

## **VD\_OMNI AF.2000.0016 vom 31. August 2001**

VD Tribunal cantonal, 2001-08-31, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AF.2000.0016](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AF.2000.0016)

FR: VD\_OMNI AF.2000.0016 du 31 août 2001

IT: VD\_OMNI AF.2000.0016 del 31 agosto 2001

### **Regeste**

OULEVEY Pierre c/ c/ ccl AF de Corcelles-près-Payerne | Définition de l'ordre d'exécution (étapes) des travaux collectifs (certains chemins repoussés dans 10 ans): est-ce une décision et qui serait compétent (comité, AG, ccl) ? (questions non résolues). Le recours au TA est ouvert contre les décisions de l'assemblée générale et du comité. A supposer qu'il s'agisse d'une décision, le recours serait mal fondé pour une parcelle le long de la route cantonale où aucun projet concret de construction agricole n'est encore suffisamment élaboré.

### **Erwägungen**

#### **E. 40**

tonnes soit supporté par le chemin litigieux (il s'agit du chemin 65 Be qui dessert sa parcelle le long de sa limite est). La question a effectivement été évoquée en audience mais à supposer qu'on puisse y voir une conclusion du recourant tendant à faire modifier le revêtement du chemin en question, elle devrait être déclarée irrecevable. En effet, seules sont recevables les conclusions formulées avant l'échéance du délai de recours (AC 98/065 du 10 décembre 1998). 3. Enfin, le recourant se plaint de ce que le chemin 65 Be, qui dessert sa parcelle le long de sa limite est, fait partie de la troisième étape d'exécution des travaux, ce qui a pour effet d'en différer la réalisation d'une dizaine d'années, alors que le recourant souhaite pouvoir édifier une construction agricole sur une de ses parcelles. Sur le plan des faits, il est exact que l'intention du recourant d'édifier une construction agricole sur une de ses parcelles a déjà été évoquée, notamment dans l'arrêt rendu par le Tribunal administratif à la suite de la contestation portant sur le nouvel état (AF 97/008 du 1er octobre 1997). Le Service de l'aménagement du territoire a pris position sur la nature des constructions susceptibles d'être autorisées (voir sa lettre du 11 septembre 1997 citée dans cet arrêt). Le recourant a présenté à l'audience un croquis d'implantation sur la parcelle 3228, mais comme l'ont relevé les représentants de la commune de Corcelles-près-Payerne, aucun projet n'a encore été présenté à l'autorité communale. Toujours sur les faits, on relèvera que le délai de dix ans invoqué par le recourant est une appréciation de sa part, mais il est assez vraisemblable, surtout si l'on tient compte du resserrement des crédits dédiés aux améliorations foncières. Enfin, on observera que les propriétaires n'ont eu connaissance des étapes d'exécution, c'est-à-dire de l'ordre d'exécution prévu pour les travaux, qu'à travers les indications figurant dans le dossier d'enquête (déposé du 21 août au 21 septembre 2000), ainsi que par les explications qui ont été fournies lors de l'assemblée générale du syndicat qui a eu lieu durant l'enquête en date du 8 septembre 2000. A supposer que les étapes d'exécution puissent être contestées par les propriétaires, la contestation soulevée par le recourant dans sa réclamation du 21 septembre 2000 ne serait pas tardive en regard du délai de 20 jours de l'art. 31 LJPA. 4. Saisie de la réclamation du recourant qui contestait le délai d'exécution du chemin litigieux,

