

VD_OMNI AF.2009.0002 vom 3. Januar 2013

VD Tribunal cantonal, 2013-01-03, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AF.2009.0002

FR: VD_OMNI AF.2009.0002 du 3 janvier 2013

IT: VD_OMNI AF.2009.0002 del 3 gennaio 2013

Regeste

HUSER c/ Commission de classification du Syndicat AF des Fourches | Exposé du régime des frais d'équipement: a) régime ordinaire des frais d'équipement (art. 19 LAT), à la charge des communes; b) contribution aux frais d'équipement selon la loi sur l'expropriation, limitée à la moitié de la plus-value et à la moitié des frais; c) contribution aux infrastructures générales ("équipement communautaire", distinct de l'équipement 19 LAT) selon les nouvelles dispositions de la loi sur les impôts communaux, limitée à la moitié des frais; d) améliorations foncières : régime des participations en nature (emprise à la valeur d'échange pour les travaux collectifs ou prélèvements en nature à la valeur vénale pour des buts d'intérêt public); e) améliorations foncières : participation en espèces (répartition des frais selon les avantages reçus, sans limitation) f) syndicat des Fourches : sort des frais du remaniement, des frais d'étude du plan d'affectation, des frais d'infrastructures principales et des frais d'aménagement d'intérêt général, répartition entre les communes et le syndicat.

Erwägungen

E. 1

Les décisions finales sont susceptibles de recours.

E. 2

L'absence de décision peut également faire l'objet d'un recours lorsque l'autorité tarde ou refuse de statuer.

E. 3

Les décisions incidentes qui portent sur la compétence ou sur une demande de récusation sont séparément susceptibles de recours de même que les décisions sur effet suspensif et sur mesures provisionnelles.

E. 4

Les autres décisions incidentes notifiées séparément sont susceptibles de recours : a. si elles peuvent causer un préjudice irréparable au recourant, ou b. si l'admission du recours peut conduire immédiatement à une décision finale qui permet d'éviter une procédure probatoire longue et coûteuse.

E. 5

Dans les autres cas, les décisions incidentes ne sont susceptibles de recours que conjointement avec la décision finale. La loi du 29 novembre 1961 sur les améliorations foncières (LAF; RSV 913.11) prévoit ce qui suit au sujet des enquêtes : Art. 63 Objet 1 Sont soumis à l'enquête publique, en principe dans l'ordre suivant : a) le périmètre général de l'entreprise et les sous-périmètres ; b) l'avant-projet des travaux collectifs et privés, les aires

de colonisation éventuelles ; c) l'estimation des immeubles et des valeurs passagères, la répartition des nouveaux immeubles et l'adaptation des servitudes et des autres droits, les contributions de plus-value spéciale, ainsi que le tableau des soultes ; d) le projet d'exécution des travaux collectifs et privés ; e) la répartition des frais d'exécution ; f) le plan des ouvrages exécutés, collectifs et privés ; g) la répartition des frais d'entretien, lorsque celui-ci est assumé par un syndicat d'entretien. 2 Dans toute la mesure du possible, plusieurs objets seront regroupés dans le cadre d'une même enquête. 3 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. Il en va ainsi notamment pour les taxes-types visées à l'article 57 et la clé de répartition des frais. Ce département peut exceptionnellement autoriser une enquête séparée sur les arbres échangés. La répartition des frais d'un syndicat d'améliorations foncières fait l'objet de l'enquête prévue à l'art. 63 al. 1 let. e LAF. Il s'agit logiquement d'une étape terminale des opérations du syndicat. Les décisions définitives concernant les frais d'exécution valent titre exécutoire au sens de la LP (art. 46 LAF). L'enquête sur la clé de répartition des frais ne fixe pas définitivement la part des frais incombant à chacun des propriétaires. En ce sens, son résultat (soit le contenu de l'enquête ou celui des décisions rendues sur réclamation, art. 99 LAF) peut être considéré comme une décision incidente qui ne met pas fin à la procédure. Il en résulte que le recours n'est recevable que si la décision relative à la clé de répartition des frais peut causer un préjudice irréparable au recours. Cette condition doit être considérée comme réalisée. En effet, selon la jurisprudence en la matière, qui a été celle de la Commission centrale des améliorations foncières (déjà sous l'empire de la loi de 1907: prononcé Panchaud du 7 octobre 1936, confirmé par l'ATF P 641 du 4 juin 1937), du Tribunal administratif (p. ex. AF.2000.0007 du 5 juin 2001) puis de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal (p. ex. AF.2009.0004 du 6 octobre 2010; AF.2006.0001 du 2 septembre 2008 et les réf. citées), la procédure de remaniement parcellaire se caractérise par une succession d'opérations permettant de sérier les problèmes et d'assurer la bonne marche de l'entreprise. Ces opérations sont soumises à enquête publique, dans un ordre énuméré à l'art. 63 al. 1 LAF qui n'est pas impératif, mais logique. Le résultat de chacune de ses phases de la procédure de remaniement peut être attaqué par la voie de la réclamation, puis du recours. Si le délai de recours n'est pas utilisé ou si le recours est rejeté, le résultat de la phase en question acquiert force de chose jugée; en règle générale, il ne peut plus être attaqué dans les phases suivantes de la procédure (ATF 94 I 602 - JT 1970 I 3). Inversement, les propriétaires ne peuvent pas mettre en cause des objets autres que ceux de l'enquête en cours, mais ils doivent attendre la succession normale des opérations (RDAF 1982 p.314). Certaines enquêtes sont précisément conçues pour constituer la base d'une enquête ultérieure. Ainsi en va-t-il de l'enquête sur l'avant-projet des travaux collectifs (art. 63 al. 1 let. b LAF), qui prépare (avant même la répartition des nouvelles parcelles selon l'art. 63. 1 let. c LAF) l'enquête sur le projet d'exécution des travaux collectifs (art. 63 al. 1 let. d LAF). C'est pourquoi les propriétaires concernés ne peuvent pas remettre en cause le principe et le tracé d'un chemin, tel qu'il résulte de l'avant-projet des travaux collectifs, lors de l'enquête sur le projet d'exécution: seules sont dès lors admises les critiques portant sur les modalités d'exécution de l'ouvrage (RDAF 1982 p.314 précité; v. aussi RDAF 1998 I 215). De même, l'enquête sur les taxes types que la loi permet d'organiser (art. 57 in fine et LAF, art. 63 al. 3 LAF) permet de préparer l'enquête sur les estimations et le nouvel état. Quant à l'enquête sur la clé de répartition des frais (art. 63 al. 3 LAF également), elle sert précisément à préparer la répartition des frais de l'art. 63 al. 1 let. e LAF. Ainsi, c'est

