

VD_OMNI AF.2011.0006 vom 11. November 2013

VD Tribunal cantonal, 2013-11-11, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AF.2011.0006

FR: VD_OMNI AF.2011.0006 du 11 novembre 2013

IT: VD_OMNI AF.2011.0006 del 11 novembre 2013

Regeste

BARRAUD, BRINER, JENNI, MULLER/ccl Syndicat AF de Bussigny-Ouest, ccl Syndicat AF de Bussigny-Ouest, Comité de direction du SAF de Bussigny-Ouest, Service du développement territorial, Municipalité de Bussigny-près- Lausanne | Remaniement de terrains à bâtir soumis à péréquation réelle. Rappel du principe de la compensation réelle (équivalence de l'ancien et du nouvel état). Mécanisme de la péréquation réelle, qui permet de répartir entre tous les propriétaires la plus-value due au transfert en zone à bâtir: double estimation, l'une à l'ancien état, la seconde au nouvel état. En l'espèce, le coefficient de péréquation particulièrement élevé multiplie la valeur foncière par 11,7, la plus-value étant absorbée, pour un peu moins de la moitié, par la répartition des frais. Confirmation pour le surplus des estimations arrêtées par la commission de classification.

Erwägungen

E. 1

S'agissant de l'architecte membre de la commission de classification et de ses relations avec la commune du Bussigny, l'hoirie recourante se contente de demander des explications sans prendre de conclusions. Il n'y a donc pas lieu de statuer à ce sujet.

E. 2

De manière générale, le remaniement parcellaire est régi par l'art. 55 al. 1 de la loi sur les améliorations foncières du 29 novembre 1961 (LAF; RSV 913.11) qui prévoit ce qui suit : "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. (...)" Comme le rappelle l'arrêt AF.2004.0003 du 5 juillet 2005, le Tribunal fédéral a jugé que selon le principe de la compensation réelle - ou de l'équivalence - qui régit la confection du nouvel état de propriété dans les remaniements parcellaires, les propriétaires intéressés à une telle entreprise ont une prétention à recevoir dans la nouvelle répartition des terrains équivalant, en quantité et en qualité, à ceux qu'ils ont cédés, pour autant que le but du remaniement et les nécessités techniques le permettent (ATF 122 I 120 consid. 5 p. 127; 119 Ia 21 consid. 1a p. 24/25 et les arrêts cités). S'agissant d'un remaniement agricole touchant aux bases mêmes de l'existence d'une exploitation, l'autorité doit tenir compte non seulement de l'emplacement des terres, de leur nature et de leur qualité, mais aussi de l'organisation de l'entreprise et de

ses particularités (ATF 119 Ia 21 consid. 1a p. 24/25). L'autorité doit rechercher toutes les solutions objectivement concevables pour résoudre les difficultés techniques susceptibles de compromettre la mise en oeuvre du principe de la compensation réelle (ATF 119 Ia 21 consid. 1a p. 24/25). Si elle aboutit à la conclusion que des désavantages sérieux découlent de l'attribution prévue, l'autorité doit examiner s'il est techniquement possible de l'améliorer par des changements appropriés; elle doit aussi considérer la situation des autres membres du syndicat et contrôler que la répartition des avantages et des inconvénients s'est faite de manière équitable (ATF 95 I 522 consid. 4 et 7d p. 523-525). Cette exigence découle aussi du droit à l'égalité de traitement (art. 8 Cst.). Celui-ci, qui n'a en général qu'une portée restreinte en matière d'aménagement du territoire (cf. ATF 118 Ia 151 consid. 6c p. 162; 116 Ia 193 consid. 3b p. 195; 114 Ia 254 consid. 4a p. 257 et les arrêts cités; récemment 1C_268/2013 du 25 septembre 2013), pèse plus lourd dans le domaine des améliorations foncières, où les investissements des collectivités publiques créent des plus-values substantielles (ATF 119 Ia 21 consid. 1b p. 25/26; 105 Ia 324 consid. 2c p. 326; 95 I 522 consid. 4 p. 524). Le droit à l'égalité est toutefois réduit en tant que, selon le cours ordinaire des choses, il est rarement possible d'assurer à chacun des propriétaires touchés une participation proportionnellement égale à l'enrichissement collectif. Il suffit que les disparités relevées à l'issue de la confection du nouvel état ne soient pas manifestes ou choquantes (ATF 119 Ia 21 consid. 1b p. 25/26; 105 Ia 324 consid. 2c p. 326/327). S'il apparaît que la situation faite à un propriétaire dans le nouvel état n'est pas totalement insoutenable, mais qu'elle est pourtant clairement insatisfaisante, parce que l'autorité a omis des éléments essentiels dans la confection du nouvel état (par exemple, les particularités de l'exploitation) ou parce qu'elle a négligé d'utiliser tous les moyens techniques à disposition pour améliorer cette situation, la décision cantonale doit alors être annulée pour arbitraire (ATF 105 Ia 324 consid. 1b p. 326; dans l'arrêt G., paru aux ATF 119 Ia 21 consid. 1b p. 26).

