

COUR CIVILE

Audience de jugement du 12 juin 2015

Composition : Mme BYRDE, présidente
 MM. Muller et Hack, juges
Greffier : M. Vinçani

* * * * *

Cause pendante entre :

T._____ SA

(Me J-C. Diserens)

et

COMMUNE DE L._____

(Me J. Haldy)

- Du même jour -

Délibérant immédiatement à huis clos, la Cour civile considère :

Remarques liminaires :

En cours d'instance, plusieurs témoins ont été entendus, dont l'avocat S._____, administrateur de la demanderesse, qui a déclaré connaître l'objet du litige et la procédure. Compte tenu de sa position, de son implication personnelle dans l'affaire et de son intérêt direct à l'issue du procès, sa déposition ne sera retenue que dans la mesure où elle est corroborée par d'autres éléments de preuve, à moins qu'il ne s'agisse de faits d'une portée générale, sans incidence sur la solution du litige. C'est avec la même circonspection que la Cour appréciera les témoignages de [...] et [...], tous deux employés de [...] SA, société du groupe RZ._____ SA dont la demanderesse fait partie et qui a pour principal actionnaire A.Y._____, ainsi que d' [...], employée de la défenderesse depuis 2009, qui a déclaré avoir participé à la constitution des pièces de la procédure et avoir eu des contacts avec le conseil de cette partie.

E n f a i t :

1. a) La défenderesse Commune de L._____ est une commune au sens de la loi vaudoise sur les communes.

b) La demanderesse T._____ SA, dont le siège est à Lausanne, a pour but les opérations immobilières. Depuis le 24 décembre 1985, elle est propriétaire de la parcelle n° AAA du cadastre de la commune de L._____, située au sud-ouest du territoire communal, entre la route cantonale (route du lac) et la rive du lac, au lieu-dit « Sous-N._____ »; d'une surface de 30'576 m², cette parcelle n'est pas bâtie. La demanderesse est en outre propriétaire, depuis le 17 mai 2002, de la parcelle n° BBB du même cadastre, sise en amont de la route cantonale,

au lieu-dit N. _____ », sur laquelle est érigé une habitation; d'une surface de 33'269 m², cette parcelle n'est pour le surplus pas bâtie. La demanderesse a acquis les parcelles précitées en vue d'y accueillir une ou des sociétés de services créatrices d'emploi à forte valeur ajoutée pour la commune et la région.

2. a) A.Y. _____ était le principal actionnaire de la demanderesse jusqu'au 11 décembre 2003, date à laquelle il a cédé le capital social à RZ. _____ SA, société dont il est à ce jour seul actionnaire.

b) La demanderesse allègue que la parcelle n° AAA précitée appartenait auparavant à A.Y. _____, qui l'aurait achetée le 18 août 1978. L'extrait du registre foncier au dossier ne confirme pas cette allégation; pour la période du 18 août 1978 au 24 décembre 1985, c'est en effet un dénommé B.Y. _____ qui y est inscrit en tant que propriétaire de cette parcelle. La Cour ne retiendra dès lors pas cette allégation, étant précisé toutefois qu'il ressort des autres pièces au dossier qu'A.Y. _____ a toujours été considéré comme le propriétaire de la parcelle n° AAA, dans ses relations avec les autorités communales notamment.

Le précédent propriétaire de la parcelle n° BBB de L. _____ était, depuis le 20 décembre 1990, G. _____. La demanderesse allègue que le prénommé détenait ce bien-fonds à titre fiduciaire, pour le compte d'A.Y. _____, qui en était le propriétaire économique. Ces faits ne sont pas suffisamment prouvés par la seule lettre du 27 mars 1989 de l'administrateur de la demanderesse dont il sera question ci-après (cf. *infra*, ch. 13), de sorte que la Cour ne les retient pas pour établis.

Par déclarations respectives des 31 mai et 1^{er} juin 2005, A.Y. _____ et G. _____ ont cédé à la demanderesse tous les droits qu'ils auraient acquis en tant que propriétaire ou propriétaire économique de la parcelle n° BBB, notamment toutes les prétentions en dommages-intérêts à

l'encontre de la défenderesse en raison des faits dont il sera question ci-après.

3. a) Entre 1968 et 1992, le territoire de la commune de L._____ était régi par un plan de zones approuvé par le Conseil d'Etat du canton de Vaud le 4 octobre 1968. Sous l'empire de ce plan, plusieurs zones du territoire, notamment périphériques, étaient majoritairement des zones sans affectation spéciale. C'était le cas en particulier du lieu-dit J._____ », sis au nord-ouest du territoire communal, à côté d'une zone industrielle et à la limite de la région viticole de [...], classée comme zone d'importance nationale, des lieux-dits [...] », [...] », [...] », [...] », [...] » et [...] », ainsi que d'une surface à l'extrémité est du territoire communal, entre la limite de ce territoire et le camping jouxtant la plage de L._____.

Le domaine de N._____ » (parcelles nos AAA et BBB) était colloqué lui aussi en grande partie en zone sans affectation spéciale, mais avec un secteur en « zone de verdure et plans d'extension cantonaux ». Directement au bord du lac, ce domaine était entouré par une zone de verdure et deux zones de villas.

b) Le règlement de la défenderesse sur le plan d'extension et la police des constructions de 1968 (éd. 1973), prévoyait notamment ce qui suit à propos de la zone communale sans affectation spéciale :

« Art. 32 - Cette zone est réservée plus spécialement aux exploitations agricoles et viticoles, sous réserve du développement ultérieur de la localité.
(...)

Art. 36 - Toutes constructions autres que celles destinées à l'agriculture et à la viticulture sont interdites sur des parcelles n'ayant pas des surfaces de 4'500 m² au moins, ceci à raison d'une habitation par parcelle.
(...)

Art. 38 - Les bâtiments d'habitation autres que ceux destinés à l'exploitation agricole auront le caractère de villas selon la définition de l'art. 14. »

c) A la suite d'un arrêté fédéral du 13 mars 1972 instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire, le Conseil d'Etat a adopté en 1976, pour la localité L._____, un plan (au 1 : 5000) de protection d'un site construit et des zones protégées à titre provisoire. La défenderesse allègue que, en vertu de cet arrêté, les parcelles nos AAA et BBB ont été colloquées en zone verte et d'utilité publique et, de ce fait, étaient inconstructibles lorsque la demanderesse en est devenue propriétaire ; elle se réfère notamment à une lettre du 11 mai 1989 dans laquelle le conseil de la demanderesse écrit entre autre : « actuellement, les terrains en cause sont classés en zone non constructible ». La demanderesse soutient au contraire que la parcelle n° AAA était constructible déjà le 18 août 1978 ; elle invoque en particulier les passages suivants d'une lettre du 24 mai 1983 de son conseil à la Municipalité de la défenderesse :

« 4. Lors de l'entrée en vigueur de l'AFU (ndr. : arrêté fédéral d'urgence précité), suite à l'opposition formulée par le précédent propriétaire, une solution de compromis avait été trouvée, en ce sens que les constructions devaient être limitées à une bande de 30 m initialement près de la route, puis reportée, ensuite de l'enquête et de la décision de la Commission préfectorale, "au-delà de la zone verte existante (...) »

En d'autres termes, au moment de l'acquisition, la parcelle de M. A.Y. _____ était constructible, sans nécessité d'un plan de quartier, à la seule condition de respecter la mesure AFU qui vient d'être énoncée ci-dessus. »

Dans le cadre du complément d'expertise ordonné en cours d'instance, de nouvelles pièces ont été produites en mains de l'expert, en particulier la décision de la commission précitée. Il en ressort en effet que, à la suite de l'opposition du propriétaire de l'époque de la parcelle n° AAA, la commission, dans sa proposition du 17 avril 1974 au Conseil d'Etat, a limité « la zone constructible à une bande de 30 mètres près de la route », avec la mention « au-delà de la zone verte existante » ajoutée après l'enquête. C'est cette proposition qui a été adoptée le 28 juillet 1976 par le Conseil d'Etat dans le plan de protection précité. La Cour retient ainsi que, sous l'empire de l'arrêté fédéral d'urgence de 1972, la parcelle n° AAA était partiellement constructible, dans la limite indiquée ci-dessus, ce que confirme du reste le rapport

d'expertise (cf. *infra*, ch. 35b). La décision du 6 novembre 1992 du Conseil d'Etat (cf. *infra* ch. 9b) à laquelle la défenderesse se réfère également ne dit pas le contraire puisqu'elle retient que le plan de protection de 1976 colloquait en zone verte et d'utilité publique « la partie médiane de la parcelle n° AAA », et non l'ensemble de celle-ci.

d) La demanderesse allègue que, en 1978, la Municipalité aurait assuré à A.Y. _____ qu'elle n'envisageait pas le déclassement de la parcelle n° AAA de façon à la rendre inconstructible, avant de revenir sur ces assurances ; rédigée par le conseil d'A.Y. _____, la seule lettre du 24 mai 1983 précitée ne prouve pas à satisfaction ces allégations, qui ne seront dès lors pas retenues. Entre 1980 et 1982, le prénommé a présenté divers projets à la commune, lesquels ont toutefois été refusés ou n'ont pas abouti.

4. A la lumière des objectifs de l'aménagement du territoire, la vocation des parcelles nos AAA et BBB de N. _____ était celle d'un développement utile à la région et compatible avec le site, tant aux yeux de la défenderesse dans un premier temps que des autorités cantonales.

5. a) Le territoire communal de la défenderesse a fait l'objet d'un premier projet de plan d'affectation, soumis à l'enquête publique du 26 avril au 31 mai 1983. Dans ce projet, les parcelles de N. _____ ont été colloquées en zone verte. A.Y. _____ a contesté cette affectation pour ce qui est de la parcelle n° AAA, en soulevant, entre autres griefs, une violation du principe de l'égalité de traitement.

b) Au sujet dudit projet, la [...] écrivait notamment ce qui suit dans un article de mars 1984 :

« (...)

D'autre part, faisant suite aux recommandations de l'Etat de protéger des îlots de verdure, la Municipalité L. _____ préfère, bien entendu, les trouver ailleurs que sur ses propres terrains susceptibles d'être construits.

Ce sont là les raisons essentielles qui ont conduit les autorités L._____ à inscrire toute cette zone en vert, pourtant cette inscription représente, personne ne peut le nier, une atteinte sérieuse à la propriété. Pire, elle signifie l'ignorance par la nouvelle organisation du territoire L._____, des maisons qui existent bel et bien sur ces parcelles, certaines depuis des siècles.

Car, si trois hectares de bord de lac ont été achetés par un promoteur – dont personne ne souhaite qu'il réalise le même type de construction qu'à l'entrée de la ville – le reste des terrains n'est pas morcelable à l'infini et ne donnerait que quelques possibilités de construire des villas résidentielles qui, cas échéant, pourraient venir compléter harmonieusement les propriétés existantes. (...) Il semblerait qu'avec un peu d'imagination, on pourrait envisager dans ce secteur une zone résidentielle qui mêlerait avec discernement la protection des sites, le droit d'habiter sur son terrain et, qui sait, l'accès d'espaces verts à la communauté, sous une forme ou une autre.

C'est donc au Conseil communal, et en premier lieu à sa commission de onze membres qu'il appartiendra de se prononcer. (...) »

6. Dans un article du 8 mars 1989, la [...] relevait à propos de la situation économique du district de L._____ : « Diversifier l'économie, oui, mais "on manque de place" dit la ritournelle ». Ce même article rapportait les propos suivants de [...], alors Préfet du district : « La barre pourrait être corrigée via une politique de l'emploi variée. En corollaire, d'une politique du logement adéquate ». En mai 1989, le même journal relatait les préoccupations dudit Préfet et du Syndic de L._____ quant à la trop forte dépendance de l'économie L._____ de l'activité viticole.

7. a) La défenderesse a élaboré un deuxième projet de plan d'affectation, mis à l'enquête publique du 26 avril au 10 juin 1988. La parcelle n° AAA de N._____ y était colloquée, pour toute sa partie nord, en zone intermédiaire.

Le 6 février 1989, la Municipalité a établi un préavis n° 1-1989 sur la modification du projet de plan communal d'affectation et de ses règlements. Ce document contient en annexe un projet de règlement sur le plan d'affectation et la police des constructions, dont les chiffres V à VII, IX, X, XII et XV, intitulés respectivement « Zone industrielle A et B » (ch. V), « Zone artisanale » (ch. VI), « Zone de verdure » (ch. VII), « Zone à

occuper par plan de quartier » (ch. IX), « Zone agricole et viticole » (ch. X), « Zone intermédiaire » (ch. XII) et « Zone des constructions isolées » (ch. XV), définissaient les règles applicables à chacune de ces zones. A l'exception de la dernière zone citée, ces règles étaient les mêmes que dans les deux projets mis à l'enquête en 1983 et 1988. En particulier, la zone intermédiaire est définie comme une « zone d'attente destinée à être affectée ultérieurement sur la base de plans d'extension partiels ou de plans de quartier ».

Il ressort notamment ce qui suit du préavis n° 1-1989 précité :

« (...) »

Point d'achoppement lors des séances du Conseil communal des 12 et 26 novembre 1985, cette zone comprenant les terrains de N. _____ et de [...] avait été classée en zone de verdure, ce qui a suscité des oppositions.

La Municipalité estime que ces parcelles pourraient devenir constructibles pour autant que des précautions soient prises et que les réalisations présentent un intérêt régional. C'est aussi l'avis du Service cantonal de l'aménagement du territoire qui a été largement consulté à ce sujet. La proposition consiste maintenant à classer ces terrains en zone intermédiaire, ce qui permettra tant au Conseil communal qu'à la Municipalité d'exiger que le ou les plans de quartier subséquents soient de qualité et répondent à un besoin fondé.
(...)

Le Service de l'aménagement du territoire admet d'ailleurs que la zone intermédiaire constitue une bonne mesure d'aménagement dans la perspective de projets d'un intérêt régional.

Il s'agissait donc de placer ces terrains dans une zone d'attente, sans les "geler" pour de nombreuses années, mais en réservant tout au contraire la possibilité de les affecter rapidement et en quelque sorte sur mesure lorsqu'un projet concret sera prêt à être réalisé. »

En relation avec l'opposition formée à ce projet par la demanderesse, ce préavis renferme notamment ce passage :

« d) Réponse de la Municipalité : La Municipalité tient à dire tout d'abord qu'elle n'est nullement impressionnée par la menace de T. _____ SA de s'adresser au Tribunal fédéral, voire aux instances européennes. Si l'opposante estime avoir des droits à faire valoir, et pour autant qu'elle s'adresse à des autorités compétentes (...), ce n'est pas la Municipalité qui lui en contestera la faculté.

Inversement, T. _____ SA voudra bien comprendre que les options communales ne sauraient être influencées par l'ampleur des menaces d'un particulier. »

Dans un rapport de novembre 1989 sur le préavis de la Municipalité, la Commission du Conseil communal a cependant recommandé le classement de la parcelle n° 325 en zone agricole.

b) Dans un article du 13 décembre 1989, la [...] écrivait notamment ce qui suit :

"(...)

Là où le bât blesse, c'est qu'une bonne partie des conseillers craint que des promoteurs ne viennent rapidement proposer un plan de quartier. Bien sur, le Conseil devra encore se prononcer "le cas échéant". Mais qui sait si la majorité ne sera pas séduite par le projet en question ?

L'aspect nébuleux de ce "cas échéant" existe pour chacune des zones intermédiaires. Qui sait qui dort dans les tiroirs? La Municipalité elle-même pourrait ne pas être au courant. Et si elle l'était, certains conseillers doutent encore qu'elle ne dise tout ce qu'elle sait. Ce sont toutes ces incertitudes qui posent problème. »

c) Lors des séances extraordinaires du Conseil communal, notamment des 23 janvier et 5 février 1990, la Municipalité a maintenu sa proposition d'affecter la parcelle n° AAA en zone intermédiaire, conformément à son préavis. Cette proposition n'a toutefois pas été suivie par le Conseil qui, dans sa séance du 5 février 1990, a voté, par 31 voix contre 15, le classement de cette parcelle en zone agricole. Les procès-verbaux des séances précitées indiquent en détail les termes dans lesquels le règlement communal sur le plan d'affectation et la police des constructions a été adopté. Du procès-verbal de la séance du 5 février 1990, daté du 18 février 1990, on extrait ces passages :

« (...)

M [...] se dit fort étonné des propos de M [...], membre de la Commission et, jusqu'à ce jour ardent défenseur du classement en zone agricole. Les éléments, dits nouveaux, auxquels il fait allusion, ne sont en somme qu'avances des promoteurs à la Commune pour

obtenir en contrepartie conséquente valorisation de leur terrain. "Ne nous leurrans pas. Ces gens songent moins à faire un cadeau à la ville qu'à réaliser d'énormes bénéfices. Pourquoi se font-ils représenter, même en réunion préalable, par leur avocat? Ne cédon pas à leur pression. (...) Reporter le problème serait risquer d'autres manigances. Ne transigeons en aucune manière la constructibilité de cette zone."

(...)

M. le Syndic donne lecture d'une récente lettre de T. _____ SA à la Municipalité, laquelle apporte important (sic) complément d'information au présent débat. (...)

T. _____ SA prend les engagements suivants :

1. n'envisager aucune affectation de type résidentiel ou d'habitat sur ce terrain
2. mettre la dite parcelle à disposition d'utilisateurs potentiels pour projets spéciaux d'intérêt communautaire ou régional (vente, échange, droit de superficie)
3. faire reprendre à successeur en droit les options ci-dessus afin que L. _____ puisse prendre les meilleures décisions en vue de ses intérêts à moyen et long terme.

Selon ce texte, il n'est pas contestable que T. _____ SA accepte maintenant le classement en zone intermédiaire.

(...)

M. [...] (...) D'autres propriétaires sont peut-être insatisfaits de nos décisions. Pourquoi se préoccupe-t-on tant des intérêts de celui-ci?

(...)

M. [...] rappelle qu'à ce moment du délibéré, le Conseil 85 s'était refusé à aller plus loin. Nous ne pouvons nous permettre maintenant de reculer encore le problème. Acceptons l'entrée en matière et engageons le débat sur le fond.

(...)

M. [...], évoquant la très claire prise de position, toute personnelle, qu'il a définie en préambule, ne trouve pas tolérable qu'on puisse le croire de connivence avec la Municipalité, voire avec les représentants des intéressés.

Il réaffirme que, face au choix de poids que nous devons prendre, nous ne sommes pas mûrs pour une décision raisonnable. Facteurs affectifs, climat politisé et tendu risquent de nous conduire ce soir à ne pas choisir la meilleure solution."

(...)

M. [...] (...)

Beaucoup cependant redoutent ce concept de zone d'attente, d'incertitude, d'imprévisible. "On ne sait pas où l'on va". Quels plans d'affectation partielle, quels plans de quartier vont apparaître? D'instinct, les L. _____ vont se méfier. Ils ne voudront pas ouvrir la porte à l'inconnu et à la spéculation.

(...)

M. [...] (...)

Alors que nos voisins s'engagent, partout où c'est (encore) possible, dans la protection accrue de ces sites privilégiés, nous songerions à

L._____, à livrer nos dernières parcelles riveraines non bâties à l'emprise des promoteurs? »

d) A propos de cette séance du Conseil communal, on lit notamment ce qui suit dans un article du 7 février 1990 de [...] :

« A la fin de la séance, un conseiller socialiste s'écriait, ravi : "On ne s'est pas fait [...]" (sic) (T._____ SA étant le nom de la SA propriétaire sous N._____) »

Selon un article du quotidien [...], l'idée générale du plan L._____ était que la commune n'avait pas de vocation agricole.

8. Dans une lettre du 11 juillet 1990 à la Municipalité de la défenderesse, le conseil de la demanderesse s'est plaint notamment de l'état d'esprit hostile et injustifié créé dans la commune vis-à-vis d'A.Y._____.

9. **a)** Dans le troisième projet de plan général d'affectation, mis à l'enquête du 19 juin au 20 juillet 1990, la parcelle n° AAA de la demanderesse a été classée en zone agricole et la parcelle n° BBB en zone des constructions isolées. Le Conseil communal a confirmé ces affectations et adopté le plan général d'affectation par lors de sa séance du 11 décembre 1990.

La demanderesse a fait opposition à l'affectation de la seule parcelle

n° AAA, puis saisi le Conseil d'Etat d'une requête contre cette affectation. Dans cette écriture, son administrateur a fait valoir plusieurs motifs, notamment d'ordre technique, qui s'opposaient selon lui à une affectation agricole de cette parcelle. En particulier, il invoquait une différence entre le demi territoire communal en amont de l'autoroute, présentant des qualités propices aux activités agricoles, notamment par la présence d'un sol de « structure limoneuse - silteuse assez profonde », et le territoire au bord du lac, où le terrain était « plus séchard et moins profond »; selon lui, c'est pourtant sur le demi territoire situé en amont de l'autoroute que des « ponctions substantielles » avaient « été réalisées sur les terres

cultivables pour permettre la création de nouvelles zones constructibles ». Dans sa requête, l'administrateur de la demanderesse soutenait en outre que la parcelle n° AAA avait reçu un traitement discriminatoire et injustifié de la part de la défenderesse.

b) Statuant le 6 novembre 1992, le Conseil d'Etat a admis la requête et refusé d'approuver l'affectation agricole de la parcelle n° AAA; il ressort notamment ce qui suit des considérants en droit de sa décision :

« (...)

La parcelle no. AAA est en nature de pré-champ. Avec ses 3 hectares, elle forme une surface cohérente d'une certaine étendue. Dépourvue de constructions, elle n'est arborisée que sur son pourtour (à l'ouest et au sud). Elle se prête ainsi à l'agriculture. Point n'est dès lors besoin d'en référer à la parcelle voisine (no. [...]) pour conforter l'affectation agricole proposée pour cette parcelle.
(...)

Force est d'admettre que cette solution ne s'inscrit pas dans la ligne des mesures qui, jusqu'ici, étaient toutes résolument destinées à préserver dans le secteur la qualité incontestée du site. Dans un tel environnement, l'implantation rendue possible de bâtiments, d'ouvrages et installations d'exploitation agricole aurait non seulement un effet insolite, mais également attentatoire du paysage environnant (naturel et construit) et que la réglementation a, jusqu'ici, toujours eu pour objectif majeur de sauvegarder. Cela serait en contradiction parfaite avec les objectifs de la commission du Conseil qui affirme que la zone agricole proposée serait d'après elle une possibilité de "garantir que cette zone soit à la fois protégée et entretenue ..." (...) L'intérêt majeur à ce que cette parcelle soit affectée à l'agriculture - sans restrictions - n'est d'ailleurs pas établi avec l'évidence suffisante requise; il n'est pas ou insuffisamment tenu compte des intérêts généraux et particuliers en présence qu'une telle mesure est de nature à compromettre définitivement...
(...)

Une affectation dans une zone à protéger au sens des art. 17 LAT et 54 LATC pourrait être envisagée pour l'ensemble de la parcelle n° AAA, comme d'ailleurs pour d'autres parcelles environnantes.
(...)

Rien n'exclut, a priori et quelle que soit la zone d'affectation finalement adoptée pour cette parcelle, qu'une constructibilité limitée - dans le prolongement, par exemple, des villas situées à l'est - puisse être envisagée dans le respect de l'objectif fondamental de la protection, en équité et dans la ligne des mesures de planification qui ont été successivement en vigueur dans le secteur depuis des décennies. »

c) Le même jour, le Conseil d'Etat a statué sur un recours interjeté par les propriétaires d'une parcelle voisine à celle de la demanderesse, en relevant en particulier ce qui suit :

« (...) »

Les requérants critiquent avec raison les lacunes, incohérences et contradictions qui concernent la délimitation de l'aire forestière et de cordon boisé, tels que reportés sur le plan de synthèse général d'affectation, soumis à approbation du Conseil d'Etat.

Au vu des circonstances déjà exposées sous chiffre 3 in fine, dans la partie en fait ci-dessus, la planification proposée ne satisfait pas au minimum de clarté et de précision requis. A cet égard, elle est impropre à remplir son rôle d'instrument utile de planification pour les autorités et les administrés.

En vertu des exigences de la sécurité du droit, l'autorité de céans ne saurait donc approuver de tels éléments, figurant sur la planification communale, quand bien même ils n'auraient qu'une valeur strictement indicative.

Tout cela ferait d'ailleurs double emploi et pourrait entrer en contradiction avec les exigences de la nouvelle législation forestière qui entrera prochainement en vigueur. (...) »

Aucun argument n'est avancé par la commune, ou dans les rapports successifs des organes communaux, qui ferait apparaître l'utilisation de ces surfaces à des fins agricoles, comme indiqué, ou qu'elles fussent l'être dans l'intérêt général et en vertu de la valeur du sol, de la configuration du terrain ou de son étendue. La vocation agricole de ces parcelles apparaît en fin de compte et concrètement limitée. Sa mise en culture serait certes imaginable, comme celle d'ailleurs de n'importe quel terrain encore largement dépourvu de constructions. L'exploitation n'en serait pas moins lourdement entravée par la présence et l'abondance des arbres classés. Elle serait en outre peu conciliable avec la vocation strictement résidentielle des bâtiments, ce d'autant plus que la zone agricole communale n'exclut pas et devrait donc a priori rendre possible, en application de l'article 40 RC, toutes sortes de constructions nécessaires à ce type d'exploitation; or, cela ne saurait être sérieusement envisageable à cet endroit et démontre donc l'incohérence de la mesure de planification prévoyant une affectation agricole du sol à cet endroit.
(...) »

d) Parallèlement, le Conseil d'Etat a suspendu l'approbation du secteur sis à l'amont et à l'ouest de la parcelle n° AAA, soit les secteurs [...] », [...] », « A N. _____ » (parcelle n° BBB) et « Sous N. _____ », dans l'attente d'une étude complémentaire tendant à la définition d'une zone de protection selon l'art. 17 LAT, respectivement d'une zone agricole au

sens de l'art. 16 LAT. Pour le surplus, il a approuvé le 6 novembre 1992 le plan général d'affectation de la défenderesse.

Dans ce cadre, de nombreux terrains ont connu des modifications d'affectation. Ainsi, les parcelles sises au nord du lieu-dit [...] », sans affectation spéciale dans le plan des zones de 1968, ont été classées en zone industrielle dans le plan de 1992. Le lieu-dit [...] » a été colloqué en zone de moyenne densité à occuper par plan de quartier et le territoire sis au nord-est du camping et au nord de la plage en zone de forte densité occupée par plan de quartier. En zone de villas en 1968, le lieu-dit [...] » a été colloqué majoritairement en zone de moyenne densité. Cette même affectation a été attribuée à de nombreux terrains situés à l'ouest du lieu-dit [...] », eux aussi en zone de villas auparavant. Le lieu-dit [...] », ainsi que, en partie, les lieux-dits [...] » et [...] » ont été colloqués en zone de construction d'intérêt public et d'équipement collectif à occuper par plan de quartier. Le lieu-dit [...] », zone d'habitation collective dans le plan de 1968, a été colloqué en zone de moyenne densité. Une partie des terrains du lieu-dit [...] » a été colloquée en zone de moyenne densité à occuper par plan de quartier, tandis que les terrains au sud, classés en zone de villas en 1968, ont été affectés en zone de moyenne densité.

Le plan d'affectation du 6 novembre 1992, ainsi que son règlement sur le plan d'affectation et la police des constructions, contiennent en détail les règles applicables à toutes les zones concernées, savoir la zone industrielle A et B, la zone artisanale, la zone de verdure, la zone à occuper par plan de quartier A/B, la zone agricole et viticole, la zone intermédiaire et la zone des constructions isolées.

e) Jusqu'à l'adoption du plan général d'affectation du 6 novembre 1992, et sous réserve de l'arrêté fédéral du 13 mars 1972, le règlement communal de 1968 était le seul texte en vigueur entraînant des effets directement obligatoires.

