

# VD\_OMNI AC.2023.0299 vom 4. September 2025

VD Tribunal cantonal, 2025-09-04, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AC.2023.0299](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2023.0299)

FR: VD\_OMNI AC.2023.0299 du 4 septembre 2025

IT: VD\_OMNI AC.2023.0299 del 4 settembre 2025

## Regeste

A. \_\_\_\_\_/Direction générale du territoire et du logement, Municipalité de Rossinière | En cas de demande d'indemnité pour expropriation matérielle à la suite d'une révision du plan d'affectation (art. 5 al. 2 LAT), il faut examiner si la parcelle concernée a fait l'objet d'un déclassement ou d'un refus de classement en zone à bâtir (non-classement); en l'occurrence, il s'agit d'un déclassement, lequel donne en principe lieu à indemnité. L'octroi d'une indemnité suppose que la propriétaire puisse se prévaloir d'un très probable usage prévisible du bien-fonds pour la construction dans un proche avenir. Admission partielle du recours et renvoi de la cause à la DGTL pour qu'elle détermine si cette condition est réalisée, et, dans ce cas, qu'elle statue sur l'indemnité. Cette solution correspond à ce qui a été prononcé par la CDAP dans son arrêt AC.2021.0370 du 16 mai 2023 (Ormont-Dessus, recours au TF pendant).

## Erwägungen

### E. 1

La décision attaquée, prise par la DGTL sur délégation du département cantonal chargé de l'aménagement du territoire, est une décision sur une demande en indemnisation au sens de l'art. 72 LATC. Elle peut faire l'objet d'un recours de droit administratif au sens des art. 92 ss de la loi sur la procédure administrative (LPA-VD; BLV 173.36 – cf. CDAP AC.2021.0370 du 2 mars 2022). La demanderesse a qualité pour recourir (art. 75 let. a LPA-VD, applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Les autres conditions de recevabilité étant manifestement remplies, il y a lieu d'entrer en matière.

### E. 2

Etant donné que la modification du plan des zones classant la parcelle litigieuse en zone agricole a été mise en vigueur le 3 septembre 2019, la recourante a annoncé ses prétentions en temps utile, dans le délai de péremption d'une année fixé actuellement à l'art. 73b LATC.

### E. 2.2

in: ZBl 116/2015 p. 201; Riva, op. cit. Art. 5 N. 184; Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 7<sup>ème</sup> éd., Berne 2022 p. 666). En revanche, l'adaptation (avec des restrictions du droit de propriété) d'une planification conforme à la LAT à de nouvelles conceptions ou circonstances, ne constitue pas un cas de non-classement mais bien un déclassement, même s'il s'agit de réduire des zones à bâtir surdimensionnées, par exemple parce que la population ne s'est pas développée comme prévu (cf. ATF 131 II 728 consid. 2.3; Piermarco Zen-Ruffinen, Droit administratif et procédure administrative, vol. I, Bâle 2025, N. 2979 p. 1012). Cette jurisprudence doit en principe être appliquée quand la mesure d'aménagement litigieuse – en l'occurrence le classement en zone agricole – est adoptée non seulement dans les années suivant l'entrée en vigueur de la LAT en 1980, mais

