

COUR D'APPEL CIVILE

Arrêt du 6 octobre 2016

Composition : M. ABRECHT, président
M. Krieger et Mme Crittin Dayen, juges
Greffière : Mme Boryszewski

Art. 4 LRECA, 285 CPC-VD et 164 aTFJC

Statuant sur l'appel interjeté par **B.**_____, à Lausanne, contre le jugement rendu le 12 juin 2015 par la Cour civile du Tribunal cantonal dans la cause divisant l'appelante d'avec la **COMMUNE DE C.**_____, la Cour d'appel civile du Tribunal cantonal considère :

En fait :

A. Par jugement du 12 juin 2015, envoyé pour notification le 18 mai 2016, la Cour civile du Tribunal cantonal a dit que la défenderesse Commune de C._____ n'est pas responsable du dommage que soutient avoir subi la demanderesse B._____ (I), que les conclusions prises par la demanderesse contre la défenderesse, selon demande du 7 juillet 2006, sont rejetées (II), que les frais de justice sont arrêtés à 195'186 fr. 70 pour la demanderesse et à 37'939 fr. 20 pour la défenderesse (III) et que la demanderesse versera à la défenderesse le montant de 90'439 fr. 20 à titre de dépens (IV).

En droit, les premiers juges ont en substance retenu que la demanderesse n'avait pas apporté la preuve d'un acte illicite pouvant engager la responsabilité de la défenderesse, au sens de l'art. 4 LRECA (Loi sur la responsabilité de l'Etat, des communes et de leurs agents du 16 mai 1961 ; RSV 170.11). Ils ont considéré que les art. 35 al. 1 let. b LAT (Loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 ; RS 700) et 133 al. 2 LATC (Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 ; RSV 700.11) n'étaient pas des normes protectrices dont la demanderesse pouvait se prévaloir dans le cadre d'une action en responsabilité de l'Etat ; leur éventuelle violation par la défenderesse, même constitutive d'un retard injustifié à statuer selon l'art. 29 al. 1 Cst. (Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 ; RS 101), n'était pas un acte illicite pouvant engager sa responsabilité. Ils ont également considéré que la défenderesse n'avait pas fait preuve d'inégalité de traitement à l'égard de la demanderesse du fait qu'en 1992, le Conseil d'Etat n'avait pas seulement refusé ou suspendu l'affectation des parcelles de [...], mais également celle d'autres parcelles et que la Commune n'avait dès lors pu planifier ces dernières qu'ultérieurement.

B. Par acte du 17 juin 2016, B._____ a interjeté appel contre le jugement précité, en concluant, avec suite de frais et dépens,

principalement à ce que l'appel soit admis (I), à ce que le jugement entrepris soit réformé en ce sens que la Commune de C._____ soit jugée responsable du dommage que soutient avoir subi B._____ (II), à ce que les frais et dépens, arrêtés sous chiffres III et IV du jugement entrepris, soient refixés à dire de justice (III) et à ce que l'instruction de la cause soit reprise (IV), et subsidiairement à ce que l'appel soit admis (I) et le jugement annulé (II).

Par réponse du 8 septembre 2016, la Commune de C._____ a conclu, avec suite de frais et dépens, au rejet des conclusions de l'appel.

Le 20 septembre 2016, l'appelante a déposé des déterminations.

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

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

b) La demanderesse B._____, dont le siège est à [...], a pour but les opérations immobilières. Depuis le 24 décembre 1985, elle est propriétaire de la parcelle n° [...] du cadastre de la Commune de C._____, située au sud-ouest du territoire communal, entre la route cantonale (route du lac) et la rive du lac, au lieu-dit « Sous- [...] »; 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° [...] du même cadastre, sise en amont de la route cantonale, au lieu-dit « [...] », 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) [...] était le principal actionnaire de la demanderesse jusqu'au 11 décembre 2003, date à laquelle il a cédé le capital social à [...] SA, société dont il est à ce jour seul actionnaire.

b) Il ressort de l'extrait du registre foncier que pour la période du 18 août 1978 au 24 décembre 1985, un dénommé [...] était inscrit en tant que propriétaire de la parcelle n° [...]. [...] a cependant toujours été considéré comme le propriétaire de cette parcelle dans ses relations avec les autorités communales notamment.

Le précédent propriétaire de la parcelle n° [...] de la Commune de C. _____ était, depuis le 20 décembre 1990, [...].

Par déclarations respectives des 31 mai et 1^{er} juin 2005, [...] et [...] ont cédé à la demanderesse tous les droits qu'ils auraient acquis en tant que propriétaire ou propriétaire économique de la parcelle n° [...], 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 C. _____ 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 « [...] », 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. Le domaine de « [...] » (parcelles n^{os} [...] et [...]) 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 [...], un plan (au 1 : 5000) de protection d'un site construit et des zones protégées à titre provisoire.

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 une décision de la commission préfectorale. Il en ressort en effet que, à la suite de l'opposition du propriétaire de l'époque de la parcelle n° [...], 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. Sous l'empire de l'arrêté fédéral d'urgence de 1972, la parcelle n° [...] était ainsi partiellement constructible, dans la limite indiquée ci-dessus, ce que confirme du reste le rapport d'expertise. La décision du 6 novembre 1992 du Conseil d'Etat retient quant à elle que le plan de protection de 1976 colloquait en zone verte et d'utilité publique « la partie médiane de la parcelle n° [...] », et non l'ensemble de celle-ci.

d) Entre 1980 et 1982, [...] a présenté à la commune divers projets qui ont toutefois été refusés ou n'ont pas abouti.

4. 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 [...] ont été colloquées en zone verte. [...] a contesté cette affectation pour ce qui est de la parcelle n° [...], en soulevant, entre autres griefs, une violation du principe de l'égalité de traitement.

5. 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° [...] de [...] 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 ».

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° [...] en zone agricole.

b) Le 5 février 1990, le Conseil communal a voté le classement de la n° [...] parcelle en zone agricole.

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' [...].

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

La demanderesse a fait opposition à l'affectation de la seule parcelle n° [...], puis a 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° [...] 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 a refusé d'approuver l'affectation agricole de la parcelle n° [...].

c) Parallèlement, le Conseil d'Etat a suspendu l'approbation du secteur sis à l'amont et à l'ouest de la parcelle n° [...], soit les secteurs [...] », [...] », « A [...] » (parcelle n° [...]) et « Sous [...] », 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, à 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.

d) 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.