E. 3

Le remaniement parcellaire soumis à péréquation réelle prévu par les statuts du Syndicat AF de Bussigny-Ouest 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 à 93a 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 remaniement parcellaire soumis à péréquation réelle est prévu pour l'hypothèse de l'adoption initiale d'une zone agricole en corrélation avec l'adoption d'une zone à bâtir (art. 53 al. 2 LATC) ou pour celle où une zone précédemment inconstructible (en particulier la zone intermédiaire, art. 51 al. 3 LATC) est affectée à la construction. Les mesures d'aménagement du territoire et les mesures de remaniement parcellaire doivent être coordonnées et l'approbation du plan d'affectation peut être subordonnée au remaniement parcellaire (art. 55 al. 1 et 2 LATC; v. ég. art. 4 LAF). a) L'estimation des biens-fonds dans le cadre d'un remaniement parcellaire soumis à péréquation réelle est régie par l'art. 86 al. 1 LAF dont la teneur est la suivante : "Art. 86 - Estimation des immeubles 1 Lorsque la réglementation en matière de construction est différente dans l'ancien et dans le nouvel état de propriété, les immeubles font l'objet d'une double estimation. a. les immeubles de l'ancien état de propriété sont taxés en fonction notamment de leur situation, de leurs équipements (accès, égouts, alimentation en eau, énergie), de leur forme, de leur topographique, des dispositions en vigueur réglementant les constructions et des possibilités objectives de construire dans un proche avenir. b. une

fois l'emplacement des ouvrages collectifs connu, la commission de classification procède à une nouvelle estimation des immeubles selon les mêmes critères, mais compte tenu de la nouvelle réglementation." Comme le rappelle les arrêts AF.2009.0002 et AF.2009.0003 du 3 janvier 2013, 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. b) Il faut souligner que dans le cas du syndicat de Bussigny-Ouest, le coefficient de péréquation est particulièrement élevé puisqu'il atteint 11,7. Cela tient au fait que les zones inconstructibles (agricole ou intermédiaire) couvrant jusqu'ici le périmètre du syndicat disparaissent presque entièrement (sous réserve de la zone agricole de l'exploitation du propriétaire Jacques Loup) pour céder la place à des zones à bâtir ou à leurs surfaces annexes. Par comparaison, le coefficient de péréquation était beaucoup plus faible dans d'autres syndicats puisqu'il était de 2,46 dans le Syndicat des Fourches (AF.2009.0002 et AF.2009.0003 du 3 janvier 2013 déjà cités) et 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).

E. 4

Dans un grief d'ordre général, l'hoirie recourante soutient que ses parcelles se trouvent dans une zone idéale pour le développement de l'habitat mais qu'elles sont dévalorisées pour limiter ses droits dans le nouvel état et permettre d'attribuer à d'autres propriétaires du terrain sur l'emprise de sa parcelle 1822, la mieux placée du secteur. Ses vœux ne sont pas pris en considération et elle ne retrouve pas ses parcelles initiales dont les plus intéressantes sont attribuées à des tiers. L'hoirie se verrait attribuer des parcelles isolées, ne permettant pas la construction de bâtiments mitoyens. L'hoirie recourante semble ne pas avoir compris le principe de la péréquation réelle qui vise précisément à éviter que la plus-value provoquée par le passage en zone à bâtir ne profite qu'aux seuls propriétaires dont le terrain présente l'avantage de se situer dans la partie du périmètre qui devient constructible ou qui le devient le plus densément. Le cas de Bussigny est d'ailleurs particulier. D'après les exemples connus du tribunal, la péréquation réelle englobe le plus souvent un vaste

