

**COUR D'APPEL CIVILE**

---

---

Arrêt du 16 mars 2022

---

Composition : Mme GIROUD WALTHER, présidente  
M. Oulevey, juge, et Mme Dietschy, juge suppléante  
Greffière : Mme Laurency

\*\*\*\*\*

**Art. 5 al. 3 et 9 Cst. ; art. 4 LRECA**

Statuant sur l'appel interjeté par **B. \_\_\_\_\_ SA**, à [...], contre le jugement rendu le 17 novembre 2020 par la Chambre patrimoniale cantonale dans la cause divisant l'appelante d'avec la **COMMUNE DE K. \_\_\_\_\_**, à [...], et l'**ETAT DE VAUD**, à Lausanne, la Cour d'appel civile du Tribunal cantonal considère :

**En fait :**

**A.** Par jugement du 18 novembre 2020, dont les considérants écrits ont été adressés aux parties le 7 avril 2021, la Chambre patrimoniale cantonale a rejeté les conclusions prises par la société B.\_\_\_\_\_ SA à l'encontre de la Commune de K.\_\_\_\_\_ et de l'Etat de Vaud dans sa demande en paiement du 5 octobre 2017 (I), a dit que les frais judiciaires, arrêtés à 55'601 fr. 90, étaient entièrement mis à la charge de la société prénommée (II), a dit que celle-ci devait verser à la Commune de K.\_\_\_\_\_ un montant de 26'250 fr. à titre de dépens (III) et a rejeté toutes autres ou plus amples conclusions (IV).

En droit, examinant la violation de l'art. 5 Cst., les premiers juges ont retenu que l'instruction n'avait pas permis d'établir que la Municipalité de K.\_\_\_\_\_ avait donné à la société B.\_\_\_\_\_ SA de quelconques garanties, expresses ou implicites, sur le fait qu'un nouveau port serait effectivement construit à C.\_\_\_\_\_. D'abord, les échanges de correspondances entre ces deux parties n'étaient pas nombreux. Ensuite, aucune promesse n'était faite dans ces courriers par la Municipalité, ni aucune assurance n'était donnée s'agissant du résultat de l'enquête publique. Par ailleurs, la situation dans laquelle s'était retrouvée la société B.\_\_\_\_\_ SA n'était pas imprévisible dans la mesure où le risque d'une modification de la planification communale remettant en cause le plan partiel d'affectation (ci-après : le PPA) « I.\_\_\_\_\_ » était connu depuis l'adoption du plan directeur par le Conseil communal le 28 juin 2000. La Chambre patrimoniale cantonale a considéré que la participation de la Municipalité à des séances de travail concernant le projet de port litigieux ne pouvait être assimilée à une violation du principe de la confiance, dès lors que la Municipalité avait toujours réservé le résultat de l'enquête publique au PPA « I.\_\_\_\_\_ ». Les bureaux d'ingénieurs ayant participé à l'étude de faisabilité avaient connaissance du fait qu'ils n'auraient droit à aucune indemnisation en cas d'abandon du projet, de sorte que la société B.\_\_\_\_\_ SA devait aussi le savoir. Les premiers juges ont encore retenu que ladite société n'avait pas obtenu l'autorisation de construire et que, dans ces circonstances, elle ne pouvait pas réclamer le remboursement de

ses frais d'investissements devenus inutiles, son projet ayant été considéré comme non-conforme au PPA « I. \_\_\_\_\_ ». Peu importait que l'abrogation dudit PPA soit ou non devenue effective. Les premiers juges ont relevé que la décision d'abroger ce PPA n'avait pas été motivée par le projet de construction de la société B. \_\_\_\_\_ SA mais par des principes et des buts d'aménagement du territoire, soit des impératifs tenant à la protection de l'environnement et du paysage. Enfin, la Chambre patrimoniale cantonale a retenu que l'application du principe de la confiance nécessitait que l'autorité concernée ait agi dans les limites de ses compétences. Or la société B. \_\_\_\_\_ SA devait savoir que le résultat de l'enquête publique relative à la réalisation du nouveau port litigieux échappait à la compétence de la Municipalité. Le Conseil communal et non la Municipalité était l'autorité de planification habilitée à modifier les plans d'affectation et à décider si l'aménagement d'un nouveau port était toujours souhaitable, décision ensuite soumise au Département compétent pour approuver le plan général d'affectation. Aucune indemnisation fondée sur la confiance ne devait dès lors être accordée à la société B. \_\_\_\_\_ SA. Examinant ensuite si la réparation du préjudice se justifiait sur la base d'une responsabilité pour acte illicite de l'Etat et des communes, au regard de la LRECA, les premiers juges ont retenu que s'agissant d'un dommage purement économique, l'acte illicite supposait que l'auteur ait violé une norme de comportement qui avait pour finalité de protéger le bien juridique lésé. Or, en l'espèce, il n'existait aucune base sur laquelle la Municipalité de K. \_\_\_\_\_ aurait pu se voir reprocher un quelconque acte illicite ou même un comportement contraire au principe de la confiance. Partant, les conditions d'une responsabilité extracontractuelle déduite de l'art. 4 LRECA n'étaient pas réalisées et la demande devait également être rejetée sur cette base.