7. a) [...] a été membre de la Municipalité de [...] entre 1998 et 2001. Il est en outre propriétaire, depuis le 20 avril 1970, de la parcelle n° [...] du cadastre communal, sise au lieu-dit « [...] ». Une parcelle n° [...] a été constituée par division et prélèvement de 37'733 m² de la parcelle n° [...], 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° [...], à l'époque non encore divisée, avait requis le classement du lieu-dit « [...] » 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° [...] 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 « [...] » en zone à traiter par plan de quartier D. Dans le plan général d'affectation de 1992, la parcelle n° [...] a été destinée à la zone industrielle, avec une zone à occuper par plan de quartier A/B.

b) Le 12 août 1993, [...] et la défenderesse ont passé un contrat de vente conditionnelle portant sur la parcelle n° [...], au prix de 3'395'970 fr., soit 90 fr. le m².

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 fr. pour l'achat de la parcelle n° [...], ainsi que l'autorisation de contracter un emprunt à hauteur de ce montant, lesquels ont été accordés lors de la séance ordinaire du Conseil communal du

7 décembre 1993. L'acquisition de la parcelle n° [...] a été acceptée par le Conseil communal.

Ni la parcelle n° [...] vendue à la défenderesse ni le périmètre du lieu-dit « [...] » n'étaient équipés le 2 août 1993. Le transfert effectif de cette parcelle à la défenderesse a eu lieu le 7 février 1994.

8. 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. [...], tantôt par son administrateur, l'avocat [...]; à diverses occasions, la Municipalité a admis le principe d'une constructibilité limitée du site de [...].

Les autorités communale et cantonale ont opté pour une démarche en deux phases, à 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 [...] dont l'approbation avait été suspendue par le Conseil d'Etat.

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 B._____, 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 [...] » (n° 1). En ce qui concerne la parcelle n° [...], 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 ([...] & [...]) 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 n^{os} [...] et [...], la demanderesse lui a indiqué lors de cette séance avoir chargé le bureau [...] d'élaborer un tel projet ; la Municipalité ne s'y est pas opposée.

Ce projet a 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 [...], et le représentant du Service des bâtiments du Département des travaux publics.

Le projet du bureau [...], 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° [...]) et une constructibilité très limitée de la parcelle du bas (n° [...]).

d) Entre janvier et mars 1994, deux nouveaux schémas directeurs tenant compte des remarques des propriétaires ont été établis par la défenderesse (n^{os} 2 et 3). En septembre 1994, celle-ci a soumis aux propriétaires de l'ouest [...] une nouvelle proposition (schéma n° 4), laquelle, en ce qui concerne la propriété de la demanderesse, était assez proche du projet [...] du 16 août 1993.

Faisant suite à ce schéma directeur, l'architecte [...] 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 communal [...] et des représentants du Service de l'aménagement du territoire (ci-après : SAT).

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 a été organisée par la Municipalité, avec pour objectif la présentation du plan directeur cantonal, ou plan directeur localisé de l'ouest [...], et des modifications qu'il était prévu d'apporter au plan général d'affectation de la commune.

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

« [...]]

La propriété de [...] se situe à la porte de [...]. 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 [...] Sud

Le secteur de [...] 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 [...] Nord. Elles ne pourront en aucun cas être édifiées sans que [...] Nord soit construit.

Le deuxième secteur, en relation directe avec le lac est soumis aux règles de l'aire de verdure du PGA de [...] 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 [...], en ce sens que le secteur de [...] 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 SAT, lequel, dans un premier rapport d'examen, du 22 janvier 1996, a émis plusieurs réserves quant aux solutions retenues par la commune et a refusé le projet.

Dans le cadre de la procédure, le SAT 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.

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 [...] affecté à un projet important.

En date du 24 juin 1996, la Municipalité a fait savoir à l'architecte de la demanderesse que le SAT souhaitait résoudre les problèmes du domaine de [...] par l'établissement d'un plan directeur localisé, limité aux deux parcelles en cause. Le lendemain, elle a informé tous les propriétaires que, pour les terrains de [...] 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 [...].

g) Au mois de novembre 1996, un projet a été élaboré par le SAT, 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.

Le projet du SAT, 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 [...], 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.

La demanderesse n'a pas donné son accord au projet tel que présenté par le SAT, projet qu'elle a considéré difficilement réalisable, en raison notamment de l'existence de la servitude de restriction au droit de bâtir et de planter ; elle ne l'a toutefois pas refusé formellement, ni n'a bloqué le processus de son élaboration.

Une autre séance a réuni le 21 avril 1997 le SAT, 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 [...] 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 SAT a toutefois considéré que cette proposition n'était pas acceptable, en précisant notamment que tout son travail était de déterminer des règles précises d'aménagement.

h) La défenderesse a conduit la procédure de manière réglementaire et a 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 n^{os} [...] et [...].

Par lettre du 27 mars 1998, l'avocat [...], agissant à la fois pour la demanderesse et pour [...], a interpellé la Municipalité de la défenderesse.

9. **a)** En novembre et décembre 1998, la défenderesse a élaboré deux plans directeurs, dans lesquels les parcelles nos [...] et [...] se trouvaient à l'intérieur de la ligne de démarcation des limites du développement urbain à l'est et à l'ouest. ■ 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 [...] - modification du PGA », présenté aux propriétaires lors d'une séance 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.

En 2003, le SAT 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 [...], les Municipaux [...] et [...] ont signalé à [...] l'opposition de principe du SAT quant à l'élaboration d'un plan de quartier séparé pour le site de [...], ainsi que son exigence d'inclure ce site dans le plan d'affectation de l'ouest [...]. Le SAT n'a pas été en mesure de confirmer cette opposition.

10. En date du 11 juin 2001, le Conseil d'Etat a approuvé un plan directeur de la Commune de [...], lequel prévoit notamment l'élaboration de plans spéciaux pour les grandes propriétés, telle que [...], avec pour objectif de préserver la qualité paysagère du site. Pour [...], 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.

11. 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 [...]. Après avoir reçu plusieurs offres, la

Municipalité a, au mois de novembre 2001, renoncé à faire un choix, arguant qu'elle avait décidé de repousser le choix d'un bureau d'urbanisme au début de l'année prochaine, sachant que, sur les cinq Municipaux que comportait l'exécutif, un seul serait reconduit dans ses fonctions l'année suivante.

Il n'est pas établi que la défenderesse ait donné une suite à ces offres.