la Commission de classification s'est contentée de déclarer que la composition des différents lots d'exécution des travaux est de la compétence du comité de direction et qu'elle ne figure qu'à titre indicatif dans le dossier d'enquête. Elle paraît ainsi considérer que la fixation des étapes d'exécution des travaux n'est pas susceptible de recours. Tel paraît également l'avis du Service des améliorations foncières, qui expose dans ses déterminations du 4 juillet 2001 que la loi ne prévoit pas de recours contre des décisions du comité de direction et que la répartition des étapes n'est pas considérée comme une décision. Comme on le verra plus ci-dessous, le bien-fondé de ce point de vue ne s'impose pas d'emblée. On peut se demander si la Commission de classification n'aurait pas dû se saisir de la contestation, la transmettre à l'organe compétent du syndicat pour qu'il statue, voire la transmettre comme recours destiné au Tribunal administratif. a) On observera tout d'abord que le point de vue Service des améliorations foncières selon lequel la loi ne prévoit pas de recours contre les décisions du comité de direction ne peut pas être suivi. En effet, il résulte de l'art. 4 de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA) que le recours au Tribunal administratif est ouvert contre toutes les décisions administratives communales ou cantonales (y compris celles des organes des syndicats d'amélioration foncière, qui sont des corporations de droit public cantonal, art. 26 LAF) à moins qu'une autre autorité de recours ne soit désignée par la loi ou que celle-ci précise que l'autorité statue définitivement (art. 4 al. 1 et 2 LJPA). Aucune de ces exceptions n'est réalisée pour ce qui concerne les décisions du comité de direction. Par conséquent, le recours au Tribunal administratif est ouvert contre les décisions du comité de direction. De tels recours ont d'ailleurs été traités à plusieurs reprises par le Tribunal (AF 93/0014 et AF 93/0026, Syndicat AR18 Belmont, des 6 et 9 septembre 1996, s'agissant de décisions du comité appliquant le barème des versements anticipés). On observera au passage qu'aucune disposition de la LAF ne prévoit non plus de recours contre les décisions de la commission de classification (les art. 102 ss LAF sur le recours à la Commission centrale sont abrogés depuis l'entrée en fonction du Tribunal administratif) mais aucune des parties ne semble contester la compétence correspondante (fondée directement sur l'art. 4 LJPA) du Tribunal administratif. Ce dernier est également compétent pour statuer sur recours contre les décisions de l'assemblée générale des propriétaires (voir par exemple AF 99/0001, Syndicat AF de Vufflens-la-Ville/Aclens, du 1er juillet 1999). On retiendra de ce qui précède que le recours au Tribunal administratif est ouvert contre les mesures prises par les organes du syndicat. Encore faut-il que ces mesures soient constitutives d'une décision au sens de l'art. 29 LJPA, question qui sera examinée plus loin sous lettre c ci-dessous. b) Se pose tout d'abord la question de savoir quel est l'organe compétent pour fixer les étapes d'exécution des travaux. Le programme d'exécution des travaux n'est pas mentionné par la loi si ce n'est à l'art. 43 al. 2 LAF qui précise que le barème des versements anticipés (arrêté par l'assemblée générale, art. 43 al. 1 LAF) peut en tenir compte (v. aussi l'art. 30 in fine RAF). La loi ne désigne pas l'organe du syndicat qui est compétent pour fixer les étapes d'exécution. On pourrait songer à la compétence de la commission de classification, qui est chargée de préparer l'exécution des travaux en les mettant à l'enquête publique (art. 33 LAF) et dont l'art. 99 al. 2 LAF prévoit qu'elle statue non seulement sur les réclamations à l'enquête publique mais également sur les réclamations portant sur les objets qui sont de son ressort, en vertu de la loi, du règlement ou des statuts, mais qui ne font pas l'objet d'une enquête publique. Il faut cependant déduire de cette dernière disposition que les attributions de la commission de classification sont des compétences spéciales qui doivent lui être conférées expressément

(par la loi, le règlement ou les statuts). Or aucune disposition légale ne prévoit que la commission de classification fixe le programme des travaux. Sans doute la loi mentionne-t-elle, pour les syndicats de remaniement de terrains à bâtir, une compétence de la commission de classification lui permettant de définir des "périmètres intéressés" lorsque les travaux sont différés en fonction du développement de la construction (art. 90 LAF) mais ces périmètres servent à la répartition des frais par tranche (art. 91 LAF), qui est de toute manière de la compétence de la commission de classification (art. 44 et 63 al. 1 lit e LAF). Selon l'art. 30 al. 2 LAF, c'est l'assemblée générale des propriétaires qui est investie, en tant qu'autorité supérieure du syndicat, de toutes les compétences que la loi, le règlement ou les statuts ne placent pas dans la compétence d'un autre organe. Selon l'art. 30 al. 3, l'assemblée générale approuve le devis des travaux et, avec l'accord du Département cantonal, ordonne la mise en oeuvre de ceux-ci. En l'espèce, l'art. 6 des statuts du syndicat intimé confirme la compétence de l'assemblée générale, qui résulte déjà de l'art 30 al. 3 LAF, de mettre en oeuvre les travaux. On devrait logiquement déduire de ces dispositions que c'est à l'assemblée générale que revient la compétence de fixer les étapes d'exécution, car ces étapes définissent précisément l'ordre de mise en oeuvre des travaux. Les organes du syndicat, tout comme le Service cantonal des améliorations foncières, ne paraissent pas de cet avis. Ils considèrent que la détermination du contenu des étapes d'exécution appartient au comité de direction. De fait en l'espèce, l'assemblée générale du 8 septembre 2000 a été simplement informée du contenu des étapes (sous point 8 de l'ordre du jour: approbation du devis des travaux), mais elle n'a pas été appelée à se prononcer sur ce point, même si elle a été amenée à "autoriser la mise en chantier des travaux" (point 10 de l'ordre du jour), sans indication de délai ou d'étape. La loi prévoit l'adjudication des travaux par le syndicat, qui est le maître de l'ouvrage (art. 38 LAF) mais elle ne désigne par l'organe du syndicat compétent à cet effet. Cependant, à la connaissance du Tribunal administratif, c'est toujours, en pratique le comité de direction qui procède à cette adjudication. En l'espèce, l'art. 15 des statuts du syndicat le prévoit expressément (les statuts doivent contenir des dispositions sur les compétences des organes du syndicat, art. 29 LAF). C'est également le comité de direction que la loi charge de la vérification des travaux après leur exécution (art. 40 LAF; l'art. 15 des statuts le répète). Mais aucune disposition ne prévoit expressément que le comité de direction arrête les étapes d'exécution des travaux. Le Service des améliorations foncières se réfère à cet égard à la disposition des statuts qui charge le comité de la direction administrative et financière du syndicat (il s'agit bien, il est vrai, de gérer des ressources financières limitées). Cet art. 15 al. 2 prévoit ce qui suit: "Il [le comité de direction] a pour attribution: - la direction administrative et financière du syndicat - l'adjudication des travaux collectifs, sous réserve de l'approbation du service des améliorations foncières - le contrôle de l'exécution des travaux collectifs - l'engagement d'un surveillant local des travaux, sous réserve de l'approbation du service des améliorations foncières - l'engagement de toute dépense non prévue au devis, pour autant qu'elle ne dépasse pas fr. 20'000.--." Quant à la norme AF 103 (elle a remplacé la norme 102 invoquée par le syndicat; sur la portée d'une telle instruction administrative, v. ATF 121 II 473 consid. 2b) invoquée par le Service des améliorations foncières, elle prévoit qu'une proposition de répartition par étapes doit être préparée (apparemment par la commission de classification en vue de la livraison du dossier au service cantonal) d'entente avec le syndicat mais elle ne mentionne pas expressément le comité de direction. En l'état, le Tribunal administratif laissera indéterminée la question de savoir si la fixation des étapes d'exécution des travaux relève de la compétence de l'assemblée générale, comme l'art. 30 LAF pourrait le faire penser, ou

