

VD_OMNI AF.1999.0003 vom 15. Juni 2000

VD Tribunal cantonal, 2000-06-15, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AF.1999.0003

FR: VD_OMNI AF.1999.0003 du 15 juin 2000

IT: VD_OMNI AF.1999.0003 del 15 giugno 2000

Regeste

BAECHLER Pierre-Alain c/ccl du SAF de Grandcour-Forel | Qu'une parcelle en zone agricole soit susceptible de passer en zone constructible ne permet pas de lui attribuer une estimation plus élevée.

Volltext

Vaud Tribunal cantonal Cour de droit administratif et public 15.06.2000 AF.1999.0003

BAECHLER Pierre-Alain c/ccl du SAF de Grandcour-Forel | Qu'une parcelle en zone agricole soit susceptible de passer en zone constructible ne permet pas de lui attribuer une estimation plus élevée.

CANTON DE VAUD TRIBUNAL ADMINISTRATIF Arrêt du 15 juin 2000 sur le recours interjeté par Pierre-Alain BAECHLER, à 1565 Vallon, représenté par Me Paul-Arthur Treyvaud, avocat à 1401 Yverdon-les-Bains contre la décision rendue le 12 mai 1999 par la commission de classification du Syndicat d'améliorations foncières de Grandcour-Forel (estimation des terres et nouvel état). * * * * * Composition de la

section: M. Jacques Giroud, président; M. Olivier Renaud et M. André Vallon, assesseurs. Greffier: M. Jean-François Neu. Vu les faits suivants: A. Constitué le 20 avril

1990, le Syndicat d'améliorations foncières (SAF) de Grandcour-Forel a pour but le remaniement parcellaire, la construction d'un réseau de chemins et des ouvrages nécessaires, l'assainissement et l'évacuation des eaux de surface. Son périmètre comprend une surface totale de 816 ha autour du village de Grandcour, dont 790 ha sur territoire vaudois et 26 ha en terre fribourgeoise. L'ancien état (AE) compte 902 parcelles dont 155 domaines publics, le nouvel état (NE) 462 parcelles dont 153 domaines publics.

B. Pierre-Alain Baechler, agriculteur à Vallon, est propriétaire à Grandcour de la parcelle n°564 de l'ancien état, classée en zone agricole, mais située en bordure de la zone d'habitation sise au lieu-dit "Place d'armes", dont elle n'est séparée au nord-est que par un chemin bétonné. Au printemps 1988, soit au tout début des opérations du remaniement, la Municipalité de Grandcour accepta de jouer le rôle de comité d'initiative afin de constituer un syndicat d'amélioration foncière (SAF) dit volontaire et, pour ce faire, prit contact avec tous les propriétaires concernés afin d'obtenir l'adhésion de la majorité d'entre eux. Dans ce contexte, Pierre-Alain Baechler, qui s'était déclaré favorable au remaniement parcellaire mais opposé à ce que sa parcelle 564 sise en bordure d'une zone d'habitation soit comprise dans le périmètre du remaniement compte tenu d'une possible intégration de celle-ci dans une future zone à bâtir, n'adhéra à la constitution de l'assemblée du syndicat qu'après avoir expressément requis et obtenu de l'autorité communale, selon la lettre de celle-ci du 7 décembre 1988, que sa parcelle soit retirée du périmètre provisoire du futur syndicat volontaire. Une fois celui-ci constitué, une décision d'extension du périmètre prise au printemps 1990 à la double majorité des propriétaires et des surfaces concernées y réintégra

cependant la parcelle 564. Minorisé lors de ce vote, Pierre-Alain Baechler requit de la Commission de classification, notamment par lettre de l'avocat Jean-Luc Baechler du 30 septembre 1991, de retirer la parcelle concernée du périmètre des AF, en vain jusqu'à ce que celui-ci soit formellement mis à l'enquête publique, du 2 au 14 mars 1992. Son opposition du 12 mars 1992 fut alors traitée en séance de la Commission de classification du 15 avril 1992, dont le procès-verbal mentionne: " M. Pierre-Alain Baechler est informé sur les buts du syndicat. En cas de modification de zone ses droits demeurent réservés. Il retire son observation. " Toutes les observations soulevées dans le cadre de la mise à l'enquête du périmètre et des taxes-types furent liquidées en juillet 1992; celles relatives l'avant-projet des travaux collectifs mis à l'enquête en septembre 1996 le furent en janvier 1998.