précisément parce que le résultat d'une enquête ne peut plus être remis en cause dans les étapes ultérieures de la procédure que ce résultat est susceptible d'engendrer un préjudice irréparable: même considérées comme incidentes, les décisions relatives à la clé de répartition des frais doivent pouvoir faire l'objet d'un recours immédiat. Considérer qu'elles ne seraient susceptibles de recours que conjointement avec la décision finale (comme l'art. 74 al. 4 LPA-VD le prévoit pour les décisions qui n'engendrent aucun préjudice irréparable) sur la répartition des frais reviendrait à mettre à néant la possibilité, voulue par le législateur à l'art. 63 al. 3 LAF, d'arrêter préalablement la clé de répartition des frais d'une manière qui ne puisse plus être remise en cause lors de la répartition finale des frais d'exécution au sens de l'art. 63 al. 1 let. e LAF. On notera d'ailleurs, puisque l'art. 74 LPA-VD est calqué sur les art. 92 et suivants de la loi sur le Tribunal fédéral (LTF; RS 173.110), que cette autorité admet (à certaines conditions restrictives) que la condition du préjudice irréparable puisse être tenue pour réalisée en cas de recours contre une autorisation préalable de construire, ceci afin d'éviter de faire perdre toute utilité pratique à ce type d'institution du droit cantonal (voir en dernier lieu l'ATF 1C_40/2012 du 14 février 2012 et les références citées, notamment ATF 135 II 30). Le recours, par ailleurs déposé en temps utile, est donc recevable.

2. Le remaniement parcellaire soumis à péréquation réelle est régi par les art. 98b à 98d LAF. L'art. 98b al. 2 LAF prévoit, sous réserve des art. 98c et 98d, l'application par analogie des règles relatives au remaniement de terrain à bâtir (art. 81 ss LAF), lui-même soumis par analogie, en vertu de l'art. 85n LAF qui réserve les art. 85o à 93 LAF, aux règles régissant le remaniement parcellaire agricole (art. 52 ss LAF, particulièrement art. 55 à 73 LAF). Le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion de constater qu'en sus des opérations ordinaires d'un remaniement parcellaire, la péréquation réelle consiste en une redistribution des terres connexe à la délimitation ou à l'extension de la zone à bâtir, tendant à réaliser l'égalité de traitement des propriétaires. Les terres à l'ancien état sont estimées selon leur valeur avant l'établissement du plan d'affectation, en tenant compte notamment de leur rendement agricole, de leur équipement éventuel et des possibilités objectives de bâtir dans un proche avenir; pour la confection du nouvel état, elles sont estimées à nouveau, à leur valeur d'après le statut qui leur est conféré par le plan. Chaque propriétaire reçoit des parcelles en zone à bâtir ou en zone agricole, en proportion de la valeur de l'ancien état de propriété. La double estimation des terres entraîne que la plus-value des surfaces classées en zone à bâtir ne profite pas seulement aux propriétaires de ces surfaces à l'ancien état, mais qu'elle est au contraire répartie entre tous les propriétaires du périmètre, quel que soit l'emplacement de leurs parcelles à l'intérieur de celui-ci. Le remaniement à péréquation réelle constitue un exemple des régimes de compensation que les cantons peuvent instituer conformément à l'art. 5 al. 1 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (ATF 1P.438/2000 du 15 mai 2001; ATF 122 I 120 consid. 3 p. 124). Ainsi, la péréquation réelle permet de répartir entre les différents propriétaires l'augmentation de valeur due au transfert d'une partie du périmètre du syndicat en zone constructible. C'est pourquoi l'art. 86 LAF prévoit une double estimation, la première à l'ancien état, la seconde au nouvel état. L'augmentation de valeur calculée sur l'ensemble des surfaces comprises dans le syndicat est prise en compte par un facteur de multiplication ("coefficient de péréquation") qui augmente la prétention de tous les propriétaires. Comme le montre l'état de fait du présent arrêt, ce coefficient était de 2,46 dans le cadre de l'enquête sur le nouvel état du Syndicat des Fourches. Il était du même ordre dans le cadre du Syndicat d'améliorations foncières du Mont sur Lausanne (v. p. ex. AF.1999.0005 du 2 juin 2000) mais suivant la proportion du périmètre qui passe en zone à bâtir, il peut atteindre des valeurs plus élevées (11,7 dans le

