

# **BGer 1P.440/2000 vom 1. Februar 2001**

Bundesgericht, 2001-02-01, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_1P.440\\_2000](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1P.440_2000)

FR: TF 1P.440/2000 du 1 février 2001

IT: TF 1P.440/2000 del 1 febbraio 2001

## **Regeste**

Aménagement du territoire et droit public des constructions

## **Erwägungen**

### **E. 1**

A l'appui de ses conclusions tendant à l'irrecevabilité du recours, le syndicat intimé fait valoir que la propriétaire n'a pas contesté l'incorporation de ses immeubles dans le sous-périmètre d'application de la péréquation réelle, lequel a fait l'objet d'enquêtes publiques spécifiques, et qu'elle présente des arguments nouveaux par rapport à ceux soulevés après l'enquête publique de novembre 1992, contre la taxe-type de 350 fr./m<sup>2</sup>. Il est vrai que les critiques générales dirigées contre la péréquation réelle, fondées sur les art. 22ter aCst. ou 26 al. 1 Cst. , auraient pu être soulevées déjà à un stade antérieur ( ATF 122 I 120 consid. 2b p. 123). Néanmoins, les décisions incidentes, à l'exception de celles concernant la compétence ou les demandes de récusation, peuvent toujours être attaquées avec la décision finale ( art. 87 al. 3 OJ , dans sa teneur depuis le 1er mars 2000). Pour le surplus, les propriétaires sont certes liés, en principe, par les mesures que le syndicat a soumises à l'enquête publique et qu'ils n'ont pas contestées, mais chaque enquête ouvre une procédure distincte et nul n'est tenu par les motifs qu'il a - ou n'a pas - soulevés à la suite d'une enquête antérieure. Enfin, la recourante se plaignait déjà de l'incertitude concernant l'avenir de la planification communale. La recourante ne saurait non plus être éconduite en raison du fait que lors de la prise de vœux de février 1997, elle a elle-même souhaité recevoir du terrain dans les futures zones de verdure et d'habitat groupé. En effet, elle a simultanément élevé des réserves quant à l'estimation du sol au nouvel état et elle avait même, à ce sujet, obtenu l'annulation de la taxe-type de 350 fr./m<sup>2</sup>; de plus, elle était propriétaire d'un bâtiment sis dans l'un des périmètres concernés.

### **E. 2**

La recourante conteste que la péréquation réelle, telle que prévue par la législation vaudoise et réalisée dans le remaniement parcellaire du Mont-sur-Lausanne, soit compatible avec l'art. 26 al. 1 Cst. La garantie constitutionnelle du droit de propriété n'exclut pas que, dans le cadre d'un remaniement parcellaire, un propriétaire foncier puisse être contraint d'abandonner ses immeubles et d'en recevoir d'autres en échange. Elle garantit toutefois que l'échange intervienne conformément au principe de la compensation réelle. Ainsi, les propriétaires des surfaces agricoles incorporées dans un 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 122 I 120 consid. 5 p. 127, 119 Ia 21 consid. 1a p. 24). 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 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 telles que, par exemple, une augmentation de l'indice d'utilisation ( ATF 122 I 120 consid. 5 p. 127, 116 Ia 41 consid. 5a p. 50, 100 Ia 223 consid. 3a p. 227). Le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion d'examiner le remaniement avec péréquation réelle prévu par le droit vaudois. En sus des opérations ordinaires d'un remaniement parcellaire, la péréquation réelle consiste en une redistribution des terres connexe à la délimitation ou à l'extension de la zone à bâtir, tendant à réaliser l'égalité de traitement des propriétaires. Les terres à l'ancien état sont estimées selon leur 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. Chaque propriétaire reçoit des parcelles en zone à bâtir ou en zone agricole, en proportion de la valeur de l'ancien état de propriété. La double estimation des terres entraîne 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. Le remaniement à péréquation réelle constitue un exemple des régimes de compensation que les cantons peuvent instituer conformément à l'art. 5 al. 1 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire ( ATF 122 I 120 consid. 3 p. 124). Déjà avant l'entrée en vigueur de cette disposition légale fédérale, le Tribunal fédéral avait jugé que le droit cantonal peut valablement prévoir, sans violer la garantie constitutionnelle du droit de propriété, le prélèvement d'une part même importante de la plus-value résultant de mesures d'aménagement du territoire ( ATF 105 Ia 134 consid. 3b p. 141). Cette garantie n'exclut pas non plus qu'un prélèvement de ce genre intervienne dans le cadre d'un remaniement parcellaire, selon le système de la péréquation réelle, dans le but de répartir la plus-value entre tous les propriétaires qui pouvaient espérer une attribution de leur terrain à la zone à bâtir. La valeur des immeubles qu'un propriétaire reçoit au nouvel état doit cependant correspondre, au minimum, à celle des biens-fonds qui lui sont enlevés.