C. Mis à l'enquête du 15 février au 15 mars 1999, le nouvel état suscita à nouveau l'opposition de Pierre-Alain Baechler. Sa réclamation du 10 mars 1999 formée contre le dessaisissement de sa parcelle AE 564 et l'attribution de celle-ci à la Commune de Grandcour fut écartée par décision de la Commission de classification du 12 mai 1999, elle-même entreprise devant le Tribunal administratif par mémoire de recours du 28 juin 1999. En séance du 29 juin 1999, la commission prévisa pour le rejet du recours et adressa au tribunal de céans, par courrier du 27 juillet suivant, les pièces de son dossier relatives au recourant. Adjudicataire de la parcelle litigieuse au nouvel état, la Municipalité de Grandcour, en qualité de tiers intéressé à la procédure, s'est déterminée par écrit du 19 juillet 1999. C.

Le Tribunal administratif a tenu audience le 12 mai 2000 à 14 heures en la salle des commissions de la maison de commune à Grandcour, ce qui lui permit d'entendre dans leurs explications, d'une part le recourant, assisté par l'avocat Laurent Gilliard, d'autre part la Commission de classification représentée par son président Jean Fattebert, son secrétaire Rémy Jaquier, lui-même assisté du géomètre Jacques Pasche, mais aussi la Municipalité de Grandcour, représentée par son syndic Jean-Claude Pradervand et les deux municipaux Gilbert Rapin et Philippe Jean-Mairet. Le tribunal a ensuite procédé à une inspection locale contradictoire en présence de toutes les personnes précitées au lieu de la parcelle litigieuse. D.

Les arguments des intéressés tels qu'ils ressortent de leurs écritures et des propos tenus en audience seront repris ci-dessous dans la mesure utile.

Considérant en droit: 1. a) Pierre Alain Baechler conclut, suivant en cela les vœux qu'il n'a eu de cesse de formuler, que la parcelle 564 dont il était propriétaire à l'ancien état lui soit attribuée au nouvel état. Il ne remet à juste titre plus en cause l'intégration de cette parcelle dans le périmètre des améliorations foncières dès lors que celui-ci est entré en force à la suite du retrait d'opposition intervenu dans le cadre de la mise à l'enquête relative à cette procédure. A raison, il ne conteste pas non plus que ce terrain soit encore à ce jour situé en zone agricole et ait donc été estimé provisoirement comme tel dans le cadre de l'établissement des taxes-types, elles aussi entrées en force en juillet 1992. Par contre, dans le cadre de l'examen de sa situation patrimoniale globale résultant du nouvel état, il fait d'une part valoir qu'aucune des parties intéressées à la procédure n'ignorait le potentiel constructible de la parcelle litigieuse ni donc sa valeur intrinsèque ou vénale particulière, et d'autre part que l'assurance lui a été donnée à deux reprises, par la municipalité puis par la Commission de classification elle-même, qu'il conserverait tous ses droits sur ce terrain en cas de modification de zone, se prévalant en ceci du principe de la correction en affaires. b) Ce faisant, le recourant invoque, sans le citer, la violation par le nouvel état du principe de la compensation réelle exprimé à l'art. 55 al. 1 de la loi vaudoise sur les améliorations foncières (LAF), à teneur duquel: "Les règles suivantes sont applicables pour la répartition des terres : a) Chaque propriétaire doit recevoir, autant que

