

BGer 1C_302/2023 vom 28. Oktober 2025

Bundesgericht, 2025-10-28, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_302_2023

FR: TF 1C_302/2023 du 28 octobre 2025

IT: TF 1C_302/2023 del 28 ottobre 2025

Erwägungen

E. 1

Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis.

E. 1.1

La voie du recours en matière de droit public, au sens des art. 82 ss LTF, est ouverte contre l'arrêt attaqué rendu par une autorité de dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let. d LTF) dans le cadre d'une procédure d'indemnisation pour expropriation matérielle.

E. 1.2

En tant que partie à la procédure devant l'autorité précédente et défendeur au procès, l'État de Vaud a qualité pour recourir (art. 89 al. 2 let. d LTF et 34 al. 2 let. a LAT).

E. 1.3

L'arrêt attaqué renvoie la cause à la DGTL afin qu'elle se détermine sur la condition de la probabilité de l'usage du bien-fonds pour la construction dans un avenir proche et, le cas échéant, sur les prétentions pécuniaires de l'intimé. Il statue certes définitivement sur le principe de l'existence d'un cas de déclassement, mais ne se prononce pas sur la question de savoir si les conditions d'une expropriation matérielle sont remplies. Partant, il s'agit d'un prononcé préjudiciel et non d'un jugement partiel au sens de l' art. 91 let. a LTF. De nature incidente, l'arrêt attaqué ne peut faire l'objet d'un recours immédiat qu'aux conditions de l' art. 93 LTF.

La jurisprudence admet qu'un préjudice irréparable au sens de l' art. 93 al. 1 let. a LTF peut, pour une autorité, résulter des injonctions du Tribunal cantonal auxquelles elle doit se soumettre. On ne saurait en effet exiger d'une autorité de donner suite à une injonction qu'elle considère comme infondée, pour plus tard contester sa propre décision (ATF 145 I 239 consid. 3.3; arrêt 1C_212/2022 du 30 mars 2023 consid. 2). Cette condition - et non, comme le soutient le recourant, celle de l' art. 93 al. 1 let. b LTF - est en l'espèce réalisée: le jugement attaqué est en effet contraignant pour la DGTL, et donc l'État de Vaud, dès lors qu'elle devra statuer à nouveau sur le droit de l'intimé à obtenir une indemnité, tout en étant liée par le jugement cantonal.

E. 1.4

Les autres conditions de recevabilité sont par ailleurs réalisées, si bien qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2.1

Selon l' art. 5 al. 2 LAT, une juste indemnité est accordée lorsque des mesures d'aménagement apportent au droit de propriété des restrictions équivalant à une

expropriation. Il y a expropriation matérielle au sens de cette disposition et de l' art. 26 al. 2 Cst. lorsque l'usage actuel d'une chose ou son usage futur prévisible est interdit ou restreint de manière particulièrement grave, de sorte que l'intéressé se trouve privé d'un attribut essentiel de son droit de propriété. Une atteinte de moindre importance peut aussi constituer une expropriation matérielle si elle frappe un ou plusieurs propriétaires d'une manière telle que, s'ils n'étaient pas indemnisés, ils devraient supporter un sacrifice par trop considérable en faveur de la collectivité, incompatible avec le principe de l'égalité de traitement. Dans les deux cas, la protection ne s'étend à l'usage futur prévisible que dans la mesure où il apparaît, au moment déterminant, comme très probable dans un proche avenir (ATF 149 II 368 consid. 3.2; 131 II 151 consid. 2.1).

E. 2.2

À propos de l'expropriation matérielle dans le cadre de l'aménagement du territoire, la jurisprudence distingue généralement deux hypothèses: d'une part le refus de classement en zone à bâtir ("non-classement", "

Nichteinzonung"), situation dans laquelle aucune indemnisation n'est en principe due, et d'autre part le déclassement ("

Auszonung"), qui peut donner lieu à une indemnisation si les autres conditions de l'expropriation matérielle sont réunies.

