

VD_OMNI AC.2012.0160 vom 25. Juli 2013

VD Tribunal cantonal, 2013-07-25, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2012.0160

FR: VD_OMNI AC.2012.0160 du 25 juillet 2013

IT: VD_OMNI AC.2012.0160 del 25 luglio 2013

Regeste

FLACH, AMBROSETTI, Hoirie André Lasserre, BLASER, BALLIF, BATAILLARD/Municipalité de Lausanne | Recours contre le refus de la municipalité d'entrer en matière sur une demande d'études préliminaires en vue de la constitution d'un syndicat d'amélioration foncière (art. 85a LAF). La procédure litigieuse étant de la compétence exclusive de la municipalité, l'appel en cause des services de l'Etat est rejeté. La motivation de la décision attaquée est suffisante, et l'absence d'indication des voies de droit n'a pas porté préjudice aux recourants. Le projet immobilier des recourants nécessite l'adoption d'un plan de quartier, un remaniement parcellaire et l'expropriation de servitudes de voisins. Le respect des conditions formelles ne confère pas un droit à l'engagement d'études préliminaires. L'autorité intimée n'apparaît pas avoir violé le droit en refusant de donner suite à la demande des recourants. Rejet du recours. Rejet du recours au TF (arrêt 1C_744/2013 du 14 avril 2014).

Erwägungen

E. 1

La décision municipale litigieuse a été rendue, sur requête des recourants, en application de la loi du 29 novembre 1961 sur les améliorations foncières (LAF; RS 913.11). Cette loi ne prévoyant pas d'autorité de recours spécifique contre cette décision, le tribunal cantonal est compétent en l'espèce (art. 4 et 92 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; RSV 173.36]). La qualité pour recourir des requérants propriétaires de parcelles situées dans l'îlot est manifeste (art. 75 LPA-VD), de sorte qu'il n'apparaît pas nécessaire d'examiner celle des autres recourants. Par ailleurs interjeté dans le délai et les formes requises, le recours est recevable (art. 77, 79, 95 et 99 LPA-VD). Il y a donc lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

A titre de mesures d'instruction, les recourants requièrent la tenue d'une audience et l'audition de témoins, ainsi que la participation à la procédure du Service cantonal du développement territorial. a) Le droit d'être entendu tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 Cst comprend le droit pour l'intéressé de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment, celui de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur le sort de la décision, celui d'avoir accès au dossier, de participer à l'administration des preuves essentielles et de se déterminer sur son résultat lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 129 II 497 consid. 2.2; 126 I 15 consid. 2a/aa; 124 I 49 consid. 3a et les références citées). En particulier, le droit de faire administrer des preuves suppose notamment que le fait à prouver soit pertinent et que le moyen de preuve proposé soit apte et nécessaire à prouver ce fait. Le droit d'être entendu découlant de l'article 29 al. 2 Cst ne comprend toutefois pas le droit d'être entendu oralement, ni celui d'obtenir l'audition de

témoins (ATF 130 II 425 consid. 2.1). L'autorité peut donc mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves proposées, elle a la certitude qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 130 II 425 consid. 2.1 et les arrêts cités; 122 V 157 consid. 1d; 119 Ib 492 consid. 5b/bb). La décision litigieuse repose sur l'art. 85d LAF qui prévoit la compétence exclusive de la Municipalité en la matière (cf. consid. 4). b) En l'espèce, les recourants ont pu s'exprimer sur le contenu de la décision dans leur mémoire de recours du 28 juin 2012. Ils ont par ailleurs déposé un mémoire complémentaire le 28 novembre 2012, à la suite de la réponse de l'autorité intimée. Ils ont ainsi eu l'occasion d'exposer largement leurs arguments. On discerne dès lors mal quels éléments ne figurant pas déjà au dossier pourraient résulter de la tenue d'une audience et de débats. Par ailleurs, la décision litigieuse étant de la compétence exclusive de la Municipalité, l'appel en cause du service requis de l'Etat ne paraît pas se justifier en l'espèce. Partant, il ne sera par donné suite aux réquisitions des recourants.

