Urteilskopf

114 Ib 100

15. Extrait de l'arrêt de la Ire Cour de droit public du 4 février 1988 dans la cause B. et F. contre commune de Cully et Etat de Vaud (recours de droit administratif)
Regeste (de):
Materielle Enteignung; waadtländisches Gesetz vom 12. Februar 1979 über den Schutzplan für das Gebiet von Lavaux; Nicht-Einzonung von Grundstücken im Gebiet von Lavaux.

Das auf Art. 6bis KV-VD beruhende kantonale Gesetz entspricht den in Art. 1 und 3 RPG genannten Zielen und Grundsätzen der Raumplanung. Die gemäss diesem Gesetz festgelegten Rebbauzonen, die den Inhalt des Grundeigentums festlegen, geben grundsätzlich keinen Anspruch auf Entschädigung, sofern ihre Festsetzung keine Auszonung baureifen Landes aus einer dem Raumplanungsgesetz entsprechenden Bauzone bewirkt. Eine solche liegt im vorliegenden Falle nicht vor. Die Nichteinweisung der Grundstücke in eine Bauzone könnte eine Entschädigungspflicht nur auslösen, wenn besondere Gründe vorlägen, welche eine Einzonung geboten hätten; solche Gründe sind im vorliegenden Falle nicht gegeben.

Regeste (fr):
Expropriation matérielle: loi vaudoise du 12 février 1979 sur le plan de protection de Lavaux (LPPL); non-classement de parcelles dans la région de Lavaux.

La loi vaudoise fondée sur l'art. 6bis Cst. cant. incorpore les mêmes buts et principes d'aménagement du territoire que ceux mentionnés aux art. 1er et 3 LAT. Les zones viticoles délimitées en application de cette loi définissent le contenu de la propriété foncière et ne donnent en principe pas droit à une indemnisation si elles n'impliquent pas le déclassement d'un terrain constructible compris dans une zone à bâtir au sens de la loi sur l'aménagement du territoire. Tel n'est pas le cas en l'espèce. Le non-classement des parcelles en zone à bâtir ne pourrait donner lieu à indemnisation qu'en présence de circonstances particulières qui auraient justifié leur classement; semblables circonstances ne sont pas réalisées en l'occurrence.

Regesto (it):
Espropriazione materiale; legge vodese del 12 febbraio 1979 sul piano di protezione di Lavaux; non attribuzione alla zona edificabile di fondi nella regione di Lavaux.

La legge vodese fondata sull'art. 6bis cost. VD ha scopi e principi di pianificazione del territorio che corrispondono a quelli menzionati negli art. 1 e 3 LPT. Le zone viticole delimitate in applicazione di tale legge cantonale stabiliscono il contenuto della proprietà fondiaria e non danno, in linea di principio, diritto a indennità se non comportano il declassamento di un terreno edificabile incluso in una zona edificabile ai sensi della legge sulla pianificazione del territorio. Ciò non è il caso nella fattispecie. Il fatto di non attribuire i fondi a una zona edificabile può dar luogo a indennità solo in presenza di circostanze particolari, tali da giustificare la loro attribuzione; queste circostanze non sono date nel caso concreto.

Sachverhalt ab Seite 101

B. et F. sont propriétaires, sur le territoire de la commune de Cully, de deux parcelles contiguës, en nature de vigne, qui ont respectivement une superficie de 1303 m2 et de 1151 m2. Ces biens-fonds sont situés en amont de Cully, à 600 m environ du centre de cette localité et à quelque 100 m du village de Riex, entre le chemin du Vigny et le ruisseau du Champaflon. Le secteur, cultivé en vignes depuis 1710 au moins, ne comporte, au sud-ouest et en contrebas, que deux villas édifiées en 1962 et 1963, ainsi que, plus loin dans la même direction, une maison vigneronne bâtie vers 1940. L'accès aux parcelles est assuré par le chemin du Vigny qui