On parle de

déclassement lorsqu'un bien-fonds classé dans une zone à bâtir est frappé d'une interdiction de construire (cf. ATF 131 II 728 consid. 2.3; 122 II 326 consid. 4c et 5c). Cela présuppose toutefois qu'au moment de l'entrée en force de la mesure de planification qui produirait l'effet d'une expropriation matérielle, la parcelle en question se trouve comprise dans une zone à bâtir édictée conformément aux prescriptions de la législation fédérale en matière d'aménagement du territoire (ATF 149 II 368 consid. 3.2; 122 II 326 consid. 4c et 5c; 117 Ib 4 consid. 3). En lien avec un cas de déclassement, le Tribunal fédéral a récemment rappelé que l'horizon de planification de 15 ans, tel que prévu à l' art. 15 al. 1 LAT, pouvait jouer un rôle dans l'octroi, ou non, d'une indemnisation pour expropriation matérielle. Il a en effet relevé qu'un propriétaire qui ne faisait pas usage des possibilités de construire existantes ne pouvait pas compter sur le fait que lesdites possibilités seraient maintenues au-delà du délai de 15 ans dans lequel les plans d'affectation doivent être revus, dès lors que la collectivité doit pouvoir, à l'expiration de ce délai, redéfinir l'affectation d'une parcelle sans s'exposer à une obligation d'indemniser le propriétaire (arrêt 1C_275/2022 du 27 novembre 2024 consid. 3.2 et 3.4.1). Le Tribunal fédéral a toutefois laissé indécise la question de savoir si et dans quelle mesure l'écoulement de l'horizon de planification selon l' art. 15 LAT s'opposait à un droit à une indemnisation en cas de déclassement (arrêt 1C_275/2022 précité consid. 3.4.3; cf. à ce sujet Samuel Brückner, Tout déclassement ne fonde pas un droit à l'indemnisation du propriétaire, Analyse de l'arrêt du Tribunal fédéral 1C_275/2022, Newsletter immodroit.ch, avril 2025; Peter Hettich/Niklas Graefen, Commentaire de l'arrêt 1C_275/2022, ZBl 126/2025, p. 432 ss; Victor von Sury, Materielle Enteignung bei Auszonungen: Ein Appell an den Gesetzgeber und Hinweise für Grundeigentümer, Besprechung von BGer 1C_275/2022, 27.11.2024, AJP/PJA 6/2025 p. 675 ss; Renata Trajkova, Entschädigungslose Auszonung wegen fehlender Überbauungsabsicht? Jusletter du 12 mai 2025).

Il y a en revanche

refus de classement (non-classement) lorsqu'un bien-fonds est affecté à une zone inconstructible alors qu'il était auparavant en zone constructible en vertu d'un plan non conforme aux exigences formelles et matérielles de la LAT (JEAN-BAPTISTE ZUFFEREY, Droit public de la construction, 2024, p. 219 s., n

o 396). Autrement dit, on parle de refus de classement lorsque la modification du plan, qui a pour effet de sortir une parcelle de la zone à bâtir où elle se trouvait auparavant, intervient pour adapter ce plan aux exigences de la LAT, entrée en vigueur en 1980 (ATF 149 II 368 consid. 3.2; 131 II 151 consid. 2.6). Tel est le cas de la décision par laquelle l'autorité de planification, édictant pour la première fois un plan d'affectation conforme aux exigences constitutionnelles et légales, ne range pas un bien-fonds déterminé dans la zone à bâtir et cela même si ce terrain était constructible selon la réglementation antérieure (ATF 125 II 431 consid. 3b; 122 II 326 consid. 4c; 119 Ib 124 consid. 2a et 2d et les arrêts cités). Cela vaut non seulement pour la révision de plans de zone anciens, adoptés avant l'entrée en vigueur de la LAT (1er janvier 1980), mais aussi pour l'adaptation de plans de zone qui, bien qu'entrés en vigueur sous le régime de la LAT, n'étaient pas matériellement conformes à tous égards aux principes de planification du droit fédéral (arrêt 1C_275/2022 précité consid. 3.1; 1C_573/2011 du 30 août 2013 consid. 2.2, in ZBl 116/2015 p. 201). La question de savoir si l'ancien plan d'aménagement local satisfaisait déjà aux exigences de la LAT dépend du fait qu'il était compatible avec les principes de l'aménagement du territoire dans son ensemble et non pas seulement pour certaines parcelles ou certains quartiers (arrêts 1C_131/2024 du 25 août 2025 consid. 3.1; 1C_275/2022 précité consid. 3.1; 1C_275/2018 du 15 octobre 2019 consid. 2.3).