### **E. 3**

Pour s'opposer au principe même de la péréquation réelle, la recourante fait valoir qu'elle perd près de 90 % des surfaces non forestières possédées avant le remaniement. Elle soutient aussi que ces surfaces étaient aptes à la construction, puisque la planification communale les attribue à une zone d'habitat groupé; elle en déduit que celles-ci auraient donc dû être estimées à la valeur de terrain constructible déjà à l'ancien état. a) Le propriétaire a le droit d'exiger que lors de la double estimation des terres, qui est l'élément essentiel du système de la péréquation réelle, ses parcelles de l'ancien état soient estimées au minimum à leur valeur vénale avant l'élaboration du plan, et que les terrains reçus au nouvel état soient estimés au maximum à leur valeur vénale après la mise en vigueur de cet acte. En l'occurrence, la recourante ne conteste pas sérieusement l'estimation de ses terrains selon le statut qui leur était conféré par le régime de la zone sans affectation spéciale; en particulier, elle ne cherche pas à démontrer que les valeurs de "convenance à bâtir" retenues par la Commission de classification n'aient pas dûment pris en considération les perspectives de construire qui semblaient, le cas échéant, exister à moyen ou à long terme pour ces biens-fonds. b) La recourante fait aussi valoir que la commune du Mont-sur-Lausanne est la seule, dans tout le canton de Vaud, à avoir entrepris d'appliquer le système du remaniement avec péréquation réelle sur un vaste territoire et à un grand

nombre de propriétaires. Il semble effectivement que dans les autres communes, les organes responsables de la planification locale soient généralement peu favorables à l'utilisation de cet instrument de répartition de la plus-value mis à disposition par la législation cantonale; cela ne démontre toutefois pas que ledit instrument soit en lui-même incompatible avec la garantie de la propriété. Enfin, il importe encore moins que la réalisation du plan approuvé en 1993 eût été possible aussi sans péréquation réelle, ni que le parlement cantonal ait récemment refusé un projet de loi tendant à un prélèvement de seulement 25 % de la plus-value résultant de la création ou de l'extension de zones à bâtir. c) Le système de la péréquation réelle ne se justifie toutefois que si le terrain concerné reçoit un statut défini conformément aux buts et aux principes de l'aménagement du territoire. L'affectation du sol et l'intensité de son utilisation doivent donc être fixées de façon stable, avec force obligatoire pour les propriétaires et pour les autorités, conformément à l'art. 21 LAT (cf. ATF 123 I 175 consid. 3a p. 182/183). En l'occurrence, le périmètre n° 18 "Montenailles" ne reçoit pas, d'après le plan général d'affectation approuvé en 1993, le statut de terrain à bâtir. Au contraire, jusqu'à la mise en vigueur d'un plan de quartier ou plan partiel d'affectation, accompagné de son propre règlement, ce périmètre demeurera inconstructible. A première vue, l'élaboration du plan définitif nécessitera une procédure complète de planification, comportant un examen par le Conseil communal et une décision de cette assemblée soumise au référendum facultatif; en effet, il est douteux qu'un plan de quartier "de compétence municipale", selon les art. 72a à 72d de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC), introduits par une loi du 4 février 1998, soit envisageable en l'espèce. Le cas échéant, un tel plan est adopté par la Municipalité, à l'issue d'une procédure analogue à celle du permis de construire. S'ils s'entendent dans ce but, les propriétaires du périmètre peuvent requérir collectivement l'établissement d'un plan de quartier, ordinaire ou, éventuellement, "de compétence municipale", mais les autorités ne sont pas tenues d'adopter les modalités qu'ils proposent (art. 67 al. 2 LATC). En particulier, aucune disposition ne leur garantit le droit d'obtenir la concrétisation de l'indice d'utilisation de 0,4 prévu par le plan général. Ils n'ont pas non plus le droit de construire selon le régime général d'une zone à bâtir, dans l'hypothèse où le plan de quartier n'est pas adopté à l'issue d'un certain délai (cf. ATF 115 Ia 333 consid. 6e p. 343). Dans son arrêt du 30 octobre 1995, le Tribunal administratif faisait d'ailleurs allusion au "risque d'attente, voire d'échec, des plans partiels d'affectation envisagés" (consid. 2b). Au regard de cette situation, le périmètre n° 18 doit être assimilé à une zone dont l'affectation est différée, au sens de l'art. 18 al. 2 LAT (ATF 112 Ia 155 consid. 2f p. 160; arrêt du 5 mars 1998 in SJ 1998 p. 636, consid. 2e/aa p. 641). On observe que même selon la typologie du droit cantonal, les terrains "dont l'affectation sera définie ultérieurement par des plans d'affectation ou de quartier" font partie des zones intermédiaires (art. 51 al. 1 LATC), distinctes des zones à bâtir. L'estimation à 123 fr./m<sup>2</sup> n'apparaît donc pas justifiée par de nouvelles possibilités d'utilisation de la parcelle n° 3126 NE, mais seulement par l'expectative que des droits de bâtir y soient créés par un plan d'affectation futur. d) Cette estimation est fondée sur la méthode dite de la "centralité", d'après laquelle il existe une relation connue, variable selon que l'emplacement de l'immeuble est plus ou moins avantageux, entre le prix de revient d'une construction et la valeur du terrain où elle se trouve (Wolfgang Naegeli/Heinz Wenger, L'estimation immobilière, Genève 1997, p. 28 et ss; cf. ATF 114 Ib 286 consid. 6-7 p. 294, 102 Ib 353 consid. 2 in fine p. 355). La Commission de classification a appliqué cette méthode sur la base du prix de revient, supposé, d'un volume construit qu'elle a évalué à partir de la surface du périmètre et d'un indice d'utilisation de 0,4. Elle a imputé les coûts