E. 3

Les recourants font valoir que la décision attaquée ne contenait pas les voies de droit et n'aurait pas été assez motivée. a) Selon l'art. 27 al. 2 Cst-VD, les parties ont le droit de recevoir une décision motivée avec indication des voies de recours. Cette exigence est reprise à l'art. 42 al. 1 let. f LPA-VD, qui dispose que la décision contient l'indication des voies de droit ordinaires ouvertes à son encontre, du délai pour les utiliser et de l'autorité compétente pour en connaître. D'après un principe général du droit découlant de l'art. 9 Cst., protégeant la bonne foi du citoyen, lorsqu'il existe une obligation de mentionner une voie de droit, son omission ne doit pas porter préjudice au justiciable; celui-ci ne doit en outre pas pâtir d'une indication inexacte ou incomplète sur ce point (ATF 134 I 199 consid. 1.3.1; 131 I 153 consid. 4; 127 II 198 consid. 2c, et les arrêts cités; cf. aussi arrêts CR.2012.0081 du 11 avril 2013 consid. 1a; CR.2012.0072 du 26 février 2013 consid. 3a; GE.2010.0084 du 22 février 2011). Les parties ont le droit d'être entendues (art. 29 al. 2 Cst., 17 al. 2 Cst/VD, 33ss LPA-VD). Le droit d'être entendu implique notamment pour l'autorité l'obligation de motiver sa décision (cf. art. 42 let. c LPA-VD). Selon la jurisprudence, la motivation d'une décision est suffisante lorsque l'autorité mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé son raisonnement, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause (TF 2D_38/2011 du 9 novembre 2011 consid. 3.2.1; 1C_383/2010 du 11 avril 2011 consid. 2.1 et la référence citée). L'autorité peut se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige; il suffit que le justiciable puisse apprécier correctement la portée de la décision et l'attaquer à bon escient et que l'autorité de recours puisse exercer son contrôle (ATF 133 I 270 consid. 3.1). La motivation peut d'ailleurs être implicite et résulter des différents considérants de la décision (TF 2D_38/2011 précité consid. 3.2.1; RDAF 2009 II p. 434, 2C_23/2009 consid. 3.1). La violation du droit d'être entendu commise en première instance peut être guérie si le justiciable dispose de la faculté de se déterminer dans la procédure de recours, pour autant que l'autorité de recours dispose d'un plein pouvoir d'examen, en fait et en droit (ATF 135 I 279 consid. 2.6.1; 133 I 201 consid. 2.2; 132 V 387 consid. 5.1, et les arrêts cités; AC.2012.0107 du 10 avril 2013 consid. 2a). b) En l'espèce, l'absence d'indication des voies de droit de la décision attaquée n'a pas porté préjudice aux recourants dans la mesure où ils ont recouru à temps devant l'autorité compétente (cf. consid. 1 ci-dessus). S'agissant de la motivation de la décision attaquée, si est elle certes sommaire, elle permet néanmoins de

comprendre les motifs qui ont conduit la Municipalité de Lausanne à ne pas donner suite à la requête des recourants, lesquels ont d'ailleurs pu se pourvoir en connaissance de cause. Les griefs des recourants tirés de l'absence d'indication des voies de droit et du défaut de motivation de la décision attaquée sont donc mal fondés.

