (art. 308 al. 1 let. a et al. 2 CPC). L'appel, écrit et motivé, doit être introduit dans les trente jours à compter de la notification de la décision motivée (art. 311 al. 1 CPC).

Une décision est finale au sens de l'art. 236 CPC lorsqu'elle met fin à l'instance (au sens procédural), que ce soit par une décision au fond - pour un motif tiré du droit matériel - ou par une décision d'irrecevabilité - pour un motif de procédure (ATF 134 III 426 consid. 1.1 ; TF 4A_545/2014 du 10 avril 2015 consid. 2.1 ; Hohl, Procédure civile, tome I, 2^e éd., Berne 2016, n. 2245, p. 374).

1.2 En l'espèce, le prononcé querellé met fin à l'instance par une décision d'irrecevabilité pour un motif procédural, de sorte qu'il constitue une décision finale au sens de l'art. 236 CPC, contre laquelle la voie de l'appel est ouverte (art. 308 al. 1 let. a CPC). L'appel a par ailleurs été déposé en temps utile par une partie qui a un intérêt digne de protection (art. 59 al. 2 let. a CPC) et porte sur des conclusions supérieures à 10'000 francs. Il est donc recevable.

2. L'appel peut être formé pour violation du droit ainsi que pour constatation inexacte des faits (art. 310 CPC). L'autorité d'appel peut revoir l'ensemble du droit applicable, y compris les questions d'opportunité ou d'appréciation laissées par la loi à la décision du juge, et doit, le cas échéant, appliquer le droit d'office conformément au principe général de l'art. 57 CPC. Elle peut revoir librement l'appréciation des faits sur la base des preuves administrées en première instance (JdT 2011 III 43 consid. 2 et les références citées) et vérifie si le premier juge pouvait admettre les faits qu'il a retenus (ATF 138 III 374 consid. 4.3.1 ; TF 4A_238/2015 du 22 septembre 2015 consid. 2.2).

3.

3.1

3.1.1 En l'occurrence, le premier juge s'est fondé sur le renvoi de l'art. 48 *in fine* LATC pour faire application des art. 71 et 72 LATC, entrés en vigueur le 1^{er} octobre 2020, et pour considérer que la demande en indemnisation déposée le 20 juillet 2021 par l'appelant ne relevait pas de sa compétence. Il a retenu que le refus de la délivrance du permis de construire et cette demande se fondaient sur les art. 77 et 78 aLATC, dont la teneur avait été reprise aux art. 47 et 48 LATC, et que, selon les art. 72

al. 1 et 136d al. 3 LATC, c'était le Département des institutions et du territoire qui était compétent pour statuer sur une demande en indemnisation à la suite d'une expropriation matérielle.

3.1.2 L'appelant ne conteste pas l'application des art. 47 et 48 LATC. Il se pose toutefois la question de savoir à quelle procédure en matière d'expropriation matérielle il est fait référence à l'art. 48 LATC, soit celle prévue à l'art. 72 LATC ou celle prévue aux art. 116 ss LE (loi sur l'expropriation du 25 novembre 1974 ; BLV 710.01). En procédant à une interprétation littérale et systématique, il considère qu'il s'agit de la procédure d'expropriation matérielle prévue aux art. 116 ss LE. Il fait valoir que si l'art. 124a LE prévoit certes une exclusion du titre VII de la LATC, qui comprend les art. 71 et 72 LATC, il ne prévoit pas une exclusion de l'art. 48 LATC. L'appelant estime ainsi qu'il y aurait en l'espèce lieu de faire application des art. 116 ss LE. Il se réfère encore à l'arrêt CACI 12 février 2021/79, qui indique que la teneur de l'art. 78 aLATC, qui prévoyait que l'action intentée contre l'autorité qui avait refusé un permis de construire était soumise à la procédure en matière d'expropriation matérielle au sens des art. 116 ss LE, a été reprise par l'actuel art. 48 LATC. Enfin, l'appelant soutient que seule une interprétation historique de l'art. 72 LATC permettrait éventuellement de retenir, dans le cas d'espèce, la compétence du Département des institutions et du territoire.

3.2

3.2.1 L'art. 48 LATC (titre III) prévoit que l'autorité qui refuse un permis de construire en application de l'art. 47 LATC 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.