E. 2.3

Selon l' art. 15 LAT dans sa teneur en vigueur jusqu'au 30 avril 2014, les zones à bâtir comprennent les terrains propres à la construction qui sont déjà largement bâtis (let. a) ou seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps (let. b).

Un plan d'affectation correspond aux exigences matérielles de la LAT notamment lorsqu'il procède à la délimitation entre les terrains constructibles et les terrains non constructibles selon les critères de l' art. 15 LAT , ainsi que des art. 1 à 3 LAT. Si tel est le cas, les redimensionnements futurs sont en principe qualifiés de déclassement et non pas de refus de classement, en particulier lorsque la zone à bâtir a été correctement mesurée, mais que le dimensionnement ne s'est révélé qu'a posteriori trop important, notamment en raison d'un changement de circonstances, tels que le développement démographique et des nouvelles possibilités de densification et de réaffectation (ATF 131 II 728 consid. 2.3 et les références citées; arrêts 1C_280/2016 du 4 janvier 2017 consid. 3.2; 1C_215/2015 du 7 mars 2016 consid. 3.2).

Il ressort de la jurisprudence que lorsqu'un plan de zones est établi sous l'empire de la LAT, afin de mettre en oeuvre les objectifs et principes de cette législation, il existe une présomption de validité des restrictions imposées aux propriétaires fonciers touchés, alors que les plans d'affectation qui n'ont pas encore été adaptés aux exigences de la LAT ne bénéficient pas de cette présomption et leur stabilité n'est pas garantie (ATF 120 Ia 227 consid. 2c; arrêt 1C_449/2009 du 26 mai 2010 consid. 6.2).

La question de savoir s'il s'agit d'un cas de déclassement ou de non-classement est une question de droit que le Tribunal fédéral examine d'office (art. 106 al. 2 LTF ; cf. arrêt

1C_573/2011 précité consid. 3.4).

E. 3

En l'occurrence, les deux instances cantonales sont arrivées, après examen de la situation, à des conclusions différentes. Alors que la DGTL a estimé que l'affectation de la parcelle no 2791 à la zone agricole par la MPE entrée en vigueur en mars 2018 constituait un refus de classer, la CDAP l'a qualifiée de déclassement. Il convient donc d'examiner si le plan de 1982 était déjà conforme aux dispositions de la LAT ou si la modification du plan de zones de 2018 était encore nécessaire à cet effet.

E. 3.1

La CDAP a procédé à un examen de la situation d'Ormont-Dessus notamment en lien avec le développement des résidences secondaires dans cette région. Elle a ainsi relevé que le développement de l'hébergement touristique ou secondaire constituait, déjà en 1980, un objectif important pour la planification communale; lors de l'adoption du plan de 1982, les autorités communales avaient par conséquent également pris en compte les besoins en terrain pour des résidences secondaires. Or, toujours à suivre les juges cantonaux, aucun document versé au dossier ne démontrerait qu'au moment de l'adoption du plan de 1982, soit avant l'adoption de la loi fédérale du 20 mars 2015 sur les résidences secondaires (LRS; RS 702), la zone à bâtir, comprenant les zones de chalets, était manifestement surdimensionnée.

La CDAP a considéré qu'il n'existait pas d'éléments permettant de retenir que les autorités de planification, en adoptant et en approuvant les zones à bâtir du plan de 1982, avaient la volonté de faire abstraction des exigences de la LAT. En établissant les zones de chalets dans le prolongement du village, au nord de la rivière La Grande-Eau, alors que les secteurs au sud de cette rivière avaient été classés en zone agricole et alpestre, le plan de 1982 ne créait pas de petites zones à bâtir isolées qui contrediraient le principe de séparation des territoires constructibles et non constructibles. L'instance précédente a ainsi estimé que les autorités de planification avaient, au moment de l'élaboration du plan de 1982 et à cause d'une évolution imprévue de la situation économique ou des habitudes de la population, effectué un mauvais pronostic des besoins en terrains à bâtir pour les résidences principales et secondaires, ainsi que pour les autres constructions admissibles dans les différentes zones. Elle en a conclu que le plan de 1982 devait bénéficier de la présomption de conformité à la LAT. Partant, la modification du plan d'extension décidée en 2016 au niveau communal devait être qualifiée de déclassement.