E. 4

Les recourants requièrent de la Municipalité que soient engagées pour leur projet immobilier des études préliminaires au sens des art. 85a ss LAF. a) Selon l'art. 20 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), lorsque la réalisation de plans d'affectation l'exige, le remembrement peut être ordonné d'office et au besoin exécuté par l'autorité compétente. L'art. 55 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; RSV 700.11) prévoit que les mesures d'aménagement du territoire et les mesures de remaniement parcellaire doivent être coordonnées (al. 1), que l'approbation d'un plan d'affectation ou d'un plan de quartier de compétence municipale peut être subordonnée à un remaniement parcellaire (al. 2), et que les dispositions de la loi sur les améliorations foncières sont applicables, sous réserve des dispositions de la présente loi (al. 3). Lorsqu'un remaniement parcellaire est nécessaire, la procédure coordonnée entre aménagement du territoire et remaniement parcellaire peut être initiée par la requête d'un propriétaire selon l'art. 85 d LAF (cf. schéma de cette coordination in BCG octobre 1997 pp. 4079 et 4080, reproduit et adapté in Bovay/Didisheim/Sulliger/Thonney, Droit fédéral et vaudois de la construction, 4 e éd., Bâle 2010, n° 5 ad art. 51 LATC). L'art. 52 LAF définit le remaniement parcellaire comme une répartition rationnelle, entre les mêmes propriétaires, de tous les immeubles compris dans un périmètre formant un tout économique ou géographique en vue d'une meilleure utilisation du sol, conformément aux règles de la présente loi (al. 1); il peut comporter l'exécution des travaux nécessaires tels que chemins, ouvrages d'assainissement et conduites (al. 2); le remaniement parcellaire doit tenir compte des projets de travaux publics prévus dans le périmètre, qui peuvent être réalisés simultanément, les règles des articles 94 et suivants étant applicables, par analogie, pour l'acquisition du terrain d'emprise nécessaire à ces travaux (al. 3). L'art. 53 al. 1 LAF prévoit que le projet fixe le périmètre général de l'entreprise où sont délimités, le cas échéant, les sous-périmètres tels que ceux des terrains agricoles, viticoles, forestiers ou à bâtir. b) La Confédération, les cantons et les communes ont le droit d'apporter dans l'intérêt public des restrictions à la propriété foncière, notamment en ce qui concerne les améliorations du sol, le morcellement des fonds, et les réunions parcellaires de terrains à bâtir (cf. art. 702 du Code civil suisse [CC; RS 210]). Selon l'art. 703 CC, lorsque des améliorations du sol (corrections de cours d'eau, dessèchements, irrigations, reboisements, chemins, réunions parcellaires, etc.) ne peuvent être exécutées que par une communauté de propriétaires, et que les ouvrages nécessaires à cet effet sont décidés par la majorité des intéressés possédant plus de la moitié du terrain, les autres sont tenus d'adhérer à cette décision. Les propriétaires intéressés qui ne prennent pas part à la décision seront réputés y adhérer. L'adhésion sera mentionnée au registre foncier (al. 1); les cantons règlent la procédure. Ils doivent, en particulier pour les réunions parcellaires, édicter des règles détaillées (al. 2); la législation cantonale peut alléger les conditions auxquelles le présent code soumet l'exécution de ces travaux et appliquer par analogie les mêmes règles aux terrains à bâtir et aux territoires en mouvement permanent (al. 3). La garantie de la propriété impose que la mise en place forcée d'une mesure d'amélioration du sol repose non seulement sur une base légale, mais réponde également à l'intérêt public (cf. ATF 98 Ia 199 consid. 1); il doit y avoir un besoin suffisant de mesures

d'amélioration du sol, et l'atteinte à la propriété individuelle doit être justifiée par une exécution convenable des travaux; cela implique une évaluation des conditions locales et des questions techniques de l'exécution du projet qui laisse une large marge d'appréciation aux autorités cantonales (cf. ATF 99 Ib 321 consid. 8). Selon l'art. 20 LAF, lorsqu'une communauté de propriétaires, au sens de l'article 703 CC, est seule en mesure d'exécuter une amélioration foncière, elle doit s'organiser en une corporation de droit public cantonal en formant un syndicat d'améliorations foncières. Les art. 81 ss LAF sont consacrés au remaniement de terrains à bâtir et corrections de limites. L'art. 85a LAF prévoit que, préalablement à la constitution d'un syndicat dont le but est le remaniement parcellaire de terrains à bâtir ou à la constitution d'une autre entité juridique dont le but est une modification de limites de gré à gré de terrains à bâtir, des études préliminaires sont effectuées. Ces études préliminaires déterminent les objectifs généraux d'amélioration foncière, et elles démontrent l'opportunité de procéder à un remaniement parcellaire et sa faisabilité technique et économique (art. 85b LAF). Elles sont basées sur les plans d'aménagement du territoire légalisés ou en cours d'élaboration, et elles peuvent définir notamment: le périmètre; l'avant-projet des travaux collectifs et la vérification de leur compatibilité à la législation sur la protection de l'environnement ainsi que l'estimation de leur coût; les principes d'estimation des immeubles et des valeurs passagères selon l'ancien et le nouvel état; les principes de la répartition des frais; une proposition de démarche foncière (art. 85c LAF). La phase d'études préliminaires se conclut avec la convocation des propriétaires par l'autorité compétente à une séance d'information et de discussion, qui a lieu au plus tard un mois à compter de la clôture de la consultation publique, et lors de laquelle les propriétaires se prononcent sur les résultats de l'étude préliminaire, notamment sur la démarche foncière (art. 85h LAF). Le syndicat d'améliorations foncières de terrains à bâtir peut ensuite être valablement constitué par l'adhésion de la majorité des propriétaires (art. 85j al. 1 LAF) et acquiert de plein droit la personnalité de droit public après l'adoption de ses statuts et désignation de ses organes lors d'une assemblée générale constitutive (art. 25 et 26 al. 1 LAF). L'art. 85d LAF prévoit que le département ou la municipalité (ci-après: l'autorité compétente) peuvent de leur propre initiative engager des études préliminaires (al. 1); un seul propriétaire peut déclencher les études préliminaires par une requête écrite et motivée adressée à la municipalité (al. 2); la décision de la municipalité relative au déclenchement des études préliminaires intervient dans un délai maximal de trois mois dès réception de la requête du propriétaire (al. 3); en cas de décision favorable, la municipalité peut exiger une avance de frais du requérant destinée à financer tout ou partie des études préliminaires. Le montant maximal est défini par le règlement (al. 4). c) Selon la jurisprudence, les dispositions de la police des constructions, pas plus que d'autres normes de droit public cantonal, ne peuvent rendre sans effet les servitudes constituées antérieurement selon les règles du droit privé fédéral et inscrites au registre foncier en vertu d'un titre valable, car les servitudes incompatibles avec les prescriptions du droit public cantonal (ou d'un règlement communal fondé sur ces dispositions) bénéficient néanmoins de la garantie constitutionnelle de la propriété; la collectivité publique ne peut que les exproprier moyennant indemnité (ATF 95 II 607, JdT 1971 I 255). L'art. 703 al. 1 CC n'exclut pas la possibilité d'obliger aussi à faire partie de communautés de propriétaires des personnes qui n'ont pas la qualité de propriétaires fonciers, mais qui possèdent sur le sol des droits analogues et qui ont le même intérêt à l'exécution des travaux, comme par exemple une compagnie de tramways (ATF 46 I 295, JdT 1921 I 27). Certains propriétaires peuvent être tenus, pour cause d'améliorations foncières, de céder leur fonds ou d'autres droits réels

