

BGE 122 I 120

Bundesgericht (BGE), 1996-06-28, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_122 I 120](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_122_I_120)

FR: ATF 122 I 120

IT: DTF 122 I 120

Regeste

Regeste Art. 22ter BV; mit der Abgrenzung der Bauzone verbundene Landumlegung; Verfassungsmässigkeit des im waadtländischen Recht vorgesehenen Realausgleichs ("péréquation réelle"). Zulässigkeit der staatsrechtlichen Beschwerde gegen einen Zwischenentscheid (E. 2b). Ziele und Eigenheiten der Landumlegung zur Herstellung des Realausgleichs ("péréquation réelle"). Diese führt zwischen den Eigentümern einen Ausgleich von Vor- und Nachteilen herbei, die sich aus der Festsetzung des Nutzungsplans ergeben; sie bezweckt, das in Art. 5 Abs. 1 RPG vorgesehene Ziel zu erreichen (E. 3). Aufeinanderfolgende öffentliche Auflagen, deren Ergebnisse bei späteren Umlegungsmassnahmen grundsätzlich nicht mehr in Frage gestellt werden können, sind mit dem Anspruch auf rechtliches Gehör gemäss Art. 4 BV vereinbar (E. 4c). Grundsatz des vollen Realersatzes. Die Fläche eines der Bauzone zugewiesenen Grundstücks kann bei der Neuzuteilung soweit verringert werden, als dessen Wert infolge der durch die Zuweisung zur Bauzone bewirkten Wertsteigerung erhalten bleibt. Die Abschöpfung eines erheblichen Teils des Mehrwerts, der durch Planungsmaßnahmen geschaffen wird, ist mit Art. 22ter BV vereinbar (E. 5). Gleichbehandlung der Grundeigentümer (E. 6).

Erwägungen

E. 2

a) Sous réserve d'exceptions non réalisées en l'espèce, le recours de droit public ne peut tendre qu'à l'annulation de la décision attaquée; toute autre conclusion est irrecevable (ATF 119 Ia 30 consid. 1, ATF 118 Ia 69 consid. e, ATF 117 Ia 345 consid. d). b) En vertu de l' art. 87 OJ , le recours de droit public pour violation de l' art. 4 Cst. n'est recevable que contre une décision finale; il n'est recevable contre une décision incidente que lorsque celle-ci cause à l'intéressé un préjudice irréparable. Cette disposition n'est cependant pas applicable aux recours dénonçant, outre une violation de l' art. 4 Cst. , la violation d'autres droits constitutionnels, à condition que ceux-ci aient une portée indépendante, compte tenu du pouvoir d'examen du Tribunal fédéral (ATF 116 Ia 181 consid. 3), et que les griefs qui en sont tirés ne soient pas manifestement irrecevables ou mal fondés (ATF 117 Ia 247 consid. 2, ATF 116 Ia 181 consid. 3, ATF 115 Ia 311 consid. 2b). Il incombe au Tribunal fédéral d'examiner librement si la "péréquation réelle" instituée par le droit cantonal est compatible avec le principe dit BGE 122 I 120 S. 124 de la compensation réelle consacré en matière de remaniement parcellaire par l' art. 22ter Cst. (ATF 119 Ia 21 consid. 1a). Le recours de droit public est donc recevable au regard de l' art. 87 OJ , alors même qu'il est dirigé contre une décision incidente qui, par elle-même, n'entraîne aucun préjudice irréparable en sus de celui qui a déjà été causé aux recourants par l'incorporation de leur immeuble dans le périmètre général du remaniement (ATF ATF 110 Ia 134).