syndicat de Bussigny-ouest, dossier AF.2011.0004, 0005 et 0006 en cours d'instruction). Sous l'effet de ce coefficient de péréquation, les propriétaires qui obtiennent du terrain qui reste en zone agricole voient leur surface augmenter. En revanche, malgré le facteur de multiplication, la prétention d'un propriétaire qui obtient du terrain en zone à bâtir aboutit en général, compte tenu de la différence de valeur au mètre carré, à une diminution considérable de la surface attribuée. Dans un tel cas, le principe de la compensation réelle est néanmoins respecté si, malgré l'attribution d'une surface inférieure à celle de l'ancien état, la valeur se trouve conservée par l'effet d'une plus-value (v. p. ex. ATF 1P.438/2000 du 15 mai 2001 dans la cause cantonale AF.1999.0010). Les syndicats à péréquation réelle ont cependant dû trouver une solution pour tenir compte des constructions existantes hors de la zone à bâtir, au bénéfice d'une situation acquise. Cette solution consiste à "neutraliser", autour des constructions existantes, une certaine surface dont l'estimation ne change pas entre l'ancien et le nouvel état; la surface neutralisée est attribuée pour une valeur identique à celle de l'ancien état, si bien que même si elle passe en zone à bâtir, elle n'est pas touchée par la péréquation réelle. La commission de classification intimée rappelle cette solution dans sa réponse du 30 septembre 2009: "Il est habituel, dans les Syndicat de terrain à bâtir, que les surfaces bâties soient "gelées" pour une certaine surface située autour du bâtiment. En principe, celles-ci ne sont pas taxées à l'ancien état et au nouvel état vu que le propriétaire récupère cette surface au nouvel état" . Tel a été le sort de la parcelle 265 du recourant Huser, comme l'indique le coefficient "1" de la colonne plus-value (lettre C,c de l'état de fait). Le résultat de l'enquête organisée en 2002 sur les sous-périmètres non soumis à la péréquation réelle, ainsi que les estimations et le nouvel état est entré en force conformément au principe rappelé au considérant 1 ci-dessus. L'art. 85p LAF prévoit l'organisation simultanée des enquêtes sur le périmètre, sur l'avant-projet et le projet d'exécution des travaux collectifs, sur le nouvel état et sur la clé de répartition des frais, ainsi que leur coordination avec l'enquête sur le plan d'affectation. Cette prescription n'a pas été respectée en l'espèce mais l'art. 85p LAF ne l'édicte que "en règle générale". 3. Dans l'écriture déposée en début d'audience, la commission de classification souligne que dans le cadre d'un remaniement parcellaire, il est possible de mettre à la charge des propriétaires la totalité des frais d'équipement alors que d'autres dispositions prévoient seulement une participation des propriétaires. Il est exact qu'en matière de contribution des propriétaires, la loi sur les améliorations foncières instaure un régime particulier. a) On rappellera tout d'abord que l'équipement, qui est une condition de la délivrance du permis de construire (art. 22 al. 2 let. b LAT), comprend l'équipement général, l'équipement de raccordement et l'équipement individuel (v. not. l'art. 4 de la loi fédérale du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements, LCAP; RS 843, et le rappel des principes dans l'arrêt AC.2010.0145 du 20 octobre 2010) . Selon art. 19 al. 2 LAT, les zones à bâtir doivent être équipées par la collectivité publique; le droit cantonal règle la participation financière des propriétaires fonciers. Selon les art. 49 et 49a de la loi vaudoise du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; RSV 700.11), l'équipement des zones à bâtir est réalisé par les communes. Le droit vaudois ne prévoit pas la possibilité, réservée à l'art. 5 al. 2 LCAP, de reporter sur les propriétaires l'obligation de procéder au raccordement. Il en découle que les frais relatifs à ces installations sont assumés en premier lieu par les communes (ATF 1C_390/2007 du 22 octobre 2008, publié in RDAF 2009 p. 323; cet arrêt confirme l'arrêt du Tribunal neutre du 2 octobre 2007 dans la cause AC.2005.0180). L'art. 6 al. 2 LCAP ne constitue en effet pas une base légale pour imposer directement aux propriétaires le paiement de ces frais; le