10. a) En 1988, la société T._____ était à la recherche d'un territoire où elle envisageait de créer un centre de formation; un bureau

d'étude avait été mis sur pied à cette fin. A l'occasion d'une rencontre avec [...], alors conseiller d'Etat vaudois sortant, [...], directeur de cette société, avait manifesté son intérêt pour la Suisse romande, plus spécialement le canton de Vaud; plusieurs sites étaient envisagés par [...], notamment [...], les environs de [...], [...], [...] et L._____. [...] avait fait part à son interlocuteur de l'intérêt que l'Etat pouvait porter à ce projet et lui avait dit qu'il en informerait [...], son successeur au Conseil d'Etat, afin qu'il suive le dossier. Il n'est pas établi que ce dernier ait rencontré [...] par la suite, en vue de l'implantation de cette société.

La parcelle n° AAA de L._____ figurait parmi celles prises en considération par T._____. La défenderesse, qui avait connaissance du projet T._____, y était favorable, mais n'avait jamais donné de garantie quant à sa faisabilité, se réservant l'issue de la procédure d'affectation des parcelles de N._____. Il n'est pas établi que, dans la perspective de la réalisation de ce projet, elle ait encouragé A.Y._____ à se porter acquéreur également de la parcelle n° BBB, la seule lettre du 27 mars 1998 de l'administrateur de la demanderesse (cf. *infra* ch. 13) n'étant pas suffisamment probante à cet égard. Dans le cadre du projet T._____, le Syndic de la défenderesse, à cette époque [...], a eu des contacts avec les représentants de cette société. Il n'est en revanche pas établi que les représentants communaux et cantonaux aient échangé entre eux à ce sujet.

Dans une lettre du 27 décembre 1989, le courtier chargé des contacts avec T._____ a informé A.Y._____ que, nonobstant certaines réserves résultant de l'absence de garanties sur la constructibilité du terrain, T._____ semblait privilégier l'option de cette parcelle. Selon le témoin [...], alors en charge du projet chez T._____, si celle-ci achetait, elle voulait être sûre de pouvoir construire. Directeur du bureau d'étude créé par T._____, le témoin D._____ a repris le travail de recherche commencé par un prédécesseur ; c'était peu avant ou peu après la fusion entre T._____ et [...] (ndr. : 1996). A ce moment, le projet de L._____ n'intéressait pas ou plus vraiment T._____. Le témoin se souvient ainsi d'une brève visite du site de L._____, en compagnie de [...] et de

l'administrateur de la demanderesse, lors de laquelle il a eu l'impression qu'il fallait vite repartir pour visiter d'autres terrains. Selon le témoin, le fait que la route cantonale séparait les deux parcelles constituait un obstacle au projet.

b) T._____ a finalement renoncé à créer son centre de formation sur le site de N._____. Il n'est pas établi que cette renonciation soit liée à la planification des parcelles de N._____, en particulier au fait que la Municipalité n'avait pas remis à T._____ une lettre d'engagement sur la constructibilité de ces parcelles. Sur la base des déclarations du témoin D._____, la Cour retient que L._____ ne correspondait plus à un moment donné aux critères de T._____; en particulier, les besoins du centre de formation étaient devenus beaucoup plus importants depuis le projet de fusion avec [...], en raison notamment du plus grand nombre d'employés susceptible de fréquenter ce centre.

11. a) W._____ a été membre de la Municipalité de L._____ entre 1998 et 2001. Il est en outre propriétaire, depuis le 20 avril 1970, de la _____ parcelle n° CCC du cadastre communal, sise au lieu-dit J._____ ». Une parcelle n° DDD a été constituée par division et prélèvement de 37'733 m² de la parcelle n° CCC, laquelle a conservé par la suite une surface de 6'083 m².

Lors de la première mise à l'enquête publique, en 1983, le propriétaire de la parcelle n° CCC, à l'époque non encore divisée, avait requis le classement du lieu-dit J._____ » en zone artisanale. La Municipalité s'était alors prononcée contre ce classement, au motif que « les intentions de l'intervenant n'étaient pas définies dans le temps ». La parcelle n° CCC a été projetée en zone agricole en 1983, puis en zone à traiter par plan de quartier D en 1988. Lors de sa séance extraordinaire du 16 janvier 1990, le Conseil communal de la défenderesse a adopté à l'unanimité, moins deux abstentions, la proposition de la Municipalité de classer les terrains du lieu-dit J._____ » en zone à traiter par plan de quartier D. Dans le plan général d'affectation de 1992, la parcelle n° CCC a

été destinée à la zone industrielle, avec une zone à occuper par plan de quartier A/B.

La demanderesse allègue que ces diverses affectations ne répondaient à aucun projet spécifique et concret, en particulier de développement artisanal ou industriel, visant les terrains du lieu-dit J._____ »; le contraire n'est pas prouvé.

b) Le 12 août 1993, W._____ et la défenderesse ont passé un contrat de vente conditionnelle portant sur la parcelle n° DDD, au prix de 3'395'970 francs, soit 90 fr. le m². Ce contrat contient notamment les clauses suivantes :

« 6. (...)

La mention RF No [...] (améliorations foncières) sera reportée sur les parcelles CCC et DDD nouvelles.

(...)

9. La Commune de L._____ s'engage à prendre à sa charge tous les frais d'étude du plan de quartier et d'équipement relatifs à la parcelle CCC restant propriété du vendeur.

La Commune de L._____ s'engage également à intégrer dans ledit plan la surélévation du bâtiment n° [...] d'assurance-incendie restant propriété du vendeur, d'une hauteur de un mètre environ pour permettre la construction d'un deuxième étage habitable.

La démolition du bâtiment n° [...] d'assurance sera également intégrée dans le plan de quartier.

10. La Commune de L._____ autorise d'ores et déjà le vendeur à exploiter gratuitement le terrain vendu jusqu'au jour du commencement des travaux d'équipement dudit terrain. Toutefois, cette autorisation est limitée à une durée maximum de cinq ans dès le transfert de propriété au Registre Foncier.

Aussi longtemps qu'il exploitera le terrain vendu, le vendeur pourra arroser ledit terrain avec l'eau du réservoir communal au prix de l'eau de consommation et sans frais d'épuration.

La Commune de L._____ s'engage à avertir à temps le vendeur du commencement des travaux, de manière à préserver la récolte en cours.

(...)

14. La présente vente est soumise à la condition qu'elle soit autorisée par le Conseil Communal de L._____ en vertu d'une autorisation définitive. Si cette condition n'est pas réalisée

le trente et un décembre mil neuf cent nonante-trois au plus tard, le présent acte sera caduque (sic) et les comparants seront déliés de leurs engagements ici souscrits sans indemnité due de part ou d'autre, les frais du présent acte restant à la charge de la Commune de L._____. »

c) Lors d'une séance ordinaire du Conseil communal de L._____, du mardi 14 septembre 1993, le Syndic de la défenderesse a fait la communication suivante :

« La Municipalité a passé le 12 août dernier par devant notaire un acte de vente conditionnelle pour l'acquisition par la commune à M. W._____ d'une surface de 37'733 m² à J._____ (zone "industrielle") pour le prix de 90 Fr le m² représentant le montant global de Fr 3'395'970.-, à l'échéance du 31 janvier 1994. Un préavis sur cet objet est en préparation et va être incessamment soumis à l'approbation du Conseil. »

Sous chiffre 7 de l'ordre du jour de la convocation du Conseil communal du 12 octobre 1993 on peut lire : « Demande de crédit pour l'achat de terrains situés «Vers J._____» (parcelle DDD). Désignation d'une commission (...) ».

Par préavis municipal n° 15-1993 du 11 octobre 1993, la Municipalité de la défenderesse a sollicité du Conseil communal l'octroi d'un crédit de 3'530'000 francs pour l'achat de la parcelle n° DDD, ainsi que l'autorisation de contracter un emprunt à hauteur de ce montant.

Le 19 novembre 1993, la Commission chargée d'examiner ce préavis a rendu un rapport dont on extrait notamment ces passages :

« Plusieurs commissaires remarquent que le délai laissé à la Commission et au Conseil Communal pour prendre une décision est très court, voire trop court. Il est répondu que c'est le vendeur qui l'a fixé ainsi, la Municipalité quant à elle aurait souhaité une échéance au 31 décembre **1994**.
(...)

Certains commissaires trouvent ce prix final trop élevé et mentionnent que pour être attractif un tel terrain devrait être mis en vente une fois équipé entre Fr. 120.- et Fr. 150.-/m². Des surfaces très importantes de zones industrielles déjà construites dans le canton n'ayant pas trouvé preneur. »

Au sujet de l'art. 6 du contrat de vente, qui portait sur le remboursement d'éventuels subsides octroyés à la parcelle dans le cadre de l'amélioration foncière, il avait été indiqué à la commission que la mention RF n° [...] serait radiée le jour de l'acte définitif par les soins du vendeur et que, si tel ne devait pas être le cas, les obligations éventuelles

qui en découleraient seraient à la charge du vendeur, une somme soustraite du prix de vente devant rester bloquée auprès du notaire. S'agissant de l'art. 9, la Commission a requis sa modification en ce sens que la « Commune de L._____ s'engage à prendre à sa charge les frais d'étude du plan de quartier et d'équipement, en limite de propriété, relatifs à la parcelle CCC, restant propriété du vendeur ».

La décision relative à l'octroi d'un crédit pour l'acquisition de la parcelle n° DDD a été traitée sous point 4 de l'ordre du jour de la séance ordinaire du Conseil communal du 7 décembre 1993. Selon le procès-verbal de cette séance, daté du 20 décembre 1993, le conseiller [...] s'est étonné que la Municipalité ait accepté de la part du vendeur un délai de décision aussi court. Sur ce point, le Syndic a expliqué que la promesse de vente datant du mois d'août, la Municipalité n'avait pas pu accepter le préavis assez tôt pour le présenter à la séance du mois de septembre. Le conseiller [...] a fait part au Conseil de son inquiétude quant à la perspective d'un tel achat sur le budget de la commune, au vu de la conjoncture récessive et le risque d'une baisse des recettes fiscales. A cet égard, le Syndic a répondu que les recettes fiscales estimées laissaient prévoir pour 1993-1994 une hausse de revenus de l'ordre de 12%. L'acquisition de la parcelle n° DDD a été acceptée par le Conseil communal. Il y a eu huit abstentions. Selon le témoin [...], municipal de la défenderesse de 1988 à 1998, cela correspond à un taux d'abstention de 10%, ce qui était dans la norme à l'époque compte tenu de la forte opposition gauche-droite au conseil. Le témoin ne se souvient pas si les abstentions venaient de membres du Parti Libéral, comme l'allègue la demanderesse. Il est possible selon lui que W._____ cherchait à se défaire de sa parcelle faute de pouvoir transmettre son domaine arboricole.

Ni la parcelle n° DDD vendue à la défenderesse ni le périmètre du lieu-dit J._____ » n'étaient équipés le 2 août 1993. Le transfert effectif de cette parcelle à la défenderesse a eu lieu le 7 février 1994. La demanderesse allègue que cet achat n'était lié à aucun projet de développement concret et spécifique, en particulier à aucune demande

émanant d'une entreprise; le contraire n'est pas établi. Les pièces invoquées par la demanderesse ne permettent en revanche pas de considérer que le prix de vente de 90 fr. par m² était excessif, comme elle l'allègue.

d) Dans un rapport daté du 13 octobre 1993 relatif à la conversion d'un emprunt de 1.5 millions de francs, la Commission communale des finances relevait notamment ce qui suit :

« La Commune va au devant de dépenses importantes pour lesquelles elle devra emprunter. Pour l'instant elle n'est pas à court de liquidités et pourrait rembourser cet emprunt. Cependant il paraît préférable de le reconduire à une période très favorable quant aux conditions du marché. On peut espérer un taux en dessous de 5%. »

Le procès-verbal de la séance du 17 janvier 1994 de cette Commission indique notamment : « Emprunt pour l'achat des terrains de J._____, 2 tranches de respectivement Fr. 2'000'000.- à 4 3/8 % durant 5 ans, Fr. 1'430'000.- à 4 3/4 % durant 10 ans ».

12. a) A la suite de la décision du Conseil d'Etat du 6 novembre 1992, la défenderesse a entamé des démarches en vue de trouver une planification adéquate pour la partie du territoire non affectée. Dans ce cadre, elle a souhaité une démarche participative avec les propriétaires du périmètre non approuvé. Plusieurs séances de travail ont ainsi réuni la Municipalité à ces derniers, dont la demanderesse, représentée tantôt par son architecte, M. O._____, tantôt par son administrateur, l'avocat S._____ ; à diverses occasions, la Municipalité a admis le principe d'une constructibilité limitée du site de N._____.

Lors d'une de ces séances, le 11 janvier 1993, il a été indiqué à la demanderesse qu'une affectation de type industriel ou artisanal des parcelles nos AAA et BBB était exclue, de même qu'une affectation de type locatif. A l'occasion d'une autre séance, du 2 avril 1993, la défenderesse a déclaré qu'elle entendait traiter le secteur de l'ouest L._____ comme un ensemble. Selon le procès-verbal d'une séance du 22 avril 1993, elle a inclu parmi ses propositions celle d' « envisager un

certain type de constructions au-dessus de la route. Constructions d'utilité publique, par ex. institutions = vocation de L._____. Institution = protection du site ». Le Service de l'aménagement du territoire, par la voix de son représentant, M. [...], a confirmé ce point de vue, en précisant notamment, en relation avec la propriété de la demanderesse, que la zone agricole n'était « pas adéquate », qu'il n'était « pas inimaginable d'édifier quelques constructions en sauvegardant le site » et qu'il fallait « retenir une entrée en matière pour une certaine constructibilité au-dessus de la route ». Lors de cette séance, la demanderesse a déclaré notamment que les « parcelles de l'ouest L._____ ont toutes des situations particulières ».

Les autorités communale et cantonale ont opté pour une démarche en deux phases, savoir l'élaboration dans un premier temps d'un schéma directeur, puis, dans un second temps, d'un plan partiel d'affectation de l'ensemble de l'ouest L._____ dont l'approbation avait été suspendue par le Conseil d'Etat. Sur ce point, la Cour retient la version des faits ressortant de la décision du Département des infrastructures dont il sera question ci-après (cf. *infra* ch. 18b), de préférence aux souvenirs du témoin K._____, alors urbaniste de la commune.

b) Par courrier du 17 mai 1993 à la Municipalité de la défenderesse, la demanderesse, a écrit notamment ce qui suit :

« Bien que le texte du procès-verbal ne le dise pas expressément, je crois que nous sommes convenus que la Commune ne voit aucune objection à la mise en route d'une étude par T._____ SA, étude à laquelle la Commune sera bien entendu associée au fur et à mesure de son avancement et qui sera, si possible, intégrée dans le dossier communal. »

La défenderesse n'a pas contesté ce passage dans sa réponse du 26 mai 1993 et il n'est pas établi qu'elle l'ait fait d'une autre manière.

Par lettre du 7 juin 1997, la demanderesse a invité la Municipalité de la défenderesse à lui confirmer qu'elle ne s'opposait pas à la mise en route de l'étude en question.

c) En date du 24 juin 1993, soit plus de sept mois après la décision du 6 novembre 1992 du Conseil d'Etat, la Municipalité a organisé une séance avec les propriétaires du secteur en attente d'affectation, afin de leur présenter un « schéma directeur de l'ouest L. _____ » (n° 1). En ce qui concerne la parcelle n° BBB, ce schéma prévoit en particulier ce qui suit :

« (...) »

3. les bâtiments existants doivent être conservés
4. une constructibilité est admise sur la partie supérieure de la parcelle. Le périmètre est défini par le plan
5. des affectations à caractère d'utilité publique sont vivement souhaitées

(...)

7. une relation du point de vue affectation et urbanistique avec les parcelles du bas (AAA & [...]) est souhaitable. »

Nonobstant le fait que la Municipalité estimait prématurée à cette époque la mise en œuvre d'une étude pour l'implantation de constructions sur les parcelles nos AAA et BBB, la demanderesse lui a indiqué lors de cette séance avoir chargé le bureau O. _____ d'élaborer un tel projet ; la Municipalité ne s'y est pas opposée.

Ce projet été présenté à la Municipalité dans le courant du mois de juillet 1993.

Le 12 juillet 1993, une séance s'est tenue entre l'architecte [...], du bureau O. _____, et le représentant du Service des bâtiments du Département des travaux publics; le compte rendu de cette séance, tel qu'établi le 4 août 1993 par le bureau O. _____, indique ce qui suit :

« Suite à la visite des lieux, M. [...] confirme l'intérêt de la maison existante (classée 2 sur une échelle de 7) autant par son architecture que par sa relation avec le site.

M. [...] est mis au courant du projet de développement qui aura l'avantage de sauvegarder la construction actuellement inoccupée.

Dans les grandes lignes, ce projet comporte un ensemble de constructions en terrasse devant la maison et deux corps de bâtiments bas, situés de part et d'autre, le long des lisières de forêt.

Cette disposition ménage de bons dégagements et la vue sur la parcelle du bas, ce point étant essentiel pour M. [...].

Il est convenu que les architectes tiendront le service des bâtiments au courant de leurs études.
(...) »

Le projet du bureau O._____, finalement daté du 16 août 1993, a été transmis officiellement à la Municipalité le 9 septembre 1993; celle-ci en a accusé réception par lettre du 14 septembre 1993. En substance, ce projet proposait une urbanisation de la parcelle du haut (n° BBB) et une constructibilité très limitée de la parcelle du bas (n° AAA). Il indiquait en outre ce qui suit :

« Elle (ndr. : la proposition d'aménagement) découle, après de nombreuses visites du site, de concertations avec les organismes suivants :

- Commune de L._____ : Service de l'Urbanisme
 - Service des Monuments et des Sites
 - Service des Forêts et de la Faune
- (...)

Il semble, à ce stade de l'étude et sans exclure d'autres affectations si des possibilités surgissent, que l'implantation d'un centre administratif représentatif soit une solution envisageable. »

d) Entre janvier et mars 1994, deux nouveaux schémas directeurs tenant compte des remarques des propriétaires ont été établis par la défenderesse (nos 2 et 3). En septembre 1994, celle-ci a soumis aux propriétaires de l'ouest L._____ une nouvelle proposition (schéma n° 4), laquelle, en ce qui concerne la propriété de la demanderesse, était assez proche du projet O._____ du 16 août 1993. Le procès-verbal de la séance de présentation de ce schéma, du 2 septembre 1994, renferme notamment ces passages :

« Pour les parcelles de T._____ SA, la constructibilité de la parcelle au-dessus de la route cantonale a été acceptée sur le principe, la forme devrait être différente de celle proposée, plus

particulièrement les deux ailes perpendiculaires au bâtiment principal devraient être supprimées. La constructibilité de la parcelle située en dessous de la route de Genève a été refusée.
(...)

La question de l'évolution lente du dossier est abordée. »

Le document explicatif accompagnant le schéma n° 4 précise encore ce qui suit :

« La propriété de N._____, se situe à la porte de L._____, la densité de la ville peut être étendue à cette parcelle. Le ruisseau de [...] représentant (sic) la limite de cette extension.

Le bâtiment existant doit être maintenu.

Un périmètre constructible est signalé sur le plan.

Les nouvelles constructions devront répondre aux critères suivants :

- les constructions latérales et celles situées à l'arrière du bâtiment existant ne dépasseront pas la hauteur à la corniche de ce dernier;
- les constructions situées entre le bâtiment existant et la route de [...] seront édifiées en terrasse et ne dépasseront pas en hauteur l'altitude de la terrasse du dit bâtiment. Elles auront une hauteur maximale de 4 m. au-dessus du terrain naturel pour laisser le bâtiment en position dominante et dégager la vue depuis les rives. »

Faisant suite à ce schéma directeur, l'architecte O._____ a, par lettre du 12 octobre 1994, transmis à la défenderesse ses remarques quant à la proposition de septembre 1994.

Une séance de travail a eu lieu le 30 novembre 1994 entre le Municipal [...], l'urbaniste communale K._____ et des représentants du Service de l'aménagement du territoire. On extrait ce passage du procès-verbal établi à cette occasion :

« Dans l'esprit de la municipalité, le secteur de N._____ (amont RC 1) pourrait être développé selon un programme d'utilité publique ayant un accès par le nord. Il s'agirait d'hôtellerie, d'un établissement médical ou d'un centre d'enseignement. Au niveau du plan directeur de secteur on pourrait imaginer des directives définissant les paramètres essentiels à respecter (préservation du site, affectation, règles générales d'implantation, etc.). »

Le 6 décembre 1994, la Municipalité a informé la demanderesse que le projet qui lui avait été transmis le 12 octobre 1994 semblait adapté aux objectifs de la planification globale rolloise.

e) Le 10 juillet 1995, une séance selon l'art. 71 LATC a été organisée par la Municipalité, avec pour objectif la présentation du plan directeur cantonal, ou plan directeur localisé de l'ouest L._____, et des modifications qu'il était prévu d'apporter au plan général d'affectation de la commune. Le procès-verbal de cette séance contient notamment ces passages :

« Les participants reçoivent un dossier intitulé *Extrait du plan directeur communal de L._____ ou plan directeur localisé de l'ouest L._____* établi par le service communal de l'urbanisme.

Ce document, très complet, donne toute information sur le projet et contient également les modifications prévues au Plan général d'affectation (PGA) de la Commune de L._____.
(...)

En ouverture de séance, M. le Municipal [...] rappelle que cette réunion est prévue par l'article 71 LATC et qu'elle s'adresse à deux "catégories" de propriétaires :

- 1) ceux qui sont directement touchés par les modifications du PGA
- 2) ceux qui sont touchés par les intentions du plan directeur.

Par ailleurs, M. [...] insiste sur le fait que ce projet a déjà été porté à la connaissance des propriétaires lors de plusieurs séances préalables ainsi que des collaborateurs du service cantonal de l'aménagement du territoire (SAT) ceci afin d'éviter tout blocage futur.

Après cette séance d'information, le projet sera remis directement au SAT, par les soins de nos services, pour l'examen préalable. »

Le plan directeur de la Commune de L._____ (ou plan directeur localisé de l'ouest L._____), de juillet 1995, prévoit notamment ce qui suit au sujet du domaine de N._____ :

N._____

La propriété de N._____ se situe à la porte de L._____. La densité de la ville peut être étendue à cette parcelle, le ruisseau de [...] représentant la limite de cette extension.

Ce secteur sera constructible par l'établissement d'un plan de quartier. Compte tenu du caractère particulier de ce secteur richement arborisé et de sa situation dominante vis-à-vis du lac, le plan de quartier s'inspirera des règles suivantes :

Le bâtiment existant doit être maintenu.

Un périmètre constructible est signalé sur le plan.

Les nouvelles constructions devront répondre aux critères suivants :

- les constructions situées de part et d'autre du bâtiment existant ne dépasseront pas la hauteur à la corniche de ce dernier.
- Les constructions latérales (définies par le plan) auront une hauteur à la corniche de 16 mètres au maximum, mesurée au point le plus défavorable du terrain naturel (= point le plus bas).
- Les constructions situées entre le bâtiment existant et la route de [...] (définies par le plan : secteur constructions en terrasse) seront édifiées en terrasse et ne dépasseront pas en hauteur l'altitude de la terrasse du dit bâtiment. Elles auront une hauteur maximale de 4 mètres au-dessus du terrain naturel pour laisser le bâtiment en position dominante et dégager la vue depuis les rives.

(...)

Les constructions ponctuelles de N. _____ Sud

Le secteur de N. _____ Sud se situe à la porte de la ville et est en contact direct avec la zone de faible densité, le lac et la RC1.

Il sera constructible par l'établissement d'un plan de quartier. Compte tenu du caractère particulier de ce secteur richement arborisé et de sa situation exceptionnelle vis-à-vis du lac, le plan de quartier s'inspirera des règles suivantes :

Le plan d'extension cantonal 58 A sera respecté.

Ce secteur est divisé en deux sous périmètres, le premier en contact avec la RC1 et la zone de faible densité, le deuxième en relation directe avec le lac.

Le premier (contact RC1) sera ponctué de constructions respectant les règles définies sous le point 5, zone de constructions ponctuelles à savoir :

Cette zone sera affectée à l'habitation.

Le périmètre constructible dans lequel peuvent s'insérer les bâtiments est défini par le plan.

Les constructions devront répondre aux critères suivants :

- Les constructions auront une dimension maxi au sol de 16 mètres par 16 mètres, ce dans le but de créer un bâti de type ponctuel.
- Le nombre de niveaux admis sera de 2 + les combles (gabarit maison de maître)
- La distance aux limites sera de 6 mètres et quadruplée entre bâtiments afin de garder ce caractère ponctuel.
- Le nombre de constructions admis pour la parcelle sera de 2.

De plus ces constructions sont subordonnées à la réalisation du complexe N. _____ Nord. Elles ne pourront en aucun cas être édifiées sans que N. _____ Nord soit construit.

Le deuxième secteur, en relation directe avec le lac est soumis aux règles de l'aire de verdure du PGA de L. _____ ratifié le 6.11.92 par le Conseil d'Etat. »

Les documents présentés en juillet 1995 prévoient la modification du plan général d'affectation de L. _____, en ce sens que le secteur de N. _____ est soumis à l'élaboration d'un plan de quartier, et contiennent une énumération détaillée des règles auxquelles ce plan de quartier devrait être soumis.

Le dossier communal a été transmis pour examen préalable au Service de l'aménagement du territoire, lequel, dans un premier rapport d'examen, _____ du 22 janvier 1996, a émis plusieurs réserves quant aux solutions retenues par la commune et refusé le projet. Ce rapport renferme notamment ces passages :

« APPRECIATION GLOBALE

Le plan directeur communal de l'Ouest L. _____ (ci-après PDcom Ouest L. _____), le plan général d'affectation - complément (ci-après PGA complément) et le règlement communal sur le plan d'affectation et la police des constructions - modifications (ci-après RPGA modifications) répondent notamment à la demande du Conseil d'Etat formulée lors de l'approbation du plan général d'affectation en 1992. En effet, le Conseil d'Etat, dans le traitement des recours, avait décidé la suspension de la procédure d'approbation du plan général d'affectation pour la partie Ouest du territoire L. _____ afin de permettre à l'Autorité communale, de procéder à un complément d'étude.

Le projet présenté ne peut pas être accepté car il comporte trop d'options qui sont en contradiction avec des objectifs, des planifications ou des législations d'ordre supérieur (patrimoine bâti, aire forestière, limite entre espace urbanisé et espace peu ou pas bâti).

(...)

APPRECIATION DES CARACTERISTIQUES PRINCIPALES DU DOSSIER

Patrimoine bâti

(...)

Le concept urbanistique proposé **ne peut pas être admis** pour les secteurs de N._____, N._____-Dessous, [...] et pour la parcelle n° [...] (voir Services des bâtiments - section des monuments historiques et archéologiques, préavis SAT).

(...)

Aire forestière

(...)

Le PDcom Ouest L._____ propose une liaison routière entre la RC1 et la RC [...]. Cette liaison routière traverse un cordon boisé situé à l'Est de la propriété N._____.

Ce principe d'aménagement routier n'est pas compatible avec les objectifs de la gestion forestière.

(...)

DEVELOPPEMENT DES PROPOSITIONS CONCERNANT LA SUITE

Le document tiendra compte des remarques émises par les services consultés.

Le dossier complété sera transmis au Service de l'aménagement du territoire, qui le soumettra aux services concernés pour accord.

Ensuite, le complément au PGA et la modification du RPGA suivront la procédure de légalisation prévue aux articles 57 et ss LATC et 14 et ss RATC. Le PDcom suivra la procédure applicable aux plans directeurs communaux. »

Dans le cadre de la procédure dont il sera fait état ci-dessous (cf. *infra*, ch. 18b), le Service de l'aménagement du territoire a, par déterminations _____ du 7 octobre 2003, déclaré que cet examen préalable n'avait jamais été mené à chef car certains points devaient encore être élucidés et le projet modifié de concert avec la commune et les services de l'Etat.

f) Le 21 février 1996, la Municipalité de la défenderesse a rencontré les autorités cantonales, afin de donner suite à ce premier rapport d'examen préalable et d'aplanir les divergences entre la commune

et le canton au sujet de l'aménagement de cette portion du territoire. Le désaccord portait en particulier sur la partie urbanistique proposée. Dans l'objectif de trouver une solution, le Service de l'aménagement du territoire a proposé de formuler de manière constructive ses propositions.

Lors d'une séance qui s'est tenue le 8 mai 1996 avec les représentants de la demanderesse et le Conseiller d'Etat [...], les représentants communaux ont affirmé l'intérêt de la commune de voir le domaine de N._____ affecté à un projet important.

