

Expropriation matérielle – Rappel des principes (consid. 3.1). **Déclassement et refus de classement** – Rappel des principes (consid. 3.1). En l'espèce, le plan d'affectation avait été adopté en 1969, bien avant l'entrée en vigueur de la LAT. Celui-ci a été repris dans le nouveau plan de 1983, lequel ne satisfaisait pas non plus aux exigences fondamentales de la LAT, puisqu'il consacrait un surdimensionnement important de la zone à bâtir. En conséquence, la mesure de planification litigieuse, survenue en 2016, constituait un refus de classer et non un déclassement (consid. 3.2).

Protection de la bonne foi – Rappel des principes (consid. 4.1). Le fait que la cour cantonale, chargée de trancher un litige sur une autorisation de construire en 2011, avait estimé qu'une partie des parcelles concernées pouvait se prêter à un développement « équilibré et raisonnable » des constructions, ne constituait pas une assurance d'une autorité compétente, puisque c'est à l'autorité cantonale qu'il appartenait de redéfinir la zone à bâtir, en tenant compte d'un surdimensionnement important. Compte tenu de l'ancienneté de la planification, de la situation des parcelles à l'écart du milieu bâti, de la présence du bas-marais et de la forêt dont la lisière avait pu évoluer, la propriétaire ne pouvait nourrir aucune certitude quant à leur maintien en zone constructible (consid. 4.2).

Materielle Enteignung – Wiederholung der Grundsätze (E. 3.1). **Auszonung und Nichteinzonung** – Wiederholung der Grundsätze (E. 3.1). Im vorliegenden Fall wurde der Nutzungsplan 1969 erlassen, also lange vor Inkrafttreten des RPG. Dieser wurde in den Nutzungsplan von 1983 übernommen, der seinerseits den grundlegenden Anforderungen des RPG nicht genügte, da er eine erhebliche Überdimensionierung der Bauzone aufwies. Die streitige Planungsmassnahme aus dem Jahr 2016 stellt daher eine Nichteinzonung und keine Auszonung dar (E. 3.2).

Vertrauensschutz – Wiederholung der Grundsätze (E. 4.1). Die Tatsache, dass das kantonale Gericht, welches 2011 über einen Streit betreffend eine Baubewilligung zu befinden hatte, der Ansicht war, ein Teil der betroffenen Parzellen sei für eine « ausgewogene und angemessene » Überbauung geeignet, stellt keine Zusicherung einer zuständigen Behörde im Sinne der Rechtsprechung dar. Es war Aufgabe der kantonalen Behörde, die Bauzone unter Berücksichtigung der erheblichen Überdimensionierung neu festzulegen. Angesichts des Alters der Planung, der peripheren Lage der Grundstücke ausserhalb der bestehenden Bauzone, des Vorhandenseins eines Flachmoors sowie der veränderten Waldgrenze konnte die Eigentümerin nicht auf den Verbleib ihrer Parzellen in der Bauzone vertrauen (E. 4.2).

Composition

MM. les Juges fédéraux Haag, Président,

Chaix et Kneubühler.

Greffier : M. Kurz.

Participants à la procédure

A. SA,

représentée par Me Marc-Olivier Buffat, avocat,

recourante,

contre

Direction générale du territoire
et du logement du canton de Vaud,
Service juridique, avenue de l'Université 5, 1014 Lausanne Adm cant VD,
Municipalité de Gryon,
rue du Village 1, 1882 Gryon.

Objet

Expropriation matérielle,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour de droit administratif et public,
du 29 janvier 2024 (AC.2022.0270).

Faits :

A.