BGE 114 Ib 100 S. 102

les longe au nord-ouest. Ce chemin abrite une canalisation d'eau potable depuis 1961, un collecteur d'égouts en système unitaire depuis 1972 et une conduite en acier de 100 mm de diamètre posée en 1982. Les parcelles ne figurent pas dans le périmètre du plan directeur des égouts de la commune de Cully, établi en 1969. En votation populaire du 12 juin 1977, un art. 6bis a été introduit dans la Constitution vaudoise, déclarant site protégé la région de Lavaux. Dès l'été 1977, les parcelles de B. et F., alors en zone de villas, devaient être classées en territoire viticole, en principe inconstructible, d'après diverses normes de droit public cantonal finalement remplacées par la loi du 12 février 1979 sur le plan de protection de Lavaux (LPPL), entrée en vigueur le 9 mai 1979. Malgré l'opposition des deux intéressés, leurs parcelles ont été attribuées à la zone viticole dans le règlement communal sur les constructions et l'aménagement du territoire et le plan de zones, approuvé par le Conseil d'Etat le 21 décembre 1983. En vertu des art. 67 ss de ce règlement, la construction de bâtiments n'est possible dans ce secteur que si elle est imposée par leur destination et ne heurte aucun intérêt prépondérant. Le 16 mars 1984, B. et F. ont ouvert action en paiement d'une indemnité pour expropriation matérielle contre l'Etat de Vaud et la commune de Cully devant le Tribunal d'expropriation du district de Lavaux. Leur demande a été admise par jugement du 11 novembre 1985. Saisie d'un appel de l'Etat de Vaud, la Chambre des recours du Tribunal cantonal vaudois a nié l'existence d'une expropriation matérielle, par arrêt du 27 avril 1987. Elle a notamment considéré que l'attribution des parcelles en cause au domaine viticole participait de la réduction d'une zone à bâtir trop étendue et répondait à des impératifs rationnels d'aménagement du territoire; de plus, l'usage prévisible à des fins de construction dans un proche avenir n'avait pas été rendu vraisemblable. Agissant par la voie du recours de droit administratif, B. et F. demandent au Tribunal fédéral d'admettre l'existence d'une expropriation matérielle et le principe d'une indemnisation. Ils se prévalent d'une violation de l'art. 5 al. 2 LAT ainsi que des art. 5 LPPL et 76 de la loi cantonale du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC); ils allèguent en outre que l'interprétation de la LPPL par le Tribunal cantonal lèse les droits qui leur sont garantis par les art. 4 et 22ter Cst.

BGE 114 Ib 100 S. 103

Le Tribunal fédéral a rejeté le recours dans la mesure où il était recevable.

Erwägungen

Extrait des considérants:

2. Selon la jurisprudence, il y a expropriation matérielle lorsque l'usage actuel ou l'usage futur prévisible de la chose est interdit ou restreint de telle façon que le lésé se trouve privé d'un attribut essentiel de son droit de propriété, ou lorsqu'il doit supporter un sacrifice particulier incompatible avec le principe de l'égalité de

traitement (ATF 112 Ib 108, 389 et les arrêts cités). Pour juger si un bien-fonds peut être considéré comme un terrain à bâtir, au sens du droit de l'expropriation matérielle, il faut prendre en considération l'ensemble des facteurs juridiques et matériels qui peuvent exercer une influence sur les possibilités de bâtir: les dispositions du droit des constructions et de l'aménagement du territoire en vigueur au moment déterminant, l'état de la planification locale et du développement des constructions dans le secteur, l'évolution démographique et économique, la situation et les caractéristiques générales de l'immeuble en cause et les possibilités de l'équiper, ainsi que le fait que le propriétaire rende hautement vraisemblable l'affectation de sa parcelle à la construction dans un proche avenir (ATF 113 Ib 320, ATF 112 Ib 109). Le moment déterminant pour juger s'il y a expropriation matérielle est celui de l'entrée en vigueur de la restriction au droit de propriété (ATF 112 Ib 110 consid. 2c, 390 consid. 3, ATF 111 Ib 82 et les arrêts cités; ROUILLER, Considérations sur la garantie de la propriété et sur l'expropriation matérielle, faites à partir de la jurisprudence du Tribunal fédéral, in RJB 121/1985, p. 18; KUTTLER, Welcher Zeitpunkt ist für die Beurteilung der Frage, ob eine materielle Enteignung vorliegt, massgebend? In Zbl 76/1975, p. 503).

3. Les recourants voient dans la décision attaquée un acte de protection du site entraînant pour eux un sacrifice particulier, alors que les autorités cantonales, ainsi que l'Office fédéral de l'aménagement du territoire, la considèrent comme une mesure d'aménagement du territoire concrétisant les buts concordants poursuivis par la LAT et la LPPL. a) Les art. 1er et 3 LAT définissent les buts et les principes mis en oeuvre pour l'aménagement rationnel et harmonieux du territoire, tant en ce qui concerne la protection des bases naturelles de