En date du 24 juin 1996, la Municipalité a fait savoir à l'architecte de la demanderesse que le Service d'aménagement du territoire souhaitait résoudre les problèmes du domaine de N._____ par l'établissement d'un plan directeur localisé, limité aux deux parcelles en cause. Le 28 juin 1996, l'architecte a fait part à la Municipalité de son incompréhension, notamment pour ce qui est des motifs pour lesquels, après avoir voulu intégrer ces parcelles dans la révision du plan de l'ouest L._____, il est décidé de les traiter séparément, par plan directeur localisé. L'administrateur de la demanderesse en a fait de même dans une lettre du 2 juillet 1996, dont la teneur est la suivante :

« Je vous confirme, en accord avec l'actionnaire de la société dont je suis administrateur, que nous ne comprenons pas vraiment la raison pour laquelle on cherche une fois encore à isoler le traitement du dossier nous concernant de la procédure générale relative à l'étude de l'aménagement de l'ouest L._____.

L'actionnaire et l'administrateur de la société ont le sentiment que la nouvelle proposition d'établir un plan directeur localisé a pour effet, sinon pour but, de créer un tel isolement ou de mettre encore davantage, si faire se peut, le projecteur sur un cas particulier.

Même si cela n'est pas l'intention de l'autorité, c'est pourtant bien l'effet auquel on risque d'aboutir.

Si la volonté des responsables est de lancer une nouvelle procédure uniquement pour les parcelles de N._____, je souhaite et je demande formellement que, préalablement à la mise en oeuvre de cette étude et de cette nouvelle procédure, l'autorité municipale détermine un taux d'occupation attribué à ces deux parcelles et fixe un délai pour l'aboutissement de la procédure. Ce taux d'occupation ne devrait en tous les cas pas être fondamentalement différent de ceux attribués aux terrains avoisinants, dans la pire des hypothèses.

Quant au délai, il doit être le même que celui prévu pour l'ensemble de l'étude de l'aménagement de l'ouest L._____.

D'ailleurs, dans ce contexte difficile à saisir, je vous livre une interrogation à laquelle je ne trouve pas réponse : qu'est-ce qui empêche les responsables du dossier de modifier le projet qui a été présenté par M. O._____ depuis de nombreuses années dans le cadre de l'étude générale, plutôt que de lancer de nouvelles études parallèles, certainement source de futures difficultés ?
(...)

Par ce courrier, je souhaite vous faire part de la très profonde préoccupation que me cause l'évolution du dossier. Nous nous sommes efforcés depuis le début de la reprise de l'étude, il y a plusieurs années, d'agir de concert avec l'autorité municipale et de faire valoir des idées qui aillent dans le sens de l'intérêt général, soit du développement économique régional.

Fondamentalement, T._____ SA et son actionnaire ont affiché et démontré leur volonté de mettre leur patrimoine foncier au service de l'intérêt général de la commune de L._____ et de la région. (...)

L'autorité L._____ ne sera pas étonnée que l'actionnaire et l'administrateur de T._____ SA se posent les questions ci-dessus au vu du nombre d'années qui se sont déjà écoulées pour des procédures qui n'ont jusqu'ici pas abouti. »

Le 9 juillet 1996, la Municipalité a répondu en substance qu'il s'agissait de modifier le projet O._____ existant, et non de procéder à une nouvelle étude. Le lendemain, elle a informé tous les propriétaires que, pour les terrains de N._____ notamment, la question serait abordée dans un plan directeur localisé, puis soumise à une procédure de plan de quartier, parallèlement à la procédure de modification du plan général d'affectation de l'ouest L._____

g) Au mois de novembre 1996, un projet a été élaboré par le Service de l'aménagement du territoire, d'entente avec le Service communal de l'urbanisme et le Service des Monuments et des sites. Ce projet (dit projet [...] ») a été présenté aux propriétaires lors d'une séance du 11 février 1997. Il n'est pas établi que la demanderesse ait été consultée entre la lettre du 24 juin 1996 précitée et cette séance ; elle a découvert le projet lors de sa présentation.

Le projet du Service de l'aménagement du territoire, qui bénéficiait de l'accord des autorités cantonales et communales et aurait

donc pu être soumis à la procédure de légalisation, prévoyait, en lieu et place des constructions en terrasse au sud de la maison de maître de N._____, la construction de deux bâtiments sis de part et d'autre de celle-ci et d'un bâtiment sis perpendiculairement à la route cantonale, sur la parcelle en aval.

Le procès-verbal de la séance du 11 février 1997 mentionne en outre que « les surfaces constructibles de l'ensemble de la parcelle sont diminuées » et que la « présente proposition permettrait la construction d'environ 10'000 m² SBP ». En ce qui concerne N._____ nord, la position municipale, telle qu'exprimée par le syndic [...], est que « la constructibilité de cette parcelle doit impérativement répondre à un but d'intérêt général ou plus » ; pour N._____ sud, « la constructibilité de cette parcelle ne peut être accordée en dernière étape que s'il est prouvé qu'elle est indispensable au bon fonctionnement de l'ensemble des réalisations ». Le procès-verbal de cette séance indique en outre ce qui suit s'agissant de l'historique du projet :

« (...) »

Comme prévu lors de la séance du 21 février 1996 et compte tenu que la recherche historique sur le domaine de N._____ est effectuée et distribuée depuis mi-avril, il est important à présent d'organiser une séance de travail entre la Municipalité, Mme K._____, les MH et le SAT, afin de définir les conditions entre la Municipalité et l'Etat et les lignes directrices à respecter par le futur projet.

Cet accord sera formalisé dans le rapport d'examen préalable. La Municipalité établira un cahier des charges approprié pour le plan de quartier à établir.

mai-décembre 96

Collaboration SAT + MH + service urbanisme commune de L._____ en vue de l'établissement d'une nouvelle variante sur

- N._____
- constructions ponctuelles »

La défenderesse allègue que la demanderesse a refusé ce projet. Cette dernière le conteste, en soutenant qu'elle a simplement déploré le fait de ne pas avoir été associée aux travaux préparatoires et relevé les difficultés liées à l'existence d'une servitude de « restriction au

droit de bâtir et de planter » » grevant la parcelle n° AAA en faveur des parcelles nos [...] et [...] à l'est de N._____, servitude interdisant les constructions ou les plantations pouvant gêner la vue de la campagne de [...]. Entendu comme témoin, l'ancien syndic [...] se souvient d'un refus, même s'il précise que la demanderesse voulait que l'on prolonge la discussion. Pour le témoin K._____, il n'y a pas eu de refus de la part de la demanderesse, mais seulement des remarques sur certains points du projet, lesquels ont été rediscutés ; la demanderesse a également fait part de son étonnement quant à la diminution de la surface constructible par rapport au projet O._____ Quant aux pièces au dossier, elles n'attestent pas d'un refus formel de la part de la demanderesse, mais plutôt de critiques du projet, en particulier quant à sa faisabilité. La Cour reteindra dès lors que la demanderesse n'a pas donné son accord au projet tel que présenté par le Service de l'aménagement du territoire, projet qu'elle a considéré difficilement réalisable, en raison notamment de l'existence de la servitude précitée ; elle ne l'a toutefois pas refusé formellement, ni n'a bloqué le processus de son élaboration.

A la suite de cette séance, O._____, l'architecte mandaté par la demanderesse, a établi une note dont on extrait ce passage :

« Suite à la séance d'information du 11 février 1997 organisée par la Commune de L._____ et sur la base des documents préparés par les services cantonaux datés du 18 décembre 1996, cette proposition possède le grand avantage de marquer une étape importante en vue de déterminer des droits à bâtir sur les parcelles de N._____.
(...) »

Conclusion :

Cette proposition a l'avantage d'exister.

- Il faut certainement faire des remarques rappelant les analyses mentionnées ci-dessus.
- Il faut surtout vérifier la faisabilité du bâtiment C.
- Finalement, vu l'ambiance extrêmement difficile pour l'aménagement de l'Ouest L._____, tactiquement, il semble préférable de laisser continuer la procédure sur la base de (sic) projet car une remise en question pourra peut-être compliquer encore plus la situation et surtout perdre encore de nombreuses années ! »

Une autre séance a réuni le 21 avril 1997 le Service de l'aménagement du territoire, la Municipalité et la demanderesse. Le procès-verbal établi à cette occasion indique notamment que « l'alternative pourrait être la présentation d'un nouveau projet par les propriétaires qui serait mis en consultation selon le mode traditionnel, en n'oubliant pas que les critères énoncés au travers du projet présenté le 11 février 1997 resteront valables ». Moins d'un mois plus tard, lors d'un entretien du 13 mai 1997 entre son administrateur et le syndic de la défenderesse, la demanderesse a formé une nouvelle proposition, dont la teneur est la suivante :

« Proposition de Me S. _____ pour concilier des intérêts divergents :

a) Colloquer les deux parcelles en zone à occuper par plan spécial.

- Ancrer dans le règlement les trois règles suivantes :

- 1) Respect du site et de la demeure existante.
- 2) Affectation limitée à une activité économique intéressante pour l'économie régionale, à l'exclusion de purs logements.
- 3) Limiter la surface constructible à 15.000 m².

b) En 2^{ème} étape, passer par un concours auprès de bureaux d'architectes, ou utiliser pour mise à l'enquête publique le projet proposé par un futur acquéreur. »

Le Service d'aménagement du territoire a toutefois considéré que cette proposition n'était pas acceptable, en précisant notamment que tout son travail a été de déterminer des règles précises d'aménagement.

h) La demanderesse allègue avoir tenté de pallier la défaillance de la défenderesse dans sa concertation avec les services de l'Etat. Sur ce point, la Cour retiendra la déposition du témoin K. _____, qui a contesté toute défaillance à cet égard, relevant que la commune a conduit la procédure de manière réglementaire et établi tous les documents nécessaires, de concertation avec les autorités cantonales. Entre 1992 et 1998, elle a manifesté une continuité avec sa volonté de permettre le développement d'un projet d'implantation sur les parcelles nos AAA et BBB.

13. Par lettre du 27 mars 1998, l'avocat S._____, agissant à la fois pour la demanderesse et pour A.Y._____, s'est adressé notamment en ces termes à la Municipalité de la défenderesse :

« (...)

1.1 La parcelle no AAA est dans le patrimoine de mon client depuis une vingtaine d'années. Elle n'a jamais pu être jusqu'ici mise en valeur malgré un projet qui avait été soumis à l'exécutif L._____ il y a fort longtemps, qui est évidemment tombé dans l'oubli.

Je rappelle pour mémoire que cette parcelle avait été achetée en 1979 et qu'elle n'était, à l'époque, pas inconstructible. Avant les AFU, elle était classée en zone sans affectation spéciale. D'une superficie supérieure à 4500 m², elle pouvait donc être bâtie. Les AFU ont provisoirement bloqué la constructibilité du terrain. La décision rendue à l'époque par la Commission préfectorale statuant sur les oppositions avait cependant admis la constructibilité de cette parcelle.

1.2 La parcelle du haut, no BBB, a été acquise à l'instigation des autorités cantonale et communale vu le projet de la société T._____ d'établir à L._____ un centre de formation et éventuellement un siège romand.

On avait à l'époque représenté à M. A.Y._____ qu'il était opportun de réunir les deux parcelles, mais que pour des motifs de sensibilité L._____ il était préférable que son nom n'apparût pas. C'est la raison pour laquelle la parcelle avait été acquise, à l'époque, par M. G._____, à titre fiduciaire. Je détiens un dossier de correspondance nourri. Vous pouvez trouver dans vos propres archives une lettre écrite par la Municipalité de L._____ à T._____ à l'attention de M. [...], le 6 septembre 1988, dont j'extrais le passage suivant :

"Par la présente, nous confirmons que la Municipalité de L._____ est entièrement favorable à l'implantation du Centre de formation T._____ sur le territoire communal. L'endroit retenu est la parcelle no AAA située au lieu-dit N._____".

Le 7 mars 1989, la Commune de L._____ écrivait au même destinataire une lettre dont j'extrais le passage suivant :

"Il serait donc souhaitable que T._____, si elle porte son choix sur ce terrain, étudie dans les meilleurs délais une proposition d'aménagement et établisse plans et maquettes. La Municipalité serait ainsi à même de renforcer ses arguments et le Conseil communal pourrait décider en toute connaissance de cause."

En résumé, si M. A.Y._____ a opté pour cette deuxième acquisition, ce n'était que pour rendre possible un projet dont l'économie L._____ avait tout à gagner et qui ne pouvait en aucun cas présenter un caractère spéculatif.

Malheureusement, la société T._____ a renoncé à son projet en raison des incertitudes et des tergiversations relatives à la

planification de cette zone. En effet, elle n'a jamais pu recevoir de la Municipalité de L._____ la lettre d'engagement qu'elle avait sollicitée pour faire démarrer ses études.
(...)

1.4 A la suite de cette décision (ndr. : du 6 novembre 1992 du Conseil d'Etat), le soussigné a sollicité un entretien avec la Municipalité de L._____, qui a eu lieu le 11 janvier 1993.

Le lendemain, il écrivait à la Municipalité de L._____ pour remercier celle-ci de l'accueil lors de la réunion du jour précédent. J'extrais de ce courrier notamment le passage suivant :

"J'en retiens à titre très positif que votre autorité voit d'un oeil favorable les démarches que nous pouvons entreprendre auprès de divers amateurs, destinées à permettre de définir diverses affectations concrètes, conformes au caractère du site. J'en retiens également qu'en l'état aucune porte n'est fermée si ce n'est une affectation de type industriel ou artisanal. Pour les autres affectations possibles (tertiaire, hôtellerie, tourisme, etc.), il ne faut pas davantage fermer la porte à une formule panachée, permettant une combinaison éventuelle d'une telle affectation avec certaines résidences.

Il semble en revanche exclu d'envisager une affectation locative vu les réserves communales existantes.

La décision du Conseil d'Etat signifie entre autres choses qu'il faut appliquer une certaine égalité de traitement avec les secteurs voisins, dans lesquels on a validé l'affectation résidentielle sous forme de villas. Toutefois, en raison des caractéristiques propres à la propriété N._____ Sud et Nord, et sans exclure une affectation de type résidentiel, il est de l'intérêt de tous de rechercher des affectations susceptibles d'implanter à cet endroit une ou des activités susceptibles de servir l'intérêt économique local ou régional."
(...)

1.13 Le 8 mai 1996, une séance a réuni les parties sous la direction de M. le Conseiller d'Etat [...], au Département des travaux publics. Au cours de cette séance, la Municipalité de L._____ a affirmé de façon extrêmement ferme sa volonté de voir le domaine de N._____ affecté à un projet intéressant pour l'économie régionale.
(...)

2. La volonté du propriétaire

Il paraît inutile de rappeler que le propriétaire n'acceptera pas le classement des parcelles de N._____ en zone inconstructible, quelles qu'en soient la qualification et la justification. Le propriétaire réaffirme ici de la façon la plus formelle son désir non pas de faire une opération bénéficiaire (les chiffres qui suivent devraient vous en convaincre) mais, d'une part, de limiter évidemment sa perte et, d'autre part, d'affecter le site incomparable de N._____ à un projet ambitieux sur les plans qualitatif, architectural et économique.

Il paraît aujourd'hui inimaginable qu'au terme du long travail accompli jusqu'ici et quelque 20 ans après les mesures provisoires de protection des AFU, le sort juridique des parcelles de N._____ ne soit pas fixé. Puisqu'il s'agit d'un domaine politiquement sensible et qu'il convient de concilier les intérêts contradictoires en présence (essentiellement la volonté publique de préserver le site, la volonté publique et privée d'affecter ce domaine à un projet économiquement sensé), la formule de compromis proposée en mai 1997 mérite d'être retenue, car elle préserve intégralement l'intérêt public, tout en donnant certaines garanties au propriétaire.

C'est le projet établi par le SAT lui-même qui a dégagé une constructibilité de 10'000 m² de SBP sur la parcelle en amont de la route cantonale. Pourquoi ne pas enregistrer cette donnée aujourd'hui dans le plan général et compléter cette garantie quantitative par une liste d'affectations possibles qui aillent dans le sens de l'intérêt conjoint de la collectivité et du propriétaire ?
(...)

4. L'investissement et les travaux entrepris

Sans compter les travaux administratifs et les frais juridiques, sans même compter les honoraires d'architecte et autres mandataires techniques, les deux parcelles en cause représentent pour son propriétaire, à ce jour, un prix d'achat total de fr. 7'700'000.- (...). Cet investissement s'est toutefois traduit, pour la parcelle du haut, par des intérêts et amortissements à ce jour de fr. 5'400'000.-, auxquels s'ajoute un nominal subsistant de fr. 4'700'000.-. Cela sans compter l'immobilisation des fonds propres pendant quelque 20 ans sur la parcelle du bas.

Dans la pesée que l'autorité doit opérer entre les intérêts privés et publics, elle ne saurait totalement méconnaître cet aspect du problème, même s'il n'est pas en soi décisif.
(...) »

14. En novembre et décembre 1998, la défenderesse a élaboré deux plans directeurs, dans lesquels les parcelles nos AAA et BBB se trouvent à l'intérieur de la ligne de démarcation des limites du développement urbain à l'est et à l'ouest. Il n'est pas établi que les limites en question aient été adoptées au début des années 1980 déjà, comme l'allègue la demanderesse.

15. a) Toujours en 1998, la défenderesse a élaboré une nouvelle variante, consistant en un changement radical d'option ; en particulier, le bâtiment prévu sur la parcelle au sud avait disparu. Ce changement était dû à une modification au sein des autorités municipales ayant pour effet

un changement des sensibilités politiques, mais aussi au fait qu'il y avait eu un élargissement du contexte à l'ensemble du territoire communal.

Cette nouvelle variante a donné lieu, en janvier 1999, à un document intitulé « Plan directeur localisé de l'ouest L._____ - modification du PGA », présenté aux propriétaires lors d'une séance au sens de l'art. 4 RATC qui s'est tenue le 9 février 1999. Si une minorité de propriétaires s'est dite satisfaite, les avis ont été plutôt négatifs, essentiellement en raison du changement de cap des options urbanistiques de la commune. Rédigé par le secrétaire municipal de la défenderesse, le procès-verbal de cette séance renferme notamment ces passages :

« Ce projet de modification du Plan général d'affectation (PGA) sera présenté en séance publique le 9 mars 1999 (...) puis soumis aux services cantonaux en vue d'un examen préalable. Le dossier sera ensuite soumis à l'enquête publique (...).

HISTORIQUE DE LA PROCEDURE

Le 6 novembre 1992, le Conseil d'Etat approuvait le Plan général d'affectation de L._____ à l'exception du secteur de l'ouest L._____. Une partie du secteur n'était pas ratifiée et l'affectation suspendue pour le reste.

La présente étude constitue le complément requis par le Conseil d'Etat en novembre 1992.

Elle s'inscrit en prolongation de celle soumise à un premier examen préalable en juillet 1995 au Département des infrastructures (DDNF), qui avait débouché sur une concertation entre commune et services cantonaux, plus particulièrement le service de l'aménagement du territoire (SAT) et la section des monuments historiques du service des bâtiments.
(...)

OBJECTIFS D'AMENAGEMENT

- (...)
- promouvoir un développement économique de la commune ... en proposant des constructions ponctuelles limitées mais d'un certain standing.

CAHIER DES CHARGES

(...)

5. N._____

Les parcelles n° BBB et AAA N._____ sont touchées par les mesures ci-après.

Toute intervention sur ce périmètre devra respecter les mesures suivantes

- l'accès véhicule se fera impérativement depuis la route de [...]
- le parcage de véhicule extérieur ne pourra se faire que dans le périmètre porté au plan
- toute nouvelle construction sera édifiée uniquement dans le périmètre "A" porté au plan, dans un gabarit ne dépassant pas l'altitude de la terrasse du bâtiment existant pour la partie au sud du traitillé du périmètre "A" et dans un gabarit à la corniche allant au maximum jusqu'à celle du bâtiment existant pour le périmètre mi nord du traitillé
- un espace de non bâtir sera réservé sur le reste des parcelles afin d'assurer la sauvegarde de la qualité architecturale et paysagère du site
- un cheminement piétons tel que porté à titre indicatif au plan sera réalisé
- l'arborisation située à l'est de la parcelle n° AAA sera renforcée

6. ESPACES DE NON BATIR

Les périmètres portés au plan sous l'appellation "Espace de non bâtir" seront inconstructibles. Ils touchent les parcelles n° AAA, [...], [...], BBB et [...].
(...)

DISCUSSION

Me S._____ demande la signification de la bande noire hachurée apparue sur un des plans.

réponse il s'agit de la limite schématique de l'urbanisation L._____ tant à l'ouest qu'à l'est de la ville.

Me S._____ déplore qu'il n'y ait jamais eu de négociations avec les propriétaires; que le projet ait été établi par le service de l'aménagement du territoire (SAT) sans aucune participation des propriétaires. Au nom de la société qu'il représente, il a déposé deux remarques critiques qui n'ont jamais obtenu de réponse. La dialogue avec la Municipalité est rompu depuis 1997 et il n'a jamais reçu de réponse à ses courriers.
Il demande qui est l'auteur matériel du projet présenté ce soir.

réponse le service communal de l'urbanisme qui a tenu compte des décisions politiques par rapport à la propriété de N._____ et des objectifs cantonaux.

Me S._____ demande ce qui a changé depuis 1995 à L._____. Le premier projet a été "jeté aux orties". D'où provient un tel revirement ?

Mme K._____ confirme que le projet prend en compte les objectifs d'intérêts supérieurs tels que préservation des sites, du paysage, des constructions portées à l'inventaire, etc.

M. [...] souligne que ses intérêts ne sont pas les mêmes que ceux de N._____. Par contre, il confirme que ses remarques n'ont jamais été prises en compte par la Municipalité qui n'a jamais répondu à ses deux courriers.

réponse Quant au plan des circulations, il relève que les propriétaires sont mis devant le fait accompli. la Municipalité n'a pas répondu car on était en période de fin de législature; la séance de ce soir peut être considérée comme une réponse orale. Pour les circulations, la Municipalité s'est déterminée pour ces liaisons routières destinées à désengorger le centre de la ville.

Mme [...] souhaite obtenir plus de renseignements et de documents afin que les propriétaires puissent se déterminer avant la présentation publique du 9 mars.

M. [...] insiste sur le fait qu'il parle en tant que président de [...] et non en qualité de préfet du district. Il se déclare furieux. En son temps, la fondation disposait d'une petite zone permettant de bâtir; aujourd'hui, plus rien mais en vertu de quoi ?

(...)

Me S._____ trouve un important point commun entre N._____ et [...] : c'est le revirement municipal !

Le projet du SAT en 1997 n'était pas l'idéal mais proposait une solution de compromis. On a toujours dit que l'entrée de la ville se situait à N._____. Cette parcelle se doit donc d'être ambitieuse et pouvoir accueillir une grande société internationale.

Par ailleurs, il déclare n'avoir jamais été aussi mal traité par un exécutif durant toute sa carrière professionnelle.

(...)

M. A.Y._____ insiste sur le fait qu'il n'a jamais reçu d'explication quant au revirement complet de la Municipalité pour N._____. Il conteste la prétendue volonté de dialogue étant donné qu'il n'a jamais pu être reçu en séance municipale.

(...)

Les propriétaires n'auront pas le temps d'étudier ce projet et déposer leurs remarques d'ici la présentation publique du 9 mars. Il est indispensable qu'ils obtiennent des informations écrites ainsi que le présent procès-verbal. Par ailleurs, les membres de l'exécutif

doivent débattre en collège municipal des observations faites par les personnes intéressées.

En conséquence, la présentation au public est reportée à une date ultérieure. »

En 2003, le Service de l'aménagement du territoire relevait à ce propos que les refus réitérés des propriétaires d'entrer en matière sur les propositions des services communaux et cantonaux avait amené à un blocage de la situation.

b) Lors d'une séance qui s'est tenue le 7 juin 2000 à L._____, les Municipaux [...] et [...] ont signalé à A.Y._____ l'opposition de principe du Service de l'aménagement du territoire quant à l'élaboration d'un plan de quartier séparé pour le site de N._____, ainsi que son exigence d'inclure ce site dans le plan d'affectation de l'ouest L._____. Dans le cadre de la procédure dont il sera question ci-après (cf. *infra*, ch. 18b), ce service n'a pas été en mesure de confirmer cette opposition.

Le procès-verbal de la séance du 7 juin 2000 précitée contient la proposition suivante :

« Etablir, le plus vite possible, (la situation économique est maintenant favorable, mais peut changer rapidement) un plan partiel d'affectation de l'Ouest L._____ qui comprendrait une surface à équiper par plan de quartier avec possibilité de réaliser, en accord avec la commune, le SAT et le MH, une constructibilité d'environ 10 000 m² dans le respect du site et de la construction existante, sans modification possible du but et de l'affectation choisie. »

16. En date du 11 juin 2001, le Conseil d'Etat a approuvé un plan directeur de la Commune de L._____, lequel prévoit notamment l'élaboration de plans spéciaux pour les grandes propriétés, telle que N._____, avec pour objectif de préserver la qualité paysagère du site. Pour N._____, ce plan directeur renvoie en outre au Plan directeur des Rives du Lac, qui prévoit lui aussi la réalisation pour ce site d'un plan spécial, dans une zone de protection offrant éventuellement quelques droits à bâtir.

17. En 2001, la défenderesse a lancé deux procédures d'appel d'offres auprès de bureaux d'urbanisme, dans le but d'établir un nouveau plan directeur pour l'ouest L._____. Le bureau [...] lui a remis une première offre en mars 2001, puis une seconde en juillet 2001. Une autre offre a été déposée par [...], en juillet 2001 également. Au mois de novembre 2001, la Municipalité a toutefois renoncé à faire un choix, arguant de ce qui suit dans une lettre du 29 novembre aux deux bureaux précités, sous rubrique « Aménagement de l'ouest L._____ » :

« Dans sa séance du 26 novembre 2001, la Municipalité a pris connaissance de votre offre concernant l'aménagement de l'ouest L._____. Toutefois, et bien qu'un laps de temps relativement long se soit écoulé depuis la réception de votre première offre, la Municipalité a décidé de repousser le choix d'un bureau d'urbanisme au début de l'année prochaine, sachant que, sur les cinq Municipaux que comporte notre exécutif, seul un sera reconduit dans ses fonctions l'année prochaine. »

Il n'est pas établi que la défenderesse ait donné une suite aux offres précitées.

18. a) Par lettre du 24 octobre 2002, la demanderesse a requis de manière formelle l'élaboration d'un plan d'affectation limité aux deux parcelles du domaine de N._____. Dans une lettre du 5 février 2003 à l'administrateur de la demanderesse, la Municipalité a dressé un récapitulatif de ses démarches en ce sens, sans toutefois statuer formellement sur la requête ; cette lettre indique en outre que la « commune va connaître un développement important dans d'autres secteurs ».

La demanderesse a réitéré sa requête le 30 avril 2003 et sollicité une nouvelle fois qu'une décision quant à la mise en œuvre d'un plan partiel d'affectation soit rendue. La Municipalité lui a répondu le 17 juin 2003 qu'elle attendait encore des éléments pour la suite de l'étude du dossier.

Par lettre du 1^{er} juillet 2003, la demanderesse a informé la Municipalité que, faute de recevoir une décision formelle jusqu'au 15 juillet 2003, elle saisirait le tribunal pour déni de justice. Ce à quoi la Municipalité, sans statuer sur la requête, a répondu notamment en ces termes le 11 juillet suivant :

« (...)

L'aménagement de l'Ouest-L._____ recouvre beaucoup d'enjeux et il appartient à l'autorité communale de prendre des décisions qui lèvent toute ambiguïté.
(...)

Cette détermination vous sera communiquée lors d'une séance à organiser courant septembre.

S'il y a accord sur ces principes, une étude d'urbanisme sera lancée, avec la volonté qu'elle débouche le plus rapidement possible sur une législation du sol.