report sur ceux-ci, imposé par cette disposition, doit dès lors se faire par le biais d'émoluments et de taxes (ATF 1C_53/2010 du 15 avril 2010, consid. 3.1). b) Dans le régime ordinaire de la loi du 4 novembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC ; RSV 700.11), l'art. 50 LATC prévoit la perception de contributions aux frais d'équipement, mais il renvoie aux art. 125 à 133 de la loi du 5 novembre 1974 sur l'expropriation (LE; RS 710.01); or l'art. 129 LE limite la contribution à la moitié de la plus-value acquise par l'immeuble et à la moitié du montant des dépenses et investissements correspondants. Cette limitation s'applique aussi aux contributions de plus-value qu'un syndicat d'améliorations foncières peut percevoir en dehors de son périmètre (art. 37 al. 2 LAF). Il faut noter aussi que malgré la formulation apparemment impérative de l'art. 50 LATC ("les propriétaires sont tenus de contribuer aux frais d'équipement"), la perception de contributions d'équipement par voie de décision fondée sur la loi sur l'expropriation reste, à la connaissance du tribunal, peu répandue. En effet, la pratique procède plutôt par voie de conventions entre les communes et les propriétaires, signées avant l'adoption du plan d'affectation. c) Lorsque la contribution va au-delà d'une contribution à l'équipement technique, la légalité de telles conventions a été mise en doute par une sentence arbitrale du 26 juin 2007 (RDAF 2008 I 361) qui relève l'absence d'une base légale qui permettrait le prélèvement d'une contribution aux infrastructures générales (ou équipement communautaire - école, hôpitaux, transports publics, etc.; cet équipement communautaire se distingue de l'équipement technique). Suite à une motion Haldy destinée à "permettre aux communes de financer leurs frais d'infrastructure en cas d'adoption d'un plan d'affectation" (BGC, séance du 8 avril 2008), le Grand Conseil a introduit dans la loi sur les impôts communaux (LICom; RSV 650.11) la possibilité pour les communes de prévoir, sur la base d'un règlement communal et selon des modalités qui peuvent être définies par voie conventionnelle, la perception d'une taxe pour l'équipement communautaire (à l'exclusion de l'équipement technique; cf. 4b al. 1 et 5 LICom en vigueur depuis le 1er avril 2011; v. Exposé des motifs et projets de lois 305, juin 2010). Cette taxe est également soumise à la limite de 50 % des dépenses d'équipement communautaire liées à des mesures d'aménagement du territoire (art. 4b al. 2 LICom). Il faut souligner encore une fois que l'équipement communautaire qu'elle peut servir à financer ne se confond pas avec l'équipement technique, c'est-à-dire avec l'équipement au sens de l'art. 19 LAT (art. 4b al. 5 LICom). d) Dans le cadre de la loi sur les améliorations foncières, les propriétaires peuvent être astreints à une contribution en nature, communément dénommée "emprise", prévue par l'art. 60 al. 5 LAF dont la teneur est la suivante: " Le terrain nécessaire à l'emprise des ouvrages collectifs est en règle générale cédé gratuitement par les propriétaires. La quote-part est fixée par la commission de classification pour chaque parcelle. Les syndicats dont le but n'est pas le remaniement parcellaire peuvent aussi acquérir les terrains et les droits nécessaires à l'exécution des ouvrages. Les conditions d'acquisition sont mises à l'enquête en même temps que le projet d'exécution des travaux. " L'emprise ainsi prélevée lors de l'établissement du nouvel état de propriété, destinée aux ouvrages collectifs du syndicat, est en général acquise par ce dernier à la valeur d'échange qui est souvent inférieure à la valeur vénale du terrain. En revanche, lorsque les travaux pour lesquels il est nécessaire de prélever une emprise ne servent pas en premier lieu les intérêts communs des propriétaires qui font partie du syndicat, l'indemnité à verser doit être calculée selon les règles de la loi du 25 novembre 1974 sur l'expropriation (LE; RSV 710.01) , qui tiennent compte de la valeur vénale (art. 114, 115 et 63 LE; AF.1995.0029 du 15 avril 1996 et les références citées): il en va ainsi pour le terrain acquis dans le remaniement en corrélation

avec de grands travaux (l'entreprise de grands travaux - EGT - consiste en général en la constructions d'autoroutes) en vertu de l'art. 97 al. 3 LAF, de même que lorsque le syndicat de remaniement de terrains à bâtir recourt à l'expropriation pour permettre à l'Etat ou à la commune d'obtenir les terrains réservés à des fins d'intérêt public, selon un plan d'affectation prévu par la LATC (art. 88 al. 2 et 3 LAF), ou encore plus généralement pour les travaux publics réalisés simultanément au remaniement (art. 52 al. 3 LAF) ainsi que pour l'acquisition du terrain nécessaire à la protection de la nature et des sites (art. 61 LAF).

