

VD_OMNI AF.1993.0008 vom 30. Oktober 1995

VD Tribunal cantonal, 1995-10-30, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AF.1993.0008

FR: VD_OMNI AF.1993.0008 du 30 octobre 1995

IT: VD_OMNI AF.1993.0008 del 30 ottobre 1995

Regeste

SI Montenaillies c/ccl du Syndicat AF du Mont-sur-Lausanne | Remaniement avec péréquation réelle. La zone à bâtir à attribuer peut-elle consister en zone à légaliser par PPA ou PQ avec probable nouveau remaniement ? Question laissée ouverte. L'incertitude sur les possibilités de construire dans le PPA (CUS seul connu) empêche de toute manière en l'état la fixation d'une réelle valeur de terrain à bâtir. Annulation de l'enquête spéciale sur les taxes-types du NE que la ccl voudrait d'ailleurs intangibles en violation de LAF-57.

Erwägungen

E. 25

bis et 25 ter LATC, prévoient ce qui suit: Art. 51 Les zones intermédiaires comprennent les terrains dont la destination sera définie ultérieurement par des plans d'affectation ou de quartier. Elles sont inconstructibles; le règlement communal peut toutefois y autoriser, dans la mesure où l'affectation future n'en sera pas compromise, l'extension de constructions agricoles ou viticoles existantes ou de nouvelles constructions agricoles ou viticoles. L'affectation ultérieure de tout ou partie d'une zone intermédiaire à la construction peut être subordonnée par la commune à la condition qu'une péréquation réelle entre les propriétaires assure l'égalité de traitement dans le périmètre, soit par voie conventionnelle, soit par un remaniement parcellaire selon la procédure des articles 98b à 98d de la loi sur les améliorations foncières. Art. 53 Sauf circonstances exceptionnelles, les communes dont une partie du territoire est affectée à l'agriculture ou à la viticulture doivent prévoir une zone agricole ou viticole et lui réserver suffisamment de terres cultivables. Les communes peuvent, avant d'adopter une zone agricole ou viticole, fixer un périmètre provisoire comprenant une zone à bâtir conforme aux prescriptions de l'article 48 sur un dixième au maximum de ce périmètre et une zone agricole ou viticole sur le solde. L'approbation définitive de ces deux zones par le Conseil d'Etat peut être subordonnée à l'établissement d'une péréquation réelle entre les propriétaires, par exemple sous la forme d'un remaniement parcellaire sur l'ensemble du périmètre. Les zones agricoles et viticoles ne peuvent être modifiées avant un délai de vingt-cinq ans dès leur approbation par le Conseil d'Etat, sauf dérogations exceptionnelles accordées par celui-ci. Pour les zones agricoles et viticoles conformes à la présente loi et approuvées avant son entrée en vigueur, le délai part de cette approbation. L'octroi d'une dérogation peut être subordonné à la condition que la commune impose une péréquation réelle au sens de l'alinéa 2. Au sujet du remaniement parcellaire soumis à péréquation réelle, la loi sur les améliorations foncières prévoit ce qui suit: Art. 98b Lorsqu'une commune, en relation avec un plan d'affectation, procède à un remaniement parcellaire soumis à péréquation réelle conformément aux dispositions de la LATC, la municipalité définit le périmètre de péréquation comprenant les sous-périmètres agricole et à bâtir et les dispositions réglementaires applicables à ceux-ci. Le plan et son règlement sont

