

VD_OMNI AF.2001.0010 vom 29. Juni 2005

VD Tribunal cantonal, 2005-06-29, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AF.2001.0010

FR: VD_OMNI AF.2001.0010 du 29 juin 2005

IT: VD_OMNI AF.2001.0010 del 29 giugno 2005

Regeste

HURNI Jean-Samuel c/ ccl SAF Baulmes-Rances | Lors de la répartition des frais, le syndicat d'améliorations foncières peut mettre une participation à la charge du propriétaire pour des travaux (collecteurs et drainage) procurant un avantage du point de vue agricole à une partie de sa parcelle, mais le Service des améliorations foncières ne peut pas simultanément exiger, à l'occasion de l'enquête, que les subventions versées soient remboursées pour le motif qu'une autre partie de la parcelle n'est actuellement plus utilisée pour l'agriculture (gravière).

Erwägungen

E. 1

L'art. 44 (précédemment 43) LAF prévoit que les propriétaires participent aux frais, déduction faite des subventions, proportionnellement aux avantages procurés à leurs fonds par les travaux collectifs et géométriques. Selon la jurisprudence de l'autorité cantonale de recours, la loi pose le principe applicable en matière de répartition des frais mais elle n'impose pas de méthode uniforme. La Commission centrale des améliorations foncières considérait qu'il ne lui appartenait pas d'imposer une méthode déterminée et vérifiait seulement si le procédé adopté par la commission de classification n'était pas en lui-même arbitraire, s'il tenait compte de la situation concrète des propriétaires, s'il avait été appliqué avec égalité dans l'ensemble du syndicat, s'il n'aboutissait pas à des résultats manifestement contraires au principe de la loi (RDAF 1981 p. 63; 1985 p. 416). En bref, le contrôle de l'autorité de recours était limité à l'examen de la légalité de la décision attaquée, comme le prévoit désormais expressément l'art. 36 LJPA (AF.1995.0006 du 29 juin 1995; AF.2000.0014 du 17 avril 2001). Quant à la restitution des subventions également évoquée par les parties, elle est régie par la loi vaudoise sur les améliorations foncières de la manière suivante: Art. 114 Restitution des subventions Le département, exige le remboursement total ou partiel des subventions cantonales et fédérales accordées à titre d'améliorations foncières, et les communes les subventions qu'elles ont versées, pendant vingt ans à partir du versement des dernières subventions: a) lorsqu'un bien-fonds est morcelé; b) lorsqu'un bien-fonds ou un bâtiment est soustrait à la destination pour laquelle les subventions ont été octroyées; c) lorsqu'un bâtiment est revendu avec bénéfice; d) en cas de non-respect d'une condition de subventionnement. En l'espèce, la commission de classification a fixé le montant mis à la charge des propriétaires pour les collecteurs en se fondant non pas sur l'avantage procuré par ces travaux au sens de l'art. 44 LAF, mais en fonction simplement de la longueur des drains posés. Il n'y a pas lieu de discuter cet aspect-là de la répartition des frais. En effet, ainsi que cela résulte notamment de la note écrite qu'il a produite à l'audience, le recourant ne conteste pas le montant de 1'950 fr. mis à sa charge pour 113 mètres de drains à 17,26 fr. le mètre courant. Est en revanche litigieux le montant mis à la

charge du recourant au titre des frais de base et au titre des collecteurs. A ces montants s'ajoute le montant mis à la charge du recourant au titre de la restitution de la subvention cantonale.