**B.**            **a)** Par acte du 7 mai 2021, la société B. \_\_\_\_\_ SA (ci-après : l'appelante) a fait appel de ce jugement, en concluant, sous suite de frais et dépens, principalement à sa réforme en ce sens que les conclusions prises dans sa demande du 5 octobre 2017 soient admises, que la Commune de K. \_\_\_\_\_ (ci-après : l'intimée) et l'Etat de Vaud (ci-après : l'intimé) soient condamnés à lui verser, solidairement entre eux, le

montant de 1'704'810 fr. 05, avec intérêt à 5 % l'an dès le 10 juin 2015, à titre de dommage, et que les frais judiciaires et les dépens soient mis à la charge des intimés. Subsidiairement, l'appelante a conclu à l'annulation du jugement et au renvoi de la cause à l'autorité précédente pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

**b)** Dans sa réponse du 22 septembre 2021, l'intimé a conclu au rejet de l'appel et à ce que les « frais de la procédure d'appel » soient mis à la charge de l'appelante.

**c)** Dans sa réponse du 27 septembre 2021, l'intimée a également conclu au rejet de l'appel, sous suite de frais et dépens.

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

**1.** **a)** L'appelante est une société anonyme, inscrite au Registre du commerce du canton de Vaud depuis le [...] 2007, dont le but est la construction et l'exploitation d'un port à K.\_\_\_\_\_. Son administrateur unique est J.\_\_\_\_\_, lequel dispose de la signature individuelle.

**b)** J.\_\_\_\_\_ a également été administrateur unique de Y.\_\_\_\_\_ S.A. à [...], société anonyme inscrite au Registre du commerce du canton de Vaud depuis le [...] 1996, dont le but est l'« exploitation d'un bureau d'architecture et d'urbanisme, de même que toute activité de conseil et d'expertise dans ces domaines ; conseil dans le domaine immobilier, sur le plan économique, financier, fiscal et juridique ». Dite société a été renommée E.\_\_\_\_\_ SA le 31 décembre 2008 et, à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2016, son administrateur unique J.\_\_\_\_\_ a été remplacé par [...], administrateur directeur président, au bénéfice d'un pouvoir de signature collective à deux.

**2.** **a)** D'après le rapport d'examen préalable du 21 septembre 1993 établi par l'ancien Département des travaux publics de l'aménagement et des transports (actuellement le Département du

territoire et de l'environnement) de l'Etat de Vaud, un projet de construction d'un port de petite batellerie à C.\_\_\_\_\_ se justifiait de par l'importance touristique de K.\_\_\_\_\_ et la demande des milieux nautiques.

**b)** Le 21 septembre 1994, le Conseil communal de l'intimée a adopté le PPA au lieu-dit « I.\_\_\_\_\_ » prévoyant la construction d'un port de petite batellerie à C.\_\_\_\_\_ avec un garage-parc sous lacustre.

**c)** Lors de sa séance du 16 novembre 1994, le Conseil d'Etat de l'intimé a approuvé le PPA « I.\_\_\_\_\_ » avec son règlement.

**d)** Dans le plan directeur adopté le 28 juin 2000 par le Conseil communal de l'intimée, il est fait mention de la nécessité d'« étudier l'opportunité de l'élargissement de la rive au-devant du [...] [réd. [...]] (éventuelle remise en question du PQ approuvé pour la création d'un port/parking) ».

**3. a)** Par courrier du 20 avril 2005, J.\_\_\_\_\_, en sa qualité d'administrateur unique de Y.\_\_\_\_\_ S.A., a pris contact avec la Municipalité de l'intimée, afin de connaître les conditions cadres ainsi que les démarches administratives nécessaires en vue de la réalisation d'un port de petite batellerie à C.\_\_\_\_\_, conformément au PPA en vigueur.

**b)** Le 16 août 2005, la Municipalité lui a écrit que sur le principe, elle confirmait son entrée en matière sur l'application du dispositif PPA sans l'aménagement d'un garage-parc et que les conditions de mise à disposition de la concession relative à l'usage du domaine public cantonal demeuraient expressément réservées.

**c)** Par réponse du 15 septembre 2006, J.\_\_\_\_\_ a transmis à la Municipalité de l'intimée une étude de faisabilité.

**d)** Entendu en qualité de témoin, Z.\_\_\_\_\_ a déclaré que son ancien bureau d'ingénieurs, soit le Bureau d'ingénieurs civils Z.\_\_\_\_\_

S.A., avait participé à cette étude de faisabilité avec un autre bureau associé, F.\_\_\_\_\_. Ces derniers avaient été mandatés pour une étude d'avant-projet jusqu'à la mise à l'enquête du port. Z.\_\_\_\_\_ a précisé que leurs prestations avaient été estimées à 50'000 fr. et qu'elles avaient été consommées. Selon lui, il était prévu que les bureaux d'ingénieurs n'auraient droit à aucune indemnisation en cas d'abandon du projet.