S'il y a désaccord, nous estimons qu'il serait inutile de lancer une quelconque étude qui viendrait à nouveau grossir le dossier sans le faire avancer. D'autres solutions seront à chercher au préalable et nous sommes prêts à les examiner avec vous. »

b) Le 21 août 2003, la demanderesse a déposé un recours pour déni de justice devant le Tribunal administratif, lequel a transmis le dossier au Département des infrastructures comme objet de sa compétence. Dans une écriture adressée le 2 février 2004 au Service de justice, de l'intérieur et des cultes, le conseil de la demanderesse a contesté les motifs avancés par la commune pour justifier l'absence de planification de l'ouest L._____. Le 6 mai 2004, la Municipalité a indiqué au Département qu'aucun mandat n'avait encore été confié à un bureau d'urbanistique pour établir un nouveau plan directeur de l'ouest L._____.

Par décision du 9 août 2004, le Département des infrastructures a admis le recours de la demanderesse (ch. I) et fixé à la défenderesse "un délai au 31 octobre 2005 pour soumettre la planification relative au domaine de N._____ à son Conseil communal" (ch. II). Cette décision renferme notamment les considérants suivants :

« (...) **en fait** :

1. (...)

Le plan adopté par le Conseil communal de L. _____ affectait la parcelle n° AAA propriété de la société T. _____ SA en zone agricole. T. _____ SA a recouru contre cette affectation. Son recours a été admis par décision du Conseil d'Etat du 6 novembre 1992. En substance, le Conseil d'Etat a considéré que la parcelle n° AAA est un secteur du territoire de L. _____ méritant une protection particulière. Il a notamment énoncé ce qui suit :

"Au vu de ce qui précède, force est d'admettre que la requête doit être admise en ce sens que l'affectation en zone agricole de la parcelle n° AAA ne paraît pas justifiée par un intérêt public prépondérant suffisant. La collocation en zone agricole de la parcelle n'est, pour le surplus, pas adéquate, si tant est que les autorités communales aient voulu, par ce biais, présenter les qualités spécifiques de ce site en bordure du lac.

L'approbation de l'affectation de cette partie du territoire communal, sise dans le prolongement des propriétés qui la jouxte directement à l'est " [...]", sera donc suspendue jusqu'à nouvelle décision des autorités communales (art. 62 LATC). Une affectation dans une zone à protéger au sens des articles 17 LAT et 54 LATC peut être envisagée pour l'ensemble de la parcelle n° AAA comme d'ailleurs pour d'autres parcelles environnantes.

Rien n'exclut, à priori, et quelle que soit la zone d'affectation finalement adoptée pour cette parcelle, qu'une constructibilité limitée - dans le prolongement, par exemple, des villas situées à l'est - puisse être envisagée dans le respect de l'objectif fondamental de la protection, en équité et dans la ligne des mesures de planification qui ont été successivement en vigueur dans le secteur depuis des décennies".

(...)

2. La parcelle n° AAA, de 30'650 m2, est située à l'extrémité ouest d'un compartiment de terrains, bien délimité, compris entre la route cantonale et la rive du lac, au lieu-dit "Sous-N. _____". En nature de pré-champ, cette parcelle - dont la forme est pratiquement carrée - est faiblement inclinée, avec une pente exposée au sud, en direction du lac. Elle se situe dans le prolongement immédiat de grandes parcelles, supportant des villas et qui se succèdent vers l'est, entre la route cantonale et le lac. A l'ouest, la limite naturelle du secteur est marquée par les rives boisées d'un ruisseau qui se déverse dans le lac. Un faible massif boisé s'élève dans le sud de la parcelle, côté lac. La parcelle n° BBB est sise immédiatement à l'amont de la route cantonale dans le prolongement de la parcelle n° AAA. De forme également proche du carré, elle est délimitée au sud par la route cantonale, à l'est et à l'ouest par un cordon boisé et elle supporte en son nord un bâtiment. Cette parcelle est par ailleurs partiellement boisée, ceci essentiellement à l'amont. Ces deux biens-fonds constituent le domaine de N. _____, propriété de la société T. _____ SA

(...)

4. La chronologie des faits telle qu'elle ressort du dossier remis par les parties peut se résumer comme suit :

Le 2 avril 1993, la commune déclare, en séance, son intention de traiter le secteur de l'ouest L. _____ comme un ensemble. Ce point de vue est confirmé par le Service de l'aménagement du territoire (ci-après : SAT) qui précise en outre, en ce qui concerne la propriété T. _____ SA, que la protection du site doit prédominer, même si l'édification de quelques constructions n'est pas inimaginable. Les autorités communale et cantonale se prononcent alors en faveur d'une démarche en deux temps, soit : dans un premier temps, élaboration d'un schéma directeur, suivi dans un second temps d'un plan partiel d'affectation couvrant l'ensemble du secteur ouest L. _____ dont l'approbation a été suspendue par le Conseil d'Etat.
(...)

considérant en droit :

(...)

II. a) Aux termes de l'article 29, alinéa premier de la Constitution fédérale, toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit jugée dans un délai raisonnable. Cette disposition consacre le principe de la célérité ou, en d'autres termes, prohibe le retard injustifié à statuer. L'autorité viole cette garantie constitutionnelle lorsqu'elle ne rend pas la décision qu'il lui incombe de prendre dans le délai prescrit par la loi ou dans un délai que la nature de l'affaire ainsi que toutes les autres circonstances font apparaître comme raisonnable. Il faut se fonder à ce propos sur des éléments objectifs; entre autres critères sont notamment déterminants le degré de complexité de l'affaire, l'enjeu que revêt le litige pour l'intéressé ainsi que le comportement de ce dernier et celui des autorités compétentes. La durée du délai raisonnable n'est pas influencée par des circonstances étrangères au problème à résoudre. Ainsi, une organisation déficiente, une surcharge structurelle, une modification de la composition des instances politiques ne peuvent pas justifier la lenteur excessive d'une procédure, car il appartient aux autorités d'organiser leurs juridictions de manière à garantir aux citoyens une administration de la justice conforme au droit constitutionnel (...).

b) Il découle de l'article 14 LAT une obligation générale de planifier qui s'impose à toutes les collectivités territoriales et ceci pour l'entier de leur territoire (...). En droit vaudois, la planification du territoire appartient aux communes sous réserve de certaines compétences attribuées au canton (art 45 LATC).

L'article 35, alinéa premier, lettre b LAT dispose que "les cantons veillent 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 présente loi". L'article 133, alinéa 2 LATC prévoit que les communes dont le plan général d'affectation n'est pas conforme à la LAT disposent d'un délai maximum de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi pour adopter un plan conforme aux exigences légales. L'article 133, alinéa premier LATC

précise que le Conseil d'Etat établit, dès l'entrée en vigueur de la loi cantonale, la liste des communes dont les plans d'affectation ne sont pas conformes. Toutefois, cette liste n'a jamais été établie formellement et les adaptations nécessaires ont été exigées par l'Etat au fur et à mesure des demandes de révision des plans ou de leurs règlements.

L'examen du plan de 1968 d'une part, et le préambule de la proposition soumettant l'approbation du PGA de 1992 au Conseil d'Etat d'autre part, permet indubitablement de conclure à la non-conformité du plan de 1968 aux exigences fédérales en matière de planification. Il en résulte que la commune de L. _____ était soumise aux délais des articles 35 LAT et 133 LATC. En adoptant son plan général d'affectation en 1990, elle a ainsi doté son territoire d'un plan d'affectation conforme à la LAT, bien qu'avec deux respectivement trois années de retard au vu des délais fixés par les législations cantonale et fédérale.

Suite au refus, respectivement à la suspension d'approbation d'une partie de cette planification par le Conseil d'Etat en 1992, une portion du territoire L. _____ est restée sans affectation conforme aux exigences fédérales. Il en résulte que les parcelles concernées sont soumises aux articles 134 ou 135 LATC, selon que l'on considère que le plan de 1968 demeure ou non en vigueur pour ces surfaces. La distinction est de peu d'importance puisque en tout état de cause la résultante est identique, à savoir l'absence de planification valide pour ces bien-fonds. Aussi, la commune se devait-elle, dès 1992, de tout mettre en oeuvre pour permettre la légalisation d'un plan conforme à la LAT pour cette portion de son territoire.

En effet, les délais des articles 35 LAT et 133 LATC ne sont pas tombés en désuétude par le simple écoulement du temps, ni n'ont perdu de leur pertinence en raison de la légalisation partielle d'un PGA. Ainsi, dès l'instant où une planification conforme n'est pas établie conformément aux exigences du droit fédéral, il y a lieu de considérer que la commune est en demeure de planifier à très bref délai. Il résulte d'ailleurs de l'article 133, alinéa 2 LATC qu'un délai de deux ans a été considéré par le législateur comme raisonnable pour permettre aux autorités communales de mettre en oeuvre une planification de l'entier de leur territoire. A fortiori, ce délai devrait-il être suffisant pour une planification limitée à une portion restreinte de ce même territoire.

III. a) En l'espèce, dès le début de l'année 1993, la commune de L. _____ a entamé des démarches tendant à la planification du territoire non-approuvé par le Conseil d'Etat en 1992. Sa première démarche a abouti à la mise sur pied d'un schéma directeur finalisé en 1994 qui devait servir de base à l'élaboration d'un plan directeur localisé s'intégrant dans le plan directeur communal et à une modification du PGA tendant à la légalisation de la planification de l'ouest L. _____. Les trois derniers documents cités ont été présentés aux propriétaires en juillet 1995 et transmis au canton en vue d'examen préalable.

L'examen préalable a été communiqué à la commune le 22 janvier 1996. Celui-ci, critique sur bien des points, a néanmoins

conclu à la poursuite de la démarche. Il s'agissait donc pour l'autorité communale de tenir compte des critiques, de modifier le projet en conséquence, et de soumettre le projet modifié à un examen préalable complémentaire. En ce qui concerne plus particulièrement la propriété T. _____ SA, les critiques de la section des monuments historiques ont conduit le SAT à proposer une modification de l'implantation des constructions. Il en est résulté un projet daté de 1996, présenté aux propriétaires en février 1997, qui prévoit en lieu et place des constructions en terrasse au sud de la maison de maître, la construction de deux bâtiments sis de part et d'autre de celle-ci et d'un bâtiment sis perpendiculairement à la route cantonale sur la parcelle aval. C'est ce dernier bâtiment qui a suscité les critiques de T. _____ SA en raison de l'existence d'une servitude de vue rendant le lieu de son implantation inconstructible. Cela étant ce projet bénéficiait de l'aval des autorités cantonale et communale. Il aurait pu en conséquence être soumis à la procédure de légalisation.

Par la suite, la commune de L. _____ a radicalement changé d'option d'aménagement et proposé aux propriétaires de l'ouest L. _____ un nouveau plan directeur de l'ouest L. _____ et modification du PGA datés de janvier 1999. Il résulte du témoignage de Madame K. _____ que ce changement de cap fut suscité par un changement au sein des autorités municipales et de ce fait à un changement des sensibilités politiques. Ce dernier projet s'est vu fortement critiqué lors de sa présentation par une grande majorité des propriétaires si bien que la commune, qui estimait qu'il était prêt pour partir en examen préalable, a bloqué la procédure.

En 2001, la commune a lancé un appel d'offre pour établir un nouveau plan directeur de l'ouest L. _____. Toutefois, en mai 2004, aucun mandat n'avait encore été donné dans ce sens.

b) Ainsi, à deux reprises au moins, la commune a estimé qu'elle avait élaboré un travail de planification pouvant atteindre le stade de la consultation. On peut même admettre que le projet SAT de 1997 présentait un état de concertation entre le canton et la commune permettant de démarrer la procédure en vue de sa légalisation.

Malgré cela, le secteur litigieux est à ce jour toujours dépourvu de planification. On peut même relever qu'après la présentation le 9 février 1999 du projet de janvier 1999, il a fallu attendre janvier 2001 pour que la commune lance un appel d'offre dans lequel elle se pose encore la question de la démarche à suivre. En novembre de la même année, elle renonce à opérer un choix au motif que quatre municipaux sur cinq seront nouveaux dès 2002. Toutefois, nonobstant l'entrée en fonction de la nouvelle municipalité en 2002, aucun mandat n'a encore été donné en juillet 2003, soit au moment de la lettre adressée à T. _____ SA suite à sa mise en demeure.

Il n'est pas admissible que l'obligation de planifier soit ainsi reportée dans le temps au motif des changements de fonction au sein de l'autorité compétente. On peut d'ailleurs noter, que régulièrement convoquée à la séance d'audition de témoins requise par l'autorité intimée elle-même, celle-ci n'a pas jugé bon d'y être

représentée par un municipal au motif qu'aucun d'entre eux ne connaît suffisamment bien le dossier.

Si l'on peut admettre que la commune ait voulu une démarche participative dans un esprit constructif, elle ne saurait néanmoins se retrancher derrière les critiques émanant des propriétaires sur les projets présentés pour renoncer à planifier (ceci d'autant plus que selon le témoignage de Mme K._____, T._____ SA a toujours eu une démarche constructive dans le cadre de cette affaire). Or, telle semble néanmoins être la logique de fonctionnement de la commune intimée. Celle-ci l'a d'ailleurs clairement énoncé dans sa lettre du 11 juillet 2003. En effet, elle y précise : *"S'il y a accord sur ces principes (ndlr : principes qui doivent régir le secteur et qui doivent faire l'objet d'une décision communale), une étude d'urbanisme sera lancée, avec la volonté qu'elle débouche le plus rapidement possible sur une légalisation du sol. S'il y a désaccord, nous estimons qu'il serait inutile de lancer une quelconque étude qui viendrait à nouveau grossir le dossier sans le faire avancer. D'autres solutions seront à chercher au préalable et nous sommes prêts à les examiner avec vous."*

La commune perd ainsi de vue qu'elle a l'obligation de planifier, ceci avec ou sans l'accord des propriétaires. Elle perd également de vue qu'elle ne peut pas retarder une planification qui lui a été renvoyée par le Conseil d'Etat au motif de changement de sensibilité politique, ni au motif de ses hésitations sur la démarche à suivre. Elle ne peut pas plus renoncer à planifier au motif qu'un recours serait dirigé contre son inaction.

c) Dès lors, il y lieu d'admettre que la commune intimée a commis un déni de justice, ou à tout le moins un retard injustifié à statuer en ne portant pas à chef la planification de l'ouest L._____ alors que la procédure est pendante depuis plus de 10 ans, si bien que le recours doit être admis.

IV. Il résulte des considérants qui précèdent que le recours formulé par T._____ SA est admis. Il y a donc lieu de donner suite aux conclusions de la recourante et de fixer un délai à la commune pour procéder. Dans ce cadre, l'on peut retenir que l'examen de la planification de l'ouest L._____ a déjà fait l'objet de nombreuses démarches et études de planification, qui peuvent servir de base à l'élaboration d'un dossier définitif. En conséquence, il ne se justifie pas nécessairement de faire un nouvel appel d'offres destiné à donner un mandat d'étude complet comme s'il n'existait aucun document. Dès lors, le département estime que la démarche de planification doit pouvoir suivre un rythme accéléré. Aussi, la commune dispose d'un délai au 31 octobre 2005 pour soumettre la planification de l'ouest L._____ à l'adoption du Conseil communal. (...) »

La défenderesse n'a pas recouru contre cette décision.

c) Faisant suite à une requête d'interprétation de la défenderesse, le Département des infrastructures a précisé, dans une

lettre du 29 avril 2005, que le considérant IV de sa décision « évoque la nécessité de planifier l'Ouest L.____ », vu l'exigence du Service d'aménagement du territoire d'intégrer dans cette planification le domaine de N.____. Mais dans la mesure où il avait été statué sur le recours du propriétaire de ce seul domaine, le délai fixé au chiffre II du dispositif ne concernait que la planification de N.____. Selon le Département, ce dispositif ne s'opposait cependant pas à ce que cette planification soit intégrée à celle de l'ouest L.____.

19. Le règlement communal de la défenderesse sur le plan d'affectation et la police des constructions, édition 2003, stipule ce qui suit à son art. 2 :

« La Municipalité établit :

- a) un plan directeur d'extension et au fur et à mesure des besoins
- b) des plans d'affectation (art. 43 ss LATC)
- c) des plans de quartier (art. 64 LATC) »

20. **a)** En janvier 2005, soit cinq mois après la décision du Département des infrastructures précitée, la défenderesse a adjugé une étude d'urbanisme au bureau [...], avec lequel une séance s'est tenue notamment le 14 février 2005.

Une réunion a eu lieu le 13 janvier 2005 entre la défenderesse, la demanderesse et le bureau H.____, mandatée par cette dernière pour apporter des propositions d'affectation de ses parcelles. En date du 24 janvier 2005, la Municipalité a informé la demanderesse qu'elle acceptait d'entrer en matière sur le principe de la construction de petits immeubles sur la parcelle n° BBB, tels que présentés par le bureau H.____, la parcelle n° AAA devant toutefois rester vierge de toute construction. Dans une lettre du 28 février suivant, la Municipalité a admis que ces parcelles devaient être planifiées de manière séparée, en précisant qu'elle défendrait la proposition de la demanderesse en ce sens.

Le 10 mars 2005, le Service de l'aménagement du territoire a refusé toute planification séparée pour N.____ et demandé à la

commune l'élaboration d'un plan partiel d'affectation couvrant l'ensemble du territoire dont l'affectation n'avait pas été approuvée ou avait été suspendue par le Conseil d'Etat. Si un plan directeur localisé pouvait être envisageable, une planification globale paraissait plus adéquate, d'autant que tous les propriétaires demandaient une planification. En relation avec la décision du 9 août 2005 du Département des infrastructures, le Service de l'aménagement du territoire relevait l'existence selon lui d'une ambiguïté entre le dispositif, qui impartissait un délai pour l'affectation des seules parcelles de N._____, et le considérant IV de la décision, aux termes duquel c'est la planification de l'ensemble de l'ouest L._____ qui devait être élaborée dans ce délai.

Pour le témoin M._____, du bureau H._____, la décision du canton de traiter l'ensemble du périmètre ne permettait pas de respecter les délais de traitement des parcelles de N._____, pour lesquelles le projet H._____ avait été élaboré; l'attention de la commune a d'ailleurs été attirée sur ce point.

Le 21 mars 2005, la Municipalité a écrit à la demanderesse « qu'un plan de quartier ne pourra pas être réalisé avant qu'un plan partiel d'affectation traitant l'ensemble des parcelles de l'Ouest L._____ n'ait été établi ».

La demanderesse a relancé la Municipalité par lettre du 18 avril 2005, en lui rappelant le délai imparti par le Département des infrastructures et en précisant notamment :

« En résumé et en conclusion, T._____ SA réaffirme ici sa totale disponibilité pour agir de façon positive, d'entente avec les services concernés de la Commune ou du Canton, en vue de permettre l'aboutissement de la procédure de planification sur le Domaine de N._____ dans le sens de la décision du Département des infrastructures. »

Par courrier du 29 avril 2005, son administrateur a encore relevé ce qui suit au sujet de l'affectation du domaine de N._____ :

« A cet égard, je me permets de rappeler que, dans sa décision sur le déni de justice formel, l'autorité cantonale a relevé que les études effectuées depuis dix ans paraissent largement suffisantes et qu'il y avait maintenant lieu d'agir c'est-à-dire de faire des choix et de prendre des décisions. T._____ SA est en mesure de prendre des décisions rapides pour autant que, de son côté, la Commune de L._____ statue sur la requête légitime pendante depuis si longtemps. »

Par lettre du 22 avril 2005, la défenderesse a sollicité du Département des infrastructures « tout conseil utile quant à la manière de traiter cette affaire afin de respecter les délais légaux qui nous sont imposés ».

En date du 22 juin 2005, une séance a réuni les représentants de la demanderesse, de la commune et du bureau [...], ainsi que [...], de l'association [...] (ndr. : [...]) ; le procès-verbal établi à cette occasion contient ce passage :

« M. A.Y._____ précise qu'il est prêt à prendre sur lui tous les risques, notamment financiers, dans le but de fournir un objet de grande qualité, selon le même principe qu'un autre de ses immeubles récemment terminés ([...]) qui offre une grande souplesse d'aménagement aux utilisateurs et que M. [...] a déjà visité. »

Le 14 juillet 2005, la Municipalité a écrit à la demanderesse qu'elle demandait au « propriétaire de s'engager à ne pas faire valoir ses droits _____ au 31 octobre 2005 et de repousser ce délai de 6 mois ». Le 21 juillet 2005, l'administrateur de la demanderesse a répondu notamment en ces termes :

« (...) »

Pour éviter de nous perdre dans les détails et pour rester à l'essentiel, je crois nécessaire de rappeler le cadre dans lequel s'inscrit notre discussion :

1. A la suite de la décision rendue sur requête pour déni de justice, l'Autorité supérieure cantonale a imparti à la Commune de L._____ un délai au 31 octobre 2005 pour présenter au Conseil communal un projet d'affectation du Domaine de N._____ à savoir les deux parcelles AAA et BBB.

2. Le 18 avril 2005, je vous ai fait part de ma très grave préoccupation quant à l'avancement des opérations en rappelant que la décision du Département des infrastructures fixant le délai précité date du 9 août 2004 et que, pour des raisons qui m'échappent, la Commune a attendu jusqu'au mois de janvier 2005 avant de mandater le bureau [...], la première occasion de pouvoir procéder à un échange d'idées quant à l'affectation du Domaine de N._____ étant la réunion du 10 mars 2005.

3. Dans le souci de ne pas rester purement passive mais de contribuer à l'avancement de la planification du Domaine de N._____ par un apport d'idées et de propositions, T._____ SA a mandaté le bureau H._____, lequel a présenté un premier avant-projet le 13 janvier 2005 déjà, soit avant même de connaître les orientations générales dégagées par la Commune et son propre urbaniste conseil.

4. Il a fallu attendre le mois de mai 2005 pour connaître le projet de l'urbaniste conseil de la Commune, projet sur lequel T._____ SA s'est déterminée par sa note du 15 juin 2005, sur laquelle vous vous déterminez par votre propre lettre du 14 juillet 2005.

5. Sur l'essentiel, T._____ SA a marqué sa volonté de collaborer avec l'autorité communale sur des points fondamentaux et structurants du projet [...] à savoir :

a) adhésion à la volonté communale de préserver la parcelle BBB avec une possibilité constructive très limitée, les constructions principales étant situées sur la parcelle AAA;

b) volonté d'affecter ladite parcelle AAA à un projet permettant de développer l'économie régionale et la création d'emplois par l'accueil de sociétés à forte valeur ajoutée;

c) volonté de préserver la vue sur le lac depuis la parcelle BBB et la vue du lac vers la parcelle BBB par un aménagement des constructions sur la parcelle AAA propre à maintenir la qualité du site en général et du site de la parcelle BBB et de la maison qu'il supporte en particulier;

d) acceptation par T._____ SA du principe - tout à fait inhabituel - consistant à subordonner les constructions futures à l'exécution d'un concours de projets.

6. Si l'on veut bien rester à l'essentiel, ma note du 15 juin 2005 traduit fidèlement les éléments de principe résumés ci-dessus tout en y ajoutant un autre point essentiel : par rapport au projet [...] de mai 2005, il nous est apparu - et c'est toujours notre opinion - qu'un concours de projets n'aura guère de sens si, d'ores et déjà, le PPA limite les constructions en hauteur à une seule unité sur l'ouest de la parcelle. Pour expliciter notre vœu que le PPA ne soit pas trop restrictif dans la liberté créatrice des auteurs des futurs projets en concours, nous avons déposé une proposition qui n'est pas un projet ni même un avant-projet, mais qui représente une option qui ne devrait pas être interdite : c'est la maquette, remise le 22 juin 2005, aujourd'hui en vos mains. Sur le plan du principe, cette maquette se caractérise par deux constructions en hauteur à l'est et à l'ouest de

la parcelle AAA, séparées par une galette ne dépassant pas le niveau de la route cantonale.

7. Le 22 juin 2005, M. [...], directeur du [...], a confirmé l'adéquation de ce site et du type de construction résultant de la dernière maquette avec les besoins de nombreuses entreprises désireuses de s'implanter.

8. T._____ SA sait pertinemment que la Municipalité de L._____ ne peut engager ni le Conseil communal ni les autorités cantonales. Néanmoins, T._____ SA considère que la Municipalité de L._____ joue un rôle majeur dans la direction de l'étude et de l'élaboration du PPA du Domaine de N._____. C'est la raison pour laquelle, notamment par mon courrier précité du 18 avril 2005 rappelé par mon autre courrier du 29 avril 2005, j'ai confirmé ce que je vous ai demandé verbalement à deux reprises, à savoir que la Municipalité nous fasse connaître par écrit quelle proposition elle entend soutenir elle-même. Je liais d'ailleurs, dans les courriers précités, la connaissance de la position de la Municipalité de L._____ à la résolution du problème lié à la pose du collecteur d'eaux usées et des services sur la parcelle AAA.

Ce contexte rappelé, votre lettre du 14 juillet 2005 me conduit aux constatations, réflexions et questions suivantes :
(...)

Autres Questions : Comment peut-on subordonner, en l'état actuel de l'élaboration du PPA au niveau communal, la définition du COS et du CUS à la réaction des différents services cantonaux qui se prononceront dans le cadre de l'examen préalable? Il me semble que c'est renverser l'ordre logique des choses. Dans un premier temps, c'est bien la Commune, représentée par sa Municipalité, qui doit opter pour une solution et défendre une densité qu'elle juge opportune. Il lui appartient ensuite de défendre cette position vis-à-vis des services cantonaux, si ceux-ci se montrent critiques. Finalement, l'Etat tranche au stade de l'approbation.
(...)

E. T._____ SA réaffirme sa volonté de collaborer avec la Commune et avec les autorités. Elle réaffirme également qu'elle est prête à prendre le risque économique de créer et construire les immeubles et les infrastructures nécessaires à l'accueil de sociétés et d'entreprises à forte valeur ajoutée pour la région L._____. Mais T._____ SA ne peut faire davantage que de participer à un dialogue actif et constructif avec les autorités en apportant des idées, des plans et des maquettes (ce qu'elle a largement fait en temps utile) et de répondre rapidement aux questions qui lui sont posées (ce qu'elle fait aujourd'hui). Le reste, c'est-à-dire l'avancement de la procédure, à savoir à ce stade la définition du programme que la Municipalité veut défendre devant le Conseil communal, dépend exclusivement de la Municipalité et de son urbaniste conseil, à l'exclusion de la société propriétaire qui ne peut qu'émettre des vœux et se déterminer sur les propositions dont elle a connaissance.

F. T._____ SA veut faire preuve de la meilleure volonté, même si elle a le sentiment désagréable que votre lettre du 14 juillet 2005

s'inscrit en repli par rapport à la position manifestée par la délégation de la Municipalité et par l'urbaniste conseil, oralement, à l'issue de la séance du 22 juin dernier au sujet de la position traduite dans la note du 15 juin 2005. A ce jour, nous ne connaissons pas la position de la Municipalité. Si l'autorité opte pour des solutions que T._____ SA devra considérer comme dommageables à ses intérêts, elle n'aura pas d'autre choix que de défendre ceux-ci. C'est d'ailleurs le sens de mes courriers précités relatifs à l'autorisation que vous sollicitez pour faire passer le collecteur. En l'état, il est malheureusement impossible de savoir si la Municipalité soutiendra un projet qui ait un sens économique pour la parcelle AAA (donc non un «projet-croupion» mais un projet séduisant pour de grandes entreprises). Par sens économique, j'indique clairement que l'affectation future, c'est-à-dire le programme de construction, doit permettre la réalisation d'un ensemble suffisant pour justifier le risque économique et les investissements et pour attirer des sociétés créatives d'emploi et de valeur.

Je relève d'ailleurs que le délai fixé au 31 octobre 2005 par la décision rendue sur déni de justice n'a pas été fixé par T._____ SA mais par l'Autorité cantonale. Il n'est donc pas dans nos compétences de le modifier. Il faudrait être masochiste pour requérir, de la part de T._____ SA, une prolongation de ce délai qui vient lui-même sanctionner les retards antérieurs jugés illicites.