périmètre dont seule une partie devient constructible et c'est la plus-value de cette partie-là qui est répartie sur l'ensemble des propriétaires. À Bussigny au contraire, c'est la totalité du périmètre (sous la seule réserve d'une parcelle agricole attribuée à l'agriculteur Jacques Loup) qui échappe désormais au régime des terrains situés en dehors de la zone à bâtir. Ce périmètre qui devient constructible engendre un coefficient de péréquation particulièrement élevé de 11,7. Le tribunal constate à cet égard qu'au vu des documents d'enquête et des modifications apportées à la situation du propriétaire Jacques Loup par la décision correspondante de la Commission de classification, la situation des différents recourants se présente de la manière suivante pour ce qui concerne l'ancien et le nouvel état, le tableau comparatif et la répartition des frais:

	Loup	hoirs Barraud	Moret	Moret-Riccard	Total
Moret-Riccard Valeur foncière AE	742'775	697'444	103'466	240'254	343'720
Valeur foncière après péréquation	8'690'470	8'160'099	1'210'548	2'810'977	4'021'525
Prétention (avec équipmt et val pass.)	8'699'905	8'179'227	1'214'805	2'815'367	4'030'172
Valeur foncière NE	8'680'881	8'524'423	1'215'493	2'909'216	4'124'709
Valeur totale NE (y c. équipmt et val pass.)	8'433'120	8'288'394	1'214'761	2'905'374	4'120'135
Soulte	-266'785				
Répartition des frais	109'167	-44	90'007	89'963	
	4'210'352	3'158'509	582'308	1'372'367	
	1'954'675				

On constate ainsi que l'effet du coefficient de péréquation consiste en ceci que la valeur foncière de l'ancien état est multipliée par 11,7 pour déterminer la prétention foncière (en l'espèce 697'444 x 11,7 = 8'160'099 pour l'hoirie Barraud). Pour tous les recourants, l'importante plus-value résultant de l'attribution du nouvel état n'est qu'en partie absorbée, pour un peu moins de la moitié, par la répartition des frais. Le tribunal relève en outre que l'estimation du nouvel état reproduite ci-dessus est fondée sur les valeurs d'échange retenues par la commission de classification pour établir le nouvel état et le tableau comparatif. Ces valeurs s'échelonnent, selon le rapport d'enquête de la commission de classification, entre 205 fr/m² pour la zone d'habitation individuelle et 369 fr/m² au maximum pour la zone d'habitations collectives. A la connaissance du tribunal, ces valeurs d'échange sont nettement inférieures à la valeur du marché. Il résulte de ce qui précède qu'à première vue en tout cas, l'application du principe de la compensation réelle et la mise en oeuvre de la péréquation réelle sont conformes aux principes rappelés ci-dessus.

E. 5

Pour ce qui concerne l'estimation des terres à l'ancien état, l'hoirie recourante conteste, dans son recours du 22 décembre 2011, le rapport de 1 / 1,5 retenu pour les valeurs respectives de la zone agricole et de la zone intermédiaire; elle revendique un ratio de 1 / 1 en faisant valoir que le délai de l'art. 53 al. 3 LATC est aujourd'hui échu. Dans ses déterminations du 28 janvier 2013, elle ajoute que l'amplitude de 10 attribuée au critère no 1 "affectation" est excessive par rapport aux autres critères, d'un poids de 2 pour la vue et le dégagement tandis que les autres critères ont une amplitude inférieure à 1. En outre, les critères de moins-values aurait une amplitude insuffisante alors qu'ils influencent autant si ce n'est plus la constructibilité du terrain. a) L'hoirie recourante aurait effectivement avantage à ce que dans l'ancien état, la zone agricole soit estimée à la même valeur que la zone intermédiaire. En effet, ses deux vastes parcelles se trouvent dans la partie supérieure du périmètre dont la plus grande partie est colloquée en zone agricole, seule étant colloquée en zone intermédiaire une étroite bande qui borde l'Est la zone de villas existante. Il résulte du rapport de la Commission de classification qu'aux yeux de cette autorité, la valeur du marché justifie une différence de taxation entre la zone agricole et la zone intermédiaire, mais que la différence entre les deux zones doit être atténuée du fait que la zone agricole incluse dans le périmètre facilite la réalisation du PPA, d'où le rapport entre la valeur de la