A. SA est propriétaire depuis septembre 2005 des parcelles n° 1492 et 2516 de la Commune de Gryon, situées à plus de 4 km du centre du village, au sud du secteur de l'Alpe des Chaux. La parcelle n° 1492, d'une surface de 14'273 m², est pour l'essentiel en nature de champ, pré, pâturage et forêt; elle comprend une station transformatrice (bâtiment ECA n° 1160 de 29 m²) et une route d'accès. Elle abrite à l'est et au sud un bas-marais répertorié à l'Inventaire fédéral des bas-marais d'importance nationale (objet n° 1356). Sa partie nord-est est colloquée en zone de chalets selon le plan d'extension partiel (PEP) "Fricence/Fracherets" de 1986; l'ensemble de la parcelle (hormis une zone de forêt et une partie attribuée à la zone de piste de ski) est affecté en zone de chalets familiaux et d'habitation collective selon le PEP "Les Verneys" de 1969. La parcelle n° 2516, de 6'037 m², est elle aussi essentiellement en nature de champ, pré, pâturage et forêt. Elle comprend un accès/place privée et une route/chemin (85 m²). Sa partie nord appartient à l'aire forestière. Sa partie sud-est, incluse dans le PEP "Fricence/Fracherets", était attribuée à la zone de chalets. Sa partie sud-ouest était colloquée pour partie en zone de chalets familiaux et d'habitation collective et, pour une autre partie, en zone hôtelière et commerciale selon le PEP "Les Verneys".

En 2009, A. SA a déposé une demande d'autorisation préalable d'implantation pour un projet de huit chalets. L'autorisation a été accordée mais la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal vaudois (CDAP) l'a annulée par arrêt du 28 février 2011, considérant que le PEP "Les Verneys" devait être adapté en raison d'un changement sensible des circonstances (proximité du biotope d'importance nationale et des autres contraintes naturelles comme le levé de la lisière actualisé). Le 31 octobre 2016, le Conseil communal de Gryon a approuvé la modification du plan d'extension communal (PEC, du 6 mai 1983) et du PEP "Les Verneys", colloquant notamment une importante partie des parcelles 1492 et 2516 en zone agricole, respectivement forestière. Le Département du territoire et de l'environnement a approuvé préalablement cette modification, qui est entrée en vigueur le 15 novembre 2019, la CDAP ayant rejeté, par arrêt du même jour, le recours interjeté par A. SA contre ces décisions, qu'elle a confirmées.

B.

Le 26 août 2020, A. SA a introduit une requête de conciliation auprès du Tribunal d'arrondissement de l'Est vaudois en concluant, avec suite de frais et dépens, à ce que la Commune de Gryon soit condamnée à lui payer la somme de 900'000 fr., plus intérêts, pour expropriation matérielle. La cause a par la suite été transmise à la Direction générale du territoire et du logement (DGTL), qui a rejeté la demande par décision du 12 juillet 2022, considérant que la mise hors zone à bâtir constituait un refus

de classer. Le PEP "Les Verneys" était antérieur à l'entrée en vigueur de la LAT et le PEC de 1983 ne répondait pas aux exigences de la LAT. La modification de la planification devait donc être considérée comme la première mesure d'aménagement conforme au droit fédéral, de sorte qu'il s'agissait d'un refus de classer et non d'un déclassement.

Par arrêt du 29 janvier 2024, la CDAP a rejeté le recours formé par A. SA. Les deux parcelles étaient éloignées du centre du village et isolées des parcelles bâties les plus proches, ainsi que du secteur de l'Alpe des Chaux, par une bande de forêt. Elles ne se situaient pas dans un ensemble bâti de sorte que la planification de 1983 n'était pas conforme aux exigences de la LAT. La recourante ne pouvait pas se prévaloir du principe de la bonne foi pour obtenir une indemnisation.

C.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, A. SA demande au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt cantonal et de renvoyer la cause à la CDAP pour nouvelle instruction et nouvelle décision dans le sens des considérants; subsidiairement, elle conclut à la réforme de l'arrêt attaqué en ce sens que le principe d'une indemnisation est admis, la cause étant renvoyée à la CDAP pour la fixation du montant de l'indemnité.

La cour cantonale renonce à se déterminer et se réfère à son arrêt. La DGTL conclut au rejet du recours. Invité à présenter des observations, l'Office fédéral du développement territorial - ARE se prononce dans le sens de l'arrêt attaqué. La recourante a ensuite persisté dans ses conclusions; elle a déposé des déterminations complémentaires après le prononcé, le 25 novembre 2024, de l'arrêt du Tribunal fédéral 1C_275/2022. L'ARE, puis la DGTL ont ensuite persisté dans leurs observations.