Je demeure, avec les autres personnes en charge du dossier de N._____, à l'entière disposition de la Municipalité, de son urbaniste conseil et des services de l'Etat, pour participer activement à toute démarche permettant de respecter l'objectif d'une planification à soumettre au Conseil communal de L._____ avant le 31 octobre 2005, tout en précisant bien entendu qu'une telle planification ne pourra recueillir l'approbation du propriétaire que si elle correspond à un projet économiquement sensé. Permettez-moi de conclure en disant que T._____ SA se montre extrêmement raisonnable en adoptant, par sa note du 15 juin 2005, l'essentiel du projet [...]. Mesure et responsabilité guident son action dans son soutien à une affectation fort peu dense (environ 0,15 pour l'ensemble), en faveur des besoins de l'économie (services et emplois) et respectueuse des sensibilités (préservation du site et concours de projets). »

L'administrateur de la demanderesse a pris directement contact avec le Service des monuments historiques. Plusieurs projets ont été présentés à ce service, de même qu'au Service de l'aménagement du territoire. Un projet a également été adressé à la défenderesse, courant 2005, prévoyant notamment la construction sur la parcelle n° AAA de deux bâtiments latéraux entourant une galette dont le toit, de niveau inférieur à la route cantonale, serait engazonné. La commune n'a pas transmis ce projet aux services cantonaux, mais des échanges ont eu lieu à ce propos avec le bureau [...].

b) A l'échéance du délai au 31 octobre 2005 fixé par le Département des infrastructures dans la décision du 9 août 2004, aucune planification du domaine de N._____ n'avait été soumise par la Municipalité à son Conseil communal.

21. Le 7 juillet 2006, la défenderesse a informé la demanderesse que sa demande de séance avait été refusée par la Municipalité, au motif que l'examen préalable par les services de l'Etat du plan partiel d'affectation démontrait que celui-ci pouvait être mis en vigueur, les remarques ou oppositions éventuelles pouvant être formulées durant la mise à l'enquête. Par lettre du 8 août 2006, le conseil de la demanderesse a réagi en ces termes à ce refus :

« J'accuse réception avec surprise et, à nouveau, déception de votre courrier du 7 juillet 2006 qui refuse de donner suite à la demande d'une entrevue. Ce refus de dialogue est incompréhensible. Avant l'examen préalable, vous aviez renvoyé cette séance à l'issue de celui-ci. Dans l'examen préalable, le Service de l'aménagement du territoire a encouragé une telle rencontre à laquelle les responsables de l'Etat se sont dit prêts à assister. Vous refusez maintenant ce qui va non seulement à l'encontre du principe élémentaire d'aménagement du territoire de concertation avec l'administré, surtout quand il y a un plan partiel d'affectation, mais aussi d'une politique de transparence et de dialogue de l'administration. »

Le Plan partiel d'affectation de l'ouest L._____ a été mis à l'enquête _____ du 1^{er} septembre au 2 octobre 2006, après les concertations nécessaires, notamment avec les services de l'Etat.

22. Sur la base des faits retenus ci-dessus et des divers témoignages, la Cour considère notamment que, entre le plan directeur localisé de 1999 et le plan partiel d'affectation précité, la Municipalité s'est concertée à diverses reprises avec la demanderesse et les services cantonaux. La demanderesse a toujours eu une démarche positive à l'égard de la défenderesse, qu'elle a régulièrement interpellée au sujet de l'affectation de ses parcelles ; ses représentants se sont montrés actifs. Pour la commune aussi, l'objectif était de faire avancer ce dossier. Les positions des divers protagonistes étaient toutefois souvent divergentes,

en particulier celles de la demanderesse et des services cantonaux concernés.

23. La demanderesse a formé opposition au plan partiel d'affectation mis à l'enquête publique, en faisant valoir notamment les griefs suivants :

- « a) (...) Enfin, un "*effet de porte*" doit être assuré (art. 5.5 al. 16 RPPA). De telles exigences, à la fois très directives dans la forme et floues dans leur contenu, sont un appel à la contestation par les tiers des projets qui seront mis en place. (...). Ce n'est pas planifier, mais poser des exigences excessives ne permettant plus à la propriétaire d'utiliser directement les droits à bâtir qui doivent lui être conférés par la planification requise par le droit fédéral et rappelée par l'arrêt susmentionné du Département des infrastructures. Ces intrusions dans la sphère privée de la propriétaire sont excessives et dénuées de base légale cantonale ou fédérale.
 - b) L'art. 5.2 al. 2 RPPA pose aussi le principe de l'accessibilité au public du bas du domaine. Une telle exigence est disproportionnée et n'est pas non plus fondée sur une base légale valable. (...) Une telle atteinte aux droits de la propriétaire est choquante (...).
 - c) L'art. 5.3 RPPA pose le principe du concours en application de la norme SIA 142. Cette exigence dans une réglementation communale d'aménagement du territoire n'a pas lieu d'être et est contraire aux principes de la légalité des restrictions à la propriété privée. (...) Si la propriétaire entend mandater un architecte, de renom ou non, elle est libre de le faire. Les autorités apprécieront le projet lors de la demande de permis de construire, mais n'ont pas à se substituer d'avance à la volonté de la propriétaire en lui imposant une mécanique obligatoire de concours. (...)
 - d) A l'art. 5.4 al. 2 RPPA, on rappelle que l'affectation du périmètre sis en amont de la parcelle no BBB est limitée à l'habitation individuelle, ainsi qu'aux "*activités tertiaires respectueuses de l'environnement, à l'exclusion de centre d'achat*". (...). Le droit de l'environnement s'impose à tout propriétaire et T._____ SA le respectera. Il n'y a aucune raison de répéter ce genre d'exigence dans un règlement d'aménagement du territoire.
 - e) Quant à l'alinéa 3 de cette même disposition, seuls trois logements "de fonction" seraient possibles dans les dépendances du périmètre sis autour de la maison de maître. Il n'y a aucune raison de poser une telle limitation allant jusqu'au type même d'habitation. (...)
- (...)

- g) Il est inacceptable d'imposer à la société propriétaire que l'aménagement d'un accès depuis la route cantonale 1a devrait être intégré à *"une étude de réaménagement de la RC 1a sur le tronçon compris entre l'entrée sur le territoire communal ouest, jusqu'au carrefour de la route de [...]"*. C'est à l'autorité qu'il appartient de faire des études de réaménagement et non pas à la société propriétaire.

(...)

4. L'ensemble de ces restrictions, souvent chicanières, non fondées sur une base légale, disproportionnées, témoigne de l'inégalité de traitement du domaine de N._____ par rapport aux autres propriétés voisines. Elles ne sont pas soumises aux mêmes exigences (concours, création de nouvelle forêt, simultanéité des projets, etc.). C'est d'autant plus choquant que, sur le plan des contraintes figurant à l'art. 47 OAT, on constate que le domaine de N._____, parcelles nos BBB et AAA, est rattaché à la ville de L._____, la limite du développement urbain se trouvant à l'ouest desdites parcelles, ce qu'a confirmé la planification directive. Dès lors, vu la différence de traitement résultant du plan des contraintes, on voit mal adopter des coefficients à bâtir aussi faibles sur les parcelles du domaine de N._____ que sur les autres propriétés sises plus à l'ouest. Ce mode de faire irait à l'encontre des principes prévus par la Commune de L._____ elle-même pour ce secteur depuis plusieurs années.

(...)

5. Ma mandante réserve toutes autres remarques.

Elle relève au surplus, contrairement à ce que mentionne le rapport fondé sur l'art. 47 OAT, qu'il n'y a pas eu de véritable consultation des propriétaires (p. 11), alors même que ceux-ci ont requis à plusieurs reprises des séances avec les autorités communales et cantonales qui leur ont été refusées. »

24. a) Le 26 septembre 2006, la Municipalité de la défenderesse a fait tenir à la demanderessse la lettre suivante :

« Nous référant à l'entretien que nous avons eu avec vous le 21 septembre dernier, la Municipalité de L._____ a l'honneur de vous confirmer ce qui suit :

1. Elle entre en matière sur le projet que vous avez présenté sur le statut futur des parcelles AAA et BBB en ce sens qu'elle s'engage à mettre en œuvre ses meilleurs efforts pour permettre la réalisation du projet ainsi résumé :

- 4 villas sur la parcelle AAA (zone de villas);
- 6'000 m² de surface de plancher constructible (activités tertiaires de type administratif/éventuellement hôtellerie) sur la parcelle BBB, dans un périmètre d'implantation différent de celui qui a été soumis à l'enquête publique dans le cadre du PPA de l'Ouest L._____ et situé dans le haut de la parcelle;

- Restauration de la maison de maître existante.

2. La Municipalité de L._____ s'engage à organiser à bref délai une séance réunissant la Municipalité, la société propriétaire et les services cantonaux sous la direction du SAT.

3. La Municipalité de L._____ présentera le projet résumé ci-dessus comme étant celui de la Municipalité. En conséquence, elle conduira la procédure de planification et elle interviendra auprès des services de l'Etat compétents et du Conseil communal pour soutenir et défendre fermement ce projet, dans le respect de l'autonomie cantonale."

4. Sous le plan de la procédure, la Municipalité va suspendre le processus réglementaire portant sur le PPA de l'Ouest L._____ pour y inclure le nouveau statut des parcelles AAA et BBB et le faire approuver par le Conseil communal et les autorités cantonales. Ce statut sera défini dans une procédure de concertation avec les services de l'Etat et la société propriétaire. »

Ce courrier ne posait pas comme condition la suspension du présent procès, alors déjà pendant.

b) L'entretien auquel fait référence le courrier précité a eu lieu dans les locaux de la Municipalité le 21 septembre 2006. La demanderesse allègue que, à cette occasion, la Municipalité lui a proposé le marché suivant : T._____ SA retirait l'opposition qu'elle avait formée au projet d'aménagement des terrains du lieu-dit " J._____", dit "projet [...]", contre l'engagement de la Municipalité de faire sien le projet H._____ et de le défendre devant le Conseil communal et le canton pour ce qui est des parcelles de N._____. La Municipalité, à l'époque liée par une promesse de vente sur les terrains de J._____ », craignait selon la demanderesse que l'affaire ne tombe si l'opposition était maintenue.

L'existence de cet accord est confirmée tant par les déclarations du témoin M._____ que par le déroulement des événements, en particulier le fait que la commune a subitement abandonné le projet mis à l'enquête au profit du projet H._____. Cela ressort d'ailleurs clairement du procès-verbal de la séance du 11 mars 2008 du Conseil communal dont il sera question ci-après (cf. *infra* let. f). Les dépositions des témoins M._____ et [...] ne permettent en revanche pas de savoir concrètement qui, entre la demanderesse et la Municipalité, a eu l'initiative de l'accord.

c) En cours du présent procès, la défenderesse a, par requête incidente du 30 novembre 2006, demandé l'appel en cause de l'Etat de Vaud. D'une manière générale, cette requête a rendu beaucoup plus difficiles les discussions entre la commune, le canton et la demanderesse en vue de trouver une solution d'affectation du site de N._____.

Le 8 janvier 2007, le Service de l'aménagement du territoire a écrit ces lignes à la Municipalité de la défenderesse :

« Nous avons reçu votre confirmation de la séance du 30 janvier 2007 prévue dans les locaux du Service de l'aménagement du territoire.

A la lecture de votre lettre adressée à T._____ SA le 27 septembre 2006, nous constatons que la municipalité a totalement changé de position au cours des derniers mois, et veut modifier fondamentalement le projet qu'elle a mis à l'enquête publique pendant la même période, du 1^{er} septembre au 2 octobre 2006. Nous rappelons que ce projet résultait d'un important travail de concertation auquel ont participé les services de l'Etat.

En parallèle, nous avons appris que la municipalité avait tenté une action en justice contre l'Etat visant particulièrement notre service (cf. requête d'appel en cause adressée au Tribunal cantonal le 30 novembre 2006).

En conséquence, dans la situation actuelle, nous ne pouvons pas assister à la séance précitée.

Nous ne participerons à des négociations que dans le cas où la procédure judiciaire serait suspendue. »

Dans une lettre adressée le 24 janvier 2007 audit service, le conseil de la demanderesse a fait valoir notamment ce qui suit :

« (...) Ni en procédure ni d'une autre façon, T._____ SA n'a mis en cause dans ce dossier la responsabilité des services de l'Etat. T._____ SA n'est pas responsable de l'appel en cause décidé par la Commune de L._____.

On ne saurait donc refuser la discussion avec T._____ SA au motif que cette procédure civile va de l'avant.

Sur le plan administratif, un processus de concertation a enfin été initié, réunissant des participants de différents services, les architectes et urbanistes chargés du dossier, lors d'une première

séance en fin d'année passée, avec une nouvelle séance plénière prévue le 30 janvier prochain. Il serait regrettable que, face à cette concertation qui a maintenant lieu et qui correspond bien au mode de procéder dans le domaine de l'aménagement du territoire, on oppose une fin de non-recevoir liée à une procédure civile dont ma mandante n'est pas maître et qui, même si elle n'est pas suspendue, prendra de toute façon plusieurs années avant d'aboutir à un jugement, ce qui permet largement à la procédure de planification d'aller de l'avant, sans péjorer les droits de l'Etat de Vaud dans l'affaire civile. »

Le 25 janvier 2007, le conseil de la défenderesse a écrit au conseil de la demanderesse que l'Etat de Vaud subordonnait la tenue de la séance du 30 janvier 2007 avec le Service de l'aménagement du territoire à la suspension du procès civil.

Par lettre du 30 janvier 2007, ledit service a répondu en ces termes au conseil de la demanderesse :

« Nous rappelons que dans la procédure d'affectation au sol, dont il est ici question, notre interlocutrice est la Municipalité de L._____. (...)

C'est donc avec la Municipalité que nous devons reprendre les contacts nécessaires pour faire avancer la procédure d'affectation. Or, celle-ci ne peut être conduite sereinement que si l'action en justice intentée par la municipalité contre l'Etat est retirée. »

La demanderesse a refusé la suspension de cause, en faisant valoir, notamment, qu'elle n'était pas responsable de l'attrait de l'Etat de Vaud dans la procédure, qu'une suspension de celle-ci n'était pas justifiée et qu'elle risquerait d'amplifier son dommage.

Le 16 février 2007, le Service de l'aménagement du territoire est revenu sur sa position et a accepté de participer à une séance sur l'affectation des parcelles concernées par le plan partiel d'affectation. Dite séance s'est tenue le 9 mai suivant ; la Municipalité y a présenté le projet de la demanderesse.

Par courrier du 29 mai 2007, le Service de l'aménagement du territoire a informé la Municipalité de la défenderesse qu'il refusait d'entrer en matière sur sa proposition.

d) La Municipalité a néanmoins admis l'opposition de la demanderesse au plan partiel d'affectation et repris, dans son avis municipal du 20 novembre 2007 (n° 37), le contre-projet présenté par celle-ci; il ressort en particulier ce qui suit de ce préavis :

« 1. Présentation

Historique

(...)

A la suite de celle-ci (ndr. : refus de l'examen préalable du projet de 1995), et dans le but de contribuer à une solution, le SAT Service de l'Aménagement du Territoire (SDT Service du Développement Territorial depuis le 1^{er} juillet 2007) et la Section Monuments et Sites ont esquissé une variante de projet d'entente avec la Commune.

(...)

La Municipalité a mandaté le bureau [...] pour établir ce plan, en reprenant dans la mesure du possible les éléments déjà acquis dans les précédents projets.

(...)

2. Le projet de PPA mis à l'enquête publique

(...)

La partie en aval de N._____ est affectée à des activités tertiaires, respectueuses de l'environnement et de rayonnement régional sur le plan économique. Le but de cette affectation est d'inciter des entreprises de "prestige", type siège de société, à venir s'implanter dans ce cadre privilégié. L'implantation d'une telle entreprise sera une plus-value pour la commune de L._____, qui pourrait ainsi voir sa "porte Ouest" aménagée et mise en valeur, sans compter l'intérêt sur le plan économique d'une telle opération. La parcelle AAA, qui est l'une des dernières à être non bâtie en rive du lac, pourrait ainsi être valorisée. La Commune obtiendra en contrepartie la garantie d'avoir un site entretenu, et plus ouvert au public que dans le cadre d'habitations ou même de zone agricole (clôtures indispensables).

(...)

4. Résultats de l'enquête publique.

(...)

4.5 Traitement de l'opposition du groupe E

Voir opposition n°12 de Me [...], pour T._____ SA

Résumé de l'opposition :

L'opposante conteste les points suivants qui représentent à son avis soit une exigence excessive, soit une intrusion dans la sphère privée; ou sont dénués de base légale:

- L'accès public en bord du lac et le chemin liant les rives à la Route [...] portent atteinte aux droits de la propriétaire, en particulier sans offre de compensation.
- La mise en place d'un concours, conformément à l'avis des commissions fédérales, est une exigence inacceptable dans le cadre d'une réglementation communale et est contraire aux principes de la légalité des restrictions à la propriété privée.
- Le droit de l'environnement est applicable. Il n'y a pas lieu dans un PFA de répéter ces exigences.
- La limitation du nombre de logements réalisables (pour l'annexe et la maison de maître), les périmètres d'implantation trop restrictifs, et les droits à bâtir insuffisants, l'aire de stationnement trop réduite,... sont autant d'exigences trop strictes.
- Les périmètres d'implantation pour l'aire réservée aux activités tertiaires sont trop restrictifs et les droits à bâtir sont incohérents.
- La simultanée pour les constructions tertiaires, l'établissement d'un plan paysager et d'un plan de mobilité d'entreprise sont des exigences refusées par l'opposante.
- L'opposante refuse de se faire imposer l'aménagement de la RC1a.
- La compensation forestière est disproportionnée.

L'opposante sollicite une séance de conciliation.

Résultat des séances de conciliation :

L'opposante a donc été reçue, conformément à sa demande, lors d'une séance de conciliation, le 7 décembre 2006 à laquelle les représentants des services cantonaux étaient invités.

Me S. _____ (représentant T. _____ SA) précise que la société T. _____ SA soumet un projet d'intention qui n'est pas encore formalisé. Il s'agit de savoir s'il est possible de réaliser dans le haut du Domaine (parcelle BBB), une affectation pour des services qui pourraient être par exemple du tertiaire ou de l'hôtellerie, et sur la parcelle aval (AAA), un programme permettant de «rentabiliser» l'opération. Pour la description des intentions formulées à ce jour, il se réfère au courrier de la Municipalité de L. _____ daté du 27 septembre 2006.

En l'absence d'un projet concret, ou pour le moins d'un programme défini, les services cantonaux ne peuvent se prononcer sur l'intérêt du projet.

Il est donc décidé, en conclusion, qu'un groupe d'experts travaillera sur la proposition de modification : T._____ SA sera représenté par M. M._____ du bureau H._____ (pour les aspects urbanistiques) et par M. [...] (pour les aspects architecturaux), la Commune de L._____ sera représentée par Mme [...] d' [...], et les services cantonaux par M. [...] (SIPAL-MH).

Le 9 mai 2007, un avant-projet est présenté au SAT (Mme [...]) et au SIPAL (M. [...]) par les mandataires de T._____ SA.

Le 29 mai 2007, le SAT fait part de ses remarques sur le projet présenté, indiquant que celui-ci ne garantit pas les objectifs cantonaux en matière d'aménagement du territoire.

La Municipalité demande aux mandataires de T._____ SA de fournir un projet aux services cantonaux, ce qui est fait le 6 juin 2007.

Le projet T._____ SA" :

Parcelle BBB

- Suppression de l'aire d'extension destinée à la maison de maître (à l'Ouest).
- Nouvelle implantation de l'aire destinée à accueillir des activités tertiaires, symétriquement de part et d'autre de la maison de maître. Les volumes, partiellement enterrés, ne dépassent pas le niveau de la terrasse actuelle au Sud de la maison de maître.
- Suppression du nouvel accès depuis la route de [...] et réaffectation de l'allée existante, mise en valeur et restitution du caractère de parc.

Parcelle AAA (Sous N._____) :

- Implantation de quatre, voire deux habitations individuelles, laissant un large espace non bâti dans le prolongement du parc de la maison de maître.

Conclusions :

En réponse à l'opposition de la société T._____ SA, la Municipalité propose d'accepter cette opposition et, après examen complémentaire des services cantonaux, de mettre à l'enquête publique les modifications du PPA, secteur N._____, se composant de :

Parcelle BBB

- Suppression de l'aire d'extension destinée à la maison de maître (à l'ouest).
- Nouvelle implantation de l'aire destinée à accueillir des activités tertiaires, symétriquement de part et d'autre de la maison de maître. Les volumes, partiellement enterrés, ne dépassent pas le niveau de la terrasse actuelle au Sud de la maison de maître.
- Suppression du nouvel accès depuis la route de [...].
- Réaffectation de l'allée existante.
- Mise en valeur et restitution du caractère de parc.

Parcelle AAA

- Implantation de deux aires de construction, de part et d'autre d'un large espace vert non bâti.
- Affecter ces aires de construction à de l'habitation. »

e) Le Service de l'aménagement du territoire a réitéré son refus d'entrer en matière sur ce projet. La demanderesse allègue que la défenderesse n'a pas recouru contre ce refus et n'a rien entrepris pour amener le service cantonal à changer sa position ; le contraire n'est pas établi, étant toutefois précisé qu'il ne ressort pas dossier qu'il y ait eu une décision formelle dudit service, susceptible de recours.

f) Au vu de la position dudit service et moyennant certaines conditions que la défenderesse a acceptées, la demanderesse s'est finalement ralliée au projet de la Municipalité et son opposition à ce projet a été considérée comme retirée. Le Conseil communal de la défenderesse a adopté le plan partiel d'affectation lors de sa séance ordinaire du 11 mars 2008. Le procès-verbal de cette séance retient notamment ce qui suit :

« (...)

Le Syndic répond en lisant la lettre de Me [...] (représentant T. _____ SA) écrite à Me [...] (représentant la commune) en date du 7 mars 08. Il y est entre autre dit que T. _____ SA confirme que son opposition pourra être considérée comme retirée aux conditions posées dans le premier alinéa de la lettre de Me [...] avec les précisions suivantes : elle accomplit ce geste à son corps défendant, jugeant toujours son projet d'une qualité bien supérieure à celui qui a été soumis à enquête publique, et contrainte par la position fermée et inébranlable des services de l'Etat.

Le choix du projet officiel n'est pas celui de T. _____ SA qui ne peut exprimer que sa frustration de voir l'Etat de Vaud imposer une solution que ne souhaitent ni le propriétaire ni la Municipalité de L. _____, selon l'engagement écrit pris à son égard par sa lettre du 27 septembre 2005.

Cette lettre avait été écrite par la Municipalité pour éviter un recours au TA en vue de la délivrance du permis de J. _____ car le recours au TA pour J. _____ aurait entraîné l'annulation de la vente des terrains de J. _____ à [...].

(...)

M. [...] répond que, en ce qui concerne l'entreprise intéressée à s'implanter sur la parcelle, le fait de ne pas s'être prononcé en février avait été très pénalisant, leur but étant d'obtenir le permis de

construire en novembre 2008. donc si la décision est encore repoussée, l'entreprise cherchera une autre solution.
(...)

M. [...] précise que le contre-projet T._____ SA qui a dû être présenté par la Municipalité proposait de faire deux ailes symétriques des bâtiments avec une surface constructible qui avoisinait les 10000 m², donc plus important que le projet mis à l'enquête. C'est un projet qui a été refusé par les services de l'Etat et la Commission partage l'avis du SAT et refuse les modifications du PPA. Dans les conclusions du préavis municipal, on supprime ce point. »

La proposition de suppression précitée a été acceptée à l'unanimité par le Conseil communal. C'est également à l'unanimité que celui-ci a voté la suppression du projet de la demanderesse prévoyant l'implantation de quatre villas sur la parcelle n° AAA, suivant sur ce point l'avis de la commission d'urbanisme de la commune. S'agissant du « traitement des oppositions T._____ SA », on lit ce qui suit dans le procès-verbal du 11 mars 2008 :

« (...) Il s'agit d'une procédure formelle à mener à son terme, car même si T._____ SA lève son opposition, il faut accepter ou refuser la proposition de réponse à la Municipalité telle qu'elle figure dans les conclusions du préavis municipal. Il (ndr. : le président) rappelle que la Commission propose de refuser les modifications du PPA tel que proposé dans les conclusions du préavis municipal. Il passe alors au vote qui montre le **refus de la proposition de réponse de la Municipalité à la majorité.** »

25. Il n'est pas établi que des propriétaires de l'ouest L._____ aient été incités par la Municipalité de la défenderesse à acquérir des parcelles dans la perspective d'un développement futur particulier.

26. Dans le cadre du plan partiel d'affectation de l'ouest L._____, le canton de Vaud a formulé des recommandations pour l'ensemble des parcelles concernées et apporté une contribution pour celles de N._____.

27. a) Par courriers des 19 et 26 mai 2008, la demanderesse s'est enquis auprès de la Municipalité de l'échéancier communal relatif à l'entrée en vigueur du plan partiel d'affectation. Dans une lettre adressée

le 3 juin 2008 au Syndic, son administrateur a fait valoir notamment ce qui suit :

« (...) »

Je vous ai transmis la préoccupation de la société internationale qui souhaite s'installer à N._____ et qui est au fond très simple : elle attend de nous (et des autorités) qu'on lui indique à quelle date approximative elle a une chance de pouvoir s'installer. Comme je l'ai déjà dit et écrit dans des correspondances précédentes, la société T._____ SA ne dispose pas de la capacité de répondre seule à cette question mais elle ne peut le faire qu'en plein accord avec l'autorité. C'est le sens de mon courrier du 19 mai dernier et de ma relance du 26 mai 2008 auprès du Conseiller d'Etat [...] et de votre autorité.

Malheureusement, votre lettre du 29 mai 2008 ne me permet pas d'apporter à la société internationale précitée la réponse qu'elle attend de nous. Les seuls délais sur lesquels nous puissions nous engager sont ceux de la réalisation. Ceux-ci peuvent être estimés comme suit :
(...)

Cela paraît aller de soi mais je me dois de rappeler que cette durée, qui se situe entre 30 et 36 mois, ne peut commencer qu'avec l'entrée en force du PPA. A cet égard, je souhaite recevoir à l'intention de la société internationale précitée une réponse plus précise qui tienne compte des différentes alternatives évoquées par la lettre du 29 mai 2008. En particulier, si le secteur de [...] devait susciter des recours et une prolongation de la procédure administrative, n'y aurait-il pas lieu de disjoindre ce secteur du reste pour permettre une légalisation rapide du secteur N._____ ?

J'ai personnellement quelque peine à comprendre pourquoi le dossier complet n'a pas encore été transmis au Service du développement territorial. Il me paraît inutile de rappeler que le temps est un facteur clé de succès vis-à-vis de la société précitée. Si celle-ci devait renoncer à son projet, tout le monde serait perdant.

Lors de la séance qu'il a présidée, M. le Conseiller d'Etat [...] a marqué sa volonté de faciliter l'avancement rapide du projet, pour autant bien entendu que T._____ SA renonce à son propre contre-projet et se rallie au projet mis à l'enquête en 2006. C'est ainsi que T._____ SA a agi, manifestant par là sa volonté de contribuer à un avancement rapide du dossier.
(...) »

Le 13 juin 2008, la Municipalité a répondu en substance que le dossier serait transmis le 16 juin 2008 pour approbation au Département d'économie et que celui-ci serait dès lors seul habilité à déterminer son propre échéancier. La défenderesse n'a transmis à la demanderesse

aucun échéancier communal quant à l'entrée en vigueur du plan partiel d'affectation.