Selon l'art. 71 LATC (titre VII, chapitre II), 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 (al. 1) ; 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 (al. 2).

Aux termes de l'art. 72 al. 1 LATC (titre VII, chapitre II), celui qui estime qu'une restriction de son droit de propriété au sens de l'art. 71 LATC équivaut à une expropriation matérielle adresse une demande en indemnisation au département, qui rend une décision.

L'art. 136e LATC, en vigueur depuis le 1^{er} octobre 2020, prévoit que les dispositions relatives à l'indemnisation pour expropriation matérielle s'appliquent aux demandes en indemnisation adressées après la date d'entrée en vigueur desdites dispositions ainsi qu'aux demandes pendantes devant les tribunaux (al. 1) ; les demandes en indemnisation au sens des art. 71 à 73 qui sont pendantes à l'entrée en vigueur de la présente loi sont transmises au département (al. 2).

3.2.2 Selon l'art. 116 al. 1 LE (titre VIII), celui qui estime qu'une restriction de son droit de propriété fondée sur une loi, un règlement ou un plan constitue une expropriation matérielle ouvre action en paiement d'une indemnité devant le président du tribunal du lieu de situation de l'immeuble frappé de la restriction ; le for est impératif ; en cas de pluralité d'immeubles touchés à l'intérieur du canton, le for est au lieu de situation de l'immeuble touché par la restriction de la façon la plus conséquente.

L'art. 124a LE prévoit que les dispositions du titre VIII ne sont pas applicables aux demandes en indemnisation pour expropriation matérielle prévues par le titre VII, chapitre II, de la LATC.

3.2.3 Toute interprétation de la loi débute par la lettre de la loi (interprétation littérale), mais celle-ci n'est pas déterminante : encore faut-il qu'elle restitue la véritable portée de la norme, qui découle également de sa relation avec d'autres dispositions légales et de son contexte (interprétation systématique), du but poursuivi, singulièrement

de l'intérêt protégé (interprétation téléologique), ainsi que de la volonté du législateur telle qu'elle résulte notamment des travaux préparatoires (interprétation historique) (ATF 141 III 444 consid. 2.1 ; ATF 124 II 372 consid. 5). Le juge s'écartera d'un texte légal clair dans la mesure où les autres méthodes d'interprétation précitées montrent que ce texte ne correspond pas en tous points au sens véritable de la disposition visée et conduit à des résultats que le législateur ne peut avoir voulus, lesquels heurtent le sentiment de la justice ou le principe de l'égalité de traitement (ATF 135 IV 113 consid. 2.4.2). En bref, le Tribunal fédéral ne privilégie aucune méthode d'interprétation et n'institue pas de hiérarchie, s'inspirant d'un pluralisme pragmatique pour rechercher le sens véritable de la norme (ATF 141 III 151 consid. 4.2 ; ATF 142 III 402 consid. 2.5.1).

3.3 En l'espèce, la situation n'est pas aussi claire que le prétend l'appelant, dès lors que l'art. 48 LATC renvoie à l'art. 72 LATC, qui est – lui – compris dans l'exclusion prévue à l'art. 124a LE.

S'il est vrai que l'arrêt CACI 12 février 2021/79 renvoie à l'art. 116 LE, il ne faut pas perdre de vue que cet arrêt ne fait nullement mention de l'art. 72 LATC, adopté quelques mois auparavant, soit le 1^{er} octobre 2020, ce qui est d'ailleurs expressément souligné par l'appelant. De plus, dans cette affaire, le tribunal de première instance avait été saisi et avait statué le 28 février 2020, soit avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions légales. Partant, l'appelant ne saurait se fonder sur cet arrêt pour appuyer son argumentation.

Ensuite, quoi qu'en dise l'intéressé, la teneur des art. 71 et 72 LATC est claire et permet de considérer que ces dispositions légales sont applicables en matière d'expropriation matérielle, dont il est précisément fait état à l'art. 48 LATC. Le fait, comme le soutient l'appelant, qu'il ne soit « nulle part » fait mention que l'art. 71 LATC serait également applicable aux demandes d'indemnisation fondées sur l'art. 48 LATC n'est pas déterminant compte tenu du renvoi opéré par cette dernière disposition légale. L'argumentation de l'appelant en ce sens n'est dès lors pas pertinente. La même remarque vaut également pour l'absence de

mention, à l'art. 136e LATC, de l'art. 48 LATC, l'art. 136e LATC étant une disposition transitoire n'ayant pas à énumérer les dispositions légales auxquelles elle s'applique.