**e)** Le 7 novembre 2006 s'est déroulé une séance de travail, au cours de laquelle un projet d'aménagement de port de petite batellerie au lieu-dit « I.\_\_\_\_\_ », à C.\_\_\_\_\_, a été discuté en présence de J.\_\_\_\_\_, T.\_\_\_\_\_, ancien chef du Service de l'urbanisme de la défenderesse de 1991 à 2018, G.\_\_\_\_\_, administrateur du bureau U.\_\_\_\_\_ Environnement SA et biologiste de formation, Z.\_\_\_\_\_, représentant du consortium des bureaux d'ingénieurs mandatés, ainsi que la Commission de coordination Interdépartementale pour la Protection de l'Environnement (CIPE). D'après le témoin T.\_\_\_\_\_, cette réunion a consisté en une séance de travail préliminaire, organisée à la demande de J.\_\_\_\_\_. G.\_\_\_\_\_ y avait participé en qualité de mandataire nouvellement nommé et d'auteur de la première étude d'impact.

**f)** Aux mois de novembre et décembre 2006, J.\_\_\_\_\_ et la Municipalité de l'intimée ont échangé plusieurs correspondances relatives au projet de réalisation d'un port au lieu-dit « I.\_\_\_\_\_ », à C.\_\_\_\_\_, ce que le témoin T.\_\_\_\_\_ a confirmé, tout en précisant que la Municipalité n'avait pas pris formellement position sur le dossier à ce moment-là.

Par courrier du 19 décembre 2006 adressé à la Municipalité, J.\_\_\_\_\_ a relevé la nécessité « que la concession soit attribuée et que ses conditions d'octroi soient définies. Cette concession attribuée par le Canton à la Commune, devrait être repassé [sic] à la société "B.\_\_\_\_\_" (en voie de constitution), qui sera le "promoteur" de l'opération ».

**g)** L'appelante ne bénéficiait d'aucun droit d'usage du plan d'eau lorsqu'elle a engagé des frais d'études en relation avec le projet de construction d'un port de petite batellerie à C.\_\_\_\_\_.

**4. a)** Au printemps 2007, la Municipalité de l'intimée a engagé une procédure de révision du plan des zones de 1972. Le projet du nouveau plan général d'affectation (ci-après : le PGA) a été mis à l'enquête publique du 20 avril au 21 mai 2007. Il mentionnait le périmètre du PPA « I. \_\_\_\_\_ » comme un plan spécial maintenu.

**b)** Le 20 avril 2007, J. \_\_\_\_\_ a rencontré la Municipalité de l'intimée, afin de discuter du projet de port de C. \_\_\_\_\_.

En mai et juin suivants, deux séances de travail ont eu lieu.

**c)** Par publication du 26 juin 2007 dans la Feuille des avis officiels du canton de Vaud, une enquête publique a été ouverte du 26 juin au 25 juillet 2007 à la demande de l'appelante concernant le projet de construction d'un port public de petite batellerie et d'un club-house sur le domaine public du Lac [...] au lieu-dit « C. \_\_\_\_\_ ». D'après le témoin T. \_\_\_\_\_, le Service des eaux, sols et assainissements (ci-après : le SESA) de l'intimé, actuellement la Direction générale des eaux (DGE-EAU), avait été chargé de la mise à l'enquête, dès lors que le projet touchait le domaine public des eaux. Au total, l'enquête publique a suscité quinze oppositions et quatre observations.

**d)** En particulier, le Service du développement territorial hors zone à bâtir (ci-après : le SDT-HZB) a constaté que les modifications apportées au PPA « I. \_\_\_\_\_ » étaient les bienvenues, étant donné qu'elles diminuaient l'impact du projet sur le domaine lacustre (suppression du garage sous-lacustre et diminution des remblais). Ce nonobstant, les différences constatées avec le projet de port initial (nombre et implantation des digues d'amarrages, emplacement de l'entrée du port et du club-house, nombre de bateaux prévu, soit 327 au lieu de 250) étaient trop importantes pour pouvoir être admises comme des dérogations mineures, ce qui l'empêchait de délivrer l'autorisation cantonale requise hors des zones à bâtir. Le SDT-HZB a expliqué qu'il ne pourrait entrer en matière que sur la base d'un projet devant respecter

« les dispositions du PPA « I. \_\_\_\_\_ », en admettant la non-réalisation du parking et du remblai (...), et intégrer impérativement toutes les exigences du CCFN (réd. Centre de conservation de la faune et de la nature, actuellement la Direction générale de l'environnement, Division biodiversité et paysage [DGE-BIODIV]) et de la Commission des rives du lac (CRL) ». Le SDT-HZB a enfin précisé que si des raisons objectives empêchaient valablement l'appelante de développer un projet de port conforme au PPA « I. \_\_\_\_\_ » en vigueur, une modification de la planification communale devrait être entreprise avant le réexamen du dossier.

**e)** Cette décision du SDT-HZB refusant à l'appelante l'autorisation spéciale requise hors des zones à bâtir, n'a pas fait l'objet d'un recours, de sorte qu'elle est entrée en force.

**f)** Le 15 novembre 2007, le SESA a proposé au conseil de l'appelante une rencontre avec les représentants de la Municipalité de l'intimée pour discuter des divers aspects du dossier et, en particulier, des mesures de compensation écologique.