e) Pour ce qui concerne la participation en espèces à charge des propriétaires, l'art. 44 LAF prévoit ce qui suit dans ses deux premiers alinéas: "Art. 44 - Travaux d'exécution 1 Les propriétaires participent aux frais, déduction faite des subventions, proportionnellement aux avantages procurés à leurs fonds par les travaux collectifs et géométriques, suivant le tableau dressé par la commission de classification. La commission de classification peut répartir d'une manière distincte les frais provoqués par des travaux réalisés sans subvention ou intéressant des parcelles ne donnant pas droit aux subventions. 2 Pour les travaux privés, les frais sont supportés en principe par les intéressés, déduction faite des subventions éventuelles. (...) 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. 98 LPA-VD (précédemment art. 36 LJPA; AF.2000.0014 du 17 avril 2001; AF.1995.0006 du 29 juin 1995). On note au passage, au sujet du principe de l'égalité de traitement, que celui-ci, qui n'a en général qu'une portée restreinte en matière d'aménagement du territoire (cf. ATF 118 la 151 consid. 6c p. 162; 116 la 193 consid. 3b p. 195; 114 la 254 consid. 4a p. 257 et les arrêts cités), a une importance plus grande dans le domaine des améliorations foncières, où les investissements des collectivités publiques créent des plus-values substantielles (ATF 119 la 21 consid. 1b p. 25 s.; 105 la 324 consid. 2c p. 326; ATF 1C_42/2011 du 27 juin 2011; 1C_533/2009 du 7 octobre 2010). Le Service des améliorations foncières du Canton de Vaud (aujourd'hui : Service du développement territorial, division Améliorations foncières) et la Société vaudoise des améliorations foncières ont élaboré un guide à l'usage des communes et des entreprises AF intitulé "Les démarches foncières en Pays de Vaud" (Département des infrastructures, version originale novembre 2003). Au sujet de la répartition des frais, ce document expose notamment ce qui suit: "18.2 LES PRINCIPES DE REPARTITION Chaque propriétaire est tenu de participer aux frais du syndicat proportionnellement aux avantages que ses biens-fonds retirent de l'ensemble des travaux exécutés. Ainsi la part à payer par chacun n'est pas liée qu'au coût des ouvrages qui valorisent ses parcelles du NE, mais dépend de l'amélioration de ses terres, par comparaison entre la situation avant et après le remaniement parcellaire. Ces frais sont totalement indépendants des soultes foncières. En cas de changement de propriétaire en cours de procédure AF, le nouvel acquéreur reprend les droits et les devoirs du vendeur. Il doit notamment s'acquitter du paiement des frais, sauf clause contractuelle contraire. La constitution fédérale garantit au citoyen l'égalité de traitement. Dans le cadre d'un remaniement parcellaire chaque propriétaire reçoit des terres au prorata des prétentions

et participe aux frais des opérations au prorata des avantages reçus. Cette approche de la problématique de la répartition des frais est essentielle pour définir correctement les avantages reçus dans une répartition des frais. La Commission de classification ne doit pas taxer deux fois des mêmes plus-values, une fois dans l'attribution des terres et une fois dans la répartition des frais. Ainsi rien ne l'oblige à traiter au NE les plus-values dues au rapprochement des terres ou à la remise en culture des chemins AE supprimés, hormis la plus-value résultant de l'adaptation des limites dans les terrains attenants aux habitations (LAF 82). Les avantages reçus sont indépendants du montant des frais qui doivent être dépensés pour obtenir ces avantages. Ainsi, grâce au groupement et à la simplification de la forme des parcelles, le remaniement parcellaire procure une diminution des frais d'exploitation supérieure aux frais des seuls travaux géométriques.

18.3 LES CRITERES DE REPARTITION

Lorsque le périmètre général est subdivisé en plusieurs sous-périmètres, les critères peuvent être différents à l'intérieur de chacun d'eux. Il serait contraire à l'égalité de traitement de faire supporter à un groupe de propriétaires des frais engagés pour améliorer des terrains d'une autre nature que les leurs. Le solde à charge des propriétaires peut être réparti en plusieurs catégories d'améliorations. Le choix des critères et leur importance relative sont laissés au libre choix de la Commission de classification qui peut ainsi prendre en compte les particularités de l'entreprise et la nature des travaux réalisés pour répartir les frais selon les avantages réellement reçus. Dans tous les cas, seule compte l'amélioration entre l'ancien et le nouvel état. Ainsi il serait faux d'exiger une forte participation financière des propriétaires de grandes parcelles déjà bien équipées à l'ancien état, puisqu'ils ne bénéficient pas ou peu du regroupement et des nouveaux ouvrages. Dans les remaniements en milieu rural, les critères suivants sont le plus souvent retenus:

- la diminution du morcellement du chapitre cadastral
- l'amélioration de la forme des parcelles
- l'importance des travaux d'abornement
- la différence d'éloignement par rapport au centre d'exploitation
- la qualité comparative entre les chemins et les accès de l'AE et ceux du NE
- les avantages procurés par les autres travaux collectifs (collecteurs, drainages, etc).

Généralement, le coût des travaux privés, comme des aménagement de parcelles, est porté directement à charge du propriétaire concerné, après déduction des subventions éventuelles. Dans les remaniements en milieu urbain, les critères de la répartition des frais sont liés, entre autres, aux différences de potentialité de construire par comparaison entre l'AE et le NE. Pour chaque critère, la Commission de classification fixe un barème qui permet d'affecter à chaque parcelle un certain nombre de points. La valeur du point est obtenue par le rapport entre la somme à répartir et le nombre total des points de l'ensemble des chapitres cadastraux.