E. 2

La décision attaquée a été rendue sur réclamation par la commission de classification du Syndicat d'améliorations foncières, qui est effectivement compétente selon les art. 99 al. 1 et 101 LAF pour statuer sur les contestations qui s'élèvent à l'occasion des différentes enquêtes publiques qui jalonnent les opérations du Syndicat (art. 63 LAF). Toutefois, la compétence de statuer sur la restitution des subventions n'appartient pas à la commission de classification, qui est un organe du syndicat d'améliorations foncières, qui est lui-même une corporation de droit public cantonal (art. 20 LAF) distincte de l'Etat cantonal. En effet, selon l'art. 114 LAF, c'est le département cantonal qui est compétent pour statuer sur la restitution des subventions. Il résulte toutefois du dossier, et notamment du rapport de la commission de classification, que celle-ci a agi sur les instructions du Service des améliorations foncières, qui fait partie du département cantonal compétent, si bien qu'on peut considérer qu'on se trouve bien en présence d'une décision du département cantonal, notifiée par l'intermédiaire d'un organe du Syndicat d'améliorations foncières. Cette décision exige la restitution d'une subvention à concurrence d'un montant de 17'427 francs, que la décision rendue sur réclamation a réduit à 10'074 francs. On peut se demander au passage quelle est la portée pour chaque propriétaire des chiffres mentionnés, dans le cadre de la répartition des frais du syndicat, au sujet du montant des subventions et de la « restitution par mètre carré ». En effet, la commission de classification n'a aucune compétence pour statuer à cet égard. Au reste, si tant est que les indications relatives à la restitution des subventions doivent être considérées comme étape préparatoire d'une future décision relative à la restitution des subventions, on peut se demander s'il s'agit réellement d'une décision au sens de l'art. 29 LJPA, c'est-à-dire d'une mesure prise par l'autorité dans un cas d'espèce pour créer, modifier ou annuler des droits et des obligations, voire en constater l'existence ou l'étendue. En tous les cas, il ne pourrait s'agir que d'une décision incidente. Or, la LJPA de 1989 est lacunaire sur ce point car elle n'indique pas si les décisions incidentes peuvent d'emblée faire l'objet d'un recours. La jurisprudence a comblé cette lacune en s'inspirant de l'art. 45 de la loi fédérale sur la procédure administrative qui prévoit que les décisions incidentes ne sont susceptibles de recours que si elles peuvent causer un préjudice irréparable (CR 1996.0324 du 12 mai 1997 ; PS 1999.0052 du 28 septembre 1999; le nouvel art. 29 al. 3 LJPA introduit par la loi du 26 novembre 2002 consacre ce principe). Il en résulte apparemment que les indications figurant dans le tableau de répartition des frais n'ont pas pour effet de lier le propriétaire lors d'une décision ultérieure éventuelle sur la restitution des subventions. La question peut toutefois rester ouverte dès lors qu'en l'espèce, il y a lieu d'admettre qu'à la décision attaquée est incorporée une décision du département cantonal tendant à la restitution de la subvention cantonale. On observe toutefois qu'au lieu d'ordonner la restitution à l'Etat comme le prévoit la loi, la décision attaquée (cela résulte du rapport de la commission de classification cité plus haut) prévoit que la somme correspondante restera acquise au syndicat. On peut laisser ouverte la question de la légalité de cette mesure compte tenu des considérants qui suivent.

E. 3

Dans son recours, le recourant conteste devoir payer, "pour une longueur de 113 mètres de drains", le montant de 26'396 francs, auquel s'ajoutent 10'074 francs de restitution de