E. 3

La péréquation réelle est prévue par les art. 51 al. 3 et 53 al. 2 de la loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC). Il s'agit essentiellement d'une redistribution des terres liée à la délimitation ou à l'extension de la zone à bâtir, destinée à réaliser l'égalité de traitement des propriétaires; elle a notamment pour but de permettre à chacun d'eux d'obtenir une parcelle constructible même si, à l'origine, il ne possède que du terrain agricole (MATILE/BONNARD/BOVAY, Droit vaudois de la construction, 2e éd., ch. 3.1 ad art. 53 LATC). Selon les dispositions précitées, les communes ont la faculté de prévoir la péréquation réelle dans un périmètre déterminé, lors de l'établissement du plan d'affectation; celle-ci doit alors être exécutée préalablement à l'approbation cantonale et à l'entrée en vigueur de ce plan; elle peut notamment être réalisée au moyen d'un remaniement parcellaire. Dans ce cas, les art. 98b à 98d de la loi vaudoise du 29 novembre 1961 sur les améliorations foncières (LAF) sont applicables. Les terres à l'ancien état sont estimées selon valeur avant l'établissement du plan d'affectation, en tenant compte notamment de leur rendement agricole, de leur équipement éventuel et des possibilités objectives de bâtir dans un proche avenir; pour la confection du nouvel état, elles sont estimées à nouveau, à leur valeur d'après le statut qui leur est conféré par le plan (art. 98c et 86 LAF). Chaque propriétaire reçoit des parcelles en zone à bâtir et en zone agricole en proportion de la valeur de l'ancien état de propriété; les différences sont compensées par une soulte en argent dans la mesure où cette proportion ne peut pas être respectée (art. 98d et 87 al. 1 LAF). La double estimation des terres est un élément fondamental de la péréquation réelle: elle a pour effet que la plus-value des surfaces classées en zone à bâtir ne profite pas seulement aux propriétaires de ces surfaces à l'ancien état, mais qu'elle est au contraire répartie entre tous les propriétaires du périmètre, quel que soit l'emplacement de leurs parcelles à l'intérieur de celui-ci (JACQUES DUBOIS, Le remaniement parcellaire de terrains à bâtir en droit vaudois, thèse, Lausanne 1982, p. BGE 122 I 120 S. 125 77 ch. 3.1). Le remaniement à péréquation réelle du droit vaudois se distingue ainsi du remaniement commutatif classique ("Entflechtungsumlegung") qui permet simplement, sur la base d'une estimation unique à la valeur de l'affectation nouvelle du sol, l'échange de prétentions entre la zone agricole et la zone à bâtir (HERMANN BIGLER, Landumlegung - Eine Massnahme zur Durchführung der Raumplanung, thèse, Zurich 1976, p. 106 ch. 5.4331 et p. 115 ch. 5.563). Le remaniement à péréquation réelle aboutit à une compensation, entre les propriétaires, des avantages et des inconvénients résultant de l'établissement du plan d'affectation. Il constitue dès lors un exemple des institutions que les cantons peuvent adopter afin de réaliser le mandat à eux confié par l'art. 5 al. 1 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), alors même que le législateur fédéral envisageait surtout des mesures fiscales de prélèvement et, éventuellement, de redistribution de la plus-value créée par des mesures d'aménagement (HEINZ AEMISEGGER, Leitfaden zum Raumplanungsgesetz, Berne 1980, p. 36; DFJP/OFAT, Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, ch. 14 et ss ad art. 5 LAT; SCHÜRMAN/HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 3e éd., p. 187 et ss).

E. 4

Les recourants tiennent la procédure du remaniement pour viciée parce que le sous-périmètre des terrains à bâtir n'a pas été soumis à l'enquête publique en même temps que le périmètre général du remaniement et le sous-périmètre des terrains exclus de la péréquation réelle. A leur avis, cette irrégularité doit être réparée, en ce qui les concerne, en exonérant entièrement la parcelle no 1206 de la péréquation réelle. a) La délimitation des