E. 3.2

À l'inverse, le recourant considère que la mise en zone agricole de la parcelle no 2791 correspond à un refus de classement. Il rappelle qu'aucun calcul du besoin n'a été effectué lors de l'élaboration du plan de 1982, dont la zone de chalets correspond à celle du plan de 1968, et estime que cette manière de procéder n'est pas compatible avec les objectifs de la LAT, en particulier avec l'art. 15 LAT. Le recourant dénonce également un dimensionnement "généreux" de la zone à bâtir, sans limitation aux besoins à l'horizon de planification. À cet égard, il considère que le fait que le plan de 1982 n'ait pas été réalisé à cet horizon de 15 ans et qu'il ait fallu procéder à un dézonage important lors de la planification postérieure, environ 30 ans plus tard, constituent des indices du surdimensionnement initial, tout comme le fait que la Municipalité avait régulièrement

mentionné, lors de l'adoption du plan de 1982, le dimensionnement largement suffisant de sa zone à bâtir.

Cette opinion est partagée par l'ARE, qui relève également qu'il était erroné, lors de l'élaboration du plan de 1982, de se fonder sur le plan de 1968. L'ARE considère au surplus que les caractéristiques et la localisation de la parcelle concernée (parcelle libre de construction, située à l'extrémité du territoire communal et à proximité immédiate de la forêt) devaient conduire à la conclusion que la mesure litigieuse constituait un non-classement.

E. 3.3

Les documents issus du dossier cantonal en lien avec l'élaboration du plan de 1982 ne font pas mention de la législation fédérale sur l'aménagement du territoire adoptée peu de temps auparavant.

E. 3.3.1

À cet égard, le plan de 1982 apparaît conforme à l'objectif de la LAT de séparer les parties constructibles et non constructibles du territoire, dès lors qu'il sépare nettement la zone agricole et alpestre de la zone de chalets. Cette dernière a en effet été établie dans le prolongement de la zone du village, au nord de la rivière La Grande-Eau, alors que la plupart des secteurs au sud de cette rivière ont été classés, même s'ils accueilleraient des chalets, en zone agricole et alpestre. La volonté de séparer la zone à bâtir de celle qui ne l'est pas ressort également des réponses de la Municipalité aux oppositions suscitées par la mise à l'enquête publique du plan de 1982. Il est en effet plusieurs fois rappelé dans ce cadre que la rive gauche de La Grande-Eau devait être dédiée à la culture du sol et ne pouvait partant accueillir de zone à bâtir (cf. Réponses aux oppositions formulées au sujet du Plan d'extension communal d'Ormont-Dessus adoptées par la Municipalité le 13 juillet 1981).

E. 3.3.2

S'agissant du respect de l'art. 15 LAT, il n'est pas contesté que le dimensionnement de la zone à bâtir tel que prévu par le plan de 1982 s'est avéré trop important. Il convient dès lors d'examiner si le dimensionnement de la zone à bâtir s'est révélé trop large a posteriori, par exemple en raison d'un changement de circonstances ou d'une évolution démographique, ou si le plan de 1982 ne respectait pas l'art. 15 LAT déjà au moment de son adoption.

Il ressort du dossier que la commune d'Ormont-Dessus avait, au moment de l'adoption du plan de 1982, conscience de disposer d'une zone à bâtir surdimensionnée ou, à tout le moins, très largement dimensionnée. En effet, si le terme de "surdimensionnement" n'a pas été utilisé, la Municipalité a relevé que les zones à bâtir étaient "largement suffisantes pour longtemps encore" (cf. Préavis municipal n° 7/81, relatif au plan des zones et règlement communal sur le plan d'extension et la police des constructions du 9 juin 1981, p. 2). De même, elle a précisé, dans le cadre des réponses aux oppositions suscitées par la mise à l'enquête publique du plan de 1982, que les zones constructibles étaient déjà largement suffisantes. À cet égard, elle a estimé qu'il convenait de transférer en zone agricole et alpestre des parcelles affectées jusqu'alors à une zone sans affectation spéciale (cf. Réponses aux oppositions formulées au sujet du Plan d'extension communal d'Ormont-Dessus adoptées par la Municipalité le 13 juillet 1981). Malgré sa connaissance de ce surdimensionnement, il apparaît que la Municipalité n'a pas jugé utile d'effectuer un calcul des besoins futurs prévisibles.