la vie que les aspects économiques et sociaux, notamment en rapport avec l'habitat, du développement du pays. La conservation des sites naturels et des espaces servant au délassement ne représente que l'un des moyens d'obtenir une occupation cohérente du sol (art. 3 al. 2 lettre d LAT) parmi les nombreux principes énoncés de façon non exhaustive par l'art. 3 LAT. De même, en application de l'art. 6bis Cst. cant., l'art. 1er LPPL assigne cinq objectifs aux autorités cantonales et communales (art. 4 LPPL), soit, en substance, la protection de l'aire viticole, le respect du site, la recherche d'un équilibre entre populations rurale et non rurale, la promotion d'une certaine indépendance, notamment en matière d'équipements collectifs, et le maintien d'un secteur non urbanisé entre les villes de Lausanne et de Vevey. Les travaux préparatoires explicitent la volonté du législateur dans la poursuite des "cinq buts essentiels que le plan de protection doit atteindre pour respecter l'article constitutionnel", ces buts étant en principe d'égale importance, même si "le maintien de l'aire viticole et agricole dans le périmètre est le premier but qui vient à l'esprit pour assurer la préservation du caractère exceptionnel de Lavaux" (Bulletin du Grand Conseil, séance du 6 décembre 1978, p. 1307 et 1308). La protection du site n'est en réalité que la conséquence de la préservation du vignoble dans un territoire précis où il importe de le défendre contre un développement non contrôlé de la construction. Par l'adoption de la LPPL, le législateur a mis en oeuvre l'art. 6bis Cst. cant. en arrêtant une série de mesures de planification régionale et d'urbanisme englobant un vaste secteur (Bulletin, p. 1328), sans se limiter à la sauvegarde du site sur quelques parcelles. Le but d'aménagement du territoire que poursuit cette loi correspond à certains des objectifs mentionnés aux art. 1er et 3 LAT. Ainsi que le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion de le constater, le plan de protection de Lavaux équivaut, matériellement, à un plan directeur cantonal au sens des art. 6 ss LAT (ATF 113 Ib 301). Des considérations qui précédent, il résulte que les mesures prises en vertu de la LPPL sont de celles qui définissent le contenu de la propriété foncière. b) La législation cantonale antérieure à l'entrée en vigueur de la LPPL, le 9 mai 1984, et de la LAT, le 1er janvier 1980, obligeait déjà la commune de Cully à adapter sa réglementation sur le plan d'extension et la police des constructions. En effet, selon l'art. 25ter de la loi cantonale du 5 février 1941 sur les constructions et

l'aménagement du territoire (LCAT), dans sa première teneur, du 13 septembre 1976, un territoire insuffisamment équipé et non indispensable à l'extension d'une agglomération devait être classé soit en zone agricole, soit en zone de verdure, soit en zone intermédiaire (ATF 112 Ib 110 /111 consid. 3a). Le RPE de Cully de 1950, qui attribuait une grande partie du territoire communal à la zone de villas, a été remplacé par le RPE de 1968, qui prévoyait encore des surfaces constructibles propres à recevoir une population de 5000 personnes; or, entre 1950 et 1980, le nombre de résidents de la commune n'a jamais dépassé le maximum de 1801 habitants. Dans ces conditions, l'art. 25ter LCAT imposait de classer en zone agricole, de verdure ou intermédiaire les terrains partiellement équipés et non raccordés, tels ceux des recourants; au besoin, l'Etat pouvait contraindre la commune à cette mesure d'aménagement local (art. 25quater LCAT). Comme le relève d'ailleurs la cour cantonale, l'intégration des parcelles litigieuses en zone viticole avait déjà été prévue par un projet d'arrêté de classement du vignoble de Cully, puis par le plan directeur de la Commission d'urbanisme de Lavaux de l'automne 1977. La réduction de la zone de villas surdimensionnée devait donc concerner les biens-fonds des recourants, assez éloignés des secteurs bâtis et affectés à la viticulture depuis le début du XVIIIe siècle au moins. Dès lors que le RPE de 1968 prévoyait une zone de villas trop vaste et recouvrant des terrains impropres à la construction au sens de l'art. 15 LAT, la diminution de l'aire réservée aux maisons individuelles et sa concentration aux alentours des agglomérations répond à des impératifs d'aménagement rationnel du territoire (cf. ATF 107 Ia 37 consid. b, 242 consid. a et les arrêts cités), et non pas à la seule volonté de préserver un site et sa vocation viticole. Lorsque les zones à bâtir sont trop étendues, le propriétaire ne peut exiger le classement d'une parcelle dans une zone de villas que s'il peut se prévaloir de motifs prépondérants dans le cadre de la pesée des intérêts en présence (ATF 113 Ia 35 /36 consid. bb et cc). En l'occurrence, les recourants n'invoquent pas de raisons déterminantes qui pourraient s'opposer avec succès à l'inclusion de leurs parcelles en zone agricole; en revanche, cette solution se justifie par le faible degré d'équipement des terrains en cause, par leur relatif éloignement des localités voisines, vu la topographie du vallon du Champaflon, et par leur affectation de longue date à la culture de la vigne. L'attribution à la zone viticole