possible, en échange des biens-fonds qu'il doit abandonner, des terrains de même nature et de même valeur. Si un propriétaire ne reçoit pas l'équivalent du terrain cédé, la différence en plus ou en moins est compensée par une soulte en argent. b) Les terres doivent être regroupées d'une manière intensive. c) Les nouveaux biens-fonds doivent, autant que possible, être de forme régulière et avoir accès à un chemin au moins. d) Si, exceptionnellement, après remaniement parcellaire, un domaine subit une moins-value, la commission de classification offre à son propriétaire une compensation en terrain ou à celui-ci une indemnité équitable en argent. (...)" 2.

a) Cette disposition apparaît conforme aux principes qui découlent de la garantie de la propriété, notamment au principe de la pleine compensation réelle qui régit le droit des remaniements parcellaires. Si ceux-ci entraînent des restrictions analogues à celles qui découlent d'une expropriation, ils s'en distinguent en effet de façon essentielle en ce que la propriété foncière n'est pas soustraite à l'ayant droit en faveur de la communauté, mais que chaque propriétaire a droit en principe à une pleine compensation réelle. Ainsi, selon la jurisprudence, le large pouvoir d'appréciation dont dispose l'autorité cantonale ne la dispense pas de peser avec soin les arguments soulevés par les propriétaires contre la nouvelle répartition mais lui commande de comparer la situation ancienne avec celle qui découle du projet du nouvel état, en tenant compte de tous les éléments en présence (ATF 90 I 289, résumé in JT 1965 I 289 avec une note de Claude Bonnard sur la procédure vaudoise; ATF 95 I 524). Le propriétaire concerné a donc droit en principe à l'attribution de terres de même nature et de même valeur (ATF 95 I 366, consid. 4; ATF 95 I 522, consid. 4), ainsi que de même surface (ATF 96 I 39, spécialement p. 42, JT 1971 I 311; voir toutefois dans un sens plus nuancé, ATF 100 Ia 223, JT 1976 I 16; Etude DFJP/OFAT, ad art. 20 LAT, n° 8 lit. d, page 254, selon laquelle aucune garantie ne peut être donnée au propriétaire quant à l'équivalence de la surface), le tout sous réserve d'une déduction pour les installations communes (ATF 95 I 372 précité, spécialement p. 372 in fine) et pour autant que ces principes puissent être concrétisés compte tenu des impératifs techniques de l'entreprise d'améliorations foncières (ATF 96 I 39 précité et, spécialement, cons. 2, p. 41). Enfin, si la procédure de remaniement, destinée de par son but à améliorer la situation de tous les propriétaires, entraîne inévitablement pour certains de ceux-ci quelques inconvénients, dans l'ensemble, la situation doit être améliorée, le principe constitutionnel de l'égalité de traitement obligeant l'autorité à veiller à une répartition équitable, entre les membres du syndicat, des bénéfices et des risques de l'opération (ATF 95 I 522, déjà cité, cons. 4, p. 524; RDAF 1987, p. 181). b) La particularité du cas d'espèce réside dans le sort qu'il convient de réserver à des terres non situées en zone constructible que son propriétaire à l'ancien état souhaite conserver au nouvel état compte tenu de la valeur vénale liée à la destination future possible du bien. S'agissant de terrains constructibles, la jurisprudence est claire: le propriétaire qui les cède doit recevoir des immeubles de même valeur, ce qui implique que l'on tienne compte de la plus-value attribuée à la faculté de construire (ATF 122 I 120, spéc. 127). S'agissant en revanche de terrains agricoles susceptibles de passer un jour en zone constructible, la jurisprudence a tantôt affirmé qu'il fallait s'en tenir pour l'estimation des terres à l'état actuel de la réglementation en matière d'aménagement du territoire, tantôt admis que la perspective d'une modification de celle-ci soit prise en considération. Ainsi, la Commission centrale des améliorations foncières (ci-après CCAF) a-t-elle affirmé sans motifs dans un prononcé du 24 novembre 1980 que le remaniement parcellaire ne pouvait s'opérer que sur la base du régime d'aménagement du territoire actuel: si telle parcelle y était inconstructible, son propriétaire à l'ancien état ne pouvait pas prétendre à l'attribution d'un immeuble de valeur