subventions. a) Dans la note qu'il a produite à l'audience, le recourant demande à ne participer aux frais d'études qu'à concurrence de 0,05 fr/m², ce qui représente, pour 136'828 m², 6'841,40 francs, à la place du montant de 13'548 francs ressortant du tableau de répartition des frais mis à l'enquête et maintenu par la décision attaquée. Dans la pratique de l'autorité cantonale de recours, le principe d'une taxe de base forfaitaire en fonction de la surface des parcelles a été jugé admissible. La pratique en voyait la justification dans le fait que toutes les parcelles bénéficiaient des travaux géométriques et dans la plus grande sécurité que procure l'introduction du registre foncier fédéral. Il n'en va cependant pas de même dans un Syndicat qui ne procède pas au remaniement parcellaire, mais dont les opérations se limitent à la pose de collecteurs et de drainages. En outre, à l'encontre d'une taxe de base uniforme, on trouve des cas dans lesquels des parcelles isolées ont été exonérées de la taxe de base pour le motif qu'elles ne bénéficiaient d'aucun avantage procuré par les travaux d'améliorations foncières (voir par exemple Bourguignon c/Syndicats coteaux de Vinzel du 20 mai 1966). La commission centrale des améliorations foncières avait également débouté un propriétaire qui réclamait une répartition de la moitié des frais du Syndicat sur l'ensemble des propriétaires à titre de mesure de solidarité : cette méthode n'est pas conforme au texte légal, qui prescrit de tenir compte des avantages procurés (Chappuis c/Syndicat du Dézaley, du 18 septembre 1979). En l'espèce, le rapport de la commission de classification, qui est l'un des documents de l'enquête litigieuse, explique ce qui suit au sujet des frais de base : « 3.1 Frais de base Le montant correspondant aux frais d'études, administratifs et d'enquête est réparti proportionnellement à la surface de chaque parcelle pour l'ensemble du périmètre AF. En effet, les parties du périmètre qui n'ont pas fait l'objet de travaux ont néanmoins bénéficié des études et d'un certain nombre de raccordements potentiels. Les parcelles 318 et 751, situées hors périmètre, ne participent que partiellement à la répartition du montant des frais de base. Seule une partie de leur surface (respectivement 45 % et 50 % de la surface) est en effet prise en considération. Le montant mis à charge de l'ensemble des parcelles du périmètre s'élève à fr. 0,10/m², soit fr. 250'000,-- au total pour les frais de base. » L'examen du plan des travaux exécutés, qui est aussi l'un des documents de l'enquête litigieuse, montre que la quasi-totalité du périmètre du Syndicat est densément desservie par un réseau assez régulier de collecteurs et de drainages. Seuls font exceptions la parcelle 956 du recourant, la surface qui en constitue le prolongement au sud (cette surface fait aussi partie du périmètre du plan d'extraction), plusieurs parcelles constituant l'extrémité nord du périmètre du Syndicat ainsi, évidemment, que le marais de Rances qui occupe le centre du périmètre et se trouve au bas de la parcelle du recourant. Toutefois, on ne voit pas qu'on puisse saisir au titre des frais de base l'avantage constitué par la présence de drains ou de collecteurs puisque l'avantage constitué par ces ouvrages est saisi pour soi par l'un ou l'autre des deux critères de répartition des frais retenus par la commission de classification. On ne voit finalement pas quel autre avantage, indépendant de celui procuré par les collecteurs ou drainages, pourrait être retenu à la charge de la parcelle 956 du recourant. Il est vrai que celle-ci était incluse dans les différentes enquêtes du Syndicat mais la question qui se pose à cet égard est de savoir si cela constitue un avantage: on ne voit pas en quoi consisterait ce dernier car la partie de la parcelle 956 comprise dans le plan d'extraction de carrière (art. 6 de la loi sur les carrières) de la Gravière de "Bochaton" paraît bien plutôt avoir été d'emblée laissée à l'écart des travaux du syndicat. Finalement, l'appréciation de la commission de classification qui consiste à retenir l'entier de la surface de la parcelle 956 pour percevoir une participation aux frais de base se révèle excessivement schématique. Elle n'a d'ailleurs

pas été suivie par la commission pour ce qui concerne les parcelles 318 et 751 situées hors du périmètre. Il y a lieu de s'en tenir à ce que réclame le recourant, c'est-à-dire à diminuer de moitié la participation mise à la charge de la parcelle 956 au titre des frais de base. Cette solution tient compte du fait qu'une partie de la parcelle n'est en réalité pas concernée par les ouvrages du syndicat. b) Pour ce qui concerne la participation aux frais au titre des collecteurs, le recourant fait valoir que rien n'est prévu pour drainer éventuellement les surfaces agricoles qui seront rendues à leur affectation après l'exploitation de la gravière. Il ajoute que d'éventuels drainages pourraient être raccordés directement dans la couche de gravier existante qui devra subsister après exploitation jusqu'à 2 mètres au dessus du niveau de la nappe phréatique, ce qui rend des collecteurs inutiles. Quant au collecteur qui longe le chemin public au nord de sa parcelle, le recourant conteste qu'il puisse s'y raccorder en raison de la topographie des trois quarts de la surface de la gravière. La décision attaquée consiste à ne prendre en compte que le quart de la parcelle 956, soit 34'207 m², pour la participation aux frais au titre des collecteurs. La commission de classification observe que la surface qui reste cultivable en dehors du périmètre d'exploitation de la gravière s'élève à 57'728 m². Sur ce point, la décision attaquée peut être confirmée car il est exact qu'une partie au moins du nord de la parcelle 956 peut, le cas échéant, bénéficier de la présence du collecteur qui longe le chemin public. Il y a d'ailleurs aussi un collecteur à proximité de la limite est de la parcelle (non figuré sur le croquis reproduit plus haut). Finalement, la décision attaquée, qui prend en compte le quart de la surface de la parcelle, n'est pas constitutive d'un abus du pouvoir d'appréciation de la part de la Commission de classification. c) Pour ce qui concerne la participation aux frais au titre des drains posés par le syndicat, on a déjà vu qu'elle n'était pas contestée par le recourant.