18.4 LES METHODES

18.4.1 LA METHODE PAR ECHELLE DE POINTAGE PAR AVANTAGES REÇUS

Le prix du point est le même dans chaque avantage. Ce sont les différentes échelles qui déterminent le poids des avantages les uns par rapport aux autres. La moyenne des points attribués pour chaque avantage doit correspondre à la moyenne de l'échelle de pointage de cet avantage, sinon le poids des avantages des différentes échelles les uns par rapport aux autres se modifie. Le prix du point est obtenu par la division du montant total des frais à répartir par pointage par le nombre total des points, tous les avantages confondus. Le nombre et le choix des rubriques peuvent varier selon les syndicats. Cette méthode est valable si l'ensemble des chapitres ont les mêmes caractéristiques: les centres d'exploitation sont regroupés au village et la répartition des parcelles à l'AE est homogène.

18.4.2 LA METHODE PAR COEFFICIENT DE POIDS

Le montant affecté à chaque avantage reçu différencie le poids des avantages les uns par rapport aux autres: le prix du point est différent dans chaque avantage. Cette méthode

permet d'utiliser des échelles internes différentes dans chaque catégorie d'avantages. Par exemple, les opérations cadastrales peuvent être réparties simultanément en un montant fixe par parcelle, augmenté d'un montant variable à la surface. Cette méthode est particulièrement adaptée aux entreprises offrant une grande diversité dans la localisation des centres d'exploitation (disséminés entre le village, des hameaux et des fermes foraines), dans la répartition des parcelles à l'AE ou dans l'équipement réalisé par la Commune avant le remaniement parcellaire. La difficulté pour la Commission de classification est d'établir le poids de chaque avantage et de le justifier en se basant par exemple sur les normes de Brugg (Office d'estimation de l'Union suisse des paysans).

18.4.3 LE CAS DE TRAVAUX NON SUBVENTIONNES COMBINES AVEC LES TRAVAUX SUBVENTIONNES (SOUS-PERIMETRE DE TERRAINS A BATIR AVEC SOUS-PERIMETRE AGRICOLE)

La Commission de classification délimite le périmètre subventionnable qui doit correspondre aux décisions fédérales et cantonales en la matière. Puis elle répartit les frais sur l'entier du périmètre subventionnable et non subventionnable de façon à ce que les avantages reçus correspondent au principe de l'égalité de traitement entre tous les propriétaires, quelque soit la nature du terrain (plus-value brute). Elle détermine alors les subventions dans le périmètre subventionnable, compte tenu qu'une certaine part des frais reste à la charge des propriétaires (plus-value nette).

18.4.4 LA REPARTITION DES FRAIS DANS UN PERIMETRE EGT

La jurisprudence a confirmé que les travaux collectifs AF construits par l'EGT bénéficient aux propriétaires au même titre que les travaux collectifs AF construits par le syndicat. Dès lors, les propriétaires ne peuvent pas prétexter la présence de travaux collectifs payés par l'EGT près de leurs parcelles pour revendiquer une diminution de leur part des frais à payer. La participation financière de l'EGT diminue globalement les frais du syndicat, comme les subventions AF. Toutefois, ils ne prêtent pas à restitution." Comme le rappelle la commission de classification dans sa note du 15 mars 2012, le Tribunal fédéral a jugé que le droit fédéral n'interdit pas de faire supporter aux propriétaires jusqu'à la totalité des frais d'équipement (ATF 1P.577/1991 du 2 août 1993, RDAF 1995 p. 282).

f) En l'espèce, le syndicat a pour but le remaniement parcellaire avec péréquation réelle, ce qui implique logiquement la répartition des frais du remaniement entre les propriétaires. Le but du syndicat s'étend toutefois aussi à l'étude du PPA, à la réalisation des infrastructures principales et à la réalisation d'aménagements d'intérêt général.

aa) En principe, les frais d'étude du plan général d'affectation ou d'un plan partiel d'affectation sont supportés par la commune. Il en va de même pour un plan de quartier dont la commune prend l'initiative (art. 72 al. 2 LATC). Ce n'est que dans l'hypothèse d'un plan de quartier demandé par les propriétaires que l'art. 72 al. 1 LATC offre la possibilité de mettre tout ou partie des frais d'étude à la charge des propriétaires. Il n'est pas contesté en l'espèce que les frais d'élaboration du plan partiel d'affectation sont à répartir entre les propriétaires.

bb) La réalisation des infrastructures principales doit apparemment être considérée en partie au moins comme des travaux nécessaires pour que les terrains soient équipés au sens de l'art. 19 LAT. Leur prise en charge par les propriétaires ne semble pas litigieuse.

cc) Quant à la réalisation des aménagements d'intérêt général, il s'agit à l'évidence de frais qui doivent être pris en charge par la collectivité publique.

dd) Le rapport de la commission de classification indique que le coût devisé des travaux du syndicat s'élève à 27'500'000 fr, dont 18'054'000 fr. à répartir entre les propriétaires après déduction de la part prise en charge par les trois communes de Noville, Rennaz et Villeneuve. Il ne s'agit pas là de subventions agricoles, mais bien d'une subvention communale qui profite à l'ensemble des propriétaires. Ceux-ci supportent donc

environ deux tiers des frais du syndicat. La manière dont les montants en question ou cette proportion ont été fixés ne ressort pas du dossier mais elle n'est apparemment pas contestée.