12. 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 [...]. 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 ».

Après plusieurs échanges de courriers, la demanderesse a déposé, le 21 août 2003, un recours pour déni de justice devant le Tribunal administratif, lequel a transmis le dossier au Département des infrastructures comme objet de sa compétence.

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

« (...) **considérant en droit :**

(...)

III. a) En l'espèce, dès le début de l'année 1993, la Commune de C._____ 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 [...]. 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 B. _____ S.A., 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 B. _____ S.A. 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 C. _____ a radicalement changé d'option d'aménagement et proposé aux propriétaires de l'ouest [...] un nouveau plan directeur de l'ouest [...] et modification du PGA datés de janvier 1999. Il résulte du témoignage de Madame [...] 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 [...]. 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 B. _____ 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 [...], B. _____. 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 [...] 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 [...] 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 [...] 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 [...] à l'adoption du Conseil communal.

(...) »

La défenderesse n'a pas recouru contre cette décision.

13. 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) »

14. Au mois de 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.

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° [...], tels que présentés par le bureau [...], la parcelle n° [...] 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 SAT a refusé toute planification séparée pour [...] et a 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.

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 [...] 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.

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 [...] (ci-après : DEV), le procès-verbal établi à cette occasion mentionne notamment le fait que [...] était disposé à prendre sur lui tous les risques, notamment financiers, dans le but de fournir un objet de grande qualité.

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 ». Par courrier du 21 juillet 2005, l'administrateur de la demanderesse a répondu par la négative.

Plusieurs projets ont été présentés au Service des monuments historiques, de même qu'au SAT et à la défenderesse, courant 2005. 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'avait été soumise par la Municipalité à son Conseil communal.

15. 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 notamment indiqué que le refus de la défenderesse de dialoguer était incompréhensible.

Le plan partiel d'affectation de l'ouest [...] 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.

16. 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.

17. a) La demanderesse a formé opposition au plan partiel d'affectation mis à l'enquête publique.

Le 26 septembre 2006, la Municipalité de la défenderesse a fait parvenir à la demanderesse la lettre suivante :

« Nous référant à l'entretien que nous avons eu avec vous le 21 septembre dernier, la Municipalité de C._____ 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 [...] et [...] 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 [...] (zone de villas);

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

- Restauration de la maison de maître existante.

2. La Municipalité de C. _____ 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 C. _____ 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 [...] pour y inclure le nouveau statut des parcelles [...] et [...] 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. Le marché suivant a été conclu : la demanderesse retirait l'opposition qu'elle avait formée au projet d'aménagement des terrains du lieu-dit " [...]", dit "projet [...]", contre l'engagement de la Municipalité de faire sien le projet [...] et de le défendre devant le Conseil communal et le canton pour ce qui est des parcelles de [...].

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 [...].

Par courrier du 8 janvier 2007, le SAT a indiqué à la Municipalité de la défenderesse qu'il ne pouvait pas assister à la séance

précitée du fait notamment que celle-ci avait intenté une action en justice contre l'Etat visant particulièrement son service.

Après avoir dans un premier temps refusé, le SAT est revenu sur sa position et a accepté, le 16 février 2007, de participer à une séance sur l'affectation des parcelles concernées par le plan partiel d'affectation. La 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 SAT a informé la Municipalité de la défenderesse qu'il refusait d'entrer en matière sur sa proposition.

La Municipalité a néanmoins admis l'opposition de la demanderesse au plan partiel d'affectation et a 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 :

« (...) **Conclusions :**

En réponse à l'opposition de la société B. _____, 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 [...], se composant de :

Parcelle [...]

- 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 [...]

- 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. »

Le SAT a réitéré son refus d'entrer en matière sur ce projet.

Le Conseil communal de la défenderesse a adopté le plan partiel d'affectation lors de sa séance ordinaire du 11 mars 2008.

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

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

Le 13 juin 2008, la Municipalité a répondu en substance que le dossier serait transmis le 16 juin 2008 pour approbation au Département de l'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.

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° [...].

c) Le plan partiel d'affectation de la Commune de C. _____ 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 ont 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° [...] et suspendant celle de la parcelle n° [...].

20. 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 [...] 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'ont fait l'objet d'aucune décision d'affectation entre la décision du 6 novembre 1992 suspendant l'affectation de l'ouest [...] 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.

21. Il ressort des déclarations du témoin [...] que, durant la période du mandat de [...] de 2003 à 2007, la commune n'a pas été proactive dans le dossier, mais lorsqu'elle était sollicitée, elle était agissante, même si elle ne l'était pas nécessairement dans le sens souhaité par la demanderesse.

22. Sous réserve du dernier projet [...] 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.

23. Au lieu-dit " [...] [...] ", où se situent les parcelles n^{os} [...] et [...], une multitude de projets d'aménagement a abouti, dont la construction, en 2008, du site " [...] ". Ce site abrite notamment les sièges des sociétés [...] et [...].

24. Par jugement incident rendu le 29 mai 2007, le Juge instructeur de la Cour civile 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, soit l'Etat de Vaud, pourrait porter une part de responsabilité dans le présent procès.

Par acte du 28 juin 2007, la défenderesse a recouru contre ce jugement.

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 a confirmé le jugement incident.

La défenderesse n'a pas recouru contre cet arrêt.

25. Une expertise a été confiée en cours d'instance à [...], 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 [...] 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 [...] étaient colloquées en zone communale sans affectation spéciale.

L'expert relève que, de manière générale, le plan général d'affectation du 6 novembre 1992 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° [...] de [...], 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° [...] 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 de 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° [...] était théoriquement constructible mais que, pratiquement, il convenait d'élaborer des règles de police des constructions avant qu'un projet déterminé 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° [...] et n'ayant pas approuvé celle de la parcelle n° [...], 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.

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 qu'une multitude de projets d'aménagement a abouti par la suite au lieu-dit « [...] », dont le site [...] », depuis le mois d'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 [...], 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) Sur la base des déclarations de l'administrateur de la demanderesse, l'expert confirme qu' [...] était l'actionnaire principal de la société jusqu'à fin 2003 ; il est aujourd'hui actionnaire unique de [...] SA.

e) Le plan directeur communal d'août 1993 ne donne aucune indication quant à la surface constructible de la parcelle n° [...], 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 SAT.

f) Au terme d'une longue procédure, les parcelles n^{os} [...] et [...] peuvent aujourd'hui être mises en valeur conformément au plan partiel d'affectation de l'ouest [...] de novembre 2008, actuellement en vigueur.