égale à celle d'un terrain à bâtir. Dans ses prononcés des 5 et 7 avril 1982, la même autorité a motivé ce point de vue par le fait qu'une commission de classification ne pouvait ni attendre l'adoption d'un plan de zone, ni tenir compte de projets plus ou moins hypothétiques de modification dudit plan. En revanche, dans son prononcé précité du 5 avril 1982, qui concernait une parcelle classée en zone sans affectation spéciale, la même autorité a admis l'attribution d'une plus-value "lorsque notamment le classement ou le reclassement en zone à bâtir d'une parcelle précédemment inconstructible apparaît très probable ou que sa situation particulière (proximité de la localité par exemple) lui donne une plus-value indiscutable"; elle a ainsi admis de tenir compte d'un futur plan de zone en portant de 10 francs à 17 fr. la taxation du m² de la parcelle en cause, en se refusant toutefois à prendre en considération "la valeur vénale future et hypothétique" en fonction dudit plan, estimée à 50 fr. le m² par le propriétaire à l'ancien état. Ainsi encore dans son prononcé susmentionné du 7 avril 1982, qui concernait une parcelle classée en zone de construction, ne s'est-elle interdite de tenir compte d'un futur plan de zone qu'en tant que, devant provoquer l'inconstructibilité de cette parcelle, il était susceptible de fonder une demande d'expropriation matérielle. Auparavant, dans un prononcé du 11 décembre 1975, la CCAF avait fait application d'une jurisprudence du Tribunal fédéral, publiée aux ATF 98 Ia 158, que l'on résumera ci-après. En l'occurrence, la Haute Cour désavoua la Commission de recours en matière d'améliorations foncières du canton de Neuchâtel pour n'avoir pas procédé, en le retirant à son propriétaire pour satisfaire au tracé d'une route nationale, à une juste comparaison de valeur entre d'une part un champ sis en zone agricole mais dans une zone d'expansion des constructions de la commune, et d'autre part un terrain de même surface attribué en compensation au nouvel état, lui aussi situé en zone agricole et cultivé comme champ de l'autre côté de la route en question. Dans ce cas, la Commission de classification, admettant certes que la parcelle soustraite à son propriétaire était un terrain à bâtir en puissance et serait probablement destinée à la construction dans un avenir plus ou moins proche, a cependant retenu qu'il ne s'agissait objectivement, au moment de statuer, que d'un terrain agricole non encore équipé inclus dans un plan de zone que la commune n'envisageait pas de modifier dans le quinze années à venir, de sorte qu'il ne pouvait être considéré comme du terrain à bâtir et pouvait être échangé contre une parcelle agricole de même nature et de même surface. L'expert mandaté par le Tribunal fédéral retint cependant une différence de valeur dans la mesure où, contrairement à celui alloué en compensation, le terrain soustrait, sans être équipé, se trouvait à proximité d'infrastructures (canalisations, eau, électricité) assurant des possibilités de raccordement sans trop de frais et qu'il allait très certainement subir une pression d'achat plus directe compte tenu de son emplacement en bordure d'une zone de construction. La Haute Cour en a conclu qu'il convenait de tenir compte, même à longue échéance, de la destination future possible de surfaces certes non situées en zone constructible, mais proches de zones à bâtir avec possibilité de raccordement sans trop de frais, dès lors que de tels éléments objectifs les différencient d'autres terrains. On notera encore que, dans un prononcé du 28 juillet 1975, confirmé par arrêt du 23 juin 1976 du Tribunal fédéral statuant sur recours de droit public, la CCAF s'est délibérément abstenue d'appliquer la jurisprudence fédérale précitée dans un cas où le recourant, tout en prétendant à tort que son terrain à l'ancien état était immédiatement constructible, avait implicitement admis, en proposant son échange contre une parcelle éloignée, qu'il ne devait être taxé que comme terrain agricole. Au vu de ce qui précède, on constate que la jurisprudence a posé à plusieurs reprises la règle selon laquelle l'estimation des terres doit être opérée en faisant abstraction de l'éventualité d'une modification