du comité de direction, comme cela paraît résulter de l'avis des autorités concernées et apparemment de la pratique généralisée dans le canton, fondée sur la règle générale confiant la direction administrative et financière du syndicat au comité de direction. c)

Sur la question soulevée plus haut sous lettre a), le Service des améliorations foncières soutient précisément que la fixation des étapes d'exécution n'est pas considérée comme une décision. On rappellera tout d'abord que l'art. 29 LJPA considère comme décision toute mesure prise par une autorité dans un cas d'espèce pour créer, modifier ou annuler des droits ou des obligations, constater leur existence ou refuser de le faire. De manière générale en matière de droit des constructions, la fixation d'un délai d'exécution, par exemple pour un ordre de remise en état prononcé par une décision déjà passée en force, est également une décision susceptible de recours (AC 00/131 du 11 octobre 2000), mais il est vrai qu'en tant qu'elle détermine dans le temps l'obligation imposée au destinataire de l'ordre, on ne voit pas (puisqu'elle modifie la situation juridique de ce destinataire) qu'on puisse contester qu'il s'agit d'une décision. S'agissant des travaux collectifs d'un syndicat d'améliorations foncières, il n'est pas contesté que c'est par voie de décision que se règlent les contestations qui peuvent s'élever quant à la nature, à l'ampleur ou à la configuration des travaux à exécuter. La jurisprudence considère même que l'avant-projet des travaux collectifs équivaut à un plan d'affectation dont la procédure d'élaboration doit respecter les exigences de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire en matière de protection juridique (art. 33 LAT), notamment pour ce qui concerne l'existence d'une voie de recours, la qualité pour recourir et l'étendue du pouvoir d'examen de l'autorité de recours (ATF du 5 septembre 1988, RDAF 1989 p. 208). Si elle devait être considérée comme un élément nécessaire des travaux collectifs (et par là d'un plan d'affectation), la fixation des étapes d'exécution (et les délais qu'elle entraîne) pourrait tomber sous le coup de l'art. 33 LAT qui exige une mise à l'enquête publique, ce qui condamnerait la pratique du Service des améliorations foncières qui, d'après les déclarations recueillies en audience, impose à la commission de classification d'indiquer que les étapes "ne sont pas un objet de l'enquête". Le fait que les étapes d'exécution puissent être fixées par une autre autorité n'y changerait rien car selon le principe de la coordination, applicable par analogie aux plans d'affectation (art. 25a al. 4 LAT), l'autorité doit veiller à ce que toutes les pièces du dossier soient à l'enquête publique en même temps et à ce que toutes les décisions concordent et soient notifiées simultanément (art. 25a al. 2 lit. b et d LAT). Toutefois, même le "programme d'équipement" désormais prévu par l'art. 19 al. 2 LAT pour les zones à bâtir n'est apparemment pas destiné à être mis à l'enquête selon la procédure des plans d'affectation (BOCN 1995 II 1226, déclaration du Conseiller fédéral Koller; v. AC 98/097 du 30 septembre 1998, RDAF 1999 I 219). Au reste, on ne se trouve pas ici en présence d'un avant-projet des travaux collectifs, assimilé comme on l'a vu à un plan d'affectation, mais on a affaire à un projet d'exécution des travaux collectifs dont il n'est pas certain qu'il tombe dans le champ d'application de l'art. 33 LAT (AF 00/016 du 31 mai 2001, concernant le syndicat intimé). En outre, il faut bien voir qu'en pratique, les mesures prises pour l'exécution (et le financement) de travaux conformes à une planification entrée en force ne peuvent guère être toutes considérées comme des décisions. Par exemple, la construction d'une route prévue par un plan routier exécutoire nécessite, de la part de l'autorité exécutive et de tiers exécutants, un certain nombre d'actes matériels (et par conséquent l'écoulement d'un certain temps) qui ne peuvent pas être considérés comme des décisions sujettes à recours. Pour ce qui concerne en particulier le financement des ouvrages d'améliorations foncières, l'art. 13 LAF prévoit que le département cantonal établit l'ordre dans lequel les entreprises individuelles ou collectives