26. Par demande du 7 juillet 2006, [...] et [...] SA ont ouvert action conjointement en concluant, sous suite de frais et dépens, à ce qu'il plaise à la Cour civile du Tribunal cantonal prononcer :

- « a. La Commune de C. _____ (Vaud) est débitrice et doit immédiat et prompt paiement à la société B. _____ du montant de CHF 6'625'837 (...) avec intérêt à 5% l'an dès le 1^{er} janvier 1995.
- b. La Commune de C. _____ (Vaud) est débitrice et doit immédiat et prompt paiement à la société [...] 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 demanderesses. Les faits relatifs à l'action de [...] SA et la conclusion b ci-dessus ont été retranchés de la présente procédure, qui s'est poursuivie entre B. _____ et la défenderesse.

Dans sa réponse du 26 février 2009, cette dernière a conclu à libération des fins de la demande, avec suite de dépens. Elle a également invoqué la prescription.

Par ordonnance de disjonction et sur preuves du 11 février 2011, le Juge instructeur de la Cour civile a ordonné notamment la disjonction de l'instruction et du jugement de la question préalable suivante : « La défenderesse Commune de C. _____ est-elle responsable du dommage que soutient avoir subi la demanderesse B. _____ ? ». La procédure probatoire a porté sur l'ensemble des allégués, excepté ceux relatifs au dommage.

Lors de l'audience de jugement du 12 juin 2015, les parties ont admis qu'en cas de réponse négative à la question préalable, les premiers juges rendraient un jugement final.

27. Le décompte des frais du 17 juin 2015, envoyé aux mandataires des parties, détaille l'ensemble des rubriques du coupon pour les deux parties, de même que les diverses rubriques des avances effectuées. Il en ressort notamment que les frais de l'audience de jugement ont été fixés au même montant que les frais de la demande et de l'audience préliminaire.

En droit :

1. L'appel est recevable contre les décisions finales de première instance (art. 308 al. 1 let. a CPC [Code de procédure civile du 19 décembre 2008 ; RS 272]), dans les causes patrimoniales pour autant que la valeur litigieuse, au dernier état des conclusions devant l'autorité inférieure, soit de 10'000 fr. au moins (art. 308 al. 2 CPC). Le délai d'appel est de trente jours (art. 311 al. 1 CPC).

Formé en temps utile par une partie qui y a intérêt (art. 59 al. 2 let. a CPC), dans une cause patrimoniale dont la valeur litigieuse est supérieure à 10'000 fr., l'appel est recevable.

2. L'appel peut être formé pour violation du droit ou pour constatation inexacte des faits (art. 310 CPC). L'autorité d'appel peut revoir l'ensemble du droit applicable, y compris les questions d'opportunité ou d'appréciation laissées par la loi à la décision du juge et doit le cas échéant appliquer le droit d'office conformément au principe général de l'art. 57 CPC (Tappy, Les voies de droit du nouveau Code de procédure civile, JdT 2010 III 134). Elle peut revoir librement la

constatation des faits sur la base des preuves administrées en première instance (*ibidem*, p. 135).

3.

3.1 Dans sa critique des faits, l'appelante, tout en se référant à l'état de fait du jugement entrepris, discute un certain nombre de faits ou revient sur l'appréciation faite par les premiers juges de certains faits qui seront examinés ci-après.

3.2 L'appel doit être motivé (art. 311 al. 1 CPC). La motivation doit être suffisamment explicite pour que l'instance d'appel puisse la comprendre aisément, ce qui suppose une désignation précise des passages de la décision que le recourant attaque et des pièces du dossier sur lesquelles repose sa critique (ATF 138 III 374 consid. 4.3.1). L'appelant ne peut se contenter de renvoyer aux écritures précédentes ou aux moyens soulevés en première instance ; il doit expliquer en quoi son argumentation peut influencer sur la solution retenue par les premiers juges (TF 4A_659/2011 du 7 décembre 2011 consid. 3 et 4, RSPC 2012 p. 128, SJ 2012 I 231 ; TF 5A_438/2012 du 27 août 2012 consid. 2.2, RSPC 2013 p. 29 ; TF 5D_148/2013 du 10 janvier 2014 consid. 5.2.1). L'instance supérieure doit pouvoir comprendre ce qui est reproché au premier juge sans avoir à rechercher les griefs par elle-même, ce qui exige une certaine précision quant à l'énoncé et à la discussion des griefs (Jeandin, CPC commenté, 2011, n. 3 ad art. 311 CPC). A défaut de motivation suffisante, l'appel est irrecevable (TF 4A_651/2012 du 7 février 2013 consid. 4.2), sans qu'il y ait lieu d'accorder un délai pour remédier au vice en vertu de l'art. 132 al. 1 CPC (TF 4A_659/2011 du 7 décembre 2011 consid. 5, SJ 2012 I 231) ou de l'art. 56 CPC (TF 4A_258/2015 du 21 octobre 2015 consid. 2.4.1).

3.3

3.3.1 L'appelante conteste l'appréciation des premiers juges selon laquelle il n'est pas établi que [...] détenait la parcelle n° [...] à titre fiduciaire pour le compte d' [...], qui en était le propriétaire économique. Pour l'appelante, ce fait serait prouvé par les déclarations écrites faites par [...] et [...] les 31 mai et 1^{er} juin 2005 « par lesquelles il lui cédait les droits qu'ils auraient acquis en tant que propriétaire ou propriétaire économique de la parcelle [...] ». De même, ce serait à tort que les premiers juges n'ont pas retenu qu' [...] était propriétaire dès 1978 de la parcelle n° [...], au motif que le cadastre mentionne « un dénommé [...] ».

3.3.2 L'appelante n'explique pas en quoi ces faits seraient pertinents s'agissant de la question de la responsabilité de l'intimée, pour la période du 6 novembre 1992 au 29 avril 2009, l'appelante reprochant à l'intimée l'absence de toute planification des parcelles n^{os} [...] et [...] de [...] 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 [...]. Par ailleurs, si les premiers juges n'ont pas retenu l'allégation selon laquelle la parcelle n° [...] précitée appartenait auparavant à [...], qui l'aurait achetée le 18 août 1978, ils ont néanmoins précisé qu'il ressortait des autres pièces au dossier qu' [...] avait toujours été considéré comme le propriétaire de la parcelle n° [...] dans ses relations avec les autorités communales notamment.