**g)** Aux mois de décembre 2007 et janvier 2008, l'appelante a noué des discussions avec certains opposants, dont notamment le directeur du [...], afin de prendre en considération ses remarques concernant l'impact que l'exploitation d'un port de petite batellerie à C. \_\_\_\_\_ pourrait avoir sur l'exploitation du [...] lors du [...] notamment.

**5.** Le 25 février 2008, après avoir recueilli les déterminations des services consultés, la Centrale des autorisations en matière de constructions (ci-après : la CAMAC) a établi une synthèse de celles-ci.

Un examen rapide du dossier d'enquête relatif au projet de l'appelante démontrait que celui-ci n'était pas conforme au PPA « I. \_\_\_\_\_ ». L'entrée du port était par exemple envisagée depuis l'Ouest dans le projet de l'appelante, alors qu'elle était prévue à l'Est dans le PPA. Par ailleurs, les pontons d'amarrages étaient rattachés au quai de

C.\_\_\_\_\_ dans le projet de l'appelante, alors que conformément au PPA en vigueur, ils devaient être rattachés à la digue. Compte tenu de la non-conformité évidente du projet de l'appelante par rapport au PPA « I.\_\_\_\_\_ » et faute d'obtenir les autorisations cantonales spéciales, le permis de construire ne pouvait être délivré à l'appelante.

**6. a)** Lors de sa séance du 11 décembre 2008, le Conseil communal de l'intimée a voté, par 49 voix sur 80, dont une abstention, en faveur de l'amendement n° 22 proposé par la Commission ad hoc du Conseil communal tendant à la suppression du PPA « I.\_\_\_\_\_ ». Lors de ses délibérations, le Conseil communal a considéré que la réalisation du port prévu provoquerait un gâchis esthétique irréparable et qu'il s'agissait d'un projet surdimensionné, susceptible d'engendrer un trafic insupportable pour les promeneurs et de ravager les qualités environnementales d'un site comptant parmi les quais les plus arborisés de l'intimée.

**b)** Le témoin T.\_\_\_\_\_ a précisé à ce sujet que c'était la première fois que le Conseil communal donnait un signal aussi fort dans le cadre d'une séance plénière. Ce signal ne l'avait toutefois pas surpris. Le plan d'affectation n'avait pas toujours fait l'unanimité et c'était un plan controversé qui avait passé la rampe. Un premier projet avait été abandonné et le fait qu'un second projet apparaisse plusieurs années après l'abandon du premier projet avait beaucoup surpris. La Municipalité de l'intimée avait donné un préavis favorable au projet d'aménagement du port de C.\_\_\_\_\_, en disant qu'elle ne s'y opposait *a priori* pas. Elle n'avait toutefois donné aucune assurance s'agissant du résultat de l'enquête publique.

**c)** Le 8 janvier 2009, la Direction du développement urbain et du territoire de l'intimée a informé le service concerné de la décision d'abrogation du PPA « I.\_\_\_\_\_ » prise par le Conseil communal et a sollicité le report de la suite de la procédure relative au projet de construction du port, dont la notification des réponses aux oppositions.

**d)** Le même jour, une copie de la décision d'abrogation du PPA « I. \_\_\_\_\_ » prise par le Conseil communal de l'intimée a été adressée à l'appelante.

**e)** Par courrier du 27 août 2009 adressé à la Municipalité de l'intimée, l'appelante a fait valoir un dommage direct de l'ordre de 1'600'000 fr. causé à sa mandante en cas de confirmation de l'abrogation du PPA « I. \_\_\_\_\_ ».

**7. a)** Par décision du 10 juin 2015, le Département du territoire et de l'environnement (ci-après : le DTE) de l'intimé a approuvé préalablement et partiellement, sous réserve des droits des tiers, le PGA de l'intimée, tel qu'amendé en ce qui concernait l'abrogation du PPA « I. \_\_\_\_\_ » notamment.

**b)** L'appelante a recouru contre cette décision auprès de la Cour de droit administratif et public (ci-après : la CDAP) du Tribunal cantonal. Entendu à ce sujet en qualité de partie, J. \_\_\_\_\_ a déclaré qu'il avait été abasourdi d'apprendre l'abrogation du plan de quartier, compte tenu des quatre années de travail engagées. N'arrivant pas à comprendre les raisons pour lesquelles un tel projet avait pu être abrogé après tant de temps, il avait consulté un avocat pour s'opposer à cette décision.

**c)** Par arrêt du 21 décembre 2016 (AC.2015.0202), la CDAP a rejeté le recours de l'appelante, a confirmé les décisions du Conseil communal de l'intimée des 11 décembre 2008, 3 et 4 décembre 2014 abrogeant le PPA « I. \_\_\_\_\_ » et levant l'opposition de l'appelante et a confirmé la décision du DTE du 10 juin 2015 approuvant préalablement les trois décisions du Conseil communal précitées.

En substance, la CDAP a estimé que l'abrogation du PPA « I. \_\_\_\_\_ » était conforme aux exigences du droit fédéral de l'aménagement du territoire et répondait aux impératifs de protection du paysage, le principe de la sécurité du droit ne faisant pas obstacle à l'abrogation du PPA précité. S'agissant des montants réclamés par

l'appelante à titre de dommages-intérêts, la CDAP a précisé qu'il ne lui appartenait pas de se déterminer sur le bien-fondé d'une telle prétention qui relevait de la compétence des juridictions civiles.