4. Le recourant critique le fait que le pointage de l'affectation de l'ancien état est égal à zéro, ce qui ne tient pas compte des droits acquis (sa maison et la station-service), et le fait que le pointage d'affectation (0-10) est multiplié par le coefficient d'affectation (0-100). Il relève que lors de la répartition des nouvelles parcelles, son terrain de l'ancien état avait obtenu le pointage maximum pour la situation commerciale, pour l'accès et pour les équipements, et des pointages élevés pour les autres critères. Il se plaint que les points attribués à sa parcelle pour mesurer les avantages reçus proviennent essentiellement du jeu des coefficients d'affectation alors que l'équipement de la parcelle ne subit pas de modification, la décision de la commission de classification aboutissant même à une augmentation de sa participation aux frais du seul fait que le nombre de points attribués à l'affectation de sa parcelle de l'ancien état a été diminué par rapport au dossier d'enquête. L'application de deux échelles de pointage différentes entre l'ancien et le nouvel état pour un même critère devrait être prohibée.

a) La commission de classification a expliqué en audience que le critère no 1 intitulé "affectation" incluait plus largement des travaux préparatoires nécessaires pour permettre le remaniement, notamment la procédure de constatation de nature forestière, les déboisements et reboisements, etc. C'est ce qu'explique le rapport de la commission de classification qui inclut dans le critère no 1 les frais administratifs et autres frais généraux du syndicat, divisés en trois catégories (1a: études et gestion du syndicat comprenant le remaniement parcellaire, l'étude du PPA, le dossier forêt, les frais de la commission de classification et du comité et l'étude des travaux collectifs; 1b: travaux préparatoires de déboisements et reboisements, compensation écologique démolition du bâtiment ; 1c: giratoires). Il faut bien voir cependant que si ces opérations préparatoires correspondent bien à des catégories de frais encourus par le syndicat, elles ne procurent pas en elle-même des avantages dont le bénéfice pourrait être imputé à des propriétaires déterminés dans le cadre de la répartition des frais. De telles dépenses, comme par exemple les frais de fonctionnement des organes du syndicat, notamment de la commission de classification, peuvent tout au plus être rangés dans la catégorie des avantages généraux que les syndicats ont pour pratique de répartir de manière forfaitaire entre tous les propriétaires. Dans le cas du syndicat intimé, c'est donc bien essentiellement le changement de statut du sol du point de vue du plan d'affectation (désigné ici comme critère "affectation") qui peut constituer un avantage justifiant la participation aux frais spécifique des propriétaires.

b) Comme l'indique l'état de fait, le critère "affectation" donne lieu au décompte suivant pour ce qui concerne le recourant Huser, à l'ancien état: Annexe 5 (critère: affectation) enquête HUSER Ancien état surface de la parcelle AE 265 1'443 Affectation AE

E. 10

7 pointage route AE 4 4 points routes AE 57'720 40'404 parcelle NE 1102: surface en m² en zone activités 1'452 1'452 "affectation NE" 100 100 pointage route 4 4 points route NE 580'800 580'800 différence AE-NE routes points route AE -57'720 -40'404 points route NE 580'800 580'800 différence AE-NE routes 523'080 540'396 Pondération du critère route différence AE-NE routes 523'080 540'396 pondération 4% 0.04 0.04 points pondérés routes 20'923 21'616 Le nouveau nombre de points pondérés de ce critère (21'616 au lieu de 20'923) déterminent une participation (à 0.42069 fr/point) de 9'094 fr. (au lieu de 8'802 fr.) pour le critère routier. L'examen des calculs ci-dessus permet de constater que la manière dont la commission de classification a mesuré la portée du critère "routes" dépend presque exclusivement non pas de la qualité de la desserte routière, mais de la prise en compte de la

nouvelle affectation du terrain dans le plan partiel d'affectation des Fourches: en l'espèce, dans la version initiale mise à l'enquête, un facteur multiplicateur d'environ 14 (de 7 à 100) est d'emblée appliqué à chaque mètre carré pour mesurer l'avantage censé provenir des travaux routiers effectués par le syndicat. En d'autres termes, un terrain dont la desserte routière ne serait aucunement modifiée est censé participer aux frais du syndicat à raison des travaux routiers du seul fait qu'il est devenu constructible dans la planification communale. La situation est d'autant plus choquante que dans le cas du recourant Huser, la décision sur réclamation augmente la participation aux frais (dans une mesure certes modeste en chiffre absolu) non pas en modifiant l'estimation de la qualité de la desserte routière, mais en abaissant le facteur "affectation". Il est vrai qu'il ne faut pas perdre de vue le fait que l'avantage constitué par une bonne desserte routière est de plus grande valeur pour un terrain constructible que pour un terrain situé hors de la zone à bâtir. De manière plus générale, l'avantage procuré par les ouvrages du syndicat est proportionnel à la valeur du terrain. Les terrains constructibles participeront donc aux frais des différents ouvrages collectifs dans une mesure plus importante que les terrains en zone agricole. En revanche, la répartition des frais des travaux collectifs ne doit pas prendre en compte à nouveau l'augmentation de valeur du terrain imputable au passage en zone à bâtir. En d'autres termes, pour la répartition des frais des travaux collectifs, l'avantage constitué par le passage en zone à bâtir doit être considéré comme acquis. La décision attaquée ne peut pas être maintenue sur ce point.