également après le 1<sup>er</sup> mai 2014, dans le cadre de la mise en oeuvre de l'art. 15 al. 2 LAT; c'est bien, en l'occurrence, dans ce contexte que les autorités communales ont élaboré d'abord une modification partielle du plan d'extension (en 2016) puis engagé une révision complète du plan d'affectation communal pour se conformer à la mesure A11 du PDCn. Il est en effet admis que la révision de la LAT de 2012 n'a pas, à l'instar de l'adoption de cette loi en 1979, modifié le contenu ou la définition de la propriété foncière (cf. Riva, op. cit., Art. 5 N. 152; Bühlmann/Kissling, op.cit., p. 21; Arnold Marti, Commentaire de l'arrêt TF 1C\_573/2011 in: ZBl 116/2015 p. 209; Peter Hänni, Die Rückzonungspflicht nach dem revidierten Raumplanungsgesetz: Entschädigungspflicht wegen materieller Enteignung? in: Zufferey/Waldmann, Révision 2014 de la loi sur l'aménagement du territoire, Zurich 2015, p. 252 [ci-après: Révision 2014]; Peter Karlen, Das Enteignungsrecht zwischen Beständigkeit und Wandel, ZBl 120/2019 p. 647 ss, 655; cf. aussi TF 1C\_275/2022 du 27 novembre 2024 consid. 3.4). Ainsi, une révision de plan général d'affectation destinée à mettre en oeuvre le nouvel art. 15 al. 2 LAT n'équivaut pas par principe à un refus de classement, là où une zone à bâtir surdimensionnée doit être réduite. Il faut donc apprécier la situation concrète, dans chaque cas particulier, en fonction des règles jurisprudentielles rappelées plus haut. Cela étant, lorsque, comme en l'espèce, il faut examiner, trente ou quarante ans plus tard, la conformité au droit (matériel) fédéral du premier plan d'affectation établi sous l'empire de la LAT, cette analyse rétrospective est délicate, voire problématique. Il est difficile de se replacer dans les conditions de l'époque pour déterminer si le surdimensionnement des zones à bâtir, corrigé après 2014, procédait d'une erreur de pronostic sur l'évolution future ou au contraire de la volonté délibérée des autorités communales et cantonale (cf. art. 26 LAT) de ne pas considérer ou d'outrepasser la limite des quinze ans de l'ancien art. 15 al. 1 let. b LAT (cf. Karlen, op. cit., p. 655; Jacques Dubey, La jurisprudence en aménagement du territoire, in: Recueil des Journées suisses du droit de la construction 2023, Fribourg 2023, p. 220). bb) La situation de Rossinière est particulière car la commune fait partie d'une région – le Pays-d'Enhaut, composante des "Alpes vaudoises" – où se sont progressivement, depuis plusieurs décennies, développées les résidences secondaires. Ce phénomène a été freiné à partir du 11 mars 2012, lorsque le peuple et les cantons ont accepté l'initiative populaire " Pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires ", le nouvel art. 75b al. 1 Cst. plafonnant le pourcentage de résidences secondaires à 20% au maximum du parc de logements et de la surface brute au sol habitable de chaque commune (en d'autres termes la " Lex Weber "). Ces restrictions, précisées dans la loi fédérale du 20 mars 2015 sur les résidences secondaires (LRS; RS 702), ne rendent pas inconstructibles les parcelles classées en zone d'habitation, car elles peuvent accueillir des résidences principales, des nouveaux logements affectés à l'hébergement touristique (cf. art. 8 LRS) ou encore d'autres bâtiments, selon la réglementation locale (aussi la jurisprudence retient-elle que la limitation des résidences secondaires selon l'art. 75b Cst. ne constitue pas en elle-même une restriction de la propriété susceptible de donner lieu à une indemnisation pour expropriation matérielle – cf. ATF 144 II 367 consid. 3). Dans le cas où ces possibilités de construire résiduelles seraient supprimées ensuite par une révision du plan d'affectation sortant le terrain de la zone à bâtir, l'existence d'une expropriation matérielle n'est pas exclue si l'on est en présence d'un déclassement. A partir de l'entrée en vigueur de la LAT, les autorités de planification devaient évaluer les besoins pour la construction (alors sur la base de l'ancien art. 15 let. b LAT) d'une part pour l'habitation permanente, et d'autre part pour les résidences secondaires. Il était usuel voire recommandé d'appliquer la méthode des tendances (ou des