Considérant en droit :

1.

L'arrêt attaqué est une décision cantonale de dernière instance rendue en matière d'indemnisation résultant de restrictions apportées au droit de propriété au sens de l'art. 5 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700). Il peut faire l'objet d'un recours en matière de droit public en vertu de l'art. 34 al. 2 let. a LAT, selon les art. 82 ss LTF. La recourante a pris part à la procédure devant l'instance précédente. En tant que copropriétaire de parcelles dont elle prétend qu'elles seraient frappées d'une expropriation matérielle, elle dispose de la qualité pour recourir en vertu de l'art. 89 al. 1 LTF. Les autres conditions de recevabilité énoncées aux art. 82 ss LTF sont remplies, de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière.

2.

Se plaignant d'un état de fait incomplet, la recourante estime que l'arrêt attaqué omet de mentionner que ses deux parcelles sont complètement équipées. Il serait également faux de retenir qu'il n'existerait aucune construction dans le quartier dès lors qu'il a été constaté lors de l'inspection locale de 2018 que ledit quartier a été en partie construit en deux étapes dans les années 1970 et 1990. Enfin, il conviendrait de rappeler que dans le cadre du contrôle incident de la planification effectué dans son arrêt de 2011, la CDAP a estimé que "l'on ne peut exclure toute possibilité de construire dans la partie supérieure du plan".

2.1. En matière d'établissement des faits et d'appréciation des preuves, il y a arbitraire au sens de l'art. 9 Cst. si le juge n'a manifestement pas compris le sens et la portée d'un moyen de preuve, s'il a omis, sans raison sérieuse, de tenir compte d'un moyen important propre à modifier la décision attaquée ou encore si, sur la base des éléments recueillis, il a fait des déductions insoutenables. Il ne suffit pas que les motifs de la décision soient insoutenables; encore faut-il que celle-ci soit arbitraire dans son résultat (cf. ATF 148 I 127 consid. 4.3 et les arrêts cités).

2.2. L'arrêt attaqué rappelle (consid. 5c/bb), en se référant au précédent arrêt du 15 novembre 2019 (consid. 6a/ff), que les parcelles sont "au moins partiellement" équipées. L'arrêt de 2019 expose certes en fait que les parcelles sont équipées (consid. B), mais il n'explique pas en quoi consisterait l'équipement en question, notamment s'il est limité à un accès suffisant ou s'il comprend également le raccordement aux eaux et en énergie et l'évacuation des eaux usées. Faute de toute indication de fait à ce propos dans le premier arrêt (la recourante n'indique pas non plus sur quelles pièces du dossier elle se fonde pour affirmer que les parcelles seraient complètement équipées), l'appréciation selon laquelle les biens-fonds sont au moins partiellement équipés ne peut être qualifiée d'arbitraire. Elle est au contraire conforme aux constatations de la DGTI qui, dans sa décision, relève que s'il était prévu dans le PEP "Les Verneys" la réalisation de câbles électriques, de canalisations d'eau potable, d'eaux usées et d'eaux de surface, ainsi qu'un chemin de desserte et un passage à pied, cela n'a pas été réalisé.

Dans le cadre de l'inspection locale effectuée le 10 décembre 2018, les constatations suivantes ont été effectuées et sont reprises dans l'arrêt du 15 novembre 2019 (consid. T) : "Il est constaté la présence de constructions à proximité immédiate, soit deux petits immeubles d'appartements sur la parcelle n° 1579 érigés dans les années 1970 et un immeuble avec garages extérieurs sur la parcelle n° 2517 datant des années 1990. Une autre rangée de garages extérieurs a été construite sur la parcelle n° 2516 qui demeure, pour le surplus, libre de construction". L'arrêt de 2011, auquel se réfère l'arrêt attaqué, constate lui aussi la présence de deux immeubles sur les parcelles situées en amont du secteur. Quant à l'arrêt attaqué, il constate (consid. B en fait in fine) que le secteur des Verneys est peu bâti puisque seules les parcelles n° 734, 1579 et 2517 supportent des bâtiments d'habitation, ce qui n'est pas le cas des biens-fonds de la propriétaire ou des parcelles voisines n° 735 à 737, 740 et 2518. En évoquant "l'unique construction qui était alors existante" (consid. 5), l'arrêt attaqué paraît plutôt se référer à l'état existant au moment de l'adoption du PEC en 1983, et rien ne permet d'admettre que cette constatation serait entachée d'arbitraire.