Le 11 septembre 2008, le conseil de la demanderesse a écrit ce qui suit au conseil de la défenderesse :

« Je crois utile de vous rappeler que la Société L._____ attend de nous des indications de dates et qu'elle nous a fixé à cet effet un délai au 15 septembre 2008. Je vous l'avais dit au téléphone mais je tiens à vous le rappeler vu l'importance de ce délai. Il serait dès lors extrêmement souhaitable que nous puissions savoir avant la fin de cette semaine si la proposition consistant à modifier la zone de 7500 m2 environ au bas de la parcelle AAA, pour la soustraire à l'usage public (sauf le chemin piétonnier) et pour la rebaptiser «Zone de protection de la rive» rencontre l'agrément communal. »

Le lendemain, la demanderesse s'est adressée au conseiller d'Etat en charge du Département de l'économie, lequel lui a répondu, le 1^{er} juillet 2008, que l'approbation du plan d'affectation était conditionnée notamment par la signature des conventions garantissant le passage public dans le secteur Sous-N._____. Par lettre du 12 septembre 2008, la demanderesse a réitéré auprès dudit conseiller d'Etat sa préoccupation quant à l'entrée en vigueur du plan communal.

b) Les 7 et 16 octobre 2008, les parties ont signé une convention portant sur l'aménagement d'un chemin piétonnier public (chemin des rives du lac) sur la parcelle n° AAA.

c) Le plan partiel d'affectation de la Commune de L._____ a été approuvé par le Département de l'économie en date du 20 novembre 2008. La demanderesse n'a pas recouru contre cette décision.

d) D'autres propriétaires concernés ont formé recours et obtenu l'effet suspensif. Sur requête de la défenderesse, l'effet suspensif a été maintenu pour les seules parcelles concernées par les recours et levé pour le surplus. Exception faite pour ces parcelles, le plan partiel d'affectation de la défenderesse est entré en vigueur le 29 avril 2009, près de trois ans et demi après l'échéance du délai fixé par le Département des infrastructures et près de dix-sept ans après la décision du Conseil d'Etat

refusant l'affectation de la parcelle n° AAA et suspendant celle de la parcelle n° BBB.

28. Depuis 1990, la Municipalité de la défenderesse n'a pas soumis à l'adoption de son Conseil communal d'autres mesures de planification de l'ouest L._____ que celles qui sont entrées en vigueur en 2009. Entre 1990 et 2009, le canton n'a ainsi pas été requis d'approuver d'autres mesures. En particulier, les parcelles de N._____ n'ont fait l'objet d'aucune décision d'affectation entre la décision du 6 novembre 1992 suspendant l'affectation de l'ouest L._____ et l'adoption du plan partiel d'affectation de 2009. Sous réserve du Plan de protection d'un site construit et des zones protégées à titre provisoire, adopté en 1976 et devenu caduc avant le 6 novembre 1992, le statut de ces parcelles n'a pas été modifié entre 1968 et 2009.

29. La demanderesse allègue que la défenderesse a régulièrement refusé de collaborer non seulement avec la demanderesse mais aussi avec les autorités cantonales. Cette allégation est démentie par l'ensemble des pièces au dossier, tant pour la période antérieure à la décision du Département des infrastructures du 9 août 2004 que pour celle postérieure. Selon le témoin M._____, durant la période du mandat de H._____ - 2003 à 2007 -, la commune n'a certes pas été proactive dans ce dossier, mais lorsqu'elle était sollicitée elle était agissante, même si elle ne l'était pas nécessairement dans le sens souhaité par la demanderesse.

30. La demanderesse allègue avoir toujours envisagé pour les parcelles de N._____ des projets architecturaux privilégiant la qualité, l'intégration dans le site et le respect de la configuration des lieux sur toute considération de rentabilité ou de volume. Cette allégation n'est pas prouvée par les témoignages : K._____ a expliqué que les premières projets proposés par la demanderesse ont fait l'objet de modifications notables sous l'impulsion du Service de l'aménagement du territoire, notamment pour des questions d'intégration du site ; pour M._____, si la qualité de l'aménagement était importante dans les projets H._____, le

souci de la demanderesse était davantage de concevoir un projet correspondant, d'un point de vue fonctionnel, aux besoins d'une activité tertiaire. La Cour retiendra en revanche que, sous réserve du dernier projet H._____, en 2007 - construction de deux villas sur la parcelle du bas -, la demanderesse a destiné ses parcelles à des projets immobiliers présentant de l'intérêt pour l'économie régionale et visant l'accueil de sociétés de service créatrices d'emploi à forte valeur ajoutée ; elle n'a pas cherché à faire une exploitation spéculative de ses parcelles. D'une manière générale, elle s'est démenée pour faire avancer tout projet portant sur ses parcelles, en tout cas vis-à-vis de la défenderesse; son objectif était de faire aboutir un projet satisfaisant pour toutes les parties.

31. a) C'est en 2005 que la société I._____ a commencé à s'intéresser au projet de s'installer sur les parcelles nos AAA et BBB de N._____.

Dans son édition du 13 mars 2008, le quotidien [...] écrivait notamment ce qui suit à ce sujet :

« (...)

Bien que le nom de I._____ n'ait pas été prononcé (...), cette arrivée nous a été confirmée par le directeur du [...] ([...]) [...], qui déclare avoir dépensé beaucoup d'énergie durant plusieurs mois pour faciliter cette implantation.

(...)

Il y a une année, la rumeur avait déjà couru que I._____ cherchait à installer son siège européen près de Genève. La position de L._____, à une vingtaine de minutes de l'aéroport, la qualité de l'emplacement proposé, et la possibilité de profiter de l'arrêté Bonny (allégements fiscaux) l'ont définitivement convaincue. (...) »

La demanderesse a déployé des efforts considérables pour concrétiser cette implantation. Le projet n'a toutefois pas abouti et I._____ a renoncé au site de N._____. La demanderesse allègue que cette renonciation est due exclusivement au retard de la défenderesse dans le processus d'affectation de ses parcelles. Sur ce point, la Cour retient les déclarations du témoin [...], mandaté par I._____ pour la recherche d'un site en Suisse, de préférence à celles du témoin [...] qui, au-delà de ses liens avec la demanderesse, ne fait ici que rapporter des

conversations entendues à l'interne de la société pour laquelle il travaille. Il sera ainsi retenu que la renonciation de I._____ aux parcelles de N._____ n'est pas due à un retard dans la planification communale, mais à d'autres motifs, en particulier à la densification trop importante voulue par la demanderesse, au prix trop élevé des loyers demandés et au différend existant entre celle-ci et la commune. Il ressort d'ailleurs des déclarations du témoin M._____ que le projet qui a été réalisé au final dans le cadre du plan partiel d'affectation de l'ouest L._____ ne répondait pas aux exigences d'implantation d'une société telle que I._____.

b) La demanderesse allègue qu'avant I._____, d'autres entités avaient projeté une installation à N._____, savoir la Fédération internationale [...] et la Fédération internationale [...]. Des pièces produites à l'appui de ces allégations, seul un extrait du journal [...] » du mois de septembre 2006 évoque un projet de cette dernière fédération pour le site de N._____, apparemment en 2002 ; toutefois, cet article ne fait que citer A.Y._____, de sorte qu'il n'est pas probant à lui seul. Pour le surplus, aucun élément au dossier ne vient confirmer les projets allégués, qui ne seront dès lors pas retenus pour établis.

32. Au lieu-dit "Vers J._____", où se situent les parcelles nos CCC et DDD, une multitude de projets d'aménagement a abouti, dont la construction, en 2008, du site " [...]". Ce site abrite notamment les sièges des sociétés [...] et [...].

33. a) Dans un procès pendant devant la Cour civile, C._____ SA, dont A.Y._____ est aussi l'ayant droit économique, a conclu au paiement par la Commune de L._____ du montant de 8'030'173 fr. à titre de dommage ; en substance, C._____ SA reproche à la défenderesse de ne pas avoir réalisé sur la voie publique un accès routier à l'hôtel de C._____, nonobstant un engagement en ce sens résultant des conditions spéciales d'un permis de construire délivré le 3 novembre 1998 dans le cadre des travaux de transformation de cet hôtel.

b) A propos de l'hôtel de C._____, le journal " [...]" écrivait notamment ce qui suit dans son édition du 19 juin 2009 :

« (...) Alors que L._____ et [...] connaissent un développement réjouissant, le citoyen lambda a du mal à comprendre que cet hôtel de 60 chambres reste fermé depuis bientôt 10 ans.
(...)

[...] était alors conseiller communal. Il explique :

C'est l'époque de la loi Furgler qui limite la vente des appartements à des étrangers. L._____ jouit d'un contingentement de 220 logements accessibles aux étrangers. Les somptueux immeubles du bord du lac sont vendus, pour la majorité, à de riches habitants du Golfe. Un peu trop tard et afin de protéger la population autochtone de cette mainmise orientale, les conseillers souhaitent que L._____ sorte du contingentement. Les L._____ se sont sentis trompés. Depuis là, ils fourbissent une certaine acrimonie mêlée de jalousie envers le promoteur et son avocat Maître S._____. »

c) En relation avec cet article, la demanderesse allègue que sur les 60 appartements réalisés en propriété par étages à C._____ A et B, seuls six ont été vendus à des ressortissants du Golfe. Cette allégation n'est pas suffisamment établie par les pièces invoquées, savoir les actes de ventes à des ressortissants du Golfe de six appartement au lieu-dit [...] » ; en effet, on ignore tout des ventes des autres appartements de la PPE.

34. Dans le cadre de la procédure incidente tendant à l'appel en cause de l'Etat de Vaud, la demanderesse s'est déterminée par un courrier adressée le 2 mars 2007 au juge instructeur, dont on extrait ce passage :

« (...) j'ai l'honneur de vous informer que mes mandantes, tout en manifestant leurs plus expresses réserves quant au bien-fondé de l'appel en cause requis par la Commune de L._____ et quant aux moyens exposés dans ses écritures des 30 novembre 2006 et 16 février 2007, s'en remettent à justice, confirmant ainsi leurs déterminations du 22 décembre 2006. »

Par jugement incident rendu le 29 mai 2007, le Juge instructeur a rejeté la requête d'appel en cause, en considérant notamment que la commune ne rendait « pas vraisemblable, ni en fait, ni

en droit, que l'appelé en cause pourrait porter une part de responsabilité dans le présent procès ».

Par acte du 28 juin 2007, la défenderesse a recouru contre ce jugement et conclu, avec dépens, à sa réforme en ce sens que l'appel en cause est admis. Par courrier du 29 août 2007 au Président de la Chambre des recours, la demanderesse s'est opposée à la prolongation du délai de mémoire requise par le conseil de la défenderesse, soutenant que cette requête était manifestement abusive et dilatoire. Appelée à se déterminer sur le recours, elle s'en est remise à justice par lettre adressée le 3 octobre 2007 à la même autorité.

Dans un arrêt du 30 janvier 2008, dont les motifs ont été envoyés pour notification aux parties le 6 juin 2008, la Chambre des recours du Tribunal cantonal a rejeté le recours et confirmé le jugement incident, en retenant notamment ce qui suit :

« (...) »

La Commune de L. _____ ne rend pas vraisemblable, ni en fait, ni en droit, que l'État de Vaud pourrait porter une part de responsabilité dans le présent procès. On ne voit pas sur quelle base juridique l'Etat de Vaud serait le coobligé de la recourante ou aurait à son égard une obligation de garantie. Comme le relève l'appelé et intimé, les rôles de l'autorité communale de planification et de l'Etat en matière d'approbation des choix opérés par l'autorité locale sont distincts. Si la commune a tardé à prendre des décisions, ce qui lui a valu d'être sanctionnée pour déni de justice par le Département des infrastructures (décision du 9 août 2004, pièce 9 de la requérante), elle ne saurait à son tour s'en prendre à l'autorité cantonale pour ses prises de position quant à la planification du territoire communal.

(...)

Le fait que l'Etat ait "joué un rôle très actif" dans la procédure tendant à la mise sur pied d'un plan d'affectation et qu'il y ait eu moult péripéties liées à l'élaboration d'une planification (cf. mémoire de recours, p. 4) ne saurait suffire à cet égard, pour que les prétentions que l'appelante, si elle venait à être condamnée, pourrait faire valoir à l'encontre de l'appelé, aient une apparence de raison. »

La défenderesse n'a pas recouru contre cet arrêt.

La demanderesse allègue que la défenderesse n'a rien entrepris, à la suite de cet arrêt, pour permettre de faire valider par l'Etat de Vaud le projet H._____ ; le contraire n'est pas établi, étant toutefois précisé que le plan d'affectation avait été adopté par la commune le 11 mars 2008, soit avant la notification, le 6 juin 2008, des motifs de cet arrêt.

35. Une expertise a été confiée en cours d'instance à F._____, architecte EPFL-SIA, lequel a déposé son rapport le 26 mars 2012 et un rapport complémentaire le 13 juin 2014. Les constatations et conclusions de l'expert sont en substance les suivantes :

a) L'expert confirme que le plan des zones de 1968 colloquait en zone communale sans affectation spéciale les lieux-dits [...] », [...] », [...] » et [...] », les parcelles au nord du lieu-dit [...] », la surface sise au nord-est du camping jouxtant la plage de L._____ et au nord de cette plage, ainsi que les terrains au sud du lieu-dit [...] ». Il classait en zone d'habitation collective les vastes terrains sis au lieu-dit [...] » et en zone de villas le lieu-dit [...], les terrains au sud du lieu-dit [...] » ainsi que de nombreux terrains à l'ouest du lieu-dit [...] ». Les parcelles de N._____ étaient colloquées en zone communale sans affectation spéciale.

Le plan général d'affectation du 6 novembre 1992 a classé en zone à occuper par plan de quartier de constructions d'intérêt public et d'équipement collectif le terrain situé au nord-ouest du lieu-dit [...] » et, en partie, les lieux-dits [...] » et [...] ». Les terrains sis à l'ouest du lieu-dit [...] », ceux au sud du lieu-dit [...] », les vastes terrains sis au lieu-dit [...] » et la majeure partie du lieu-dit [...] » ont été affectés en zone de moyenne densité. Les parcelles au nord du lieu-dit [...] » ont été classées en zone industrielle. Le lieu-dit [...] » et, en partie, le lieu-dit [...] » ont été attribués à la zone de moyenne densité à occuper par plan de quartier. La surface sise au nord-est du camping jouxtant la plage de L._____ et au nord de cette plage a été affectée en zone à occuper par plan de quartier à forte densité.

L'expert relève que, de manière générale, ce plan a fait passer certains terrains de la zone communale sans affectation spéciale à une zone constructible, alors que d'autres ont subi une densification. En ce qui concerne la parcelle n° BBB de N._____, il confirme que son affectation en zone des constructions isolées interdisait tout développement susceptible d'attirer des activités, mais rappelle que cette affectation a été suspendue par le Conseil d'Etat.

b) Dans son rapport, l'expert n'a pas pu se prononcer sur le caractère constructible ou non de la parcelle n° AAA en août 1978, rappelant sur ce point les versions totalement divergentes des parties. Sur la base des pièces qui lui ont été remises lors du complément d'expertise, en particulier la décision du 28 juillet 1976 du Conseil d'Etat entérinant la modification de la zone concernée, il relève que cette parcelle était provisoirement constructible selon une bande de 30 mètres le long de la route, au-delà de la zone verte existante. Il en conclut que la parcelle n° AAA était théoriquement constructible mais que, pratiquement, il convenait d'élaborer des règles de police des constructions avant qu'un projet déterminé ne puisse bénéficier d'une autorisation de construire.

Dans le plan général d'affectation de 1992, la zone « inconstructible » n'existe pas en tant que telle selon l'expert. Le Conseil d'Etat ayant suspendu l'affectation de la parcelle n° BBB et n'ayant pas approuvé celle de la parcelle n° AAA, ces parcelles n'étaient, de fait, pas constructibles. Dans le Plan directeur communal de la défenderesse, élaboré en novembre 1998, ces parcelles se trouvent à l'intérieur d'une ligne dont l'objectif est de « limiter et marquer la limite du développement urbain - à l'est - et à l'ouest » et qui se confond pratiquement avec le cordon boisé et le cours d'eau; le plan précise en outre qu'il est impératif de « maintenir la qualité structurelle des grandes propriétés », ce qui constitue une restriction importante selon l'expert.

Selon les recherches effectuées aux archives par la défenderesse, les travaux menant à l'élaboration du plan directeur

communal précité remontent à 1987. Le principe de la limitation du développement urbain est évoqué dès le début de ces travaux. En 1996, ces limites étaient clairement identifiées et définies. En ce qui concerne la notion de « grandes propriétés », il est fait mention du terme de « constructions isolées » dans le projet de plan de zones de février 1988 et dans les projets de règlement pour le plan général d'affectation, de février 1989, repris dans le projet de plan de zones de mars 1990 ; l'expert évoque également le projet de Plan Directeur cantonal des Rives du Lac, ainsi que la carte « urbanisation – constat » de décembre 1996 (« grandes propriétés »), fiche sectorielle n° 6", en 1997.

L'expert confirme que le plan d'affectation et le règlement communal sur le plan d'affectation et la police des constructions, de novembre 1992, définissent en détail les règles applicables aux différentes zones qu'ils énoncent.

c) L'expert confirme que les parcelles nos CCC et DDD forment le lieu-dit « Vers J. _____ », qui se situe entre une zone agricole sur le territoire communal de [...] et un site au nord de la route [...], sur le territoire communal de [...] et [...], classé zone d'importance nationale de 1970 à nos jours. Le plan général d'affectation de 1992 a colloqué la parcelle n° CCC en zone industrielle, en prévoyant une zone à occuper par plan de quartier A/B. Dans la mesure où une zone industrielle contiguë à ce secteur existait déjà dans le plan de 1968, il n'est pas incongru selon l'expert, du point de vue de l'aménagement du territoire, de prolonger cette zone en direction de l'ouest. L'expert confirme qu'une multitude de projets d'aménagement a abouti par la suite au lieu-dit « Vers J. _____ », dont le site [...] », depuis octobre 2006. C'est toutefois un ensemble de bâtiments administratifs qui a été réalisé, et non une implantation de type industriel.

La situation n'est pas comparable s'agissant des parcelles de N. _____, lesquelles répondent d'après l'expert à la problématique très spécifique des grandes propriétés au bord du lac. Ces parcelles ont été identifiées depuis longtemps comme un site sensible, nécessitant des

mesures d'aménagement particulières. L'objectif d'aménagement de ces parcelles consiste ainsi à établir des règles de constructibilité précises (plan, coupe, surface à bâtir), afin de garantir que le projet futur respectera l'ensemble des contraintes à prendre en compte dans le site. L'expert confirme que, dans cette perspective, la création sur ces parcelles d'un centre de formation ou de direction romande représente certainement une solution adéquate parmi d'autres.

d) La parcelle n° DDD a été colloquée en zone industrielle à occuper par plan de quartier par le plan de 1992. L'expert confirme que ni le périmètre du lieu-dit J. _____ », ni cette parcelle n'étaient équipés le 2 août 1993, date de la vente à la défenderesse. Cela étant, aucun élément ne permet d'affirmer que le prix de vente de 90 fr./m² était exceptionnel ou excessif ou que les conditions de cette vente étaient particulièrement favorables au vendeur, comme le soutient la demanderesse. Selon l'expert, la défenderesse n'a pas subi de perte financière dans cette affaire. Au contraire, elle a revendu ces terrains en 2006 pour un prix de 200 fr./m² ; après déduction des frais d'équipement et autres, elle estime avoir réalisé un bénéfice net d'environ 50 à 55 fr./m², ce qui, pour une surface de 37'000 m², représente environ 2 millions de francs. Ces chiffres ont été confirmés à l'expert par l'ancien et l'actuel syndic de la défenderesse, qui considèrent que celle-ci a réalisé là une excellente affaire. L'expert l'ignore en revanche le prix d'achat par W. _____ de la parcelle n° CCC, mais précise que, selon les syndics précités, celui-ci l'aurait probablement héritée de ses parents.

e) L'expert confirme que c'est sur le demi territoire communal en amont de l'autoroute qu'ont eu lieu des ponctions substantielles sur les terres cultivables, afin de permettre la création de nouvelles zones constructibles. Il précise toutefois que la qualité du sol ne constitue pas le seul critère permettant de définir ou de justifier de son affectation.

f) Sur la base des déclarations de l'administrateur de la demanderesse, l'expert confirme que A.Y. _____ était l'actionnaire

principal de la société jusqu'à fin 2003 ; il est aujourd'hui actionnaire unique de RZ. _____ SA.

g) L'expert confirme l'existence de la servitude de « restriction au droit de bâtir et de planter » dont la parcelle n° AAA était fonds servant et les parcelles nos [...] et [...] fonds dominants.

h) La proposition O. _____, d'août 1993, constitue aux yeux de l'expert une esquisse et ne peut être qualifiée de projet. Cette proposition ne correspondait du reste pas aux objectifs de l'aménagement du territoire en relation avec les parcelles concernées. Au sujet de la note établie par cet architecte sur le projet (dit [...] ») présenté lors de la séance du 11 février 1997, l'expert relève que les critiques émises font partie du jeu dès lors que les intérêts défendus ne sont pas les mêmes.

i) Le plan directeur communal d'août 1993 ne donne aucun indication quant à la surface constructible de la parcelle n° AAA, mais précise au contraire qu'il convient de « maintenir la qualité structurelle des grandes propriétés ». Ce n'est que lors de la séance du 11 février 1997 entre la commission d'urbanisme, la commune, les propriétaires et les services cantonaux qu'il est fait mention d'une constructibilité de 10'000 m² SBP, en relation avec la proposition du Service de l'aménagement du territoire.

j) En relation avec le caractère « économiquement réaliste » ou non des aménagements proposés tant dans le projet mis à l'enquête en septembre 2006 que dans le contreprojet de la demanderesse accepté par le préavis municipal, l'expert précise n'avoir « jamais vu - ou eu connaissance - de cas de figure où les mesures d'aménagement d'un PPA, la densité notamment, auraient été fixées en fonction d'un plan financier afin d'en garantir l'équilibre ». S'agissant du contreprojet, il souligne que les amendements du Conseil communal au plan partiel d'affectation de l'ouest L. _____ par rapport au projet à l'enquête (suppression du nouvel accès depuis la route de [...], réaffectation de l'allée existante et suppression de l'aire d'extension) n'ont pas de véritable incidence

économique sur la mise en valeur de la propriété. Il précise qu'il n'y a pas de trace au dossier d'un « business plan » du propriétaire permettant de définir les limites d'une constructibilité réaliste. La mise en valeur d'un terrain dépend selon l'expert d'une procédure de légalisation de droits à bâtir. Au terme d'une longue procédure, les parcelles nos AAA et BBB peuvent aujourd'hui être mise en valeur conformément au plan partiel d'affectation de l'ouest L._____ de novembre 2008, actuellement en vigueur.

Il est inexact d'affirmer que le plan en vigueur ne permet pas un projet d'implantation d'une entreprise ou d'une association multinationale. Selon l'expert, cela dépend de la taille de l'entreprise concernée. En cas d'affectation administrative, la constructibilité de 6'000 m2 autorisée par le plan en vigueur représente un potentiel théorique de l'ordre de 200 à 250 postes de travail sur les deux parcelles. Il est exact en revanche que la constructibilité actuelle est asymétrique par rapport à la maison du maître. Elle est en outre inférieure à de nombreuses variantes précédentes, dont celle de 1996, de 10'000 m2. Ces chiffres ne sont toutefois pas comparables selon l'expert, car les 6'000 m2 actuels représentent l'aboutissement de la procédure, alors que les autres valeurs constituent des objectifs de développement qui n'ont pas pu être atteints pour des raisons d'aménagement du territoire au sens large.

36. Par demande du 7 juillet 2006, T._____ SA et C._____ SA ont ouvert action conjointement et conclu, sous suite de frais et dépens, à ce qu'il plaise à la Cour civile du Tribunal cantonal prononcer :

« a. La Commune de L._____ (Vaud) est débitrice et doit immédiat et prompt paiement à la société T._____ SA du montant de CHF 6'625'837 (...) avec intérêt à 5% l'an dès le 1^{er} janvier 1995.

b. La Commune de L._____ (Vaud) est débitrice et doit immédiat et prompt paiement à la société C._____ SA du

montant de CHF 8'030'170 (...) avec intérêt à 5% l'an dès le 3 novembre 1998. »

Faisant droit à une requête de la défenderesse, le Juge instructeur de la Cour civile a, par jugement incident du 12 novembre 2008, ordonné la disjonction des causes concernant chacune des demandereses. Les faits relatifs à l'action de C._____ SA et la conclusion b ci-dessus ont été retranchés de la présente procédure, qui s'est poursuivie entre T._____ SA et la défenderesse.

Dans sa réponse du 26 février 2009, cette dernière a conclu à libération des fins de la demande, avec dépens; pour autant que de besoin, elle a invoqué la prescription.

Par ordonnance de disjonction et sur preuves du 11 février 2011, le juge instructeur a ordonné notamment la disjonction de l'instruction et du jugement de la question préalable suivante : « La défenderesse Commune de L._____ est-elle responsable du dommage que soutient avoir subi la demanderesse T._____ SA ? ». La procédure probatoire a porté sur l'ensemble des allégués, excepté ceux relatifs au dommage.

Chaque partie a déposé un mémoire de droit sur la question préalable.

Lors de l'audience de jugement, les parties ont admis qu'en cas de réponse négative à la question préalable, la Cour civile rendrait un jugement final.

Après l'envoi du dispositif du jugement, les parties sont convenues de suspendre la reddition des motifs jusqu'au 31 décembre 2015, à des fins transactionnelles. Le 24 décembre 2015, la demanderesse a requis la notification des motifs du jugement.

E n d r o i t :

I. La procédure ayant été introduite avant l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2011, du Code de procédure civile suisse (ci-après : CPC; RS 272), elle est régie par l'ancien droit de procédure (art. 404 al. 1 CPC), en particulier le Code de procédure civile vaudoise (ci-après : CPC-VD, dans sa teneur en vigueur au 31 décembre 2010 ; RSV 270.11).

II. a) Propriétaire des parcelles nos AAA et BBB du territoire de la commune défenderesse, la demanderesse agit en réparation du préjudice économique qu'elle prétend avoir subi en raison de l'absence de planification de ces biens-fonds jusqu'à l'entrée en vigueur, le 29 avril 2009, du plan partiel d'affectation de l'ouest L._____. Cette planification tardive l'aurait privée pendant près de vingt ans de la possibilité de construire et de valoriser ses parcelles, tandis que d'autres parcelles ayant passé en zone constructible en 1992 déjà auraient profité du développement spectaculaire de la commune. Le dommage correspondrait au coût de l'immobilisation de son capital durant cette période, aux frais d'études et de projets engagés en vue de faire avancer la planification et aux frais de procédure encourus.

b) Conformément à l'ordonnance de disjonction du 11 février 2011, le présent jugement a pour seul objet de déterminer si la défenderesse répond civilement du préjudice que la demanderesse soutient avoir subi.

c) La demanderesse fonde expressément son action sur la loi vaudoise du 16 mai 1961 sur la responsabilité de l'Etat, des communes et de leurs agents (ci-après : LRECA ; RSV 170.11). En principe, les agents publics répondent de leurs actes illicites selon les règles ordinaires des articles 41 ss CO. La législation fédérale ou cantonale peut toutefois déroger à ces règles en ce qui concerne la responsabilité encourue par ses agents pour le dommage ou le tort moral qu'ils causent dans l'exercice de leur charge (art. 61 al. 1 CO). Lorsque de telles normes existent, la responsabilité des agents publics échappe au droit civil fédéral, ce qui découle de l'article 59 al. 1 CC (ATF 128 III 76 consid. 1a et les références

citées ; TF 2C.1/1999 du 12 septembre 2000 ; ATF 122 III 101 consid. 2 et les références citées).

Le canton de Vaud a fait usage de cette possibilité en édictant la LRECA, laquelle règle la réparation du dommage que les agents de l'Etat et des corporations communales causent à des tiers de manière illicite (art. 4 LRECA). La défenderesse étant une commune au sens de la loi vaudoise sur les communes, du 28 février 1956 (LC ; RSV 175.11), la LRECA est donc applicable au présent litige. Les actions fondées sur cette loi sont de la compétence des tribunaux ordinaires (art. 14 LRECA), en l'occurrence de la Cour civile du Tribunal cantonal (art. 74 al. 2 LOJV [loi vaudoise d'organisation judiciaire, dans sa teneur en vigueur au 31 décembre 2010 ; RSV 173.01]).