L'appelante n'a pas fait recours au Tribunal fédéral contre cet arrêt.

**d)** Sur recours de tiers et pour d'autres motifs, le Tribunal fédéral a, par arrêts du 16 avril 2020 rendus dans les causes 1C\_632/2018 et 1C\_449/2018, annulé le nouveau PGA de l'intimée, en particulier les décisions communales d'adoption des 2 septembre 2009, 3 et 4 septembre 2014, 12 octobre 2016, ainsi que les décisions cantonales d'approbation préalable des 10 juin 2015 et 10 janvier 2017.

**8. a)** La procédure de conciliation déposée le 3 mai 2017 par l'appelante ayant échoué, celle-ci a, par demande du 5 octobre 2017, agi à l'encontre des intimés en concluant notamment à ce que ces derniers soient reconnus ses débiteurs, solidairement entre eux ou selon ce que justice dira, de la somme de 1'704'810 fr. 05, avec intérêt à 5 % l'an dès le 10 juin 2015, soit pour leur réclamer des dommages-intérêts consécutifs aux dispositions qu'elle avait prises et aux différents frais engagés dans le cadre du projet de port litigieux, notamment des frais de constitution de la société, des honoraires d'ingénieurs, d'architectes, de bureaux spécialisés, de notaires, d'avocats et des frais de justice.

**b)** Dans sa réponse du 27 février 2018, l'intimée a conclu au rejet de la demande. L'intimé en a fait de même le 12 juin 2018.

**c)** A l'issue de l'audience de jugement du 17 novembre 2020, la Chambre patrimoniale cantonale a délibéré à huis clos et le dispositif du jugement a été envoyé pour notification aux parties le 18 novembre 2020.

**d)** Par courrier du 19 novembre 2020, l'appelante en a requis la motivation.

## **En droit :**

### **1.**

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

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

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

### **3.**

**3.1** L'appelante invoque d'abord une violation du principe de la confiance découlant des art. 5 al. 3 et 9 Cst., ainsi que, au sein de ce

même grief, une appréciation arbitraire des preuves ayant conduit l'autorité à constater les faits de manière inexacte et incomplète.

## **3.2**

**3.2.1** L'art. 5 al. 3 Cst. (Constitution fédérale du 18 avril 1999 ; RS 101) consacre le principe général de la bonne foi, notamment des organes de l'Etat face aux particuliers. Ce principe ne diffère guère du droit fondamental découlant de l'art. 9 Cst., en vertu duquel les particuliers doivent être traités par les organes de l'Etat conformément aux règles de la bonne foi (Dubey, in Martenet/Dubey [éd.], Commentaire romand de la Constitution fédérale, Bâle 2021, n. 135 ad art. 5 Cst.). Il découle de cette dernière disposition une protection de la confiance accordée à l'Etat, en particulier le droit au respect des promesses ou des assurances données par une autorité (Dubey, *op. cit.*, nn. 81 ss ad art. 9 Cst.). Parmi les conditions nécessaires à la protection de ce droit figure celle de l'existence d'une promesse effective de l'autorité. Une telle promesse fait défaut si l'autorité se limite à un renseignement sans engagement, une information à bien plaisir, une vague déclaration d'intention ou encore une hypothèse (Dubey, *op. cit.*, n. 82 ad art. 9 Cst.). Une autre condition posée est que la promesse émane d'une autorité compétente, à tout le moins en apparence (ATF 141 I 161 consid. 3.1). L'administré ne doit pas s'être rendu compte ou avoir pu se rendre compte de l'incompétence de l'autorité, même en faisant usage de l'attention commandée par les circonstances (ATF 131 II 627 consid. 6.2). En outre, comme autre condition nécessaire à la protection de ce droit fondamental, il faut que les conditions de fait et de droit n'aient pas changé, c'est-à-dire que l'administré n'est plus fondé à se prévaloir de la promesse à partir du moment où la situation matérielle ou juridique sur laquelle l'autorité s'était fondée pour formuler sa promesse a changé (ATF 137 II 182 consid. 3.6.2). Toute promesse est ainsi formulée sous la réserve implicite que les choses et les lois restent en l'état (Dubey, *op. cit.*, n. 87 ad art. 9 Cst.).

**3.2.2** Selon la jurisprudence, un propriétaire n'a pas droit à une indemnité pour les frais de plans ou d'aménagement devenus inutiles lorsque son projet ne peut pas être autorisé en vertu des prescriptions en

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

### **3.3**

**3.3.1** En l'espèce, l'appelante soutient d'abord que les premiers juges n'ont pas apprécié correctement les faits. Selon elle, il est incorrect de retenir qu'il n'était pas établi que l'intimée aurait garanti à l'appelante que le projet d'aménagement du port de C.\_\_\_\_\_ se ferait. Plus particulièrement, il ressortirait de la pièce 6 que l'intimée a explicitement confirmé son entrée en matière sur l'application du dispositif du PPA « I.\_\_\_\_\_ » le 16 août 2005 et cet engagement se serait concrétisé par la participation active des intimés à la concrétisation du projet d'aménagement du nouveau port. L'appelante renvoie à cet égard aux pièces 4, 9, 14, 15 et 16 et soutient en particulier que la participation des

intimés aux nombreuses séances entre 2005 et 2007, ainsi que les mesures de compensation décidées d'un commun accord entre l'appelante et la Municipalité de l'intimée, démontreraient que des assurances lui ont été fournies quant à la construction du port à C.\_\_\_\_\_.