tendances probables, " Trendmethode "), à savoir une extrapolation de la surface de zone à bâtir nécessaire pour les quinze prochaines années à partir de la comparaison de la surface de sol consommée annuellement durant les dix à quinze dernières années, avec les réserves existantes, en tenant compte de divers facteurs susceptibles d'influer sur les besoins en zones à bâtir (développement économique, des infrastructures, etc. – cf. Franziska Waser, La réduction de la zone à bâtir surdimensionnée selon l'art. 15 al. 2 LAT, thèse Fribourg 2018, p. 150; Alexandre Flückiger/Stéphane Grodecki, Commentaire LAT Zurich 2010, Art. 15 N. 103). L'adoption de la zone de chalets du PPA La Combe II – ainsi que celle des zones analogues des PPA voisins établis à la même époque (cf. faits, let. D.) – présupposait une double extrapolation, vraisemblablement plus aisée pour l'habitation permanente, dans une commune en croissance régulière, que pour la résidence secondaire, dépendant de facteurs sociaux ou économiques difficilement prévisibles. Cela étant, il convient de préciser que la " zone de plan spécial à établir " du plan général d'affectation de 1986 devait alors être considérée comme une zone à bâtir au sens de l'art. 15 LAT, et non pas comme une zone dont l'affectation était différée (cf. art. 18 al. 2 LAT – en droit cantonal, la zone intermédiaire, prévue jusqu'en 2018 à l'art. 51 LATC, répondait à cette définition). On peut effectivement considérer que le régime de cette zone à traiter par plan d'affectation spécial comportait déjà les règles fondamentales devant être concrétisées dans le futur plan détaillé (cf. TF 1C\_552/2016 du 15 janvier 2018; 1C\_55/2015 du 9 septembre 2015, 1C\_863/2013 du 10 juillet 2014; CDAP AC.2017.0172 du 20 mars 2019 consid. 2). Dans la décision attaquée (p. 10), la DGTL retient que le PGA de 1986 et le PPA La Combe II de 1991 " n'ont fait l'objet d'aucune étude quant au surdimensionnement au sens de l'art. 15 aLAT, de sorte qu'il n'existe pas de présomption qu'il [s] satisfasse [nt] aux exigences du droit de l'aménagement du territoire cantonal et fédéral ". Or l'absence d'études de ce type dans le dossier d'établissement de ces plans d'affectation n'est pas décisive. A défaut de données chiffrées (à propos, par exemple, de l'application de la méthode des tendances), il faut bien plutôt examiner, dans le cadre de l'analyse rétrospective (cf. supra consid. 3c/aa), s'il existe des éléments propres à rendre vraisemblable que l'estimation des besoins par la commune, pour les habitants permanents et les résidences secondaires, était erronée à tel point qu'on ne comprendrait pas comment les mesures de planification de 1986 et 1991 ont pu être approuvées par l'autorité cantonale (cf. art. 26 LAT). Or on ne trouve pas de tels éléments dans la décision attaquée ou le dossier. En d'autres termes, on ne dispose pas de preuves (en faisant abstraction des effets de la " Lex Weber "), qui démontreraient le caractère manifestement surdimensionné des zones de chalets de Rossinière, étant rappelé que dans le même secteur, un peu plus haut, des plans spéciaux ont été réalisés depuis 1986, pour des chalets habités à titre principal ou secondaire. cc) Une évaluation correcte des besoins (art. 15 let. b aLAT) n'est pas le seul élément à prendre en considération pour savoir si un plan d'affectation établi sous l'empire de la LAT (c'est-à-dire après le 1<sup>er</sup> janvier 1980) respecte les règles fixées par le législateur fédéral. Il faut encore examiner si le plan met suffisamment en œuvre les objectifs et les principes de l'aménagement du territoire visant la protection des paysages, des espaces naturels et du patrimoine bâti (cf. Riva, op. cit. , Art. 5 N. 184). Dans le cas particulier, il ne s'agit pas d'évaluer les mesures d'urbanisme prévues pour la zone à bâtir délimitée par les plans d'affectation de 1986 et 1991, dans le cadre de l'art. 15 LAT (cf. notamment CDAP AC.2024.0079 du 12 février 2025 consid. 2) – mesures que les autorités de planification entendaient compléter ou améliorer à partir de 2009, une étude paysagère ayant été mise en œuvre –, mais bien plutôt de déterminer si, compte tenu des caractéristiques du site (naturel et/ou construit), un classement du secteur en zone à