3.4

3.4.1 L'appelante requiert d'ajouter aux différents lieux-dits inventoriés celui de « [...] », dont l'affectation en zone agricole avait été projetée en 1983 avant d'être destinée à la zone industrielle dans le plan général d'affectation de 1992, alors qu'il n'y avait à l'époque aucun projet de développement artisanal ou industriel.

3.4.2 Quoi qu'en dise l'appelante, le jugement n'a pas à être complété sur ce point, dès lors que les premiers juges ont précisément traité cette problématique en retenant notamment que lors de la première mise à l'enquête publique, en 1983, le propriétaire de la parcelle n° [...], à l'époque non encore divisée, avait requis le classement du lieu-dit « [...] »

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° [...] avait 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 avait adopté la proposition de la Municipalité de classer les terrains du lieu-dit « [...] » en zone à traiter par plan de quartier D. Dans le plan général d'affectation de 1992, la parcelle n° [...] était destinée à la zone industrielle, avec une zone à occuper par plan de quartier A/B.

3.5

3.5.1 L'appelante conteste la pertinence du considérant de fait retenu par les premiers juges selon lequel « entre 1992 et 1998, elle [la commune] a[urait] manifesté une continuité avec sa volonté de permettre le développement d'un projet d'implantation sur les parcelles nos [...] et [...] ». Pour l'appelante, un tel fait serait démenti déjà par les aléas du processus liés au changement de municipalité et surtout par les considérants de la décision rendue le 9 août 2004 par le Département des infrastructures.

3.5.2 En l'espèce, les considérants de la décision auxquels se réfère l'appelante concernent une période plus étendue que celle relatée ci-dessus. On ne saurait donc s'y référer pour invalider la constatation des premiers juges, ce d'autant, à bien lire le contenu de cette décision, qu'il n'apparaît pas qu'entre 1992 et 1998 la commune soit restée inactive. Bien au contraire, il en ressort que « dès le début de l'année 1993, la Commune de C._____ 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 plan général d'affectation tendant à la légalisation de la planification de l'ouest [...]. 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 B._____, 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 B._____ 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. ». Ce n'est que par la suite que l'intimée a radicalement changé d'option d'aménagement et proposé aux propriétaires de l'ouest [...] un nouveau plan directeur de l'ouest [...] et modification du plan général d'affectation datés du mois de janvier 1999, ce qui fut la conséquence d'un changement des autorités municipales et de sensibilités politiques. L'appelante le souligne d'ailleurs dans son appel. La critique n'est ainsi pas fondée. A supposer même qu'elle le soit, elle ne serait pas déterminante pour le sort de la cause à trancher, au regard des considérations qui vont suivre (cf. infra, consid. 4).

3.6

3.6.1 L'appelante conteste également la constatation selon laquelle l'objectif de la commune aurait été de faire avancer les choses. Pour l'appelante, cette appréciation serait démentie aussi bien par la décision du 9 août 2004 que par les déclarations du témoin [...] [...], selon lesquelles la commune n'avait « pas été proactive dans ce dossier ».

3.6.2 En l'espèce, selon le témoin [...], si l'intimée n'a certes pas été proactive dans ce dossier, lorsqu'elle était sollicitée elle était agissante, même si elle ne l'était pas nécessairement dans le sens souhaité par l'appelante. Ce témoignage ne permet pas de contredire la constatation des premiers juges, qui a trait à l'objectif que s'était assigné la commune intimée. Le contenu de la décision du 9 août 2004 ne permet pas non plus de soutenir le contraire, puisqu'elle ne dit pas que l'objectif de la commune n'était pas de faire avancer ce dossier, mais constate un déni de justice, qui a pu être réalisé indépendamment de l'objectif fixé, étant observé que les premiers juges ont bien pris soin de préciser que « les positions des divers protagonistes étaient toutefois souvent divergentes », ce qui a eu pour effet de bloquer le processus. La critique est ainsi une nouvelle fois infondée. A supposer même qu'elle soit fondée, elle ne serait pas non plus déterminante pour le sort de la cause à trancher, au regard des considérations qui vont suivre (cf. infra, consid. 4).

3.7 Pour le surplus, l'appelante rappelle certains faits retenus par les premiers juges, sans se livrer à une critique de ces faits sous l'angle d'une appréciation erronée des éléments factuels à disposition. Il n'y a donc pas lieu d'y revenir. Enfin, lorsqu'elle se réfère aux faits exposés dans sa procédure et dans son mémoire de droit du 2 février 2015, la critique est irrecevable.

4.

4.1 L'appelante conteste l'intégralité des considérants de droit du jugement entrepris et persiste à soutenir que les conditions de la mise en cause de la responsabilité de la commune intimée telles que posées par l'art. 4 LRECA seraient réunies.

Selon elle, le fait qu'il y a eu déni de justice formel au sens des art. 29 al. 1 Cst. et 6 § 1 CEDH (Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; RS 0.101), ce qui a été reconnu par le Département des infrastructures dans sa décision du 9 août 2004, induirait l'existence d'un acte illicite engageant la responsabilité de la

commune. Le retard à statuer dépassant ce qui est objectivement tolérable « est en soi un acte illicite pouvant entraîner la responsabilité de l'Etat. ». Elle soutient que son cas particulier aurait fait l'objet d'une décision sanctionnant un déni de justice constaté définitivement par l'autorité administrative, de sorte que rien ne permettrait de considérer qu'un tel déni de justice formel ne devrait pas être reconnu dans le cadre de la présente procédure et ne pas être constitutif de l'acte illicite engageant la responsabilité de l'intimée. Ainsi, la cause qu'elle défend serait la sanction du déni de justice – à côté de la violation du principe de l'égalité de traitement –, ce déni de justice ayant porté atteinte en lui-même à son patrimoine dans toute la mesure du préjudice qu'elle en subit.

4.2 L'art. 4 LRECA dispose que l'Etat et les corporations communales répondent du dommage que leurs agents causent à des tiers d'une manière illicite.

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 réf. 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 (ATF 133 V 14 consid. 8.1 p. 19).