Par ailleurs et surtout, l'argumentation de l'appelant est contredite par l'Exposé des motifs et projet de décret/projet de loi modifiant la LATC et la LE et du Rapport du Conseil d'Etat au Grand conseil du mois de décembre 2019 (ci-après : l'EMPL) relatif à ce changement législatif. Cet exposé mentionne en effet expressément que la volonté du législateur était de transférer les procédures d'expropriation matérielle de la justice civile vers une procédure administrative, mieux adaptée pour traiter ce type de cas. L'EMPL indique qu'il existait une dichotomie procédurale entre les décisions de taxation et celles d'indemnisation et qu'il apparaissait opportun de rapprocher les deux procédures en prévoyant que l'expropriation matérielle suive une procédure administrative, menée par un service spécialisé.

Au vu des éléments qui précèdent, l'argumentation de l'appelant ne saurait être suivie. L'interprétation littérale et systématique que celui-ci a faite des dispositions légales en question n'est pas convaincante. Comme on l'a vu, l'art. 48 LATC renvoie à l'art. 72 LATC pour les procédures en indemnisation de l'expropriation matérielle. Dans ces conditions, force est d'admettre que l'exclusion de l'application des art. 116 ss LE prévue par l'art. 124a LE vaut également pour l'art. 48 LATC, et non seulement pour les art. 71 et 72 LATC, et que, par conséquent, la procédure en matière d'indemnisation de l'expropriation matérielle au sens de l'art. 48 LATC relève, selon l'art. 72 LATC, de la compétence du Département des institutions et du territoire. Cette interprétation est en outre conforme à la volonté du législateur, dans la mesure où l'EMPL prévoit que l'expropriation matérielle doit désormais suivre une procédure administrative.

Ainsi, c'est à juste titre que le premier juge a considéré qu'il n'était pas compétent pour traiter la demande déposée le 20 juillet 2021 par l'appelant et qu'il a déclaré celle-ci irrecevable.

4. En définitive, l'appel, manifestement infondé, doit être rejeté selon l'art. 312 al. 1 *in fine* CPC et le prononcé entrepris confirmé.

Les frais judiciaires de deuxième instance, arrêtés à 2'179 fr. (art. 62 al. 1 TFJC [tarif des frais judiciaires civils du 28 septembre 2010 ; BLV 270.11.5]), seront mis à la charge de l'appelant, qui succombe (art. 106 al. 1 CPC).

Les intimés n'ayant pas été invités à se déterminer, il n'y a pas lieu à l'allocation de dépens de deuxième instance.

Vu l'issue de l'appel, il ne sera pas donné suite à la requête de suspension de l'appelant.

Par ces motifs,
la Cour d'appel civile
p r o n o n c e :

- I.** L'appel est rejeté.
- II.** Le prononcé est confirmé.
- III.** Les frais judiciaires de deuxième instance, arrêtés à 2'179 fr. (deux mille cent septante-neuf francs), sont mis à la charge de l'appelant I._____.
- IV.** L'arrêt est exécutoire.

La présidente :

Le greffier :

Du

Le présent arrêt, dont la rédaction a été approuvée à huis clos, est notifié à :

- Me Alexander Blarer, avocat (pour I. _____),
- Me Denis Sulliger, avocat (pour la Commune de C. _____),
- l'Etat de Vaud, Département des institutions et du territoire,

et communiqué, par l'envoi de photocopies, à :

- M. le Président du Tribunal civil de l'arrondissement de l'Est vaudois.

Le présent arrêt peut faire l'objet d'un recours en matière de droit public devant le Tribunal fédéral au sens des art. 82 ss LTF (loi sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 ; RS 173.110), le cas échéant d'un recours constitutionnel subsidiaire au sens des art. 113 ss LTF. Ces recours doivent être déposés devant le Tribunal fédéral dans les trente jours qui suivent la présente notification (art. 100 al. 1 LTF).

Le greffier :