protéger au sens de l'art. 17 LAT (hors zone à bâtir) s'imposait d'emblée, dès 1980. Dans ce contexte, une première pesée des intérêts a été effectuée par les autorités qui ont établi le plan de protection prescrit par l'arrêté fédéral (AFU) de 1972. Le secteur attenant au village, au nord-ouest, n'a alors pas été classé dans une zone protégée à titre provisoire – ce que l'AFU prévoyait pour sauvegarder les localités et les paysages de valeur –, mais dans une zone constructible sous conditions, la bonne intégration des constructions nouvelles devant être assurée grâce à l'adoption de plans de quartier. Jusqu'au 1<sup>er</sup> mars 1992, le village de Rossinière ne faisait pas partie des sites construits d'importance nationale de l'inventaire ISOS. Les autorités de planification n'étaient pas tenues, avant cette date (singulièrement lors de l'adoption du PPA La Combe II), de tenir compte de cet inventaire fédéral. Cet instrument est fondé sur l'art. 5 al. 1 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451) et sur une ordonnance du Conseil fédéral (actuellement: l'ordonnance du 13 novembre 2019 concernant l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse – OISOS; RS 451.12). Selon la jurisprudence, les inventaires fédéraux prévus par la LPN sont assimilés matériellement à des conceptions et à des plans sectoriels au sens de l'art. 13 LAT. Dans le cadre de leur obligation générale de planifier de l'art. 2 LAT, les cantons doivent tenir compte, dans leur planification directrice, de ces inventaires en tant que forme spéciale des conceptions et plans sectoriels de la Confédération (art. 6 al. 4 LAT). En raison de la force obligatoire des plans directeurs pour les autorités (art. 9 LAT), les conditions de protection figurant dans les inventaires fédéraux se retrouvent dans les plans d'affectation (art. 14 ss LAT). En principe, l'inventaire ISOS doit ainsi être transcrit dans les plans directeurs cantonaux, puis dans la planification locale au moyen des instruments prévus pour les zones des art. 15 ou 17 LAT (la jurisprudence fédérale a précisé cette obligation dans un arrêt Rüti rendu en 2009: ATF 135 II 209 consid. 2.1; cf. également ATF 147 II 351 consid. 4.3). Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, l'art. 11 OISOS prévoit expressément que les cantons tiennent compte de l'ISOS lors de l'établissement de leurs planifications, en particulier des plans directeurs cantonaux (al. 1), et ils veillent à ce que l'ISOS soit pris en compte en particulier lors de l'établissement des plans d'affectation (al. 2). Il convient d'ajouter que la nouvelle OISOS précise que les objets de l'ISOS sont les sites construits (art. 5 al. 1 et 2 OISOS), eux-mêmes composés de " parties de site ", certaines avec une " valeur propre " et d'autres avec une " valeur relationnelle ", dans le voisinage immédiat de constructions ou d'espaces libres méritant d'être sauvegardés (art. 5 al. 3 et 4 OISOS). Il n'est plus prévu, pour les nouvelles fiches de l'inventaire, d'identifier des " échappées dans l'environnement ", car seules des " parties de site ", dans des périmètres circonscrits, doivent être définies. Il n'est donc pas évident d'évaluer la protection préconisée par l'ISOS pour l'échappée dans l'environnement EE I figurée dans la fiche de 1992, où se situe la parcelle de la recourante. Dans la pesée des intérêts effectuée par les autorités de planification à partir de 2016 pour réviser le PGA, dans le but de mettre en œuvre l'obligation légale de réduire les zones à bâtir surdimensionnées (art. 15 al. 2 LAT en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> mai 2014), il a été tenu compte de l'EE I de la fiche ISOS comme élément pouvant justifier le classement en zone agricole de la parcelle de la recourante. Cela ne signifie cependant pas que le droit fédéral imposait à ces autorités de planification, avant 2014, de classer ce terrain dans une zone non constructible, pour des motifs de protection du site construit, c'est-à-dire dans une zone à protéger au sens de l'art. 17 LAT. Une appréciation globale des circonstances, qui admettait un classement en zone à bâtir tout en imposant des conditions détaillées pour l'implantation et la construction, grâce à l'adoption d'un plan de quartier ou plan partiel d'affectation, pouvait être considérée comme conforme