terrains respectivement affectés à la construction ou à l'agriculture est une mesure d'aménagement du territoire qui échappe à la compétence d'un syndicat d'améliorations foncières; elle doit au contraire être accomplie selon la procédure d'adoption des plans d'affectation, dans le respect des buts et des principes de la planification. C'est pourquoi, aux termes de l'art. 98b al. 1 LAF révisé en 1986, le périmètre de péréquation et les sous-périmètres agricoles et à bâtir ressortissent à la compétence communale, selon la procédure du plan d'affectation. Celle-ci comporte obligatoirement une enquête publique (art. 57 LATC). En l'occurrence, le sous-périmètre des terrains à bâtir est donc imposé par le plan d'affectation communal adopté le 30 septembre 1991; le document que le syndicat a soumis à l'enquête publique du 9 au 20 novembre 1992 BGE 122 I 120 S. 126 correspond d'ailleurs à ce plan. On ne comprend guère le sens et le but de cette enquête-ci, qui paraît certes exigée par l'art. 98c LAF, dès lors que les propriétaires ont déjà été entendus lors de l'élaboration du plan d'affectation et que le syndicat n'est de toute manière pas habilité à modifier la délimitation des zones. b) L'attribution de la parcelle no 1206 à la zone de villas n'est en fait aucunement contestée par les recourants; ils prétendent simplement n'avoir pas pu se déterminer utilement sur l'assujettissement de leur immeuble à la péréquation réelle, et demandent qu'il en soit exclu. Or, les époux Osterwalder auraient pu soulever cette objection dans les enquêtes concernant le périmètre général du remaniement et le sous-périmètre "exclu de la péréquation réelle", et requérir qu'on leur soumit simultanément le sous-périmètre des terrains à bâtir. Le résultat de ces enquêtes est maintenant opposable aux recourants, car ils ont omis de dénoncer un vice de procédure qui était, le cas échéant, à l'époque déjà reconnaissable, et dont ils se plaignent tardivement. Le Tribunal administratif aurait donc pu sans arbitraire refuser d'entrer en matière sur l'argumentation qui lui était présentée. Au demeurant, les critiques dirigées contre la délimitation séparée du sous-périmètre des terrains à bâtir ne sont pas fondées. Les recourants n'ont indiqué ni en procédure cantonale, ni à l'appui du recours de droit public pour quels motifs ils auraient demandé, si les périmètres et sous-périmètres avaient fait l'objet d'une enquête unique, que l'on n'appliquât pas la péréquation réelle dans le secteur de la parcelle no 1206, compte tenu de son attribution à la zone à bâtir. Ils ne démontrent donc pas que la procédure suivie les ait empêchés de présenter à temps des arguments utiles à leur cause. Sachant que leurs immeubles seraient soumis à la péréquation, les propriétaires dudit secteur ont d'ailleurs pu se déterminer de façon appropriée dans la procédure du plan d'affectation; par exemple, celui de la parcelle no 1150 a demandé - et obtenu - que le dégagement du bâtiment existant sur cette parcelle fût classé en zone de verdure, non constructible, donc dépourvue de plus-value. Les recourants se réfèrent par ailleurs en vain à l'art. 98c LAF, précisant que "les enquêtes publiques portent sur le périmètre et les sous-périmètres du syndicat", car ce libellé n'exclut nullement des enquêtes séparées. c) Les recourants se plaignent aussi en vain, d'une façon générale, de n'avoir pas pu "apprécier globalement leur situation". Les effets concrets BGE 122 I 120 S. 127 de la péréquation réelle, pour un immeuble en particulier, dépendent de la double estimation des terres et ne peuvent dès lors être déterminés qu'après l'adoption du plan d'affectation, en vue de la préparation du nouvel état (cf. ALFRED KUTTLER, Parzellenordnungsmaßnahmen im Dienste der Raumplanung, Mélanges André Grisel, p. 530 let. ca). Une enquête unique qui porterait à la fois sur toutes les opérations de la planification et du remaniement parcellaire offrirait certes une protection juridique parfaite aux propriétaires, comparée aux enquêtes successives dont les résultats ne peuvent en principe plus être mis en cause par la suite (CLAUDE ROUILLER, Quelques problèmes des voies de recours en matière d'améliorations foncières, RVJ

12/1978 p. 400/401; FULVIO ANTOGNINI, Le respect de la garantie de la propriété dans les remaniements parcellaires, ZBl 72/1971 p. 7/8). Cette enquête unique n'est cependant pas prévue par le droit cantonal et, compte tenu des difficultés qu'elle entraînerait dans l'exécution du remaniement, elle ne saurait non plus être considérée comme une modalité exigible directement sur la base de l'art. 4 Cst. Les recourants ne peuvent dès lors pas non plus exiger une coordination des diverses enquêtes, sur le modèle de celle qui est imposée par le droit public fédéral lorsqu'un projet de construction ou d'installation doit être étudié au regard de plusieurs réglementations appartenant à ce droit (cf. ATF 116 Ib 50 consid. 4; voir aussi ATF 120 Ib 400 consid. 5, ATF 119 Ib 179 consid. 2d). La procédure suivie ne comporte ainsi aucune atteinte au droit d'être entendu garanti par l'art. 4 Cst.