Avec l'instance précédente, il convient de relever que le développement de l'hébergement secondaire et touristique constituait, déjà dans les années 1980, un objectif important de la planification communale. Partant, il ne peut être nié que l'entrée en vigueur de la LRS, qui ne pouvait être anticipée par les autorités communales, a eu un impact sur la perspective de développement de la commune, en particulier de ses zones de chalets. Cette modification législative n'est toutefois intervenue qu'environ 30 ans après l'adoption du plan de 1982, soit largement au-delà de l'objectif de planification à 15 ans; elle ne saurait par conséquent constituer un changement de circonstances décisif.

Au surplus, le plan de 1982 avait notamment pour but de répondre aux exigences des art. 25bis et 25ter de la loi cantonale du 5 février 1941 sur les constructions et l'aménagement du territoire (ci-après: aLATC/VD), ainsi qu'à la loi cantonale du 13 septembre 1976 modifiant l'aLATC/VD. Ces dispositions prévoyaient notamment une limitation des constructions en zone agricole et établissaient le principe selon lequel les zones destinées à assurer l'extension d'une agglomération devaient se justifier par le développement prévisible de la commune ou de la région dans les 10 années à venir (cf. la lettre du Département des travaux publics, Service de l'aménagement du territoire, à la Municipalité d'Ormont-Dessus du 2 juillet 1979). Partant, le plan de 1982 aurait dû permettre d'adapter la planification communale pour que la zone à bâtir réponde à un besoin prévisible de la commune ou de la région pour les 10 ans à venir, soit un délai plus restrictif que les 15 ans fixés par l'art. 15 LAT. Toutefois, il apparaît que la commune a établi le plan de 1982 sans calculer ni les besoins futurs prévisibles à un horizon de 10 ans, ni ceux à un horizon de 15 ans et s'est contentée de calquer, en substance, ledit plan sur celui de 1968, alors même qu'elle savait que sa zone à bâtir était largement suffisante "pour longtemps encore". Si, comme le retient l'instance précédente, aucun document ou expertise ne démontre le caractère manifestement surdimensionné des zones de chalets au moment de l'adoption du plan de 1982, il ressort du dossier que la commune savait disposer d'une zone à bâtir largement dimensionnée pour de nombreuses années encore, alors que rien n'indique qu'elle aurait essayé d'adapter sa zone à bâtir pour correspondre à un besoin futur prévisible.

Au vu de ce qui précède, il convient de retenir que le plan de 1982 ignorait les principes et objectifs de la LAT relatifs au dimensionnement de la zone à bâtir. Il apparaît ainsi que la mauvaise évaluation des besoins en terrains à bâtir faite par les autorités communales n'a pas trait à un changement de circonstances, mais bien plutôt à une absence d'évaluation des besoins futurs prévisibles tout en sachant que la zone à bâtir était largement suffisante "pour longtemps encore". Par conséquent, le plan de 1982 ne peut être présumé conforme à la LAT; l'affectation de la parcelle n

o 2791 à la zone agricole, lors de la modification du plan de zones adoptée en 2018, doit partant être qualifiée de refus de classement.

E. 4

Sur le vu de ce qui précède, le recours doit être admis et l'arrêt attaqué annulé. La cause est renvoyée à la CDAP pour qu'elle détermine si le présent refus de classement constitue un cas exceptionnel d'expropriation matérielle donnant droit à une indemnisation (ATF 132 II 218 consid. 2.2; 122 II 455 consid. 4a et références; arrêt 1C_573/2011 précité consid. 4) et pour nouvelle décision sur les frais et dépens de la procédure cantonale (art. 68 al. 5 LTF).

Les frais judiciaires sont mis à la charge de l'intimé, qui succombe (art. 66 al. 1 LTF). Il n'est pas alloué de dépens à la recourante, qui a agi dans le cadre de ses attributions

officielles (art. 68 al. 3 LTF).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.