soumis aux dispositions de la LATC qui s'appliquent aux plans d'affectation. Le syndicat est constitué conformément aux articles 20 et suivants. Art. 98c Les enquêtes publiques portent sur le périmètre et les sous-périmètres du syndicat, ainsi que sur la double estimation prévue à l'article 86, laquelle peut également tenir compte de critères d'estimation agricoles tels que le rendement et la nature des terres. Art. 98d La commission de classification attribue à chaque propriétaire des parcelles dans la zone agricole et dans la zone à bâtir en fonction de la valeur de l'ancien état de propriété. Elle tient compte dans la mesure du possible des vœux des propriétaires désirant obtenir une attribution plus ou moins importante dans l'une ou l'autre zone. Les articles 82, 85, 87, 88 à 93 sont applicables. L'art. 86 LAF, auquel renvoie l'art. 98c LAF cité ci-dessus, régit l'estimation des terres dans le remaniement de terrains à bâtir; il prévoit ce qui suit: Art. 86 Lorsque la réglementation en matière de construction est différente dans l'ancien et dans le nouvel état de propriété, les terrains font l'objet d'une double estimation: a) les biens-fonds de l'ancien état de propriété sont taxés en fonction notamment de leur situation, de leurs équipements (accès, égouts, alimentation en eau, énergie), de leur forme, de leur topographie, des dispositions en vigueur réglementant les constructions et des possibilités objectives de construire dans un proche avenir; b) une fois l'emplacement des ouvrages collectifs connu, la commission de classification procède à une nouvelle estimation des terres selon les mêmes critères, mais compte tenu de la nouvelle réglementation. Lorsque la réglementation en matière de construction est identique dans l'ancien et dans le nouvel état de propriété, les terres font l'objet d'une seule estimation selon les mêmes critères que ceux définis ci-dessus. L'art 87 LAF précise en outre ce qui suit sur la répartition des nouvelles parcelles: "La commission de classification attribue à chaque propriétaire des parcelles constructibles, dont les dimensions sont telles que leur valeur totale soit, autant que faire se peut, proportionnelle à la valeur de l'ancien état de propriété. Dans la mesure où cette proportion ne peut être respectée, les différences sont compensées par une soulte en argent. La nouvelle répartition n'a pas pour objectif le regroupement des parcelles de l'ancien état de propriété." L'art. 82 LAF prévoit notamment que les terrains attenants aux habitations dans les régions rurales ne sont pas considérés comme des terrains à bâtir et sont remaniés en corrélation avec le secteur agricole ou viticole; l'exposé des motifs du Conseil d'Etat a toutefois précisé que par régions rurales, il faut comprendre les villages ou hameaux à destination essentiellement ou exclusivement agricole ou viticole, non touchés par l'extension des villes et de l'industrie (BGC automne 1961 p. 411). Pour le surplus, le remaniement de terrains à bâtir est soumis par analogie aux dispositions sur le remaniement parcellaire agricole (art. 85 LAF) dont les enquêtes obéissent aux règles suivantes (art. 63 LAF): "Sont soumis à l'enquête publique, en principe dans l'ordre suivant: a) le périmètre général de l'entreprise et les sous-périmètres; b) les taxes-types visées à l'article 57; c) l'avant-projet des travaux collectifs et privés, les aires de colonisation éventuelles; d) l'estimation des terres et des valeurs passagères, la répartition des nouveaux biens-fonds et l'adaptation des servitudes et des autres droits, les contributions de plus-value spéciale, ainsi que le tableau des soultes; e) le projet d'exécution des travaux collectifs et privés; f) la répartition des frais d'exécution; g) le plan des ouvrages exécutés, collectifs et privés; h) la répartition des frais d'entretien, lorsque celui-ci est assumé par un syndicat d'entretien. Des enquêtes sont également ouvertes sur des objets spéciaux lorsque la présente loi le prescrit, ou lorsque la nécessité en est reconnue par le Département de l'agriculture, de l'industrie et du commerce. Ce département peut exceptionnellement autoriser une enquête séparée sur les arbres échangés." Cette disposition énumère les enquêtes dans un ordre

logique qui organise la progression de l'entreprise par phases successives sur lesquelles il n'est plus possible de revenir après qu'elles ont été liquidées (ATF 94 I 602, JT 1970 I 3). Selon la jurisprudence de la Commission centrale des améliorations foncières, l'enquête prévue à l'art. 63 al. 1 lit. d LAF, qui porte notamment sur le nouvel état et les soultes, forme un tout qui, sous réserve d'une enquête séparée sur les arbres échangés réservée par l'art. 63 al. 2 LAF, ne peut pas être fractionné (prononcé Baudraz c/Syndicat d'Agiez, du 24 janvier 1972; prononcé Moret c/Syndicat AR 22 Chardonne-Corseaux du 14 mai 1982. En particulier, la commission centrale avait jugé dans un prononcé certes déjà ancien (Compagnie vaudoise d'électricité c/Syndicat AR 7, du 16 juin 1967) que le commission de classification ne peut pas mettre à la charge du propriétaire une participation aux frais en raison de l'augmentation de la surface de sa parcelle. Ainsi, l'enquête sur le nouvel état et les autres éléments mentionnés par l'art. 63 al. 1 lit. d LAF doit permettre au propriétaire d'apprécier de manière globale les termes de l'échange que constitue la nouvelle répartition des biens-fonds. En l'espèce, le syndicat intimé, qui a notamment pour but le remaniement parcellaire en corrélation avec l'adoption d'une zone agricole liée à une zone à bâtir, a mis à l'enquête son périmètre en 1983 puis les taxes-types de l'ancien état en 1987. Le périmètre soumis à péréquation avait déjà été mis à l'enquête en 1983 mais, comme le relève l'avis de droit reçu en 1985 par le syndicat, sans indication du sous-périmètre à bâtir en zone de villas. L'enquête effectuée en 1992 porte notamment sur le sous-périmètre des terrains à bâtir, comprenant celui des terrains soumis à péréquation et ceux qui ne le sont pas, ainsi que sur les taxes-types du nouvel état. La recourante ne conteste pas - si bien qu'il n'y pas lieu d'en juger - le principe d'une enquête sur les taxes-types du nouvel état. Une telle enquête n'est pas prévue par l'art. 63 al. 1 LAF cité ci-dessus mais il s'agit d'une enquête sur un objet spécial au sens de l'art. 63 al. 2 LAF. Elle s'inspire de la règle générale de l'art. 57 LAF qui prévoit en substance (et en rapport avec l'estimation habituellement unique de l'ancien et du nouvel état) que la commission de classification, avant de procéder à l'estimation des terrains proprement dite, détermine un nombre limité de taxes-types destinées à être portées à la connaissance des propriétaires (art. 63 al. 1 lit. b LAF).