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 ; 133 V 14 précité consid. 8.1 p. 19 ; 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 JdT 2006 I 258 ; SJ 2006 p. 181 ; SJ 2000 p. 549 ; Misteli, La responsabilité pour le dommage purement économique, thèse 1999, p. 79 ; Martenet, La responsabilité de l'Etat en matière immobilière, in la garantie de la propriété à l'aube du XXI^e siècle, Expropriation, responsabilité de l'Etat, gestion des grands projets et protection du patrimoine, Genève 2009, p. 55 ; Tobias Jaag, Le système général du droit de la responsabilité de l'Etat, in Favre/Martenet/Poltier (éd.), La responsabilité de l'Etat, Genève, Zurich, Bâle 2012, p. 32 ; Poltier, La responsabilité de l'Etat pour acte illicite : l'exigence de l'illicéité, in Favre/Martenet/Poltier (éd.), La responsabilité de l'Etat, Genève, Zurich, Bâle 2012, [ci-après : Poltier], p. 154).

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, Droit administratif, vol. II, 3^e éd., [ci-après : Moor/Poltier], pp. 857-858 et les réf. 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 réf. 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 réf. citées ; Tanquerel, Manuel de droit administratif [ci-après : Manuel], n. 1651 et les réf. 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 La responsabilité de l'Etat pour acte illicite : l'exigence de l'illicéité, in Favre/Martenet/Poltier (éd.), La responsabilité de l'Etat, Genève, Zurich, Bâle 2012, pp. 145 ss, spéc. p. 154 et les réf. citées).

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, op. cit., p. 45 ss, spéc. p. 59 et les réf. 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).

4.3 Les premiers juges sont parvenus à la conclusion que la demanderesse n'avait pas apporté la preuve d'un acte illicite pouvant engager la responsabilité de la commune, au sens de l'art. 4 LRECA, ce qui est contesté par l'appelante.

Ils ont détaillé la jurisprudence relative à l'interdiction du déni de justice formel. Ils ont notamment indiqué que l'interdiction du déni de justice formel s'imposait à l'autorité judiciaire ou administrative appelée à statuer, qui assumait 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 1312 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 réf. citées ; Auer/Malinverni/Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. II, 3^e éd., 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). Les premiers juges ont laissé indécise la question de savoir si la jurisprudence relative au déni de justice qui prévaut en matière de décision (et de jugement) était applicable en matière de plan d'affectation, dans la mesure où une autre argumentation venait asseoir leur raisonnement aboutissant à l'absence de responsabilité de la défenderesse. Ils ont en effet estimé que, pour que cette dernière puisse être recherchée en responsabilité, encore aurait-il fallu 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. A cet égard, ils ont indiqué que, si la responsabilité de l'Etat n'était pas engagée lorsque la norme violée ne tendait pas à protéger le bien lésé, on voyait mal qu'elle puisse l'être lorsque l'autorité avait 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 concevait 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, les premiers juges ont examiné si elle résultait d'une norme qui, par sa finalité, était destinée à prévenir les préjudices patrimoniaux que pourraient subir les propriétaires en raison de l'élaboration tardive d'un tel plan, ce à quoi ils ont répondu par la négative. Ils ont en effet retenu que les prescriptions légales relatives à l'obligation d'adopter les plans d'aménagement, tout comme à celle de le faire dans un délai déterminé, ne pouvaient poursuivre d'autres buts que ceux de l'aménagement du territoire ; elles ne tendaient manifestement pas à protéger les particuliers de la survenance éventuelle d'un préjudice patrimonial. Ainsi, les premiers juges ont retenu que les art. 35 al. 1 let. b LAT et 133 al. 2 LATC n'étaient pas des normes protectrices dont la demanderesse pouvait se prévaloir dans le cadre de la présente action et que leur éventuelle violation par la défenderesse, même considérée comme constitutive d'un retard injustifié à statuer selon l'art. 29 al. 1 Cst., n'était pas un acte illicite pouvant engager sa responsabilité.

4.4 En l'espèce, en guise de démonstration, l'appelante se contente de soutenir, de manière toute générale, que le déni de justice constituerait la violation de la règle de comportement. L'appelante ne revient pas, de manière convaincante, sur les considérations des premiers juges, qui ont indiqué que, 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 et qu'il y a lieu d'interpréter la norme en cause, afin

de déterminer si elle a pour but de protéger le lésé d'un préjudice patrimonial.

Les premiers juges ont retenu que les prescriptions légales relatives à l'obligation d'adopter les plans d'aménagement, tout comme à celle de le faire dans un délai déterminé, ne pouvaient poursuivre d'autres buts que ceux de l'aménagement du territoire et qu'elles ne tendaient manifestement pas à protéger les particuliers de la survenance éventuelle d'un préjudice patrimonial, la collectivité n'ayant aucune obligation légale de planifier en faveur des propriétaires, aux fins de leur éviter un préjudice patrimonial. Ces considérations ne sont pas valablement combattues par l'appelante. Hormis le fait qu'elle admet le constat selon lequel en raison des objectifs poursuivis par une planification la collectivité n'occupe pas une position de garant vis-à-vis des propriétaires et qu'elle n'a aucune obligation de planifier aux fins de leur éviter un préjudice patrimonial, l'appelante se contente de relativiser la position adoptée par les premiers juges et de soutenir que les intérêts particuliers feraient également partie du périmètre des préoccupations d'une planification du territoire et des dispositions qui la régissent, sans dire en quoi les magistrats auraient erré en considérant que les prescriptions légales relatives à l'obligation d'adopter les plans d'aménagement ne tendent pas à protéger les particuliers de la survenance éventuelle d'un préjudice patrimonial. Or, comme relevé à juste titre par les premiers juges, si la responsabilité de l'Etat n'est pas engagée lorsque la norme violée ne tend pas à protéger le bien, on ne voit pas comment elle pourrait l'être lorsque l'autorité a tardé à rendre une décision fondée sur cette même norme. Considérer le contraire reviendrait à détourner le principe jurisprudentiel bien établi selon lequel l'atteinte patrimoniale ne justifie de responsabilité que si la transgression légale se rapporte à une norme protégeant le lésé.

En cela, on ne voit pas ce qui justifierait de ne pas suivre le raisonnement des premiers juges, qui peut être ici entièrement repris.

5.1 L'appelante revient sur le délai de prescription de l'art. 7 LRECA, qui dispose que 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. Elle soutient que la discrimination dont elle a été victime constituerait un acte continu qui n'aurait pris fin qu'à l'entrée en vigueur du plan qui leur a donné un statut, soit en 2009.

5.2 Les premiers juges ont retenu 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, le délai absolu de dix ans étant largement échu le 7 juillet 2006, jour de l'ouverture de l'action.