Contrairement à ce qu'elle affirme, aucune promesse concrète ne ressort des différentes pièces auxquelles l'appelante renvoie. La simple participation de représentants des intimés à des séances de travail ne saurait suffire à retenir que des garanties ont été données quant à une issue favorable au projet de port. L'appelante reconnaît au demeurant que la Municipalité de l'intimée avait toujours réservé le résultat de la procédure de mise à l'enquête. Ainsi, que les représentants des intimés se soient montrés intéressés et curieux du projet proposé par l'appelante et qu'ils aient participé à des séances de travail, alors que le PPA « I.\_\_\_\_\_ » était toujours en vigueur, ne doit pas être interprété comme la promesse d'une issue favorable ni comme l'assurance du maintien du PPA « I.\_\_\_\_\_ ». En particulier, et comme l'ont justement retenu les premiers juges, le courrier de la Municipalité de l'intimée du 16 août 2005 se contente de prendre acte de l'intention du groupe de promotion d'engager une étude de réalisation du PPA « I.\_\_\_\_\_ » pour y créer un port de petite batellerie et de confirmer son entrée en matière, tout en réservant les conditions de mise à disposition de la concession relative à l'usage du domaine public cantonal. Que des mesures de compensation aient été convenues en novembre 2006 ne signifie pas encore que l'intimée s'était engagée à ce que le projet aboutisse. En effet, la Municipalité était entrée en matière sur la mise à l'enquête d'un projet de port et a, dans ce cadre, participé à la faisabilité de celle-ci, sans que son comportement ne doive pour autant être interprété comme la garantie d'une issue favorable. En définitive, l'appelante échoue à démontrer que des assurances concrètes et effectives lui ont été données par les représentants des intimés. La première condition posée par l'art. 9 Cst. fait dès lors défaut, empêchant déjà une responsabilité fondée sur la confiance.

**3.3.2** L'appelante critique encore l'appréciation des premiers juges quant au caractère non-conforme de son projet mis à l'enquête par rapport au PPA « I. \_\_\_\_\_ ». Elle soutient que les autorisations préalables spéciales qu'elle n'avait pas obtenues auraient pu l'être par la suite, moyennant des adaptations, et se réfère à cet égard au jugement querellé.

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

**3.3.3** Comme autre condition d'une violation du principe de la confiance figure la compétence de l'autorité ayant donné des garanties. En l'espèce, il ressort clairement des dispositions légales que la Municipalité n'était pas compétente pour donner de quelconques assurances en matière de planification territoriale. Ainsi, dans la mesure où ce domaine ne dépendait pas d'elle, la Municipalité de l'intimée ne saurait être liée par quelque garantie que ce soit – étant précisé que la preuve d'une telle garantie n'a pas été apportée (cf. consid. 3.3.1 *supra*) –, ce que l'appelante ne pouvait manifestement pas ignorer, à mesure que son administrateur unique était actif dans le milieu de l'urbanisme et de l'architecture et avait les connaissances suffisantes pour s'en rendre compte. Elle ne remet d'ailleurs pas en question que l'autorité compétente en matière de planification territoriale soit le Conseil communal et non la

Municipalité. Que celle-ci soit compétente pour le dépôt des mises à l'enquête et pour la délivrance des autorisations de construire ne suffit pas à considérer qu'elle avait la latitude pour présager de l'issue favorable d'une procédure de mise à l'enquête du PPA, celle-ci étant soumise à des règles d'aménagement du territoire ne ressortissant pas de sa compétence. De surcroît, la jurisprudence exige que des assurances quant au maintien de la réglementation en vigueur aient été données au constructeur. Or tel n'est pas le cas en l'espèce. Il est établi que lors de l'adoption du plan directeur par le Conseil communal en juin 2000, un risque de modification de la planification communale existait, remettant en cause le PPA « I. \_\_\_\_\_ », mention y étant faite de la nécessité d'étudier l'opportunité de l'élargissement de la rive au-devant du [...] de K. \_\_\_\_\_. Le témoin Z. \_\_\_\_\_ a à cet égard expliqué que les bureaux d'ingénieurs ayant participé à l'étude de faisabilité du port de C. \_\_\_\_\_ savaient qu'ils n'auraient droit à aucune indemnisation si le projet était finalement abandonné. Partant, on ne saurait reprocher un comportement contraire à la bonne foi de la Municipalité de l'intimée.

**3.3.4** Enfin, l'appelante prétend, en se référant à la pièce 4, à savoir l'arrêt de la CDAP du 21 décembre 2016, que c'est le projet de construction litigieux qui a incité le législatif à abroger le PPA « I. \_\_\_\_\_ ». Elle soutient que la Municipalité aurait ainsi laissé initialement croire à l'appelante qu'elle ne s'opposait pas à son projet pour ensuite adopter un comportement contradictoire.