6. Le grief retenu ci-dessus à l'encontre du critère relatif au réseau routier doit également être admis pour les critères 2, 4 et 5 pour lesquels la décision sur réclamation a maintenu, selon le même procédé de calcul, une participation aux frais à la charge de la parcelle du recourant. En effet, ces critères-là font également intervenir le changement d'affectation entre l'ancien le nouvel état. La décision attaquée ne peut pas non plus être maintenue sur ces points.

7. Le recourant conteste le montant de 1510 fr. mis à sa charge sous la rubrique "forêts et espaces naturels". Dans son écriture du 28 juillet 2009, le mandataire du recourant rappelle que les surfaces en question ont été attribuées au nouvel état pour 1 fr./m². Il relève que la décision attaquée est dépourvue de motivation. Dans ses écritures des 24 juin et 30 septembre 2009, la commission de classification paraphrase son rapport d'enquête et ajoute que les travaux de déboisements et reboisements compensatoires ont coûté 1,64 millions de francs. Elle fait valoir en substance que la surface de 2000 m² en zone de prairie tampon constitue une surface de dégagement et d'agrément pour l'habitation du recourant, qui vaut bien 6935 fr. de soulte auxquels s'ajoutent 0,40 centimes au mètre carré. Le tribunal constate en reprenant les données du nouvel état que la parcelle 1102 attribuée au recourant, avec une soulte de 6935 fr. à la charge du propriétaire, inclut son ancienne parcelle 265, à laquelle s'ajoute 9 m² en zone d'activités (pour environ 131 fr./m²) ainsi que 2002 m² en zone de "prairie tampon" et 1'772 m² dans l'aire forestière, ces deux dernières surfaces (3774 m² au total) étant attribuées pour 1 fr./m². Ainsi, la soulte de 6935 fr. ne correspond qu'en partie à la surface de "prairie tampon" attribuée au recourant. Quant au montant litigieux de 1510 fr., on constate qu'il correspond à un prélèvement de 0,40 fr. / m² sur la surface de 3774 m². Les explications de la commission de classification ne permettent pas de comprendre à quel avantage procuré par les travaux du syndicat pourrait correspondre le prélèvement de 0,40 fr. / m² sur la surface de 3774 m². Le nouvel état et les soultes correspondantes étant entrée en force, les termes de l'échange ne peuvent plus être remis en cause. La décision attaquée doit donc être annulée également sur ce point.

8. L'art. 66 al. 2 LAF prévoit que si l'admission de recours apporte des modifications importante au projet de la commission de classification, l'autorité de recours peut annuler l'enquête sur

tout ou partie du périmètre et ordonner à la commission de classification de revoir son projet pour une nouvelle mise à l'enquête. Cette disposition est évidemment taillée pour l'enquête sur le nouvel état où l'admission de recours peut conduire, par un effet de domino, à remettre en cause l'attribution faite à de nombreux autres propriétaires. Le texte de l'art. 66 al. 2 LAF ne limite cependant pas sa portée à cette hypothèse. Par exemple, le Tribunal administratif a annulé l'enquête sur les taxes-type du syndicat d'améliorations foncières du Mont-sur-Lausanne (AF.1993.0008 du 30 octobre 1995: l'admission du recours touchait aux bases mêmes du système conçu par la commission de classification: faute d'une planification achevée de la zone à bâtir, les taxes-types ne reposaient pas sur de réelles possibilités de construire et ne tenaient pas compte du risque d'attente voire d'échec des plans partiels d'affectation envisagés ni des frais probables d'études et d'équipement). En l'espèce, le recours doit être admis pour le motif que la commission de classification n'a pas pris en compte, dans l'appréciation de l'avantage constitué par le passage en zone à bâtir, la situation acquise des parcelles déjà bâties. Justifie également l'admission du recours le fait que pour mesurer l'avantage imputable à l'amélioration du réseau routier et aux travaux collectifs en général, la clé de répartition des frais ne doit pas prendre en compte à nouveau l'augmentation de valeur du terrain imputable au passage en zone à bâtir. Sur ce point-là en tout cas, l'admission du recours implique une modification de la clé de répartition des frais qui ne peut pas être réservée au seul recourant car elle est susceptible d'affecter la situation de très nombreux propriétaires. Pour des motifs d'égalité de traitement, il y a lieu de considérer qu'il s'agit d'une modification importante au sens de l'art. 66 LAF. Cela justifie l'annulation de l'enquête. 9. Vu ce qui précède, l'arrêt sera rendu sans frais pour le recourant, qui a droit à des dépens à la charge du syndicat.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.