Dans son arrêt de 2011, la cour cantonale a estimé qu'une adaptation du plan (le PEP "Verneys") permettrait d'intégrer les mesures de protection propres au bas-marais des Verneys "sans exclure toute possibilité de construire dans la partie supérieure du plan, qui peut se prêter à un développement équilibré et raisonnable de la construction" (consid. 2d in fine). Cette appréciation a toutefois pour cadre le contrôle incident du PEP, compte tenu de l'évolution de l'ensemble de la réglementation, et notamment des nouvelles dispositions sur la protection des bas-marais. Dans ce contexte, la cour cantonale a certes voulu réserver la possibilité de maintenir un caractère constructible dans la partie supérieure du plan, mais on ne saurait en déduire que le secteur devait nécessairement être maintenu en zone constructible dans le cadre de la nouvelle planification communale. La question du surdimensionnement de la zone à bâtir n'avait en particulier pas été prise en compte dans l'arrêt de 2011. Dès lors que les considérations émises en 2011 à propos du contrôle incident de la planification sont sans pertinence dans le cadre du présent litige relatif à l'expropriation matérielle, l'arrêt attaqué pouvait ne pas en tenir compte sans qu'il en résulte un établissement inexact des faits.

Le grief doit dès lors être écarté.

3.

Sur le fond, la recourante invoque l'art. 26 al. 2 Cst., et se plaint d'une violation de l'art. 5 LAT. Elle estime que la question d'un déclassement ou d'un refus de classement devrait faire l'objet d'un examen d'ensemble à l'échelle de la commune, et non limité au bien-fonds litigieux. Le caractère inconstructible des parcelles serait en contradiction avec ce qu'a constaté la cour cantonale en 2011 et rien ne permettrait d'affirmer que la planification communale dans son ensemble était contraire à la LAT.

3.1. Selon la jurisprudence, il y a expropriation matérielle au sens de l'art. 26 al. 2 Cst. et de l'art. 5 al. 2 LAT 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 trop considérable, incompatible avec le principe de l'égalité de traitement (ATF 131 II 151 consid. 2.1; 125 II 431 consid. 3a et les arrêts cités).

On parle de déclassement lorsqu'un bien-fonds classé dans une zone à bâtir est frappé d'une interdiction de construire (cf. ATF 125 II 431 consid. 3b; 122 II 326 consid. 4c et les arrêts cités). 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 (ATF 122 II 326 consid. 4b; 118 Ib 38 consid. 2c; 117 Ib 4 consid. 3). 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 oeuvre les principes du droit constitutionnel en matière de droit foncier - (ATF 149 II 368 consid. 3.3.1; 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. 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_275/2022 du 27 novembre 2024 consid. 3.1; 1C_275/2018 du 15 octobre 2019 consid. 2.3; 1C_473/2017 du 3 octobre 2018 consid. 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 des art. 15 et 1 al. 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, en raison du développement démographique et des nouvelles possibilités de densification et de réaffectation par exemple (ATF 131 II 728 consid. 2.3 et les références citées).