Il ressort de l'arrêt de la CDAP précité que les motifs avancés pour abroger le PPA litigieux avaient trait au gâchis esthétique irréparable provoqué par la construction d'un port à cet endroit, pouvant engendrer un trafic insupportable pour les promeneurs et étant de nature à ravager les qualités environnementales d'un site parmi les plus arborisés des quais de K. \_\_\_\_\_. Il en découle ainsi que ce n'est pas le projet de l'appelante en tant que tel qui a motivé l'abrogation du PPA « I. \_\_\_\_\_ », mais une volonté générale du législatif de remettre en cause la création d'un port à C. \_\_\_\_\_ pour préserver le paysage, l'accès aux quais et la protection de l'environnement. Ainsi, comme le retient la jurisprudence sus-rappelée, un

constructeur ne peut pas réclamer le remboursement de ses frais lorsque la demande de permis de construire est conforme au droit en vigueur au moment où elle est présentée, mais qu'entre ce moment et celui de la décision, les dispositions légales sont modifiées au détriment du constructeur, le propriétaire ne pouvant exiger que le droit de construction demeure inchangé. En l'espèce, il convient de relever que le PPA « I. \_\_\_\_\_ » a été adopté dans les années 90 et qu'il avait été justifié par l'importance touristique de K. \_\_\_\_\_ et la demande des milieux nautiques. Une telle nécessité a déjà été remise en question en l'an 2000. Huit ans plus tard, le Conseil communal a considéré que l'aménagement d'un port à cet endroit provoquerait un gâchis esthétique irréparable, était susceptible d'engendrer un trafic insupportable pour les promeneurs et de ravager les qualités environnementales du site. Les considérations liées à la nécessité de protéger le paysage et l'environnement l'ont emporté sur celles prises en compte initialement, à savoir le tourisme et la demande des milieux nautiques, la volonté du législatif de tenir avant tout compte de motifs environnementaux et esthétiques l'ayant emporté. Il y a encore lieu de relever que ce n'est pas la Municipalité de l'intimée qui a pris la décision d'abroger le PPA litigieux, mais le Conseil communal, seul compétent en la matière. L'appelante ne peut dès lors se fonder sur des prétendues promesses de la Municipalité de l'intimée, son incompétence étant, comme déjà relevé, aisément reconnaissable pour l'administrateur unique de l'appelante. Aucun comportement contradictoire ne peut dès lors être opposé à l'intimée et une violation de l'art. 9 Cst. doit, pour ce motif également, être écartée.

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

#### **4.**

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

patrimoine serait illicite, au sens de l'art. 4 LRECA, et entraînerait la responsabilité des intimés.

**4.2** Aux termes de l'art. 4 LRECA, l'Etat et les corporations communales répondent du dommage que leurs agents causent à des tiers d'une manière illicite.

La notion d'acte illicite, prévue à l'art. 4 LRECA, a été explicitée par le Tribunal fédéral. Celui-ci considère qu'en l'absence de disposition spécifique de droit cantonal, il faut se fonder sur la jurisprudence fédérale rendue à cet égard (ATF 144 I 318 consid. 5.5). D'après cette dernière (ATF 144 I 318 consid. 5.5 et les réf. citées), si le fait dommageable porte atteinte à un droit absolu (comme le droit à la vie, à l'intégrité corporelle ou le droit de propriété), l'illicéité est d'emblée réalisée, sans qu'il soit nécessaire de rechercher si et de quelle manière l'auteur a violé une norme de comportement spécifique ; on parle à ce propos d'illicéité par le résultat (*Erfolgsunrecht*). Si, en revanche, le fait dommageable constitue une atteinte à un autre intérêt (par exemple le patrimoine), cette condition suppose qu'il existe un « rapport d'illicéité », soit que l'auteur ait violé une norme de comportement ayant pour but de protéger le bien juridique en cause ; c'est ce que l'on appelle l'illicéité par le comportement (*Verhaltensunrecht*). La simple lésion du droit patrimonial d'autrui ne représente donc pas, en tant que telle, un acte illicite ; il faut encore qu'une règle de comportement interdise une telle atteinte et que cette règle ait pour but la protection du bien lésé (*ibid.* et les réf. citées). Il convient dès lors d'interpréter la règle particulière de comportement pour déterminer quel est son but et de s'assurer qu'elle vise à protéger le lésé d'un préjudice patrimonial (Poltier, La responsabilité de l'Etat pour acte illicite : l'exigence de l'illicéité in Favre/Martenet/Poltier [éd.], La responsabilité de l'Etat, Genève 2012, pp. 48 et 58 s.).

**4.3** En l'espèce, l'appelante réclame la réparation d'un préjudice patrimonial. Comme la lésion d'un droit patrimonial d'autrui ne représente pas, en tant que telle, un acte illicite, il faut encore qu'une règle de comportement interdise une telle atteinte. L'appelante déduit une telle

règle de l'art. 1 al. 2 let. b LAT (version en vigueur avant le 1<sup>er</sup> mai 2014), qui prévoit que les autorités doivent soutenir, par des mesures d'aménagement, les efforts entrepris notamment aux fins de créer et de maintenir un milieu bâti harmonieusement aménagé et favorable à l'habitat et à l'exercice des activités économiques. Cette disposition concrétiserait l'obligation constitutionnelle de créer un environnement favorable à l'économie privée, découlant de l'art. 94 al. 3 Cst. Il s'agirait d'une norme de comportement protégeant l'intérêt patrimonial.