E. 4

Est également comprise dans la contestation du recourant la décision exigeant la restitution des subsides, dont on a vu qu'elle constitue une décision du département compétent prise en application de l'art. 114 LAF. Cette dernière disposition prévoit la restitution des subventions notamment lorsqu'un bien-fonds ou un bâtiment est soustrait à la destination pour laquelle les subventions ont été octroyées (art. 114 lit. b LAF). a) On observera au passage qu'on ne saurait considérer que le recourant serait lié par la texte que contenait la rubrique relatant le préavis des services cantonaux dans la décision finale (citée plus haut) sur étude d'impact rendue le 2 décembre 1996 par le Département des travaux publics, de l'aménagement et des transports. Il est vrai qu'il y était question de restitution de subventions, du moins pour les chemins, mais en tous les cas, un préavis du Service des améliorations foncières contenu dans une décision finale sur étude d'impact, qui reste imprécis et ne contient aucun montant, ne peut pas valoir décision de restitution des subventions au sens de l'art. 144 LAF. b) On peut ensuite se demander si la parcelle a été soustraite à la destination pour laquelle les subventions ont été octroyées. Sur le principe tout d'abord, on note que l'exploitation d'une gravière est une opération temporaire qui se termine en général par une remise en état impliquant le retour du sol à l'agriculture, si bien que l'affectation agricole ne disparaît pas définitivement: on peut se demander si on se trouve alors en présence d'un motif de restitution des subventions au sens de l'art. 114 LAF. En outre, dans le cas du recourant, on observe que chronologiquement, les travaux du Syndicat intéressant la parcelle ont été exécutés en 1994-1995, soit pratiquement en même temps que la mise à l'enquête, au début de 1995, du plan d'extraction de la gravière de Bochaton. C'est donc apparemment en connaissance de cause que le Syndicat a entrepris des travaux à proximité du périmètre d'exploitation. L'autorité ne peut donc pas, si elle