2. La recourante, qui conclut principalement et sans plus de précisions à l'annulation de la décision levant les oppositions aux objets soumis à l'enquête, ne conteste pas l'inclusion de sa parcelle dans le sous-périmètre de terrains à bâtir soumis à péréquation réelle. Elle ne met pas non plus en cause la péréquation réelle elle-même ni les modalités évoquées par la commission de classification, en particulier la surface de 2500 m² "neutralisée" autour de l'habitation. Il suffit de constater ici, s'agissant du principe et du traitement de la surface "neutralisée" de 2500 m², qu'il s'agit d'une intention manifestée par l'autorité intimée et non d'une décision formelle qui entrerait en force au moment de la liquidation de la présente enquête (voir dans le même sens l'arrêt AF 93/007 rendu ce jour). En revanche, la recourante critique en substance le montant des taxes-types en requérant un expertise de la valeur des parcelles; elle fait en outre valoir que les chiffres retenus ne sont pas réalistes compte tenu du fait que le propriétaire devra passer par la procédure en général incertaine du plan partiel d'affectation voire d'un nouveau remaniement avant de pouvoir construire. La commission de classification expose dans la décision attaquée qu'elle s'est fondée sur les prix pratiqués avant la hausse majeure des taux d'intérêt de 1988-1989 et qu'elle a retenu une valeur de 400 fr./m² dont elle a déduit 50 fr./m² pour les frais d'équipement (représentant par m², selon les indications recueillies en audience, 40 fr. pour l'équipement proprement dit, 5 fr. pour l'étude de l'équipement et 5 fr. pour l'étude du plan lui-même). a) L'art. 53 al. 2 LATC, relatif à l'adoption d'une zone agricole en

corrélation avec une zone à bâtir, prévoit que la commune arrête un périmètre provisoire comprenant une zone à bâtir conforme aux prescriptions de l'art. 48 LATC sur un dixième au maximum du périmètre, ainsi qu'une zone agricole ou viticole sur le solde. Selon l'art. 48 al. 2 LATC, qui concorde pour l'essentiel avec l'art. 15 LAT sous réserve de la durée du délai, les zones à bâtir doivent comprendre les terrains déjà largement bâtis ou probablement nécessaires à la construction dans les dix ans à venir et qui seront équipés dans ce délai. Dans le cadre de l'application de l'art. 15 LAT, le Tribunal fédéral a jugé incompatible avec la définition de la zone à bâtir en droit fédéral l'inclusion dans celle-ci d'une "zone à bâtir de réserve" où la possibilité de construire est subordonnée à l'adoption d'un plan soumis à la même procédure qu'une modification du régime d'affectation: il a jugé qu'une zone à bâtir conforme à l'art. 15 LAT devait être prête à être utilisée sans que la réalisation de constructions soit entravée par des obstacles comparables à un nouveau classement (ATF 112 Ia 155; Brandt, L'aménagement du territoire en droit fédéral et cantonal, Publication CEDIDAC no 17, p. 77). Au vu de cette jurisprudence, on peut se demander si la zone à bâtir, conforme à l'art. 48 LATC, que la commune doit définir conformément aux exigences de l'art. 53 al. 2 LATC peut réellement consister en un périmètre où la construction est impossible sans exécution préalable d'une nouvelle procédure d'affectation. Force est en effet d'admettre qu'il n'y a que peu de différence entre la zone intermédiaire, qui est pratiquement inconstructible avant l'adoption d'une nouvelle affectation qui peut elle-même être subordonnée à un remaniement avec péréquation réelle (art. 51 al. 1 et 3 LATC), d'une part, et d'autre part une zone dite "à bâtir" dont l'affectation à la construction nécessite en réalité un plan de quartier qui présuppose lui-même un nouveau remaniement. La commission de classification a été expressément interpellée à ce sujet et elle a précisé, tant dans ses déterminations du 9 septembre 1994 que dans les explications données à l'audience du tribunal, qu'à l'intérieur des périmètres des futurs plans partiels d'affectation où se trouvent les parcelles des recourantes, l'entrée en force du nouvel état ne permettra probablement pas l'adoption d'une réglementation permettant les constructions sans qu'au préalable, un nouveau remaniement soit effectué à l'intérieur même du périmètre du plan. L'inspection locale a d'ailleurs effectivement permis de constater que si l'on peut à première vue envisager des constructions dans la partie inférieure des deux périmètres litigieux, dont la topographie est peu tourmentée, il n'en va pas de même dans la partie supérieure qui est en général constitué d'un vaste talus surplombé par une forêt. Il est donc certain que les éventuels tributaires de la partie supérieure du périmètre du plan recevraient dans le nouvel état des terrains où la construction est matériellement impossible, d'où la nécessité d'un remaniement destiné à permettre, une fois connue la réglementation du futur plan partiel d'affectation, l'attribution à chacun des propriétaires de droits à bâtir proportionnels à sa prétention. b) Le tribunal peut cependant se dispenser de trancher en l'espèce la question de savoir si le terrain à bâtir attribué dans le cadre de l'art. 53 al. 2 LATC au terme d'une péréquation réelle peut consister en une surface dont la constructibilité est subordonnée à l'exécution préalable d'une nouvelle procédure d'affectation, voire d'un nouveau remaniement avec péréquation. Il suffit en effet de constater qu'en l'espèce, le statut juridique des surfaces litigieuses selon le plan général d'affectation de 1991 n'est défini que par la seule indication d'un coefficient d'utilisation du sol de 0,4. Le reste de la réglementation future est inconnu, notamment pour ce qui concerne le nombre de niveaux admis, et les indications recueillies en audience montrent que leur élaboration prendra de nombreuses années. La commission de classification se trouve donc, en raison des contraintes résultant de la planification communale et surtout du