Cette approche ne saurait être suivie. L'art. 1 LAT est une norme générale, qui consacre divers buts à atteindre, à savoir des points de mire pour les différentes planifications et mesures d'aménagement (Tschannen in Aemisegger/Moor/Tschannen [éd.], Commentaire pratique LAT : Planification directrice et sectorielle, pesée des intérêts, Zurich 2019, n. 3 ad art. 1 LAT ; Waldmann/Hänni, Handkommentar Raumplanungsgesetz, Berne 2006, n. 3 ad art. 1 LAT). Tschannen relève que l'art. 1 LAT décrit certaines exigences que la mise en œuvre des tâches d'aménagement doit satisfaire, mais qu'on ne peut y extraire aucune indication directe sur la manière dont il faut organiser le territoire, cet auteur relevant par ailleurs le « caractère très abstrait » de la norme (Tschannen, *op. cit.*, *ibid.*). Force est ainsi de retenir que l'art. 1 LAT est une disposition trop générale pour pouvoir être interprétée comme une règle de comportement protégeant contre les atteintes au patrimoine. Cette disposition n'exige pas de comportement particulier de l'autorité en présence d'un état de fait donné, mais prévoit uniquement un catalogue de critères à prendre en compte dans le cadre de la planification territoriale. Il faut par ailleurs relever que l'art. 1 LAT, comme l'art. 3 LAT, énumèrent différents buts et principes en matière d'aménagement du territoire, lesquels doivent être opposés les uns aux autres, de sorte qu'un seul d'entre eux ne saurait constituer une norme de comportement s'imposant à l'autorité.

Ainsi, comme l'ont retenu les premiers juges, aucune norme de comportement n'avait pour finalité de protéger le bien juridique lésé dans

le cas d'espèce, de sorte que le rejet d'une responsabilité des intimés fondée sur l'art. 4 LRECA doit être confirmé.

## **5.**

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

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

**5.3** Vu le sort de l'appel, il convient d'allouer des dépens à l'intimée Commune de K.\_\_\_\_\_, estimés à 6'500 fr. (art. 7 TDC [tarif des dépens en matière civile du 23 novembre 2010 ; BLV 270.11.6]) compte tenu de l'ampleur limitée du mémoire de réponse.

Quant à l'intimé Etat de Vaud, il a conclu à ce que les « frais de la procédure d'appel » soient mis à la charge de l'appelante. Conformément à l'art. 95 al. 1 CPC, les « frais » comprennent les frais judiciaires et les dépens. Sans précision supplémentaire, l'on pourrait comprendre que l'intimé conclut également à l'allocation de dépens (Tappy, Commentaire romand, Code de procédure civile, 2<sup>e</sup> éd., Bâle 2019, n. 1 ad art. 95 CPC). Cela étant, il n'y a pas lieu d'allouer de dépens ni une indemnité équitable à l'intimé (art. 95 al. 3 let. a CPC), dès lors que la défense de ses intérêts entre dans le cadre des activités habituelles de son service juridique, que celui-ci n'a pas jugé nécessaire de mandater un avocat externe et apparaît comme disposant de personnel spécifiquement formé pour assurer la défense de ses intérêts dans le cadre du présent litige (CACI 5 janvier 2021/9 consid. 5 et les réf. citées).

Par ces motifs,  
la Cour d'appel civile  
prononce :

- I.** L'appel est rejeté.
- II.** Le jugement est confirmé.
- III.** Les frais judiciaires de deuxième instance, arrêtés à 18'048 fr. (dix-huit mille quarante-huit francs), sont mis à la charge de l'appelante B. \_\_\_\_\_ SA.
- IV.** L'appelante B. \_\_\_\_\_ SA versera à l'intimée Commune de K. \_\_\_\_\_ la somme de 6'500 fr. (six mille cinq cents francs) à titre de dépens de deuxième instance, sans allocation de dépens de deuxième instance à l'Etat de Vaud.
- V.** L'arrêt est exécutoire.

La présidente :

La greffière :

Du

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

- Me Stefano Fabbro (pour B. \_\_\_\_\_ SA),
- Me Alain Thévenaz (pour Commune de K. \_\_\_\_\_),
- Etat de Vaud, Direction générale des affaires institutionnelles et des communes,

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

- Madame la Présidente de la Chambre patrimoniale cantonale.

La Cour d'appel civile considère que la valeur litigieuse est supérieure à 30'000 francs.

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 du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral ; RS 173.110), le cas échéant d'un recours constitutionnel subsidiaire au sens des art. 113 ss LTF. Dans les affaires pécuniaires, le recours en matière de droit public n'est recevable que si la valeur litigieuse s'élève au moins à 30'000 fr. en matière de responsabilité étatique, à moins que la contestation ne soulève une question juridique de principe (art. 85 LTF). Ces recours doivent être déposés devant le Tribunal fédéral dans les trente jours qui suivent la présente notification (art. 100 al. 1 LTF).

La greffière :