5.3 En l'occurrence, l'appelante porte sa critique sur un point autre que celui tranché par les premiers juges, ceux-ci ayant écarté, par le biais de la prescription, « d'éventuelles prétentions fondées sur l'illicéité de la décision du 11 décembre 1990 ». La critique est ainsi vaine, ce d'autant que les considérations des premiers juges sont exemptes de tout reproche.

6.

6.1 L'appelante soutient qu'elle aurait fait l'objet d'une inégalité de traitement dans le cadre de la procédure de planification de ses deux parcelles. Elle fait valoir à cet effet divers motifs qui seront examinés ci-après.

6.2 Une décision viole le droit à l'égalité de traitement 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 (ATF 131 V 107 consid. 3.4.2 p. 114; 129 I 113 consid. 5.1 p. 125, 129 I 346 consid. 6 p. 357 et les réf. citées). Ce principe n'a qu'une portée réduite dans l'élaboration des plans d'affectation. 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 que la planification soit objectivement soutenable, c'est-à-dire qu'elle ne soit pas arbitraire (ATF 121 I 245 consid. 6e/bb p. 249 et les réf. citées; Pierre Moor, Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Zurich 1999, n. 42 ad art. 14).

6.3 Les premiers juges ont tout d'abord relevé que la demanderesse n'avait pas démontré en quoi la situation des parcelles de [...] était concrètement comparable à celle d'autres parcelles ayant passé en zone constructible ou ayant subi une densification, sans qu'aucun traitement différent se justifie au regard des objectifs de la planification, ce sur quoi l'appelante ne revient pas. Or le principe de l'égalité de traitement, sur lequel l'appelante prend précisément appui, permet de traiter de manière identique ce qui est semblable et de manière différente ce qui est dissemblable.

6.4

6.4.1 L'appelante soutient en premier lieu que l'inégalité de traitement constitutive d'un acte illicite engageant la responsabilité de la commune serait réalisée par le caractère jugé insolite, attentatoire au paysage environnant, inapproprié, inadéquat et non conforme à un intérêt public prépondérant du classement de la parcelle n° [...] en zone agricole. Elle n'explique toutefois pas en quoi la planification serait objectivement insoutenable, se contentant de se référer aux définitions des termes utilisés dans la décision du 6 novembre 1992 du Conseil d'Etat et de conclure « que cette classification était insoutenable et manifestement contraire au but de la loi, et cela d'autant plus qu'elle contredisait les options résultant de la planification jusqu'alors en vigueur (la parcelle étant comprise dans la zone de développement urbain de la commune intimée) ».

6.4.2 L'appelante soutient encore que l'inégalité de traitement résulterait de la durée de la procédure d'affectation des parcelles n^{os} [...] et [...]. La discrimination qu'elle invoque serait fondée sur le fait que rien ne justifie que le statut des parcelles sus-indiquées a résulté d'une

procédure de dix-sept ans, relevant d'un retard jugé injustifié, là où le sort des autres parcelles a été réglé pratiquement dans les délais légaux. Comme indiqué à juste titre par les premiers juges, en 1990, la planification de tout le territoire communal a été adoptée par le Conseil communal, puis soumise pour approbation au Conseil d'Etat, qui a refusé ou suspendu le 6 novembre 1992 l'affectation de certaines parcelles, dont celles de [...]. Ainsi, il ne peut être reproché à la commune de n'avoir planifié ces dernières qu'ultérieurement.

7.

7.1 L'appelante prétend que le blocage d'une parcelle emprisonnée dans une procédure de planification dont la durée serait constitutive d'un déni de justice génèrerait une atteinte à la propriété, le propriétaire étant notamment privé dans l'intervalle de toute possibilité de l'utiliser, de la mettre en valeur ou de l'exploiter. L'immobilisation prétendument subie aurait eu pour corollaire la survenance indiscutable d'un dommage. Elle fait également valoir que la condition du rapport de causalité de l'art. 4 LRECA serait manifestement remplie, l'intimée n'ayant allégué ni établi aucun élément qui aurait pu interrompre le lien de causalité entre sa propre inaction et la paralysie totale de ses droits.

7.2 Les critiques relatives au dommage et au rapport de causalité sont sans pertinence, puisqu'ici seule la question de la responsabilité de la commune est litigieuse, le jugement entrepris ayant pour seul objet de déterminer si la défenderesse (intimée) répond civilement du préjudice que la demanderesse (appelante) soutient avoir subi.

8.

8.1 S'agissant des frais et dépens, l'appelante soutient qu'en arrêtant les frais de justice à 195'186 fr. 70 pour ce qui la concerne et à 37'939 fr. 20 pour l'intimée, les premiers juges auraient omis de faire application de l'art. 164 du tarif des frais judiciaires en matière civile dans sa version en vigueur au moment du dépôt de la demande du 7 juillet

2006 (ci-après : aTFJC), disposition qui prévoit que lorsqu'il y a eu une instruction séparée sur une question préalable, l'émolument d'audience de jugement est réduit de moitié, le solde étant demandé, le cas échéant, au moment de l'appointement de la seconde audience de jugement. Elle poursuit en indiquant que ce qui serait vrai pour les frais de justice devrait aussi l'être pour les dépens, lesquels ont été fixés sur la base des frais de justice de l'intimée sans tenir compte de l'art. 164 aTFJC. S'agissant de la participation de 50'000 fr. aux honoraires du conseil de l'intimée, l'appelante relève que les premiers juges n'auraient donné aucune indication sur la manière dont ils l'ont fixée, de telle sorte que l'on ignore s'ils ont tenu compte ou non de ce que la cause initialement introduite au mois de juillet 2006 n'était à ce stade jugée que partiellement.

8.2 Selon l'art. 164 aTFJC, lorsqu'il y a eu une instruction séparée sur une question préalable (art. 285 CPC-VD [Code de procédure civile vaudoise du 14 décembre 1966, dans sa version au 31 décembre 2010]), l'émolument d'audience de jugement est réduit à la moitié, le solde étant demandé, le cas échéant, au moment de l'appointement de la seconde audience de jugement.