temps considérable que nécessitera l'adoption des nombreux plans d'affectation partiels prévus sur le territoire communal, dans l'impossibilité de fixer pour le nouvel état une valeur reposant sur de réelles possibilités de construction. Sans doute n'est-il pas impossible que le nouvel état puisse être néanmoins adopté sur la base de valeurs tenant compte de cette incertitude de manière appropriée, par exemple sous la forme d'une déduction supplémentaire en raison du risque d'attente voire d'échec des plans partiels d'affectation envisagés. Il est en revanche impossible de maintenir, comme l'a fait la décision attaquée, des taxes-types qui ne tiennent compte que des frais probables d'études et d'aménagement et que la commission de classification considère d'ailleurs comme intangibles. Sur ce dernier point, il faut rappeler que d'après la jurisprudence constante, les taxes-types de l'art. 57 LAF ont seulement pour but de fixer le cadre général des estimations utilisées pour la nouvelle répartition des terres, mais qu'elles ne lient pas définitivement les parties aux montants exacts mis à l'enquête. Dans la mesure où, selon le rapport de la commission de classification et d'après les explications recueillies en audience, les valeurs mises à l'enquête sont désignées comme des taxes-types mais ne seront pas retouchées au moment des estimations de détail et du nouvel état, elles ne sont pas conformes à la notion de taxe-type prévue par l'art 57 LAF. En soi, ce motif justifie également l'annulation de la décision attaquée. Vu ce qui précède, il n'y a pas lieu d'examiner les moyens que la recourante soulève au sujet du fait que les taxes-types ont été arrêtées en fonction d'une situation du marché immobilier antérieure au "bouleversement" de ce dernier. Le recours doit donc être admis. 3.

Selon l'art. 66 al. 2 LAF, l'autorité de recours peut annuler l'enquête sur tout ou partie du périmètre si l'admission du recours apporte des modifications importantes au projet de la commission de classification. En l'espèce, l'admission du recours touche aux bases mêmes du système conçu par la commission de classification. Il n'est donc pas possible de n'annuler que les taxes-types concernant les recourantes et il convient d'annuler l'enquête sur tout le périmètre pour ce qui concerne les taxes-types du nouvel état. L'art. 66 al. 2 prévoit qu'en annulant l'enquête, l'autorité de recours peut ordonner à la commission de classification de revoir son projet par une nouvelle mise à l'enquête. Il n'y a toutefois pas lieu d'imposer l'organisation d'une nouvelle enquête sur les taxes-types du nouvel état car il ne s'agit pas d'une enquête obligatoirement prescrite par l'art. 63 LAF.

4. Vu ce qui précède, le recours est admis. L'arrêt sera donc rendu sans frais et des dépens accordés au recourant.