en vertu d'une décision de l'autorité compétente (ATF 52 I 149). d) En l'espèce, le projet immobilier des recourants nécessite manifestement l'adoption d'un plan de quartier, ainsi qu'un remaniement des parcelles n os 7204 à 7209, 7211 et 7212 . Ces parcelles sont grevées de servitudes de restriction de bâtir qui, en particulier, limitent la hauteur des bâtiments et interdisent leur construction en dehors de l'emplacement des bâtiments actuels. Ces restrictions empêchent la réalisation du projet immobilier des recourants. La plupart des propriétaires des parcelles n os 7204 à 7209, 7211 et 7212, ainsi que la plupart des propriétaires des fonds dominants des servitudes grevant ces parcelles, semblent adhérer au projet. Le projet ne fait toutefois pas l'unanimité de ces propriétaires, à l'instar de Lucy et Roland Michaud (parcelles n os 7210 et 1204) qui s'y sont formellement opposés. En l'absence de l'accord de l'ensemble des propriétaires concernés, les initiants entendent ainsi entreprendre leur projet immobilier en réalisant une communauté de propriétaires, au sens de l'article 703 CC, laquelle s'organisera en formant un syndicat d'améliorations foncières. L'engagement des études préliminaires visées est ainsi une condition préalable à la constitution d'un tel syndicat.

E. 5

Les recourants font valoir que toutes les conditions formelles à l'engagement des études préliminaires seraient remplies, de sorte qu'il serait contraire à la loi de ne pas donner suite à leur requête. Il n'est pas contesté en l'espèce que la requête litigieuse a été présentée par au moins un propriétaire concerné prêt à prendre en charge les frais engendrés par cette démarche, et qu'il existe des problèmes de droit privé qui pourraient être traités par une telle étude. Il n'est pas non plus contesté que le projet immobilier visé satisfait à l'intérêt général de densifier et d'encourager la construction de logements. Cela étant, on ne peut déduire de la LAF un droit pour le propriétaire à ce que des études préliminaires soient engagées. Saisie d'une requête d'un propriétaire, la municipalité dispose en effet d'un délai de trois mois pour rendre une décision qui peut être favorable, ou non (cf. art. 85d al. 3 et 4 LAF). Elle dispose ainsi d'une grande liberté d'appréciation en la matière. Il convient d'ailleurs de rappeler à cet égard qu'en dehors des cas où une disposition légale prévoit expressément le contrôle de l'opportunité d'une décision, le tribunal de céans n'exerce qu'un contrôle en légalité, c'est-à-dire examine si la décision entreprise est contraire à une disposition légale ou réglementaire expresse, ou relève d'un excès ou d'un abus du pouvoir d'appréciation (art. 98 LPA-VD). En l'absence de disposition étendant en l'occurrence le pouvoir de contrôle de l'autorité de recours à l'inopportunité, le tribunal de céans se limitera ainsi à vérifier si la Municipalité de Lausanne a violé le droit, notamment en abusant ou en excédant de son pouvoir d'appréciation (cf. arrêts AC.2012.0239 du 23 avril 2013 consid. 2a; AC.2012.0300 consid. 3a du 12 juin 2012).