au droit fédéral, au terme de l'analyse rétrospective qu'il y a lieu d'effectuer à ce stade. dd) En définitive, il n'y a pas dans la décision attaquée, ni dans le dossier, d'éléments permettant de retenir que les autorités de planification, en adoptant et en approuvant les zones à bâtir du plan de 1986 puis les PPA régissant le secteur dont fait partie la parcelle de la recourante (au nord-ouest du noyau du village), avaient la volonté de faire abstraction des exigences de la LAT. L'appréciation rétrospective de l'évaluation des besoins doit porter sur la localité dans son ensemble car il ne s'agit pas d'examiner seulement si le classement en zone à bâtir de la propriété de celui ou celle qui demande une indemnité, était à l'origine conforme à la LAT (cf. ATF 125 II 326 consid. 5b; TF 1C\_275/2022 du 27 novembre 2024 consid. 3.1 et les arrêts cités; Riva, op. cit. Art. 5 N. 185). On ne saurait affirmer que le plan de 1986 ignore le principe de la séparation des territoires constructible et non constructible; en particulier, il ne crée pas, hors du périmètre du village de Rossinière et des deux hameaux de la Tine (Village-Derrière et Village-Devant, à 2,5 km à l'ouest), de petites zones à bâtir isolées qui contrediraient ce principe (cf. à ce propos Hänni, Révision 2014, p. 251). Les autorités de planification ont, en réalité, lors de l'élaboration du plan de 1986, 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, à cause d'une évolution imprévue de la situation économique ou démographique, voire des choix de la population concernant les séjours touristiques. Ce mauvais pronostic n'équivaut pas à une violation du droit fédéral. Le plan de 1986 doit donc, au terme de cet examen rétrospectif, bénéficier de la présomption de conformité à la LAT, ayant été édicté sous l'empire de cette loi. Dans ces circonstances, la modification du plan d'extension décidée en 2016 au niveau communal ne doit pas être qualifiée, s'agissant de la parcelle de la recourante, de non-classement (" Nichteinzonung "), mais bien plutôt de déclassement (" Auszonung " – cf. notamment ATF 131 II 728 consid. 2.3 in fine ). Cette analyse juridique de la situation correspond à celle qu'a faite la CDAP dans un arrêt rendu en 2023 dans une affaire présentant des analogies avec la présente cause (AC.2021.0370 du 16 mai 2023, arrêt statuant sur une demande d'indemnité pour expropriation matérielle après une révision partielle en 2018 du plan général d'affectation de la commune d'Ormont-Dessus; cet arrêt, faisant l'objet d'un recours au Tribunal fédéral, n'est pas définitif). C'est ainsi à tort que la décision attaquée retient en conclusion que la parcelle n o 212 (plus précisément: la partie de cette parcelle sur laquelle la construction de chalets était immédiatement admissible selon la planification communale) a fait en 2019 l'objet d'un non-classement au motif que le PGA approuvé en 1986 de même que le PPA La Combe II de 1991 n'étaient alors pas matériellement conformes à la LAT.