A la différence du droit privé qui subordonne la responsabilité aquillienne à une faute (art. 41 CO), le texte de l'art. 4 LRECA n'exige, pour engager la responsabilité de l'Etat, qu'un acte objectivement illicite, un dommage et un lien de causalité entre l'un et l'autre (TF 4C.229/2000 du 27 novembre 2001 consid. 2b et la référence citée SJ 2002 I 253 ; 2C.2/1998 du 31 janvier 2000 consid. 3). La loi cantonale ne définit pas ces notions, de sorte qu'il y a lieu de considérer, en principe, qu'elles ont la même signification qu'en droit privé de la responsabilité (TF 2C.3/1998 du 16 mars 2000 consid. 2b ; ATF 115 Ib 175 consid. 2b ; Moor/Poltier, Droit administratif, vol. II, 3^e éd., p. 855 et les références citées ; CREC 21 septembre 2007 L. M. c/ E. de V. consid. 5a). En particulier, la notion de l'illicéité est la même en droit privé fédéral et en droit public cantonal de la responsabilité (TF 4A_315/2011 du 25 octobre 2011 consid. 3.1 ; 4P.110/2003 du 26 août 2013 consid. 2.2 ; 4C.229/2000 du 27 novembre 2001 précité consid. 3a). Par renvoi de l'art. 8 LRECA, l'art. 41 CO et la jurisprudence développée à ce sujet sont ainsi applicables au présent litige à titre de droit cantonal supplétif.

Pour que la responsabilité de la commune défenderesse soit engagée, les trois conditions suivantes sont donc exigées : l'illicéité, le dommage et le lien de causalité. Le fardeau de la preuve des faits

permettant de constater que chacune de ces conditions est réalisée incombe à la demanderesse en application de la règle de l'art. 8 CC, selon laquelle chaque partie doit, si la loi ne prescrit le contraire, prouver les faits qu'elle allègue pour en déduire son droit (TF 4A_594/2009 du 27 juillet 2010 consid. 3.2 ; 2A.212/2006 du 9 octobre 2006 consid. 2.1 ; 4C.408/2005 du 1^{er} juin 2006 consid. 5 ; ATF 130 III 478 consid. 3.3).

III. a) D'une manière générale, un acte est considéré illicite s'il enfreint un devoir légal en portant atteinte soit à un droit absolu du lésé, tel que la vie, l'intégrité corporelle ou un droit de propriété, soit à son patrimoine (TF 5A_198/2014 du 19 novembre 2014 consid. 10.4 et les références citées ; ATF 133 III 323 consid. 5.1 ; 132 III 122 consid. 4.1). Dans le premier cas, on parle d'illicéité de résultat (« Erfolgsunrecht »), laquelle est d'emblée réalisée, sans qu'il soit nécessaire de rechercher si et de quelle manière l'auteur a violé une norme de comportement particulière.

En revanche, lorsque, comme en l'espèce, il est question de réparation d'un dommage purement économique, soit d'un préjudice apparu sans qu'il y ait eu atteinte à l'intégrité d'une personne ou endommagement, destruction ou perte d'une chose (ATF 133 III 323 consid. 5.1 ; Werro, *in* Thévenoz/Werro (éd.), Commentaire romand, CO I, n. 19 ad art. 41 CO), il n'y a acte illicite que si l'auteur a violé une norme de comportement qui a pour finalité de protéger le bien juridique lésé ; c'est l'illicéité de comportement (« Verhaltensunrecht »). La simple lésion du patrimoine ne représente donc pas, en tant que telle, un acte illicite ; il faut encore qu'une norme de comportement interdise une telle atteinte et que cette norme ait pour but de protéger le bien lésé (ATF 139 IV 137 consid. 4.2 ; TF 4A_594/2009 du 27 juillet 2010 consid. 5 ; ATF 133 III 323 consid. 5.1 précité ; 132 III 122 consid. 4.1 rés. *in* JT 2006 I 258 ; SJ 2006 p. 181 ; SJ 2000 p. 549 ; Misteli, La responsabilité pour le dommage purement économique, thèse 1999, p. 79). De telles normes peuvent résulter de l'ensemble de l'ordre juridique suisse, qu'il s'agisse du droit privé, administratif ou pénal ; peu importe qu'elles soient écrites ou non

écrites, de droit fédéral ou de droit cantonal (ATF 133 III 323 consid. 5.1 précité).

Selon la jurisprudence, le comportement d'une collectivité publique ou d'un agent est illicite lorsqu'il viole des injonctions ou des interdictions de l'ordre juridique destinées à protéger le bien lésé (TF 2C_1150/2014 du 9 juin 2015 consid. 3.2). Une telle violation peut résulter de l'excès ou de l'abus du pouvoir d'appréciation donné à la collectivité ou à l'agent par la loi. Est également considérée comme illicite la violation de principes généraux du droit (ATF 132 II 449 consid. 3.2 ; Moor/Poltier, op. cit., pp. 857-858 et les références citées). Cette définition est utilisée aussi bien en matière de responsabilité fondée sur la loi fédérale sur la responsabilité de la Confédération (LRCF ; RS 170. 32) qu'en matière de droit cantonal, en l'absence d'une disposition particulière (TF 2C.1/1998 du 21 février 2000 consid. 3a).

Une omission peut aussi, le cas échéant, constituer un acte illicite, mais il faut alors qu'il existe, au moment déterminant, une norme juridique qui sanctionnait explicitement cette omission ou qui imposait à l'Etat de prendre en faveur du lésé la mesure omise (TF 2C_397/2012 du 19 novembre 2012 consid 3.3 et les références citées ; ATF 136 II 187). Un tel chef de responsabilité suppose donc que l'Etat ait eu une position de garant vis-à-vis du lésé et que les prescriptions qui déterminent la nature et l'étendue de ce devoir aient été violées (ATF 132 II 305 consid. 4.1 et les références citées ; Tanquerel, Manuel de droit administratif [cité : Manuel], n. 1651 et les références citées). Autrement dit, il n'y a responsabilité résultant d'une omission que s'il y avait une obligation juridique d'agir envers le lésé, c'est-à-dire un devoir d'attention et d'action destiné à protéger celui-ci et résultant des règles légales de comportement pertinentes aux fins d'éviter un dommage (Candrian, La responsabilité de droit public devant le Tribunal administratif fédéral, *in* Favre/Martenet/Poltier (éd.), La responsabilité de l'Etat, 2012, pp. 145 ss, spéc. p. 154 et la jurisprudence citée).

Dans l'hypothèse d'un préjudice purement patrimonial, la jurisprudence et la doctrine admettent qu'il convient de raisonner selon la théorie de l'illicéité de comportement et de rechercher l'existence d'une norme imposant à la collectivité l'obligation d'agir dans l'intérêt du bien lésé. Il y a donc lieu d'interpréter la norme en cause, afin de déterminer si elle a pour but de 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, 2012, p. 45 ss, spéc. p. 59 et les références citées). La jurisprudence a souvent été amenée à se prononcer sur cette question. Il a ainsi été considéré que la législation fédérale en matière d'épizooties a pour but non seulement la protection de la santé des hommes et des animaux, mais aussi celle de la valeur économique du bétail (ATF 132 II 305 ; 126 II 63 consid. 3a). En revanche, le contrôle des installations à courant fort a été institué exclusivement dans l'intérêt des utilisateurs et ne vise pas à protéger les concurrents contre la mise sur le marché de produits indûment moins chers en raison de l'absence de contrôle (ATF 94 I 628 consid. 5 JdT 1970 I 119). Il a été jugé également que les règles sur la surveillance des banques tendent à protéger les épargnants et les créanciers des banques, mais pas les banques elles-mêmes contre les actes de leurs organes (ATF 116 Ib 193 rés. *in* JdT 1993 I 55).

L'illicéité peut être levée en présence de motifs justificatifs, tels que la légitime défense, le consentement du lésé ou l'accomplissement d'un devoir légal (Poltier, *op. cit.*, pp. 54-56).

b) La notion juridique du dommage est commune aux responsabilités contractuelle et délictuelle (ATF 87 II 290 consid. 4a). C'est la diminution involontaire de la fortune nette, correspondant à la différence entre le montant actuel du patrimoine du lésé et le montant que ce même patrimoine aurait si l'événement dommageable (ou la violation du contrat) ne s'était pas produit. Le dommage peut se présenter sous la forme d'une diminution de l'actif, d'une augmentation du passif ou d'un gain manqué (ATF 132 III 359 consid. 4 ; 129 III 331 consid. 2.1 ; 128 III 22 consid. 2e/aa ; 127 III 73 consid. 4a). On est en présence d'un gain

manqué (*lucrum cessans*) lorsque l'évènement dommageable prive le lésé de la possibilité d'augmenter son patrimoine, c'est-à-dire sa fortune nette. Cela peut provenir aussi bien d'une non-augmentation de l'actif que d'une non-diminution du passif (Werro, La responsabilité civile, 2^e éd. [cité : Werro, RC], n. 114 et les références citées ; Müller, La responsabilité civile extracontractuelle, n. 104).

c) Un fait est la cause naturelle d'un résultat s'il en constitue l'une des conditions *sine qua non* (ATF 128 III 174 consid. 2b et. 2d ; 122 IV 17 consid. 2c/aa). Autrement dit, la causalité est toujours donnée lorsque l'on ne peut faire abstraction de l'évènement en cause sans que le résultat ne tombe aussi (ATF 119 V 335 consid. 1; ATF 95 IV 139 consid. 2a JT 1970 I 453). Il n'est pas nécessaire que l'évènement considéré soit la cause unique ou immédiate du résultat (ATF 125 IV 195 consid. 2b ; 119 V 335 consid. 1 ; Werro, RC, op. cit., nn. 175 et 176). L'existence d'un lien de causalité naturelle entre le fait générateur de responsabilité et le dommage est une question de fait que le juge doit trancher selon la règle du degré de vraisemblance prépondérante. En pareil cas, l'allégement de la preuve se justifie par le fait que, en raison de la nature même de l'affaire, une preuve stricte n'est pas possible ou ne peut être raisonnablement exigée de celui qui en supporte le fardeau (ATF 133 III 81 consid. 4.2.2 ; 132 III 715 consid. 3.1 ; 130 III 321 consid. 3.2 et les références citées).

Le lien de causalité est adéquat lorsque le comportement incriminé était propre, d'après le cours ordinaire des choses et l'expérience générale de la vie, à entraîner un résultat du genre de celui qui s'est produit, en sorte que la survenance du résultat paraît de façon générale favorisée par le comportement en question (TF 4A_466/2012 du 12 novembre 2012 consid. 4.1 ; 4A_513/2009 du 21 décembre 2009 consid. 3 ; ATF 123 III 110 consid. 3a). Pour savoir si cette condition est remplie, le juge doit procéder à un pronostic rétrospectif objectif : se plaçant au terme de la chaîne des causes, il lui appartient de remonter du dommage dont la réparation est demandée au chef de responsabilité invoqué et de déterminer si, dans le cours normal des

choses et selon l'expérience générale de la vie, une telle conséquence demeure dans le champ raisonnable des possibilités objectivement prévisibles

(TF 4C.368/2005 du 26 septembre 2006 consid. 3.1 non publié aux ATF 133 III 6 ; ATF 129 II 312 consid. 3.3 rés. *in* SJ 2003 I 437). Pour qu'une cause soit propre à avoir des effets du genre de ceux qui se sont produits, il n'est pas nécessaire qu'un tel résultat doive se produire régulièrement ou fréquemment. Si un événement est en soi propre à provoquer un effet du genre de celui qui s'est produit, même des conséquences singulières, c'est-à-dire extraordinaires, peuvent constituer des conséquences adéquates (SJ 2004 I 407 consid. 4.2 et les références citées).

Lorsque le manquement reproché consiste en une omission, l'examen du lien de causalité revient à se demander si le dommage serait également survenu si l'acte omis avait été accompli. Une preuve stricte ne peut être exigée en la matière. Il suffit que le cours hypothétique des événements soit établi avec une vraisemblance prépondérante (TF, 4A_18/2015 du 22 septembre 2015, consid. 3 ; ATF 132 III 715 consid. 3.2, JdT 2009 I 183 ; ATF 124 III 155 consid. 3d, JdT 1999 I 125).

IV. a) La demanderesse reproche tout d'abord à la défenderesse l'absence de toute planification des parcelles nos AAA et BBB de N._____ entre la décision du 6 novembre 1992 du Conseil d'Etat vaudois et l'entrée en vigueur, le 29 avril 2009, du plan partiel d'affectation de l'ouest L._____. En mettant près de dix-sept ans pour planifier ces parcelles, en violation tant des délais légaux que du délai imparti par le Département des infrastructures dans sa décision du 9 août 2014, la défenderesse aurait commis un déni de justice formel au sens des art. 29 al. 1 Cst. et 6 § 1 CEDH, soit un acte illicite engageant sa responsabilité.

La défenderesse conteste tout acte (comportement ou omission) illicite. S'il est vrai que la planification a pris un certain temps, il ne saurait selon elle lui être reproché d'avoir voulu trouver une solution convenant également aux propriétaires concernés. Le canton ayant

imposé la planification de l'ensemble de l'ouest L._____, on ne saurait davantage lui faire grief de ne pas avoir observé le délai fixé par le département pour la planification du seul domaine de N._____. Estimant enfin que les règles régissant l'aménagement du territoire poursuivent un intérêt public et ne tendent pas à protéger les intérêts patrimoniaux des propriétaires concernés, la défenderesse soutient que leur violation éventuelle ne constitue de toute manière pas un acte illicite engageant sa responsabilité.

b) Au titre des garanties générales de procédure, l'art. 29 al. 1 Cst. pose le droit de toute personne, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement et jugée dans un délai raisonnable. Cette règle consacre le principe de la célérité ou, autrement dit, prohibe le retard injustifié à statuer. En tant que garantie constitutionnelle de procédure, l'art. 29 al. 1 Cst. tend à assurer la mise en œuvre des droits fondamentaux, dont bénéficient aussi bien les personnes physiques que morales (Auer/Malinverni/Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. II, 3^e éd., nn. 1205 et 1210).

L'autorité viole cette garantie constitutionnelle, soit commet un déni de justice formel, lorsqu'elle n'applique pas ou applique d'une façon incorrecte une règle de la procédure, fermant ainsi l'accès à la justice au particulier qui, normalement, y aurait droit. Il y a également déni de justice lorsque l'autorité ne rend pas la décision qu'il lui incombe de prendre dans le délai prescrit par la loi ou dans un délai que la nature de l'affaire ainsi que les autres circonstances concrètes font apparaître comme raisonnable. Le caractère raisonnable de la durée de la procédure s'apprécie selon les circonstances particulières du cas, lesquelles commandent généralement une évaluation globale. Entre autres critères, sont notamment déterminants le degré de complexité de l'affaire, l'enjeu que revêt le litige pour l'intéressé ou le comportement de ce dernier et celui des autorités compétentes (TF 1C_136/2014 du 22 juillet 2014 consid. 4.1 et les références citées ; 1B_456/2012 du 30 août 2012 consid. 2.1 ; ATF 130 I 312 consid. 5.1 et 5.2 ; 125 V 188 consid. 3.2). Selon la jurisprudence, il incombe au justiciable d'entreprendre tout ce qui est en

son pouvoir pour que l'autorité fasse diligence, que ce soit en l'invitant à accélérer la procédure ou en recourant, le cas échéant, pour retard injustifié (ATF 107 Ib 155 consid. 2b et 2c). Le comportement du justiciable s'apprécie toutefois avec moins de rigueur en procédure pénale et administrative que dans un procès civil, où les parties doivent faire preuve d'une diligence normale pour activer la procédure. On ne saurait en outre reprocher à une autorité quelques « temps morts », qui sont inévitables dans une procédure (TF 9C_448/2014 du 4 septembre 2014 consid. 4.1 et les références citées ; ATF 136 IV 188 consid. 3.1 ; 130 I 312 consid. 5.2 et les références citées).

L'interdiction du déni de justice formel s'impose à l'autorité judiciaire ou administrative appelée à statuer, qui assume à cet égard une position de garant vis-à-vis du destinataire de sa décision. En tant qu'il viole cette garantie constitutionnelle, le retard injustifié à statuer constitue bien, selon une jurisprudence constante et la doctrine, un acte illicite ouvrant la voie à une action en responsabilité contre l'Etat, si tant est que les autres conditions de la responsabilité sont réunies (TF 5A_427/2009 du 27 juillet 2009 consid. 5.5 ; ATF 130 I 312 consid. 5.3 ; 129 V 411 consid. 1.4 ; 107 Ib 155 consid. 2 et 3 ; Moor/Poltier, op. cit., n. 2.2.7.8b p. 339 et les références citées ; Auer/Malinverni/Hottelier, op. cit., n. 1297 ; Egli, L'activité illicite du juge, cause de responsabilité pécuniaire à l'égard des tiers, *in* Hommage à Raymond Jeanprêtre, 1982, p. 15 ss).

Applicable aux procédures en responsabilité dirigées contre l'Etat (ATF 134 I 331 consid. 2.1), l'art. 6 § 1 CEDH exige aussi qu'une procédure tombant dans son champ d'application se déroule équitablement (ATF 137 V 210 consid. 2.1.1). A cet égard, cette disposition n'offre toutefois pas une protection plus étendue que les garanties constitutionnelles nationales (TF 5A_194/2012 du 8 mai 2012 consid. 3.1 ; ATF 130 I 312 consid. 5.1 ; 114 Ia 179).

c) aa) En l'espèce, l'omission constitutive selon la demanderesse d'un déni de justice a trait à l'adoption d'un plan d'affectation, au sens de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur

l'aménagement du territoire (ci-après : LAT ; RS 700). Le plan d'affectation règle l'utilisation du sol (art. 14 al. 1 LAT), en déterminant, pour chaque parcelle, le mode, le lieu et la mesure de l'utilisation admissible du sol (ATF 135 II 328 consid. 2.2 et les références citées). L'obligation d'adopter des plans d'affectation repose sur les art. 2 al. 1 et 14 LAT (Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, *Aménagement du territoire, construction, expropriation*, 2001, n. 275). Selon l'art. 35 al. 1 let. b LAT, les cantons veillent à ce que les plans d'affectation soient adoptés à temps, mais au plus tard huit ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi. Au niveau cantonal, les plans d'affectation sont généralement adoptés par les communes (Moor/Poltier, *op. cit.*, n. 4.1.1.3b p. 526), mais n'acquièrent force obligatoire qu'après avoir été approuvés par l'autorité cantonale compétente (art. 26 LAT). La LAT est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1980.

En droit vaudois, l'art. 45 al. 1 LATC (loi sur l'aménagement du territoire et les constructions, du 4 décembre 1985 ; RSV 700.11) prévoit notamment que les plans généraux et partiels d'affectation et les plans de quartier sont établis par la ou les communes dont les territoires sont concernés. La procédure est réglée par les art. 56 ss LATC. Dans un premier temps, l'élaboration d'un projet de plan est un processus administratif interne, la loi n'imposant pas à ce stade une consultation de la population selon l'art. 4 LAT (Moor/Poltier, *ibid.*). Le projet est ensuite présenté au Service de l'aménagement du territoire, qui procède à un examen préalable sous l'angle de la légalité, entend s'il y a lieu l'autorité communale, puis lui fait part de ses observations, dans un délai variant de trois à six mois en fonction du type de plan concerné (art. 56 al. 1 et 2 LATC). Au plus tard trois mois après réception des observations dudit service, le plan est présenté à l'enquête publique (art. 57 al. 1 LATC), ce qui ouvre la phase de la consultation et, le cas échéant, des oppositions. Selon l'art. 58 LATC, la municipalité, qui peut entendre sur demande les opposants, établit un préavis à l'intention du conseil communal, en indiquant s'il y a lieu de modifier le projet mis à l'enquête (al. 1 et 2) ; le conseil statue sur les oppositions non retirées en même temps qu'il se prononce sur l'adoption du plan, dans les huit mois dès la clôture de l'enquête (al. 3) ; s'il adopte le projet sans modification pouvant porter

atteinte à des intérêts dignes de protection, le dossier est adressé sans délai au Service de l'aménagement du territoire en vue de son approbation (al. 4) ; s'il apporte des modifications plus importantes, celles-ci sont soumises, après examen préalable dudit service, à une enquête complémentaire de trente jours ; les oppositions ne sont alors recevables que si elles visent les modifications mises à l'enquête et le conseil adopte le projet dans les huit mois dès la clôture de l'enquête complémentaire (al. 5). Selon l'art. 61 LATC, le département décide préalablement, dans un délai de trois mois, s'il peut approuver le plan, l'approuver partiellement ou l'écarter, sa décision pouvant faire l'objet d'un recours. L'art. 61a LATC prévoit enfin que si aucun recours n'a été déposé, le département se prononce définitivement sur le plan et sa mise en vigueur (al. 1) ; en cas de recours, la mise en vigueur de la partie du plan non concernée par ceux-ci est possible, alors la partie du plan concernée par les recours ne peut être mise en vigueur qu'après avoir pris connaissance des arrêts sur recours (al. 2 et 3).

A teneur de l'art. 133 LATC, dès l'entrée en vigueur de la loi, le Conseil d'Etat établit la liste des communes dont les plans et les règlements d'affectation en vigueur sont conformes aux dispositions de ladite loi (al. 1) ; simultanément, il fixe aux communes dont les plans d'affectation ne sont pas conformes à la loi ou qui n'ont pas de plan d'affectation un délai, pouvant aller selon les cas jusqu'à deux ans au maximum, pour adopter un plan répondant aux exigences légales (al. 2). Lorsque, passé ce délai, une commune dûment mise en demeure n'établit ou ne modifie pas un plan d'affectation dont la loi lui impose l'adoption ou la modification, l'Etat peut établir lui-même cet acte, aux frais de la commune (art. 45 al. 2 let. d par renvoi de l'art. 133 al. 3 LATC). La LATC est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1987.

En l'espèce, il n'est pas contesté que le plan de zones de 1968 n'était pas conforme aux exigences légales et que la commune défenderesse avait donc l'obligation, découlant tant du droit fédéral que du droit cantonal, d'adopter un plan d'affectation conforme à ces lois. Après l'échec de deux premiers projets, en 1983 et 1988, le Conseil

communal de la défenderesse a satisfait à cette obligation en 1990, deux ans après le délai maximal prévu par la LAT et un an après celui de la LATC. L'affectation de plusieurs parcelles à l'ouest du territoire communal, dont les nos AAA et BBB appartenant à la demanderesse, a toutefois été refusée ou suspendue en 1992 par le Conseil d'Etat - alors autorité cantonale d'approbation du plan -, de sorte que la défenderesse était à nouveau tenue de planifier ces parcelles. La LATC ne prévoit pas expressément, dans cette hypothèse, de délai dans lequel la commune doit adopter la planification de la partie non-approuvée de son territoire. Cela étant, on peut raisonnablement admettre avec la demanderesse que ce délai ne saurait en principe être supérieur à celui de deux ans que la loi (art. 133 al. 2 LATC) considère comme suffisant pour la planification de l'ensemble du territoire. Il est constant qu'un tel délai n'a pas été observé en l'espèce, le plan partiel d'affectation de l'ouest L._____ ayant été adopté par le Conseil communal de la défenderesse en 2008, seize ans après la décision du Conseil d'Etat précitée.

bb) Admettre que le non-respect de ce délai puisse être constitutif, pour la demanderesse, d'un déni de justice formel au sens de l'art. 29 al. 1 Cst, implique de reconnaître préalablement que celle-ci avait droit à l'adoption du plan d'affectation dont il s'agit. En effet, seul celui qui a droit à ce « sa cause » soit jugée dans un délai raisonnable peut se prévaloir de l'interdiction du retard injustifié à statuer. Cela vaut, comme l'énoncent les termes mêmes de la disposition constitutionnelle, pour des procédures devant des autorités judiciaires et administratives, autrement dit pour des procédures d'application du droit (ATF 130 I 174 consid. 2.2 et les références citées JdT 2005 I 225). Un particulier n'ayant pas droit, en principe, à l'adoption ou à la modification d'une loi ou d'un règlement, l'art. 29 al. 1 Cst. ne peut être invoqué à l'encontre des actes normatifs (TF 2A.362/2000 du 10 décembre 2001 consid. 4.1 ; 2P.76/1996 du 21 octobre 1996 consid. 3 SJ 1997 p. 414 ; même solution s'agissant du droit d'être entendu : ATF 106 Ia 76 consid. 2b et les références citées ; 130 I 174 consid. 2.2 précité, qui réserve toutefois, sous certaines conditions, le recours devant le juge constitutionnel).

En droit public, la notion de décision au sens large vise habituellement toute résolution que prend une autorité et qui est destinée à produire un certain effet juridique ou à constater l'existence ou l'inexistence d'un droit ou d'une obligation ; au sens étroit, c'est un acte qui, tout en répondant à cette définition, intervient dans un cas individuel et concret. Au contraire, les actes normatifs sont caractérisés par le fait qu'ils sont généraux et abstraits. Un acte est général lorsqu'il s'applique à un nombre indéterminé de personnes. Il est abstrait lorsqu'il a trait à un nombre indéterminé de situations ou, en d'autres termes, lorsque le nombre de ses cas d'application peut varier durant la période de sa validité (ATF 135 II 328 consid. 2.1 et les références citées).

La question de la nature juridique du plan d'affectation, soit celle de savoir s'il contient des normes générales et abstraites ou s'il s'agit d'un ensemble de décisions individuelles, a donné lieu par le passé à de nombreuses controverses en doctrine (cf. les références citées à l'ATF 90 I 345 consid. 2b). Par son application immédiate à tous les fonds de la zone concernée, le plan présente en effet un aspect concret, à l'instar de la décision ; mais il vise généralement un nombre indéterminé et indéterminable de propriétaires, actuels ou futurs. Comme la norme, il repose sur les options générales que la collectivité fixe à son développement ; il les individualise toutefois lui-même par sa propre application (Moor/Poltier, op. cit, n. 4.1.1.2 pp. 523-524). Il procède donc à la fois de la norme et de la décision, sans pouvoir toutefois être totalement assimilé à la première ou à la seconde (Besse, Le régime des plans d'affectation, en particulier le plan de quartier, thèse 2010, n. 5.2 p. 114). Au vu de ces caractéristiques spécifiques, la jurisprudence et la doctrine ont finalement qualifié le plan d'affectation d'*aliud*, soit d'acte *sui generis* ou mixte dont le régime juridique précis doit être déterminé de cas en cas, en empruntant ses règles parfois à celui de l'acte normatif, parfois à celui de la décision et parfois aux deux (ATF 135 II 328 consid. 2.1 ; 107 la 331 consid. 1b ; Tanquerel, Manuel, op. cit., n. 1119 et les références citées ; Moor/Poltier, op. cit, n. 4.1.1.2 p. 524 et les références citées ; Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., n. 272 ; Besse, op. cit., n. 5.2.5 p. 120 et les références citées). Le Tribunal fédéral a par exemple jugé qu'un plan

d'affectation peut être assimilé matériellement à une décision lorsqu'il comporte des mesures suffisamment précises et détaillées pouvant préjuger d'une procédure d'autorisation subséquente (ATF 135 II 328 consid. 2.1 et les références citées). Le régime de la décision se justifie aussi lorsqu'il est question d'appliquer le droit fédéral sur la protection de l'environnement (ou d'autres législations fédérales spéciales), en particulier quand le plan porte sur un projet concret (ATF 132 II 309 consid. 2.2.2 ; 129 I 337 consid. 1.1 JdT 2004 I 627 ; 123 II 231 consid. 2 JdT 1998 I 542 ; 121 II 72 consid. 1b JdT 1996 I 483). La jurisprudence a parfois recouru également au critère de l'étendue ou de la superficie du plan - plus celui-ci vise un périmètre de grandes dimensions, plus il s'apparente à la norme générale et abstraite, et inversement (ATF 104 Ia 65 ; 94 I 336 consid. 3 ; 90 I 345 consid. 2b).