E. 6

En substance, la Municipalité n'a pas donné suite à la requête des recourants en raison des divergences de visions d'aménagement du secteur, ce qui rendrait difficiles les démarches foncières et urbanistiques coordonnées nécessaires, et en raison du risque qu'une étude préliminaire bloque le développement du quartier durant de nombreuses années. a) En l'espèce, les initiants n'ont pas pu obtenir l'accord de l'ensemble des propriétaires concernés par des négociations de gré à gré comme le préconise l'autorité intimée. L'opposition expresse de Lucy et Roland Michaud implique que la réalisation du projet ne pourrait notamment être entreprise qu'avec l'expropriation de leurs droits. L'intérêt public visé par le projet doit ainsi prévaloir sur les autres intérêts qui lui sont opposés, de même qu'il doit

respecter le principe de proportionnalité. A ce titre, il convient de rappeler que la réalisation du projet litigieux nécessite l'adoption de mesures d'aménagement du territoire alors que le PGA de la ville de Lausanne vient d'être modifié, et que de telles mesures s'avèrent habituellement d'autant plus longue à mettre en place qu'elles rencontrent des oppositions. Il serait d'ailleurs envisageable de réaliser un autre projet qui viserait les mêmes intérêts généraux de densification, tout en respectant le PGA actuel. L'ampleur du projet litigieux démontre par ailleurs une vision de l'aménagement du secteur qui diverge passablement avec le caractère résidentiel actuel du quartier. Selon le PGA de 2006, à l'instar du reste du quartier, l'îlot est ainsi réparti entre zone mixte de faible densité et zone mixte de forte densité. Or, même dans cette dernière zone, la longueur et la hauteur des bâtiments sont respectivement limitées à 36 mètres et à 14,5 mètres (cf. art. 107 et 108 du Règlement du 26 juin 2006 du PGA), ce qui apparaît être nettement inférieur aux valeurs du projet litigieux. La vision d'aménagement du secteur des recourants est ainsi d'autant plus susceptible de rencontrer des oppositions d'autres propriétaires du quartier qu'elle changerait passablement la configuration du secteur et que son ampleur aurait un impact certain sur son environnement. Les procédures coordonnées nécessaires à la réalisation du projet litigieux seraient ainsi rendues difficiles et suspendraient vraisemblablement toute autre initiative de développement du quartier pour une certaine durée et pour une issue incertaine. b) Les recourants font valoir que les résultats de l'étude préliminaire requise n'engageraient en rien la Municipalité qui pourrait ensuite prendre les décisions s'imposant pour la suite de la procédure. En réalité, l'engagement d'études préliminaires constitue la première étape d'une procédure conduisant les propriétaires concernés à constituer un syndicat d'amélioration foncière qui acquerrait de plein droit la personnalité de droit public. Bien que la Municipalité garderait en tous cas la main pour l'aménagement du territoire et l'autorisation de construire, il s'avérerait inefficace d'engager une procédure conduisant à un remaniement parcellaire, alors que la vision d'aménagement du secteur portée par le projet est d'emblée contestée et entraînerait vraisemblablement le blocage du développement du secteur (cf. consid. 5a). c) Il ressort de ce qui précède que l'autorité intimée n'apparaît pas avoir violé le droit en ne donnant pas suite à la requête des recourants, au motif que les divergences de visions d'aménagement du secteur rendraient difficiles les démarches foncières et urbanistiques coordonnées nécessaires, et que le développement du quartier serait ainsi bloqué durant de nombreuses années.

E. 7

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours et à la confirmation de la décision attaquée. Vu le sort de la cause, les frais sont mis à la charge des recourants, solidairement entre eux, et il n'est pas alloué de dépens (art. 49, 52, 55, 56, 91 et 99 LPA-VD).