ultérieure de leur régime dans l'aménagement du territoire: il s'agit d'éviter des spéculations et des incertitudes. On ne s'est écarté de cette règle que là où la parcelle en cause, sans être effectivement placée en zone constructible, se trouvait dans un régime proche, ainsi en zone intermédiaire ou sans affectation spéciale ou, avant l'adoption de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire comme dans l'ATF 99 Ia 158, en zone d'expansion des constructions; on pouvait alors concevoir qu'une capacité virtuelle de construire soit prise en compte. Un tel point de vue est cependant exclu lorsque, comme en l'espèce, on se trouve en présence d'une zone agricole adoptée en 1996, cela pour une durée de 25 ans conformément à l'art. 53 al. 3 LATC. A cela s'ajoute que, depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur le droit foncier rural et de son art. 63 let. a, seul un exploitant à titre personnel est autorisé à acquérir un immeuble agricole, de sorte que l'influence de l'éventualité d'un passage en zone constructible sur la valeur d'une parcelle n'est de toute manière pas quantifiable. c) En l'espèce, dans ses déterminations du 19 juillet 1999, la Commune de Grandcour, attributaire de la parcelle litigieuse conformément à ses vœux, a précisé que, si elle souhaitait effectivement favoriser l'arrivée de nouveaux villageois, les zones de développement déjà prévues pour ce faire et propres à doubler le nombre des habitants se trouvaient totalement enclavées dans les zones constructibles sans qu'il soit donc question de modifier l'affectation des zones agricoles. A l'audience, le Syndic Jean-Claude Pradervand a cependant admis qu'à long terme, la commune avait effectivement intérêt à avoir des terres en bordure des zones actuellement construites telle celle du recourant; précisant que celle-ci présente un intérêt certain, il considère juste et logique que ce soit la collectivité qui en récolte les bénéfices, vu les sacrifices par ailleurs consentis dans le cadre global du remaniement. A l'appui de sa réponse au recours, la Commission de classification a quant à elle soutenu en substance que la parcelle AE 564, située en zone agricole, n'avait pas à être traitée différemment des autres parcelles de même nature ou affectation et fut donc intégrée au périmètre au même titre que toutes les terres agricoles qui pouvaient être regroupées et équipées selon les buts du syndicat. L'autorité intimée précisa en audience que comme dans tous les syndicats d'améliorations foncières, l'attribution des terrains à la commune au nouvel état avait été traitée de manière particulière en ce sens que certaines priorités lui ont été données à sa demande à proximité du village, en contrepartie du solde des parchets ou terrains peu prisés qu'elle acceptait dans le reste du périmètre. A l'audience, le Président de la Commission de classification admit que l'autorité municipale avait souhaité obtenir la parcelle litigieuse parce que celle-ci devait à terme passer en zone à bâtir; le secrétaire de la commission précisa que l'éthique lui commandait de confirmer que la convention de retrait d'opposition du recourant du 15 avril 1992 n'était intervenue qu'à la condition que les droits de l'intéressé sur sa parcelle soient réservés en cas de classement de celle-ci en zone à bâtir, ajoutant qu'il avait été dit au recourant que son terrain ne passerait en zone constructible que si la municipalité en devenait propriétaire. Au lieu de la parcelle litigieuse, le tribunal a pu constater que celle-ci, jouxtant une zone d'habitation dont elle n'est séparée que par un chemin d'accès bétonné, se trouve à proximité immédiate des infrastructures qui équipent la zone déjà construite, sa situation topographique apparaissant au demeurant parfaitement favorable à la construction de villas. L'on observe parallèlement qu'au nouvel état, le recourant se voit attribuer la parcelle unique NE 1'412, d'une surface de 54'419 m² estimée à 301'118 francs, ceci contre cinq parchets à l'ancien état d'une surface globale de 53'798 m² estimée à 299'040 fr. Pour une augmentation, au nouvel état, d'une surface de 621 m², respectivement de 2070 fr., la commission met à charge du propriétaire une soulte de 478 fr., ce qui démontre qu'il n'a pas été tenu compte, lors de l'attribution au