E. 5

Selon le principe de la compensation réelle garantie par l'art. 22ter Cst., les propriétaires des surfaces agricoles incorporées dans le remaniement parcellaire ont le droit d'exiger, au nouvel état, l'attribution de terres équivalentes en quantité et en qualité, pour autant que le but du remaniement et les nécessités techniques le permettent (ATF 119 Ia 21 consid. 1a). Sous la même condition, les propriétaires qui ont cédé du terrain destiné à la construction doivent recevoir des immeubles de même valeur; l'attribution d'une surface inférieure à celle de l'ancien état satisfait donc à la compensation réelle si la valeur se trouve néanmoins conservée par l'effet d'une plus-value. Celle-ci peut résulter du remaniement ou de mesures d'aménagement du territoire telle que, par exemple, une augmentation de l'indice d'utilisation (ATF 116 Ia 41 consid. 5a, ATF 100 Ia 223 consid. 3a). En l'espèce, les recourants recevront du terrain en zone de villas en contrepartie d'une surface sans affectation taxée 15 fr./m². La valeur du BGE 122 I 120 S. 128 terrain à bâtir étant considérablement supérieure, une diminution notable de la surface, au nouvel état, ne saurait apparaître d'emblée comme contraire à la garantie constitutionnelle de la propriété. Il importe peu que les recourants conservent en fait le même bien-fonds, puisque le remaniement a notamment pour but d'intégrer et de compenser les effets de l'établissement du plan d'affectation. Certes, dans une mesure qui n'est pas encore fixée, les recourants seront privés de la plus-value dont ils auraient peut-être profité, sans le remaniement parcellaire, sur toute l'étendue de la parcelle no 1206. Le prélèvement d'une part même importante de la plus-value résultant de mesures d'aménagement est toutefois compatible avec l'art. 22ter Cst., ainsi que cela a été jugé déjà avant l'entrée en vigueur de l'art. 5 al. 1 LAT (ATF 105 Ia 134 consid. 3b). Actuellement, la compensation des avantages et des inconvénients créés par les mesures d'aménagement est prévue par cette disposition légale fédérale. Pour le surplus, les recourants se plaignent manifestement à tort d'un prélèvement de la plus-value dépourvu de base légale en droit cantonal. Le principe et les modalités essentielles du remaniement à péréquation réelle sont en effet définis sans équivoque par la loi, cela même si le système de cette réglementation, avec ses renvois aux règles du remaniement de terrains à bâtir, n'est pas pleinement satisfaisant.

E. 6

En tant que le recours de droit public ne met pas en cause la constitutionnalité de la législation cantonale sur le remaniement parcellaire, le Tribunal fédéral n'annule la décision attaquée que si elle s'avère arbitraire, c'est-à-dire si elle viole de manière grossière une prescription légale ou un principe élémentaire du remaniement (ATF 119 Ia 21 consid. 1, ATF 105 Ia 324 consid. 2b et c). En l'espèce, les recourants se plaignent d'une inégalité de traitement par rapport aux propriétaires voisins, en ce qui concerne l'application de la

péréquation réelle. Les parcelles avec villas no 1179, 1182 et 1228 se trouvent hors du périmètre général du remaniement et sont donc formellement soustraites à la péréquation réelle. Les recourants contestent tardivement cette configuration du périmètre, qui a fait l'objet d'une enquête antérieure. En outre, selon les constatations du Tribunal administratif, le plan d'affectation ne crée aucun nouveau droit de bâtir sur ces biens-fonds, compte tenu de la réglementation adoptée et des bâtiments déjà construits; il n'en résulte donc aucune plus-value susceptible d'être prélevée et répartie. Les recourants ne mettent pas ceci en doute et ne prétendent pas BGE 122 I 120 S. 129 non plus que la situation de leur propre parcelle soit identique. La parcelle no 1226 est classée en zone d'utilité publique; une partie de la parcelle no 1150 est attribuée à la zone de verdure. Faute de plus-value, ces surfaces ne seront vraisemblablement pas réduites au titre de la péréquation réelle. S'ils estimaient que cette affectation du sol conférerait ainsi un avantage inéquitable aux propriétaires concernés, les recourants devaient agir en temps voulu contre le plan d'affectation. Les autres parcelles du voisinage sont dépourvues de toute construction; à la différence de celles des époux Osterwalder, elles seront donc intégralement soumises à la péréquation. Les recourants ne parviennent ainsi à démontrer aucune différence de traitement qui ne soit pas justifiée par des situations de fait ou de droit objectivement différentes. Il apparaît que l'arrêt attaqué ne compromet nullement l'établissement d'un projet de nouvel état respectueux des droits constitutionnels des recourants. Conformément au jugement du Tribunal administratif, une surface adéquate devra être considérée comme attenante à l'ancienne ferme, et donc soustraite à la péréquation, notamment pour que la réduction de la parcelle n'entraîne aucune dépréciation de ce bâtiment. Les recourants auront l'occasion de contester, au besoin, cette imputation et l'estimation du terrain; on observe à cet égard que l'enquête publique portant sur des taxes-types au nouvel état, que le syndicat a entreprise en sus des exigences légales, était un moyen adéquat de préparer la suite des opérations (cf. ROUILLER, eod. loc.).

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