### **E. 3**

La recourante se plaint d'une constatation inexacte des faits dans la décision attaquée, ainsi que d'une motivation insuffisante sur certains points. Puis, elle dénonce une violation de l'art. 5 al. 1 LAT (en relation avec le principe de la primauté du droit fédéral – art. 49 al. 1 Cst.) ainsi que de l'art. 5 al. 2 LAT, en lien avec les garanties constitutionnelles qui prévoient l'octroi d'une pleine indemnité en cas de restriction de la propriété équivalant à une expropriation (art. 26 al. 2 Cst. art. 25 al. 2 Cst-VD). Il convient de se prononcer en premier sur l'application de l'art. 5 al. 2 LAT, à savoir sur les conditions du droit fédéral pour admettre un cas d'expropriation matérielle, après le classement de la parcelle n o 212 en zone agricole. a) Selon la jurisprudence constante, il y a expropriation matérielle au sens de l'art. 26 al. 2 Cst. (" Une pleine indemnité est due en cas [...] de restriction de la propriété qui équivaut à une expropriation ") et de 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 ") 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 de manière telle qu'ils devraient supporter un sacrifice par trop considérable, incompatible avec le principe de l'égalité de traitement. Dans l'un et l'autre 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. Par usage futur prévisible d'un bien-fonds, on entend généralement la possibilité de l'affecter à la construction (ATF 149 II 368 consid. 3.2; 131 II 151 consid. 2.1; 125 II 431 consid. 3a; TF 1C\_435/2020 du 5 mai 2021 consid. 3.2; 1C\_653/2017 du 12 mars 2019 consid. 2.2; 1C\_215/2015 du 7 mars 2016 consid. 3.1 et les arrêts cités). Depuis que s'applique l'art. 5 al. 2 LAT, la jurisprudence distingue généralement deux hypothèses: d'une part le déclassement (" Auszonung ") et d'autre part le refus de classement en zone à bâtir (non-classement, " Nichteinzonung "). On parle de déclassement lorsqu'un bien-fonds classé dans une zone à bâtir est frappé d'une interdiction de construire. 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 trouvait comprise dans une zone à bâtir édictée conformément aux prescriptions de la législation fédérale en matière d'aménagement du territoire. Il y a en revanche refus de classement lorsque la modification d'un plan d'affectation, 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, et partant pour mettre en œuvre les principes du droit constitutionnel en matière de droit foncier. Tel est le cas de la décision par laquelle l'autorité de planification, adoptant 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 (cf. notamment ATF 125 II 431 consid. 3b; Enrico Riva, in: Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, Art. 5 N. 177 ss). b) L'introduction dans l'ancienne Constitution fédérale, en 1969, de l'art. 22 quater, relatif à l'aménagement du territoire (actuellement art. 75 Cst.), puis l'adoption de la législation fédérale fondée sur cette norme (loi sur la protection des eaux du 8 octobre 1971 puis LAT du 22 juin 1979) ont entraîné une modification essentielle du contenu de la propriété foncière. Depuis lors, en vue d'assurer une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire, des zones doivent être délimitées en fonction de l'usage distinct qui peut en être fait; il convient plus particulièrement de distinguer les zones à bâtir de celles qui ne le sont pas, la faculté de construire n'étant reconnue qu'à une partie des propriétaires fonciers (cf. Riva, op. cit., Art. 5 N. 148). En tant que concrétisation de la nouvelle définition du contenu de la propriété, les mesures de non-classement ne donnent en principe pas lieu à indemnisation. La suppression de la faculté de bâtir ne prive le propriétaire d'aucun attribut essentiel de la propriété car depuis l'adoption des normes constitutionnelles et législatives précitées, seuls les biens-fonds classés dans une zone à bâtir conforme au droit fédéral ont encore le droit d'être bâtis (cf. Riva, op. cit., Art. 5 N. 189 et la jurisprudence citée). Il existe toutefois des exceptions à ce principe de non-indemnisation, qu'il n'y a cependant pas lieu d'évoquer dans le présent arrêt (cf. Riva, op. cit., Art. 5 N. 190; cf. également Lukas Bühlmann/Samuel Kissling, Obligation d'indemniser en cas de dézonage, Territoire & Environnement 4/2019, p. 21). c)

Dans le cas particulier, la décision attaquée retient que la mise en zone agricole de la parcelle n° 212 répond aux critères du non-classement (ou refus de classement, "Nichteinzonung"), car le plan des zones approuvé en 1986 de même que le PPA "La Combe II" de 1991, n'étaient pas matériellement conformes à la LAT. La commune de Rossinière devait redimensionner correctement sa zone à bâtir; la modification du PGA approuvée le 21 décembre 2017 serait la première mesure d'aménagement conforme au droit fédéral. aa) Avant même la révision de la LAT du 15 juin 2012 (en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> mai 2014) – donc avant que le droit fédéral ne prescrive expressément que "les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites" (nouvel art. 15 al. 2 LAT), ce qui a amené de nombreuses communes à entreprendre une révision de leur plan général d'affectation –, la jurisprudence du Tribunal fédéral admettait la possibilité d'un cas de refus de classement ("Nichteinzonung"), non seulement en cas de révision d'un plan de zones adopté avant la LAT, mais également en cas d'adaptation d'un plan d'affectation édicté sous l'empire de la LAT (après le 1<sup>er</sup> janvier 1980) mais qui, matériellement, ne respectait pas les principes de planification du droit fédéral (cf. ATF 131 II 728 consid. 2.3, 125 II 326 consid. 5c; TF 1C\_275/2018 du 15 octobre 2019 consid. 2.3, 1C\_573/2011 du 30 août 2013 consid.