présupposés de l'étude du futur plan de quartier et des travaux d'équipement; elle a en outre déduit un escompte pour prendre en considération le délai qui s'écoulera jusqu'à l'adoption du plan. Selon son rapport, elle a évalué ce délai à quinze ans dès 1993, par analogie avec le laps de temps au delà duquel, d'après la législation cantonale, les propriétaires ou autres intéressés peuvent éventuellement demander la révision d'un plan d'affectation entré en vigueur (art. 75 al. 2 LATC). Sur ce point, l'approche de la Commission confirme que l'affectation à l'habitat groupé, esquissée dans le plan général de 1993, est une simple hypothèse, et que les propriétaires recevant du terrain dans le périmètre n° 18 ne pourront raisonnablement prévoir ni le moment où ils pourront construire, ni l'étendue effective des droits de bâtir qui leur seront finalement conférés. Dans ces conditions, l'estimation de la parcelle n° 3126 NE à une valeur de terrain à bâtir, même réduite d'un escompte, apparaît surfaite et, par conséquent, incompatible avec l'art. 26 al. 1 Cst. L'estimation est d'ailleurs aussi contraire à l'art. 86 al. 1 let. b de la loi cantonale sur les améliorations foncières: cette disposition prévoit que, pour la préparation du nouvel état, l'estimation intervient derechef, comme à l'ancien état, sur la base des "possibilités objectives de construire dans un proche avenir", mais compte tenu "de la nouvelle réglementation". Or, au stade actuel de la planification communale, le périmètre n° 18 doit manifestement être tenu pour inconstructible dans un proche avenir. Ainsi, la recourante se plaint à bon droit de ne pas recevoir, avec la parcelle précitée, du terrain correspondant à sa prétention.

#### **E. 4**

Il ressort du rapport de la Commission de classification et de l'arrêt attaqué qu'à l'intérieur du périmètre n° 18, les parcelles attribuées au nouvel état ne sont pas délimitées en vue d'une utilisation réelle par leurs propriétaires; au contraire, ceux-ci ne reçoivent que des surfaces virtuelles, vouées à un remaniement supplémentaire qui, lui, aboutira à une configuration correspondant au futur plan de quartier. Cette issue de l'opération actuellement en cours est compliquée et insolite; elle ne répond pas aux objectifs ordinaires d'une amélioration foncière et, dans une large mesure, elle équivaut à suspendre le droit de propriété pour un laps de temps prolongé et indéterminé. On peut donc douter que ce résultat soit compatible avec l'art. 26 al. 1 Cst. ; il semble plutôt que les propriétaires aient le droit d'obtenir des biens-fonds adaptés à la nature ou à l'utilisation actuelle du sol. Cette question peut toutefois rester indécise, puisque le recours de droit public doit de toute manière être admis en raison de la surestimation du terrain attribué à la recourante.

#### **E. 5**

La partie qui succombe, en l'occurrence le syndicat intimé, qui ne figure pas au nombre des collectivités mentionnées à l'art. 156 al. 2 OJ, doit acquitter l'émolument judiciaire et les dépens à allouer à la recourante qui obtient gain de cause.

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