8.3 Le décompte des frais, envoyé aux mandataires des parties le 17 juin 2015, détaille l'ensemble des rubriques du coupon pour les deux parties, de même que les diverses rubriques des avances effectuées. Sur cette base, la Cour de céans est en mesure de comprendre les montants arrêtés à titre de frais de justice, par 195'186 fr. 70 et 37'939 fr. 20. Il apparaît à la lecture de ce décompte que les frais de l'audience de jugement (art. 173 aTFJC) ont été fixés au même montant que les frais de la demande (art. 169a TFJC) et de l'audience préliminaire (art. 172 aTFJC) et que les premiers juges ont ainsi omis de faire application de l'art. 164 aTFJC, alors qu'il y a eu une instruction séparée sur une question préalable au sens de l'art. 285 CPC-VD et que la réponse à cette question préalable a mis fin au procès.

En cela, la critique de l'appelante est fondée, en ce sens que les frais de l'audience de jugement auraient dû être portés à 17'064 fr. 60, en lieu et place des 34'129 fr. 20 retenus.

S'agissant du montant arrêté à titre de participation aux honoraires du conseil de l'intimée, à concurrence de 50'000 fr., il apparaît largement justifié au regard du tarif, en particulier compte tenu de la valeur litigieuse initiale supérieure à 6'000'000 fr., laquelle justifie une majoration du quart des montants maximums prévus pour les opérations détaillées à l'art. 2 du tarif des honoraires d'avocat dus à titre de dépens du 17 juin 1986, indépendamment du fait que la cause n'a été jugée que partiellement (cf. art. 2 à 5 du tarif).

Le fait que le jugement entrepris ne contienne aucune indication sur la manière dont la participation aux honoraires d'avocat, par 50'000 fr., a été calculée ne fait pas obstacle à sa confirmation sur ce point, dès lors que ce montant peut être justifié sur la base du tarif en tenant compte de toutes les opérations effectuées jusqu'au jugement de la question préjudicielle qui a finalement mis un terme au procès.

En définitive, il convient de réformer les chiffres III et IV du dispositif du jugement entrepris, en ce sens que les frais de justice sont arrêtés à 178'122 fr. 10 pour la demanderesse et à 20'874 fr. 60 pour la défenderesse, la demanderesse devant verser à la défenderesse le montant de 73'374 fr. 60 à titre de dépens.

9. L'appelante succombe sur la presque totalité des griefs, seule la question de la quotité des frais de justice retenus par les premiers juges ayant été revue en sa faveur.

Vu l'issue du litige, les frais judiciaires de deuxième instance, arrêtés à 5'000 fr. (art. 62 al. 2 TFJC [tarif des frais judiciaires civils du 28 septembre 2010 ; RSV 270.11.5]), doivent être mis à la charge de

l'appelante à raison de neuf dixièmes, soit 4'500 fr., et de l'intimée à raison d'un dixième, soit 500 fr. (art. 106 al. 2 CPC).

La charge des dépens de deuxième instance est évaluée à 6'000 fr. pour chaque partie, de sorte que, compte tenu de ce que les frais - comprenant les frais judiciaires et les dépens (art. 95 al. 1 CPC) - doivent être mis à la charge de l'appelante à raison de neuf dixièmes et de l'intimée à raison d'un dixième, l'appelante versera en définitive à l'intimée la somme de 4'300 fr. à titre de dépens, soit 4'800 fr. qui équivalent à huit dixièmes ($9/10 - 1/10$) de 6'000 fr., dont à déduire 500 fr. de restitution partielle d'avance de frais de deuxième instance.

10. Aux termes de l'art. 334 CPC, le dispositif d'une décision peut être interprété ou rectifié, sur requête ou d'office, lorsqu'il est peu clair, contradictoire ou incomplet ou qu'il ne correspond pas à la motivation (al. 1). En cas d'erreur d'écriture ou de calcul, le tribunal peut renoncer à demander aux parties de se déterminer (al. 2).

En l'espèce, le chiffre IV du dispositif envoyé aux parties pour notification le 7 octobre 2016 indique que l'appelante B._____ doit verser à l'intimée la Commune de C._____ la somme de 5'300 fr. à titre de dépens et de restitution partielle d'avance de frais de deuxième instance. Il convient de rectifier d'office cette erreur manifeste en ce sens que l'appelante B._____ doit verser à l'intimée Commune de C._____ la somme de 4'300 fr. à titre de dépens après compensation avec sa créance en restitution partielle d'avance de frais de deuxième instance.

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

- I. L'appel est partiellement admis.
- II. Le jugement est réformé aux chiffres III et IV de son dispositif comme il suit :

- I. Les frais de justice sont arrêtés à 178'122 fr. 10 (cent septante-huit mille cent vingt-deux francs et dix centimes) pour la demanderesse et à 20'874 fr. 60 (vingt mille huit cent septante-quatre francs et soixante centimes) pour la défenderesse.
- II. La demanderesse versera à la défenderesse le montant de 73'374 fr. 60 (septante-trois mille trois cent septante-quatre francs et soixante centimes) à titre de dépens.

Le jugement est confirmé pour le surplus.

- III. Les frais judiciaires de deuxième instance, arrêtés à 5'000 fr. (cinq mille francs), sont mis à la charge de l'appelante B. _____ par 4'500 fr. (quatre mille cinq cents francs) et de l'intimée Commune de C. _____ par 500 fr. (cinq cents francs).

- IV.** L'appelante B. _____ doit verser à l'intimée Commune de C. _____ la somme de 4'300 fr. (quatre mille trois cents francs) à titre de dépens après compensation avec sa créance en restitution partielle d'avance de frais de deuxième instance.
- V.** L'arrêt motivé est exécutoire.

Le président :

La greffière :

Du

Le présent arrêt, dont le dispositif a été communiqué par écrit aux intéressés le 7 octobre 2016, est notifié en expédition complète à :

- Me Jean-Christophe Diserens pour B. _____,
- Me Jacques Haldy pour la Commune de C. _____,

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

- la Cour civile du Tribunal cantonal.

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

Le présent arrêt peut faire l'objet d'un recours en matière civile devant le Tribunal fédéral au sens des art. 72 ss LTF (loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral - RS 173.110), le cas échéant d'un recours constitutionnel subsidiaire au sens des art. 113 ss LTF. Dans les affaires pécuniaires, le recours en matière civile n'est recevable que si la valeur litigieuse s'élève au moins à 15'000 fr. en matière de droit du travail et de droit du bail à loyer, à 30'000 fr. dans les autres cas, à moins que la contestation ne soulève une question juridique de principe (art. 74 LTF). Ces recours doivent être déposés devant le Tribunal fédéral dans les trente jours qui suivent la présente notification (art. 100 al. 1 LTF).

La greffière :