Cela étant, ces arrêts traitent pour l'essentiel de la problématique des voies de recours ouvertes contre les plans d'affectation, respectivement de la qualité pour recourir, ou de celle du droit de participation des propriétaires dans le processus de planification. Ils portent tous sur des plans d'affectation déterminés, dont l'assimilation à des décisions avait notamment pour conséquence de permettre aux particuliers touchés de les attaquer devant le Tribunal fédéral par le recours de droit administratif - contrôle de la légalité -, nonobstant la règle de l'art. 33 al. 4 aLAT n'autorisant que le recours de droit public - limité au contrôle de la constitutionnalité (Moor/Poltier, op. cit., n. 4.1.1.4b p. 533). Le problème juridique posé en l'espèce est différent puisqu'il s'agit de savoir si la demanderesse a, en tant que propriétaire d'un bien-fonds, un droit subjectif à obtenir de la collectivité publique l'adoption même d'un plan d'affectation, soit d'un acte qui tend à concrétiser la politique publique de l'aménagement du territoire (cf. *infra* ch. IV/b/dd) et qui, du moins en l'espèce, concerne tout un secteur géographique (l'ouest L._____) et de nombreux propriétaires. Il est douteux que, sous cet angle, le plan d'affectation litigieux puisse être assimilé purement et simplement à une décision. La question de savoir si la jurisprudence relative au déni de justice qui prévaut en matière de décision (et de

jugement) lui est applicable peut toutefois rester indécise pour les motifs qui suivent.

cc) Pour que la défenderesse puisse être recherchée en responsabilité, encore faudrait-il que son obligation de planifier dans un certain délai découle d'une norme légale ayant pour finalité la protection des intérêts patrimoniaux prétendument lésés de la demanderesse. En effet, si la responsabilité de l'Etat n'est pas engagée lorsque la norme violée ne tend pas à protéger le bien lésé (cf. *supra*, ch. III/a), on voit mal qu'elle puisse l'être lorsque l'autorité a tardé à rendre une décision fondée sur cette même norme. La question d'un déni de justice générateur d'illicéité ouvrant la voie à une action en responsabilité ne se conçoit dès lors que si la décision omise ou affectée d'un retard devait être prise sur la base d'une norme de droit matériel tendant à protéger les intérêts du type de ceux qui ont été lésés. L'obligation pour la défenderesse d'adopter le plan d'affectation dans un certain délai étant admise (cf. *supra*, ch. IV/c/aa *in fine*), il faut donc examiner si elle résulte d'une norme qui, par sa finalité, est destinée à prévenir les préjudices patrimoniaux que pourraient subir les propriétaires en raison de l'élaboration tardive d'un tel plan.

Les bases de la politique publique d'aménagement du territoire figurent dans les normes fédérales et cantonales. Au niveau constitutionnel, l'art. 75 Cst. - dont le contenu matériel est identique à celui de l'art. 22quater aCst. (FF 1997 I 248), première disposition constitutionnelle en la matière - prévoit que la Confédération fixe les principes applicables à l'aménagement du territoire, lequel incombe aux cantons et sert une utilisation judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire (al. 1) ; la Confédération encourage et coordonne les efforts des cantons et collabore avec eux (al. 2) ; dans l'accomplissement de leurs tâches, Confédération et cantons prennent en considération les impératifs de l'aménagement du territoire (al. 3). Au sens large, l'aménagement du territoire représente donc l'instrument que la Constitution demande aux collectivités publiques d'utiliser pour organiser le territoire en fonction des buts spécifiques qu'elle leur fixe et qui sont au nombre de quatre : l'utilisation judicieuse du sol, l'utilisation

mesurée du sol, l'occupation rationnelle du territoire et la séparation des zones constructibles de celles non constructibles (Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., n. 33 p. 19).

Sur le plan législatif, fédéral tout d'abord, la LAT reprend dans l'énoncé de ses buts les principes de l'art. 75 Cst., en précisant que Confédération, cantons et communes veillent à une utilisation mesurée du sol, coordonnent les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire et s'emploient à réaliser une occupation du territoire propre à garantir un développement harmonieux de l'ensemble du pays (art. 1 al. 1 LAT) ; elle prescrit à la Confédération, aux cantons et aux communes d'établir des plans d'aménagement, pour celles de leurs tâches dont l'accomplissement a des effets sur l'organisation du territoire, en veillant à les faire concorder (art. 2 al. 1 LAT). La LAT a donc pour but d'assurer une utilisation mesurée du sol et de réaliser une occupation du territoire qui garantit un développement harmonieux de l'ensemble du pays (Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., n. 121). Dans la concrétisation de ces buts, les autorités en charge de l'aménagement du territoire ont une marge d'appréciation relativement grande (art. 2 al. 3 LATC ; FF 1978 I 1017). Afin de les guider dans les décisions à prendre, la LAT énonce aux art. 1 à 3 un certain nombre de principes qui peuvent se grouper en cinq rubriques : la protection du milieu naturel, la création et le maintien du milieu bâti, le développement de l'ensemble du pays ou la politique régionale, le maintien des sources d'approvisionnement et la défense nationale (Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., n. 132). Ces principes servent uniquement à protéger des intérêts publics (ATF 117 Ia 307 consid. 4b non traduit au JdT 1993 I 426 ; 106 Ia 332 consid. 2b JdT 1982 I 243) et s'imposent à toutes les autorités (ATF 112 Ia 67 consid. 4 JdT 1988 I 418).

En droit cantonal, la LATC poursuit des objectifs similaires puisqu'elle a pour but d'organiser l'aménagement et l'utilisation judicieuse et mesurée du territoire cantonal (art. 1 al. 1 LATC). Elle tend en outre à assurer la sécurité, la salubrité et l'esthétique des constructions et des agglomérations et prévoit que l'aménagement du territoire tient compte

notamment des activités ayant des effets sur l'organisation du territoire et des impératifs posés par le développement régional, les structures urbaines et les besoins de l'économie, par l'évolution urbanistique et architecturale, par la sauvegarde d'un territoire agricole et sylvicole, ainsi que par la protection des sites et des espaces naturels ou réservés à la détente (art. 1 al. 2 et 3 LATC).

Il découle de ce qui précède que les dispositions sur l'aménagement du territoire tendent exclusivement à assurer une utilisation mesurée du sol et à réaliser une occupation rationnelle du territoire. Elles poursuivent donc essentiellement des buts d'intérêt public. Cela ne signifie pas que d'autres intérêts n'entrent pas en ligne de compte. Dans la pesée générale des intérêts à laquelle elle est tenue de procéder dans chaque cas (art. 3 OAT [ordonnance sur l'aménagement du territoire, du 28 juin 2000 ; RS 700.1]), l'autorité doit au contraire prendre en compte l'ensemble des intérêts pertinents. Outre ceux propres à l'aménagement du territoire, il y a en effet de nombreux autres intérêts publics, parfois contradictoires, qui peuvent s'imposer ; il y a aussi les intérêts privés des particuliers touchés par les différentes mesures de planification (TF 1P.387/2006 du 19 septembre 2007 consid. 3.2; ATF 129 II 63 consid. 3.1 ; 117 Ia 432 consid. 4b JdT 1993 I 432). Mais ces « autres » intérêts ne sont pas directement protégés par la LAT. Ils découlent d'autres normes de l'ordre juridique telles que, par exemple, les législations sur la protection de l'environnement et la police des constructions ou, pour ce qui est des intérêts privés, les dispositions constitutionnelles sur la garantie de la propriété (art. 26 Cst.) et la liberté économique (art. 27 Cst.).

Les nombreux plans d'aménagement prescrits par la LAT ou les lois cantonales, parmi lesquels figurent les plans d'affectation (art. 14 LAT et 45 LATC), sont à la fois les actes et les instruments de la planification ; ils servent à guider et à coordonner les opérations d'aménagement du territoire (Zen-Ruffinen/Guy-Ecabert, op. cit., n. 185). Les prescriptions légales relatives à l'obligation d'adopter ces plans, tout comme à celle de le faire dans un délai déterminé, ne sauraient donc

poursuivre d'autres buts que ceux de l'aménagement du territoire exposés ci-dessous. Elles ne tendent manifestement pas à protéger les particuliers de la survenance éventuelle d'un préjudice patrimonial. La collectivité publique est certes tenue de planifier et doit le faire dans les délais légaux. Elle n'occupe toutefois pas à cet égard une position de garant vis-à-vis des propriétaires. Autrement dit, elle n'a aucune obligation légale de planifier en faveur de ces derniers, aux fins de leur éviter un préjudice patrimonial. Si la demanderesse a donc, comme elle le fait valoir, subi un dommage en raison du fait que la défenderesse n'a pas planifié dans les délais des art. 35 al. 1 let. b LAT et/ou 133 al. 2 LATC, elle n'a pas été lésée dans un bien juridiquement protégé par ces dispositions. Quant au délai imparti par le Département des infrastructures dans sa décision du 9 août 2014, il ne s'analyse pas comme un délai légal, mais comme un délai ressortant d'une décision administrative. Il ne peut donc avoir une portée plus large que les délais découlant directement de la loi et qui, on vient de le voir, n'ont pas pour objectif de protéger les propriétaires d'un préjudice patrimonial.

dd) Il s'ensuit que les art. 35 al. 1 let. b LAT et 133 al. 2 LATC ne sont pas des normes protectrices dont la demanderesse pourrait se prévaloir dans le cadre de la présente action. Leur éventuelle violation par la défenderesse, même considérée comme constitutive d'un retard injustifié à statuer selon l'art. 29 al. 1 Cst., n'est donc pas un acte illicite pouvant engager sa responsabilité.

V. a) La demanderesse s'en prend à la décision du 11 décembre 1990 du Conseil communal de la défenderesse colloquant les parcelles nos AAA et BBB de N._____ en zone agricole et viticole, respectivement en zone des constructions isolées. Cette décision porterait selon elle atteinte, à plusieurs égards, aux principes constitutionnels de l'égalité de traitement (art. 8 al. 1 Cst) et de l'interdiction de l'arbitraire (art. 29 Cst).

b) La défenderesse a excipé de la prescription dans sa réponse, soit en temps utile (Poudret/Haldy/Tappy, Procédure civile vaudoise, 3^e éd., n. 3 ad art. 138 CPC-VD et les références cités).

Aux termes de l'art. 7 LRECA, la créance en dommages-intérêts se prescrit par un an dès la connaissance du dommage et en tout cas par dix ans dès l'acte dommageable. Cette disposition reprend la règle de l'art. 60 al. 1 CO, auquel il y a lieu de se référer au surplus vu le renvoi de l'art. 8 LRECA.

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral relative à l'art. 60 al. 1 CO, la prescription décennale court dès le jour du fait dommageable, indépendamment du fait que le lésé ait connaissance, à ce moment-là, du dommage et de la personne tenue de le réparer. Cela signifie que l'action peut se prescrire avant même que le lésé ait eu connaissance de son droit. Tel peut être le cas en particulier lorsque le dommage évolue, de sorte que la victime n'en connaît pas l'ampleur totale et que le délai relatif d'un an n'a pas encore commencé à courir. Inversement, si la victime a connaissance de son droit, le délai relatif d'un an court et l'application du délai absolu de dix ans est en principe exclue. Il faut réserver le cas où le dommage est connu moins d'un an avant l'expiration du délai absolu ; la victime doit alors agir dans les dix ans à compter du fait dommageable (Werro, RC, op. cit., n. 1537 et les références citées). Le point de départ de la prescription décennale est donc indépendant de la survenance du dommage et de sa connaissance par le lésé ; est seul déterminant le moment où s'est produit le comportement qui a causé le dommage (ATF 137 III 16 SJ 2011 I 373 rés. *in* JT 2012 II 257 ; ATF 127 III 257).

En l'espèce, la décision d'affectation dont la demanderesse invoque le caractère illicite a été prise par le Conseil communal de la défenderesse lors de sa séance du 11 décembre 1990. Le délai absolu de dix ans ayant commencé à courir à ce moment, il était largement échu le 7 juillet 2006, jour de l'ouverture d'action, sans que la demanderesse n'apporte la preuve, ni d'ailleurs n'allègue, d'un quelconque acte interruptif de prescription (art. 135 CO) intervenu avant cette date. Il s'ensuit que d'éventuelles prétentions fondées sur l'illicéité de la décision du 11 décembre 1990 se heurteraient à la prescription absolue de l'art. 7

LRECA, et ce, indépendamment du moment où la demanderesse a eu connaissance de son prétendu préjudice.

c) L'illicéité de cette décision n'est de toute manière pas établie.

aa) Une décision viole le principe de l'égalité de traitement, garanti par l'art. 8 al. 1 Cst., lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et lorsque ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante. Les situations comparées ne doivent pas nécessairement être identiques en tous points, mais leur similitude doit être établie en ce qui concerne les éléments de fait pertinents pour la décision à prendre (ATF 136 II 120 consid. 3.3.2 ; 131 V 107 consid. 3.4.2 ; 129 I 113 consid. 5.1). Le principe de l'égalité de traitement est un principe fondamental qui lie aussi bien le législateur que l'autorité chargée de l'appliquer (ATF 95 I 546 consid. 2

JdT 1971 I 66).

En matière d'élaboration de plans d'affectation, ce principe n'a toutefois qu'une portée restreinte, parce que l'analyse comparative des parcelles considérées isolément est remplacée par un examen plus large, celui des motifs justifiant des différences de classement dans la cohérence du plan dans son ensemble et dans la concrétisation qu'il donne aux buts, principaux et objectifs, de l'aménagement du territoire (TF 1P.444/2001 du 29 novembre 2001 consid. 3a ; ATF 121 I 245 consid. 6/e/bb JdT 1996 I 454 ; 118 la 151 consid. 6c JdT 1994 I 411). Il est dans la nature même de l'aménagement local que la délimitation des zones crée des inégalités et que des terrains de mêmes situation et nature puissent être traités différemment en ce qui concerne tant leur attribution à une zone déterminée que leur possibilité d'utilisation. Du point de vue

constitutionnel, il suffit ainsi que la planification soit objectivement soutenable, c'est-à-dire qu'elle ne soit pas arbitraire (TF 1C_269/2014 du 4 juillet 2014 consid. 6 ; 1C_352/2014 du 10 octobre 2014 consid. 4.1; ATF 121 I 245 consid. 6e/bb précité).

bb) Selon la jurisprudence relative à l'art. 9 Cst., l'arbitraire ne résulte pas du seul fait qu'une autre solution pourrait entrer en considération ou même qu'elle serait préférable. Une décision ne viole l'interdiction de l'arbitraire que si elle est manifestement insoutenable, se trouve en contradiction claire avec la situation de fait, méconnaît gravement une norme ou un principe juridique indiscuté ou heurte de manière choquante le sentiment de la justice ou de l'équité. Pour qu'une décision soit arbitraire, il faut encore qu'elle soit insoutenable non seulement dans sa motivation, mais aussi dans son résultat (TF 1C_252/2014 du 4 novembre 2014 consid. 2.1; ATF 135 V 2 consid. 1.3 ; 134 I 263 consid. 3.1; 131 I 57 consid. 2; 131 I 217 consid. 2.1).

cc) En l'espèce, on relèvera en premier lieu que la décision du Conseil communal de classer la parcelle n° AAA en zone agricole a été déférée au Conseil d'Etat, qui était à la fois autorité (administrative) de recours (art. 33 LAT) et autorité d'approbation du plan d'affectation communal (art. 26 LAT). Statuant le 6 novembre 1992, celui-ci a refusé d'approuver cette affectation. Le même jour, il a refusé ou suspendu l'affectation d'autres parcelles de l'ouest L._____, dont la n° BBB, et approuvé pour le surplus le plan général d'affectation communal. L'approbation cantonale étant constitutive, ce n'est qu'après la décision du Conseil d'Etat que ce plan a pris effet (Moor/Poltier, op. cit., n. 4.1.1.3c p. 528). S'agissant de la parcelle n° AAA, la décision d'affectation du Conseil communal, illégale puisque non approuvée par l'autorité de recours (*ibid.*, n. 6.2.3.4 p. 866), n'a donc pu déployer aucun effet juridique entre son adoption et la décision du Conseil d'Etat. Il en va de même de la décision relative à la parcelle n° BBB, dont l'approbation a été suspendue. Pour ces bien-fonds, la décision litigieuse n'a donc jamais produit d'effet. Or, une telle décision, formatrice de droits, ne peut en principe pas causer de dommage engageant la responsabilité de l'Etat (*ibid.*, n. 6.2.3.4 p. 868 ;

Poltier, op. cit., p. 66). Le dommage que la demanderesse prétend avoir subi ne se fonde d'ailleurs pas sur telle ou telle affectation de l'une ou l'autre de ces parcelles, mais au contraire sur les conséquences de l'absence de toute affectation de celles-ci jusqu'en 2009 (cf. *supra*, ch. II/a). Il est dès lors très douteux que l'éventuelle illicéité de la décision du Conseil communal puisse être invoquée par la demanderesse à l'appui de ses prétentions. Quoi qu'il en soit, les griefs d'inégalité de traitement et d'arbitraire constitutifs d'illicéité ne sont pas fondés.

Tout d'abord, la demanderesse ne démontre pas en quoi la situation des parcelles de [...] était concrètement comparable à celle d'autres parcelles ayant passé en zone constructible ou subi ayant une densification, sans qu'aucun traitement différent ne se justifie au regard des objectifs de la planification. Le fait que toutes ces parcelles aient fait partie de la zone sans affectation spéciale dans le plan précédent ne permet pas de retenir qu'elles présentaient des caractéristiques ou des fonctions semblables, ni encore moins qu'elles auraient dû être affectées dans la même zone en 1990. Dans le règlement communal de 1968, la zone sans affectation spéciale regroupait en effet les parcelles dont l'affectation, en principe agricole et viticole, pouvait être modifiée en fonction du développement ultérieur de la localité. C'est donc ce critère qui était décisif pour l'affectation ultérieure de ces parcelles, et non leur appartenance à ladite zone. Un territoire ne se développant pas de la même manière dans tous ses secteurs, la défenderesse n'était pas tenue de classer dans la même zone toutes les parcelles de la précédente zone sans affectation spéciale.

Pour ce qui est en particulier des parcelles du lieu-dit J. _____ » - dont l'affectation à la zone industrielle constituerait selon la demanderesse l'exemple le plus frappant de l'inégalité de traitement -, on relèvera en outre qu'elles se trouvaient à la limite nord-ouest du territoire communal, en amont de l'autoroute et à côté d'une zone industrielle, alors que celles de N. _____ se situaient au sud-ouest, directement au bord du lac. De l'avis de l'expert, que la Cour fait sien, le classement des terrains de J. _____ » en zone industrielle pouvait se justifier, du point de vue de

l'aménagement du territoire, par l'idée de prolonger en direction de l'ouest la zone industrielle existante. Quant au secteur de N._____, il était identifié de longue date comme un site sensible, nécessitant des mesures d'aménagement particulières et répondant à la problématique spécifique des grandes propriétés au bord du lac. Les situations et caractéristiques de ces deux secteurs ne sont ainsi pas comparables au point où un traitement différent apparaisse contraire à l'égalité de traitement.

Dans la mesure où un traitement similaire ne s'imposait pas, les autres griefs portant sur l'achat par la défenderesse de la parcelle n° DDD du lieu-dit «J._____ » sont dénués de pertinence. On relèvera néanmoins que cette parcelle a été achetée en août 1993, soit postérieurement au projet communal d'affectation, mis à l'enquête en 1990, et au plan général d'affectation, approuvé en novembre 1992. La position de la demanderesse à cet égard est du reste peu claire, voire contradictoire. En effet, dans sa procédure, elle s'emploie à démontrer que l'achat de cette parcelle aurait été très désavantageux pour la défenderesse et se serait soldé par une perte, alors que dans son mémoire de droit, elle tire argument du bénéfice réalisé dans la revente de cette parcelle pour reprocher à la commune d'avoir privilégié ses intérêts par « un investissement condamné à être plus que rentable ».

La demanderesse fait ensuite grief à la commune de ne pas avoir tenu compte du statut différent des parcelles de N._____ par rapport aux autres parcelles de l'ouest L._____ ; en refusant la constructibilité à tout ce secteur, la commune aurait ignoré son propre plan directeur, dans lequel les parcelles nos AAA et BBB figuraient dans la zone urbaine. Ce plan directeur a toutefois été élaboré en 1998, bien après la décision de 1990. S'il est vrai que, sur le principe, la limitation de l'urbanisation a été évoquée dès le début du projet de plan, en 1987, les limites n'ont été clairement définies qu'en 1996. La commune ne pouvait donc en tenir compte en 1990. Sur ce point également, le grief d'inégalité de traitement est infondé.

La demanderesse soutient que l'affectation de ses parcelles en zone agricole et en zone de constructions isolées était arbitraire car elle ne se fondait sur aucun fait pertinent, ni ne correspondait aux objectifs de l'aménagement du territoire ; le refus d'approbation du Conseil d'Etat en serait la démonstration.

La décision du 6 novembre 1992 du Conseil d'Etat ne qualifie nullement la planification communale d'arbitraire. Après avoir constaté que la parcelle n° AAA (seule visée par le recours) se prêtait bien à l'agriculture et répondait à cet égard aux critères légaux, le Conseil d'Etat a relevé que, formellement, elle n'avait jamais été affectée auparavant à la zone agricole et avait fait l'objet pendant longtemps de mesures de protection particulières. Sous le nouveau régime de la zone agricole, elle serait appelée à devenir agricole dans sa totalité et serait susceptible de recevoir les constructions nécessaires à cette activité. Une telle implantation de bâtiments aurait un effet insolite, serait attentatoire au paysage et en contradiction avec les objectifs de protection. L'intérêt majeur à un classement en zone agricole n'était au demeurant pas suffisamment établi. Selon le Conseil d'Etat, l'affectation adoptée ne paraissait ainsi pas justifiée par un intérêt public prépondérant suffisant et n'était pas adéquate.

Au regard de cette motivation, la décision de la commune ne peut être qualifiée d'insoutenable ou de manifestement contraire aux buts ou aux principes de la loi, que la demanderesse se borne à invoquer, sans démontrer en quoi ils auraient été violés de façon arbitraire. Le fait que la commune ait mal apprécié la situation, en particulier les conséquences d'une affectation agricole par rapport aux objectifs de la planification poursuivis, ne suffit en effet pas pour qualifier sa décision d'arbitraire au sens de l'art. 9 Cst..

La demanderesse reproche au Conseil communal de ne pas avoir tenu suffisamment compte des intérêts en présence. On l'a vu (cf. *supra*, ch. IV/c/dd), tout en disposant d'une importante liberté d'appréciation, l'autorité doit prendre en compte l'ensemble des intérêts

pertinents. N'importe quel abus du pouvoir d'appréciation ne peut toutefois être qualifié d'arbitraire (TF 1C_352/2014 du 10 octobre 2014 consid. 3.1 et les références citées). En effet, les notions d'abus du pouvoir d'appréciation et d'arbitraire ne se recouvrent pas. Selon la jurisprudence, seul un abus manifeste ou qualifié du pouvoir d'appréciation relève de l'arbitraire (TF 2C_852/2011 du 10 janvier 2012 consid. 4.4). On ne voit pas que la défenderesse ait commis en l'espèce un tel abus en optant pour une affectation agricole. Comme l'a constaté le Conseil d'Etat, la parcelle n° AAA se prêtait bien à l'agriculture et, dans le plan de zones, se trouvait déjà dans une zone réservée « plus spécialement aux exploitations agricoles ou viticoles ». Bien qu'erronée pour les motifs exposés ci-dessus, la décision communale n'apparaît ainsi pas à ce point incohérente ou dénuée de toute justification raisonnable que l'on doive la qualifier de manifestation abusive. En tout état de cause, on ne saurait considérer qu'en optant pour une affectation agricole, la commune aurait gravement violé le droit ou une obligation fondamentale pour l'exercice de sa tâche.

En ce qui concerne la parcelle n° BBB, la décision du Conseil communal de la colloquer en zone des constructions isolées n'a même pas été contestée par la demanderesse. Il est vrai que cette affectation a été suspendue par le Conseil d'Etat en vue d'une étude complémentaire, mais cela ne signifie pas qu'elle était illicite, ni même irrégulière sous l'angle des règles de l'aménagement du territoire.

Il n'est donc pas établi que la décision du Conseil communal relative à l'affectation des parcelles de N._____ serait arbitraire selon l'art. 9 Cst., et encore moins illicite au sens restrictif où l'entend la jurisprudence. En effet, en matière de responsabilité de l'Etat, il n'y a en principe pas d'identité entre les concepts d'illégalité et d'illicéité, le premier étant plus large que le second (Moor/Poltier, op. cit., n. 6.2.3.2a, p. 858). Selon le Tribunal fédéral, même une décision taxée d'arbitraire par l'instance de recours ne saurait être qualifiée *ipso facto* d'illicite dans le cadre d'une action en responsabilité (TF arrêt du 18 janvier 1980 non publié au Recueil officiel consid. 3c, RDAF 1981 pp. 124

ss rés. *in* SJ 1981 p. 225 ; cf. aussi : Moor/Poltier, op. cit., n. 6.2.3.4a p. 867, qui approuvent cette jurisprudence et observent que la solution contraire aurait notamment pour effet que le juge du contentieux lierait celui de la responsabilité).

VI. La demanderesse voit enfin une inégalité de traitement dans le fait que ses parcelles n'ont fait l'objet d'une décision de planification qu'en 2009, bien après d'autres parcelles du territoire communal, affectées dans le plan général d'affectation de 1992.

En 1990, c'est toutefois la planification de tout le territoire communal qui a été adoptée par le Conseil communal, puis soumise pour approbation au Conseil d'Etat. Celui-ci ayant refusé ou suspendu en 1992 l'affectation de certaines parcelles, dont celles de N._____, il ne peut être reproché à la commune de n'avoir planifié ces dernières qu'ultérieurement. Infondé, le grief soulevé doit donc être écarté.

VII. En définitive, la demanderesse n'apporte pas la preuve d'un acte illicite pouvant engager la responsabilité de la défenderesse, au sens de l'art. 4 LRECA. On ne voit pas que son action devant la Cour civile puisse avoir d'autres fondements juridiques, ce qu'elle ne prétend au demeurant pas. Il est vrai que, dans la mesure où la demanderesse fait valoir que le retard de planification reproché à la commune l'a privée pendant longtemps de la possibilité de construire et de mettre en valeur ses terrains, on pourrait se demander si elle ne se plaint pas en réalité d'une restriction de son droit de propriété équivalant à une expropriation matérielle (art. 26 al. 2 Cst.), ce qui relèverait de la responsabilité de l'Etat pour ses actes licites (TF 1C_121/2012 du 12 juillet 2012 consid. 5 ; Tanquerel, La responsabilité de l'Etat pour acte licite, *in* La responsabilité de l'Etat, 2012, p. 45 ss, spéc. p. 87). La demanderesse n'invoque toutefois pas ce type de fondement devant la cour de céans. A juste titre d'ailleurs, puisque la Cour civile ne serait de toute manière pas compétente pour connaître d'une action en indemnisation pour expropriation matérielle (art. 116 LE [loi vaudoise sur l'expropriation, du 25 novembre 1974 ; RSV 710.01]).

Il s'ensuit que la défenderesse ne répond pas envers la demanderesse du dommage que celle-ci prétend avoir subi. Les conclusions prises au pied de la demande du 7 juillet 2006 doivent en conséquence être rejetées.

VIII. Obtenant gain de cause, la défenderesse a droit à de pleins dépens (art. 92 al. 1 CPC-VD), à la charge de la demanderesse, qu'il convient d'arrêter à 90'439 francs 20, savoir :

- a 50'00 fr à titre de participation aux honoraires de
) 0 . son conseil;
- b 2'500 fr pour les débours de celui-ci;
) .
- c) 37'93 fr 20 en remboursement de son coupon de
9 . justice.

**Par ces motifs,
la Cour civile,
statuant à huis clos,
p r o n o n c e :**

- I.** La défenderesse Commune de Rolle n'est pas responsable du dommage que soutient avoir subi la demanderesse Bentor SA.
- II.** Les conclusions prises par la demanderesse Bentor SA contre la défenderesse Commune de Rolle, selon demande du 7 juillet 2006, sont rejetées.
- III.** Les frais de justice sont arrêtés à 195'186 fr. 70 (cent nonante-cinq mille cent huitante-six francs et septante centimes) pour la demanderesse et à 37'939 fr. 20 (trente-sept mille neuf cent trente-neuf francs et vingt centimes) pour la défenderesse.

IV. La demanderesse versera à la défenderesse le montant de 90'439 fr. 20 (nonante mille quatre cent trente-neuf francs et vingt centimes) à titre de dépens.

Le président :

Le greffier :

F. Byrde

E. Vinçani

Du

Le jugement qui précède, dont le dispositif a été communiqué aux parties le 22 juin 2015, lu et approuvé à huis clos, est notifié, par l'envoi de photocopies, aux conseils respectifs des parties.

Les parties peuvent faire appel auprès de la Cour d'appel civile du Tribunal cantonal dans les trente jours dès la notification du présent jugement en déposant auprès de l'instance d'appel un appel écrit et motivé, en deux exemplaires. La décision qui fait l'objet de l'appel doit être jointe au dossier.

Le greffier :

E. Vinçani