considère qu'elle a accordé des subventions, prétendre que le bien-fonds aurait été soustrait à la destination pour laquelle ces subventions ont été octroyées. Il faut rappeler au surplus que dans le système de la loi vaudoise sur les améliorations foncières, les syndicats d'améliorations foncières sont des corporations de droit public qui sont seules habilitées, avec les communes, à bénéficier de subventions pour des travaux collectifs (art. 9 et 20 LAF). Ce n'est toutefois qu'au moment de l'enquête sur la répartition des frais qu'est fixée la part de subvention qui bénéficie effectivement au propriétaire (la participation aux frais se calcule après déduction des subventions, art. 44 LAF). Le Tribunal administratif a d'ailleurs déjà eu l'occasion de relever les difficultés que suscite la situation des propriétaires qui, tenus à l'écart des opérations de subventionnement jusqu'à l'enquête sur la répartition des frais, pourraient n'être pas informés du fait que contrairement à la pratique en vigueur, et contrairement à la situation faite aux bénéficiaires de subventions, ils devront supporter seuls la totalité des frais, ce qui pourrait d'ailleurs, s'ils sont au contraire dûment informés, provoquer des réactions pouvant provoquer un blocage des opérations d'améliorations foncières (AF 2004.0001 et AF 1994.0015 du 8 novembre 2004). Il résulte de ce qui précède que, même si l'autorité considère qu'elle a accordé pour la parcelle du recourant des subventions, celles-ci semblent l'avoir été en toute connaissance du fait qu'une partie de la parcelle était ou allait être exploitée comme gravière. Il est donc douteux que l'autorité puisse exiger le remboursement de subventions en invoquant, au sens de l'art. 114 lit. b LAF, un changement de la destination pour laquelle les subventions ont été octroyées : la destination en question n'a pas changé. b) Le Tribunal administratif constate à cet égard que les travaux en raison desquels une participation aux frais a été mise à la charge du recourant consistent en un tronçon de drainages long de 113 mètres dans l'angle nord-est de la parcelle ainsi que dans la présence d'un collecteur qui longe le chemin public qui borde la limite nord de la parcelle. Ces deux ouvrages ne se trouvent pas dans la partie de la parcelle qui est colloquée dans le périmètre d'exploitation du plan d'extraction de carrière approuvé par le Département des travaux publics le 2 décembre 1996. Ils en sont même relativement éloignés. Finalement, c'est seulement parce que la parcelle 956 comprend à la fois une surface exploitée en gravière et une fraction concernée par les ouvrages du Syndicat que l'autorité a considéré à la fois qu'il y avait lieu de la faire participer à la répartition des frais à raison des avantages conférés par les ouvrages du syndicat, et simultanément d'exiger la restitution des subventions pour le motif - apparemment - que le bien-fonds avait été « soustrait à la destination pour laquelle les subventions ont été octroyées » au sens de l'art. 114 lit. b LAF. Il y a là une contradiction flagrante : l'autorité ne peut pas simultanément considérer qu'une parcelle doit participer aux frais parce qu'elle bénéficie d'avantages procurés par des ouvrages subventionnés en raison de leur intérêt agricole et constater dans le même temps que la parcelle a perdu sa vocation agricole. On constate au demeurant qu'en définitive, la participation aux frais de la parcelle 956 ne concerne finalement qu'une partie seulement de celle-ci. En ce qui concerne les frais de base, la participation est réduite de moitié conformément aux conclusions du recourant: cela tient au fait qu'une partie de la parcelle n'est en réalité pas concernée par les ouvrages du syndicat. En ce qui concerne les collecteurs également, seule une partie de la parcelle 956 (un quart, selon l'appréciation ici confirmée de la Commission de classification) participe aux frais. Enfin, la part de la parcelle 956 aux collecteurs se limite aux 113 mètres linéaires pris en compte par la Commission et non contestés par le recourant. Il résulte en définitive de cette situation que la parcelle 956 n'est que partiellement concernée par les avantages procurés par les travaux du Syndicat et que, si

l'on procède à une appréciation globale, la partie qui est exploitée en gravière ne bénéficie d'aucun avantage subventionné. C'est donc à tort que la décision attaquée, en tant qu'elle prétend statuer en matière de restitution des subventions, traite la parcelle 956 d'un seul tenant. En réalité, la partie qui bénéficie des travaux du syndicat est distincte de celle qui est exploitée (pour l'instant) comme gravière. Seule la première bénéficie de subventions et ce n'est que pour elle que la question d'une restitution pourrait se poser, mais il n'y a pas lieu à restitution tant qu'elle est exploitée comme terrain agricole. Quant à la seconde, elle ne bénéficie pas des ouvrages du syndicat si bien qu'il n'y a pas de subvention en sa faveur dont l'autorité cantonale pourrait exiger la restitution (ce qui permet de laisser ouverte la question de savoir si le syndicat a entrepris ses travaux en connaissance de cause de l'utilisation de cette partie-là comme gravière). Il y a donc lieu d'annuler la décision attaquée en tant qu'elle ordonne la restitution des subventions pour la parcelle 956. c) Pour le surplus, on pourrait certes renoncer à faire fixer à nouveau par la Commission de classification les montants figurant dans la colonne "restitution canton" du tableau de répartition du recourant, puisque les chiffres indiqués à cet endroit n'ont finalement qu'une valeur indicative pour les motifs énoncés à la fin du considérant 2 ci-dessus. Il y a cependant lieu de préciser que si la Commission de classification, qui devra modifier le tableau de répartition des frais sur les points qui deviendront exécutoires (la participation due par le recourant), entend également faire figurer sur ce tableau les montants indicatifs de la restitution des subventions, ces montants ne pourront de toute manière pas s'appliquer de manière uniforme à tous les secteurs de la parcelle.

E. 5

Vu ce qui précède, le recours est admis. La décision de la commission de classification, de même que celle du département cantonal (Service des améliorations foncières), sont annulées. Le dossier sera renvoyé à la Commission de classification pour nouvelle décision dans le sens des considérants. Obtenant gain de cause, le recourant n'encourt pas de frais.