des parcelles des recourants s'apparente donc à une décision de non-classement qui ne donne pas lieu à indemnité pour expropriation matérielle (ATF 112 Ib 110 consid. 3, ATF 109 Ib 17 consid. 4a). c) Ainsi, cette mesure ne diffère pas des autres cas où un plan de zones a été modifié dans le but de l'adapter aux exigences de la législation fédérale et cantonale en vigueur; or, selon la jurisprudence, une telle modification définit davantage le contenu véritable du droit de propriété qu'elle ne le restreint, de sorte qu'elle ne constitue en principe pas un cas d'expropriation matérielle (ATF 112 Ib 110 consid. 3 et les références), et la réduction d'une zone à bâtir trop étendue par rapport aux besoins régionaux ne donne pas lieu à indemnisation (ROUILLER, op.cit., p. 21/22; KUTTLER, Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, in Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel, Festschrift Eichenberger, Bâle 1982, p. 650/651).

4. Dans ces conditions, le classement des parcelles litigieuses en zone de villas ne pourrait se concevoir qu'en raison de circonstances spéciales, telles que l'équipement des biens-fonds, leur raccordement aux canalisations des services publics et les frais consentis par le propriétaire à cette fin (ATF 112 Ib 401 consid. 6), ainsi que leur utilisation invraisemblable comme terrain à bâtir dans un proche avenir, eu égard à la date déterminante du 21 décembre 1983 marquant l'entrée en vigueur du nouveau RPE. a) Bien que situées en zone de villas depuis 1950 en tout cas, les parcelles litigieuses, dans leur état cadastral actuel ou antérieur, n'ont pas fait l'objet de travaux de construction jusqu'au 21 décembre 1983. Avant l'adoption de l'art. 6bis Cst. cant., le 12 juin 1977, et de la législation d'application, ces biens-fonds ne figuraient pas dans le périmètre du plan directeur

communal des égouts, ce qui constituait un obstacle à la délivrance d'un permis de construire en vertu de l'art. 67bis LCAT, introduit dans cette loi le 13 décembre 1971. La canalisation de type unitaire installée en 1972 dans le chemin du Vigny n'est pas conforme à l'art. 4 al. 3 de l'ordonnance fédérale du 8 décembre 1975 sur le déversement des eaux usées (RS 814.225.21); quant au projet de traverser le Champaflon avec un égout muni d'un système de pompage, il ne permettrait pas d'éviter tout risque de pollution selon les art. 13 et 14 de la loi fédérale sur la protection des eaux, du 8 octobre 1971 (RS 814.20), et il nécessiterait une autorisation préalable spéciale

du Département des travaux publics à teneur de l'art. 12 de la loi cantonale sur la police des eaux dépendant du domaine public, du 3 décembre 1957. On ne saurait dès lors admettre que l'équipement de ces parcelles soit suffisant pour ce qui est de l'évacuation des eaux usées. Au demeurant, la solution du rattachement au réseau d'égouts de la commune de Riex se heurte à la délimitation du plan directeur de celle-ci et au large pouvoir d'appréciation reconnu à la commune, qui décide en opportunité du raccordement éventuel d'un bâtiment se trouvant en dehors de la zone définie par ce plan (art. 18 de l'ordonnance générale sur la protection des eaux, du 19 juin 1972 - RS 814.201); en outre, la réalisation de ce projet eût exigé des raccordements complets qui supposaient des aménagements à trouver avec les voisins, par exemple sous forme de servitudes de canalisations ou de passage. Toutes ces circonstances empêchent de considérer que les deux parcelles auraient pu être bâties dans un avenir relativement proche (ATF 112 Ib 109, 390 consid. 3 et les arrêts cités). b) Les autres facteurs que la jurisprudence commande d'examiner conduisent au même résultat. Les terrains litigieux se situent dans une vaste aire viticole homogène et presque intacte malgré la présence des deux maisons familiales voisines, érigées en 1962 et 1963; 600 m environ les séparent du centre de Cully; le vallon du Champaflon forme une rupture topographique en direction du village de Riex; enfin, l'accroissement démographique de la commune de Cully est demeuré faible. L'ensemble de ces circonstances montre que les biens-fonds des recourants ne pouvaient être raisonnablement ouverts à la construction en décembre 1983, au moment de l'entrée en vigueur du nouveau RPE les classant en zone viticole. c) Face à ces éléments, l'intention des recourants - qui n'a été concrétisée que par le remaniement parcellaire préparatoire de 1977 - d'édifier chacun une villa ou de vendre les terrains dans ce but n'est absolument pas déterminante. Dès lors, faute d'une utilisation possible du sol dans un proche avenir, l'intégration des parcelles litigieuses en zone agricole n'est pas constitutive d'expropriation matérielle et doit donc être supportée sans indemnité.