3.2. Il n'est pas contesté que le classement des parcelles de la recourante en zone constructible remonte à 1969, date d'adoption du PEP "Les Verneys", soit antérieurement à l'entrée en vigueur de la LAT. Si cette planification a été reprise sans changement dans le PEC de 1983, il apparaît clairement que celui-ci ne satisfaisait pas, lui non plus, aux exigences fondamentales de la LAT, notamment de son art. 15, puisqu'il consacre un surdimensionnement important de la zone à bâtir, dont le PEP "Les Verneys" ne constitue qu'un exemple. Comme le relève l'arrêt attaqué, l'ensemble de ce secteur se situe à plus de 4 km du centre du village; il est entièrement entouré de forêt et s'il comporte quelques constructions, il est clairement isolé des différents secteurs bâtis qui se trouvent au-delà de la forêt. Comme on l'a vu ci-dessus, les considérations émises en 2011 par la CDAP sont sans pertinence sur la question de savoir si, à l'origine, les parcelles de la recourante étaient réellement constructibles. Dans son arrêt plus récent de 2019 relatif à la nouvelle planification, la cour cantonale a constaté après s'être rendue sur les lieux que les parcelles étaient "à l'évidence situées en marge de l'urbanisation".

C'est dès lors avec raison que les instances précédentes ont retenu que la mesure de planification de 2016 constituait un refus de classer, et non un déclassement. Le grief doit donc être écarté.

4.

La recourante invoque ensuite le principe de la bonne foi (art. 9 Cst.). Elle estime que, sur le vu de l'arrêt de 2011 et compte tenu de l'attitude des autorités cantonales et communales, elle pouvait s'attendre à ce que ses parcelles - ou tout au moins la plus grande partie d'entre elles - demeurent constructibles. Elle estime ensuite avoir entrepris des mesures concrètes entre 2006 et 2016 pour valoriser les possibilités de construire et qu'elle ne pouvait pas s'attendre à un dézonage.

4.1. Le principe de la bonne foi (art. 9 Cst.) protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (ATF 137 II 182 consid. 3.6.2; 137 I 69 consid. 2.5.1; 131 II 627 consid. 6.1). Un renseignement ou une décision erronés de l'administration agissant dans les limites de ses compétences peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur (ATF 137 II 182 consid. 3.6.2; 137 I 69 consid. 2.5.1; 131 II 627 consid. 6.1). La jurisprudence est constante quant à l'importance qu'elle accorde au principe de la séparation du territoire bâti et non bâti consacré à l'art. 75 al. 1 Cst. (cf. ATF 132 II 21 consid. 6.4; 129 II 369 consid. 4.2.1). Son respect revêt donc une importance toute particulière et il y a lieu d'être extrêmement restrictif dans l'admission de dérogations à la règle légale (arrêt 1C_176/2016 du 10 mai 2017 consid. 7.1). La protection de la bonne foi 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 131 II 151 consid. 2.1; 125 II 431 consid. 3a; 91 I 329 consid. 3).

4.2. La recourante ne saurait se prévaloir de l'autorisation d'implantation délivrée en 2009 puisque celle-ci a été annulée en 2011 par la cour cantonale. A cette occasion, la CDAP a clairement indiqué que le PEP devait être revu pour tenir compte notamment de la protection des biotopes et des bas-marais. En précisant que la partie supérieure du PEP pouvait se prêter à un développement "équilibré et raisonnable" des constructions, la cour cantonale n'a pas formulé une quelconque assurance puisque c'est à l'autorité cantonale qu'il appartenait de redéfinir la zone à bâtir, en tenant compte d'un surdimensionnement important. Compte tenu de l'ancienneté de la planification, de la situation des parcelles à l'écart du milieu bâti, de la présence du bas-marais et de la forêt dont la lisière avait pu évoluer, la recourante ne pouvait nourrir aucune certitude quant à leur maintien en zone constructible. Le grief doit être écarté.

5.

Sur le vu de ce qui précède, le recours est rejeté, aux frais de la recourante (art. 66 al. 1 LTF). Il n'est pas alloué de dépens (art. 68 al. 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 8'000 fr., sont mis à la charge de la recourante.

3.

Le présent arrêt est communiqué au mandataire de la recourante, à la Direction générale du territoire et du logement du canton de Vaud, à la Municipalité de Gryon, au Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour de droit administratif et public, et à l'Office fédéral du développement territorial.

Lausanne, le 25 août 2025

Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Haag

Le Greffier : Kurz