#### **E. 4**

Il résulte du considérant précédent que les prétentions de la recourante doivent être examinées en appliquant les critères jurisprudentiels relatifs au déclassement. a) L'octroi d'une indemnité sur la base de l'art. 5 al. 2 LAT suppose que le propriétaire puisse se prévaloir d'un très probable usage prévisible du bien-fonds pour la construction dans un proche avenir, à l'époque où le changement de zone est intervenu (cf. supra consid. 3a). Etant donné que la condition de l'usage futur prévisible est applicable dans les deux situations, celle du non-classement et celle du déclassement, la DGTL s'est prononcée à ce sujet dans la décision attaquée, en niant la réalisation de cette condition sur la base, en substance, des arguments suivants: le PPA La Combe II contenait une zone devant faire l'objet d'une étude ultérieure de plan partiel d'affectation ou de plan de quartier; dès lors, la réalisation du plan ne dépend pas de la seule initiative de la propriétaire. Par ailleurs, l'équipement de détail permettant la desserte des chalets aurait encore dû être réalisé avant qu'un bâtiment ne puisse être construit. Au moment de la modification du PGA, la recourante ne se trouvait pas, dans l'élaboration de ses projets, à un stade suffisamment avancé pour établir que sa parcelle allait prochainement être vouée à la construction. Elle n'a jamais déposé de demande de permis de construire. La recourante fait valoir de son côté qu'elle a souhaité valoriser sa parcelle dès l'acquisition en 2004. Depuis 2010 (sur la base d'un accord passé en 2009), il existait pour son terrain un projet de planification concret (PPA La Combe Ouest), pris au sérieux par les autorités compétentes en matière d'aménagement du territoire, qui ont participé activement à son élaboration. Depuis l'adoption de la "Lex Weber", elle a toujours demandé une réflexion d'ensemble tenant compte de sa volonté de développer sur sa parcelle un projet en accord avec la stratégie régionale du Pays-d'Enhaut. b) Selon la jurisprudence, la probabilité de réalisation doit s'examiner en fonction de toutes les circonstances juridiques et matérielles du cas d'espèce. Il faut donc déterminer, au moment où la restriction de la propriété a été approuvée par l'autorité cantonale (le 21 décembre 2017), si les normes du droit fédéral, cantonal et communal permettaient la construction. Il faut également se fonder sur la situation et l'utilisation du bien-fonds, sur ses conditions d'équipement et sur le développement de l'immobilier dans les environs. Il faut encore savoir si le propriétaire aurait pu concrétiser par ses propres moyens l'usage qui lui a été retiré, ou si au contraire cela dépendait de

prestations de la collectivité à l'obtention desquelles il ne pouvait pas faire valoir un droit. En revanche, si le propriétaire a droit à ce que la collectivité publique lui délivre les autorisations ou lui fournisse les prestations nécessaires, on ne peut pas nier la probabilité de réalisation pour le seul motif que la collectivité doit encore intervenir (cf. Riva, op. cit., Art. 5 N. 171 et les références aux ATF pertinents). Si la condition de la probabilité de réalisation s'applique dans tous les cas, les conditions à remplir pour pouvoir prétendre à une indemnité sont bien moins élevées en cas de déclassement qu'en cas de non-classement. En particulier, puisque les collectivités publiques ont l'obligation d'équiper les zones à bâtir (art. 19 al. 2 LAT), le propriétaire d'un terrain déclassé ne devrait pas voir ses prétentions écartées du fait d'un défaut d'équipement (cf. Bühlmann/Kissling, op. cit., p. 22). c) Dans le cas particulier, l'autorité intimée a examiné la probabilité de réalisation en fonction de l'hypothèse du non-classement. Elle a apprécié de manière très stricte la situation concrète, s'agissant notamment de l'équipement. Or, étant donné qu'il s'agit en réalité d'un cas de déclassement, on ne saurait retenir d'emblée une impossibilité de construire à brève échéance à cause d'un équipement prétendument insuffisant (équipement général et équipement de raccordement, étant précisé que l'art. 19 al. 1 LAT ne traite pas directement de l'équipement ou raccordement individuel – cf. Eloi Jeannerat, Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation, 2016, Art. 19 N. 21). Jusqu'à ce que le projet de modification du PGA déploie son effet anticipé négatif (cf. art. 47 et 49 LATC), on ne voit pas, sur la base du dossier, ce qui aurait fait obstacle à la construction d'un ou plusieurs chalets dans la " zone de chalets non contigus " du PPA La Combe II (cf. art. 2 RPPA). Le terrain est en forte pente: cela aurait nécessité d'importants travaux de terrassement mais les ouvrages d'équipement public (route de la Combe, avec collecteurs EC/EU) sont adjacents. Les éléments évoqués ci-dessus sont décisifs mais tous les faits pertinents pour l'application de l'art. 5 al. 2 LAT n'ont pas été constatés de manière complète dans la décision attaquée (cf. art. 76 let. b LPA-VD, par renvoi de l'art. 99 LPA-VD) de sorte qu'il n'est pas possible de déterminer précisément dans quelle mesure et sur quelle surface la parcelle n° 212 était prête pour la construction lors de l'entrée en vigueur de la modification du plan d'extension. Il est évident que, dans le périmètre du PPA La Combe II, la " surface devant faire l'objet d'une étude ultérieure de plan partiel d'affectation ou de plan de quartier " n'entre pas considération mais une analyse plus détaillée du solde du périmètre se justifie. Sont également lacunaires les constatations de fait de la DGTL à propos de l'attitude de la recourante, ou des démarches accomplies par elle pendant la dizaine ou la douzaine d'années entre l'acquisition du bien-fonds et le gel des possibilités de construire dû à l'effet anticipé du nouveau PGA (cf. TF 1C\_275/2002 du 27 novembre 2004 consid. 3.5).