peuvent bénéficier de subventions, en se fondant sur l'urgence des travaux ou sur la date d'inscription. Il est douteux qu'un propriétaire puisse contester l'attribution des subventions par l'autorité cantonale. Reste à savoir s'il peut contester la répartition dans le temps qu'en font les organes du syndicat, par exemple si cette répartition entraîne des inégalités de traitement injustifiées entre les propriétaires. En l'état, le Tribunal administratif entend également laisser ouverte cette question sur laquelle la pratique ne semble pas avoir encore été suffisamment confrontée aux règles juridiques (les normes AF n'est sont pas, v. l'ATF 121 II 473 précité) applicables. 5. Le Tribunal n'ayant pas à trancher des questions théoriques dont il peut laisser la solution à la sagacité de la jurisprudence future, il tranchera pragmatiquement le litige à l'aide des considérants qui suivent: a) A supposer que la fixation des étapes de travaux ne soit pas une décision susceptible d'être déferée au Tribunal administratif, le recours devrait être déclaré irrecevable. b) Le sort des conclusions du recours ne serait pas différent si le Tribunal devait entrer en matière. En effet, le Tribunal constate que la parcelle 3228 est bordée à l'ouest par la route cantonale si bien qu'elle ne présente pas de problème d'accès de ce côté-là. A son autre extrémité (elle est longue d'environ 320 à 400 mètres), elle est effectivement dépourvue d'accès en dur du côté est tant que le chemin 65 Be ne sera pas construit. Certes, le recourant fait valoir qu'il pourrait être contraint d'implanter la construction agricole projetée à cette extrémité-là pour préserver le plus possible des odeurs (compte tenu de la direction du vent dominant) les villas situées à proximité à la périphérie de la localité. Il craint également que la commune n'objecte l'absence d'accès suffisant à un éventuel projet mais les représentants de la municipalité présents à l'audience ont déclaré que la commune ne soulèvera pas cette objection si elle est saisie d'une demande de permis de construire, soulignant que tel n'est pas encore le cas. Mais précisément, il faut bien admettre avec la commune que les projets du recourant sont encore vagues. S'il a présenté en audience un croquis d'implantation à cet endroit, il n'en reste pas moins qu'on est loin d'un projet dont le dossier aurait déjà atteint un niveau minimum d'élaboration. Certes, on ne saurait aller, comme le comité de direction semble en manifester l'intention dans ses déterminations du 21 mai 2001, jusqu'à subordonner le réexamen des étapes de travaux à la condition que le recourant ait commencé la construction projetée. Cependant, même sans passer en revue par le menu la manière dont les travaux ont été répartis entre les différentes étapes, on ne peut pas considérer que le syndicat puisse être tenu d'exécuter en priorité des travaux de bétonnage concernant une parcelle située au bord de la route cantonale, en l'absence de besoin concret, alors que dans la partie supérieure du périmètre (où le Tribunal s'est rendu en inspection locale pour le dossier AF 00/017), les terres agricoles éloignées du village ne disposent que d'une desserte précaire en terre battue. Ainsi, quoi qu'il en soit de la recevabilité du recours et de la compétence de l'un ou l'autre des organes du syndicat, le fait que le chemin 65 Be soit prévu dans la troisième étape des travaux ne paraît pas, en l'état, constitutif d'un abus du pouvoir d'appréciation au sens de l'art. 36 LJPA. Le recours, supposé recevable, doit donc être rejeté.