nouvel état, de la spécificité de la parcelle litigieuse tenant à sa destination future possible.

3. a) A défaut de base légale spéciale l'autorisant à éprouver l'opportunité de la décision entreprise (art. 36 LJPA), le tribunal de céans dispose, pour connaître de la présente cause, d'un pouvoir d'examen limité à la constatation inexacte ou incomplète de faits pertinents ou à la violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation. A ce dernier titre, une autorité administrative ne peut en effet, en usant des compétences qui lui sont dévolues par la loi, se laisser guider par des considérations non pertinentes ou étrangères au but des dispositions applicables, ni statuer en violation des principes généraux du droit administratif tels ceux de l'égalité de traitement, de la bonne foi, de la proportionnalité ou de la prohibition de l'arbitraire. b) En ne différenciant pas la parcelle du recourant d'avec toute autre terre en zone agricole, la commission de classification ne s'est écartée d'aucune règle légale et n'a pas fait arbitrairement abstraction d'un potentiel de construction. Comme exposé ci-dessus, le zonage et la nature agricoles de ladite parcelle s'imposaient à elle sans laisser de place à une supputation de l'évolution ultérieure du statut de ce terrain. On ne suivra dès lors pas le recourant lorsqu'il prétend qu'il aurait dû nécessairement se voir attribuer du terrain constructible ou bénéficier de l'estimation d'un tel terrain. 4.

Pour accepter que sa parcelle 564 soit englobée dans le périmètre du remaniement, le recourant a exigé et obtenu de l'autorité intimée qu'elle réserve ses droits "en cas de modification de zone" . On ne pouvait entendre par là que le fait que, si le plan d'affectation communal avait été modifié avant l'adoption du nouvel état, l'estimation de la parcelle 564 aurait été modifiée si elle avait été colloquée en zone à bâtir. Mais il ne pouvait s'agir de la création d'une sorte de droit au gain dont la validité aurait dû excéder la durée même de l'existence du syndicat. Que le recourant ait le cas échéant attribué à ladite réserve une portée qu'elle n'avait pas ne doit lui être d'aucun secours lorsqu'il invoque sa bonne foi: ce n'est que dans la mesure de ses promesses effectives qu'une autorité peut être tenue de protéger celle-ci et non pas selon le point de vue subjectif de l'intéressé. Il faut dès lors admettre que, vu le statut actuel de sa parcelle, le recourant ne peut déduire aucun droit des conditions posées le 15 avril 1992 à son entrée dans le syndicat. Par ces motifs le Tribunal administratif arrête: I.

Le recours est rejeté. II.

La décision rendue le 12 mai 1999 par la Commission de classification du Syndicat d'améliorations foncières de Grandcour-Forel écartant la réclamation de Pierre-Alain Baechler du 10 mars 1999 est confirmée. III.

Les frais du présent arrêt sont mis à la charge de Pierre-Alain Baechler, par 2'500 (deux mille cinq cents) francs. IV.

Il n'est pas alloué de dépens. Lausanne, le 15 juin 2000

Le président: Le greffier: Le

présent arrêt est communiqué aux destinataires de l'avis d'envoi ci-joint