## **E. 5**

En définitive, il résulte des considérants précédents que l'autorité intimée a violé le droit fédéral, à savoir l'art. 5 al. 2 LAT tel qu'il est interprété par la jurisprudence, en refusant d'emblée une indemnisation au motif que la mesure d'aménagement serait un refus de classement (" Nichteinzonung "). Cette mesure constitue bien plutôt un déclassement (" Auszonung "), donnant lieu en principe à indemnité. Le présent arrêt tranche cette question de principe et le recours doit être admis pour ce motif, la décision attaquée devant être annulée. Les constatations de fait de la décision attaquée ainsi que les éléments du dossier ne permettent pas de décider dans quelle mesure la condition de la probabilité de réalisation est satisfaite. Il importe que l'autorité intimée, qui est l'autorité administrative cantonale spécialisée en matière d'aménagement du territoire, complète ses constatations à ce sujet et rende une nouvelle décision. La cause doit donc lui être renvoyée, le recours étant

partiellement admis (cf. art. 90 al. 2 LPA-VD). Cette solution correspond à ce qui a été prononcé par la CDAP dans la cause précitée AC.2021.0370 (Ormont-Dessus, arrêt du 16 mai 2023). Dans la mesure où il pourra ensuite être constaté, le cas échéant, que l'utilisation pour la construction de tout ou partie de la parcelle de la recourante était très probable dans un proche avenir à la date déterminante, il incombera alors à l'autorité intimée d'estimer la valeur du terrain et de calculer la dépréciation subie du fait du déclassement en zone agricole. S'il y a lieu, la DGTL se prononcera sur les prétentions de la recourante déduites dans son mémoire de l'art. 5 al. 1 LAT, en tant que le régime de compensation équitable selon cette disposition permet une indemnisation alors que les conditions de l'expropriation matérielle ne sont pas réalisées; il n'y a cependant pas lieu d'examiner plus avant cette question dans le présent arrêt.

#### **E. 6**

La recourante, qui obtient partiellement gain de cause – car ses conclusions en paiement de l'indemnité ne peuvent pas être admises à ce stade –, n'a pas à supporter les frais de justice (cf. art. 49 LPA-VD). Ces frais de procédure ne peuvent pas être mis à la charge de l'administration cantonale (art. 52 al. 1 LPA-VD). L'arrêt est donc rendu sans frais. L'Etat de Vaud, par la caisse de la DGTL, devra verser des dépens à la recourante, qui est assistée d'un avocat (cf. art. 55 LPA-VD). La Commune de Rossinière, qui n'a pas pris de conclusions, n'a pas droit à des dépens.

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