zone intermédiaire et celle de la zone agricole que la commission de classification fixe à 1,5. La valeur de base (critère no 1 - affectation) est donc de 10 fr./m² pour la zone agricole et de 15 fr./m² pour la zone intermédiaire. L'art. 53 al. 3 LATC prévoit ce qui suit : " 3 Les zones agricoles et viticoles ne peuvent être modifiées avant un délai de vingt-cinq ans dès leur approbation par le département, sauf dérogations exceptionnelles accordées par celui-ci. Pour les zones agricoles et viticoles conformes à la présente loi et approuvées avant son entrée en vigueur, le délai part de cette approbation. L'octroi d'une dérogation peut être subordonné à la condition que la commune impose une péréquation réelle au sens de l'alinéa 2. Dans le système instauré par la loi, la zone agricole est en principe bloquée pour 25 ans tandis que la zone intermédiaire peut être affectée à la construction (cette affectation peut être subordonnée, précisément, à un remaniement parcellaire soumis à péréquation réelle, art. 51 al. 3 LATC). Il en résulte que du point de vue économique, la zone intermédiaire, en raison de l'expectative de constructibilité qu'elle recèle, possède en général une valeur supérieure à celle de la zone agricole. C'est pourquoi l'art. 86 LAF prévoit de tenir compte non seulement des dispositions en vigueur réglementant les constructions (c'est-à-dire de la constructibilité - inexistante - des zones agricoles et intermédiaires) mais aussi des possibilités objectives de construire dans un proche avenir, ce qui permet de tenir compte de l'expectative de constructibilité de la zone intermédiaire. Pour ce qui concerne l'ampleur de la différence de valeur entre la zone agricole et la zone intermédiaire, la décision de la commission de classification du 17 novembre 2011 expose que d'après les renseignements obtenus de différents services de l'État, le rapport est plutôt de 1 à 2, voire de 1 à 4. Ces chiffres paraissent faibles car à la connaissance du tribunal, les prix rencontrés en pratique révèlent l'existence d'une différence bien plus élevée. Les recourants soutiennent en somme que la Commission de classification aurait dû aller encore plus loin dans l'atténuation et faire totalement abstraction de toute différence de valeur. Ils font valoir à cet égard que le délai de 25 ans est échu et que le département cantonal admet l'octroi d'une dérogation au délai de 25 ans. Le tribunal juge qu'on ne peut pas les suivre sur ce point. Même si l'on se trouve en l'espèce dans un secteur où la pression tendant à l'urbanisation ne se heurte pas aux restrictions imposées à la création de nouvelles zones à bâtir dans l'arrière-pays, la commission de classification a déjà atténué très fortement la différence habituelle de valeurs entre la zone agricole et la zone intermédiaire. Le rapport de 1 à 1,5 qu'elle a adopté ne procède pas d'un abus du pouvoir d'appréciation. b) Pour ce qui concerne l'amplitude de 10 attribuée au critère no 1 "affectation", il faut bien voir qu'il s'agit de la composante principale de l'estimation, c'est-à-dire en somme du prix de base déterminant l'estimation du nouvel état. Ainsi, avant qu'interviennent les autres critères dont l'amplitude est effectivement moindre, ce prix de base est de 10 fr. / m² pour la zone agricole et de 15 fr. / m² pour la zone intermédiaire. Pour le surplus, le tribunal constate que le rapport de la commission de classification, cité ci-dessus, fait apparaître que l'amplitude (positive ou négative) de la plupart des critères est limitée (entre 0,5 et 2) tandis que pour les critères relatifs au secteur de protection des eaux et au sous-sol, la moins value peut aller jusqu'à -4 ou -5. Le poids supérieur accordé à ses deux derniers critères paraît justifié en regard de leur influence sur les possibilités de construire ou sur le coût des constructions. On ne voit pas que le rapport ainsi arrêté entre les critères d'estimation soit constitutif d'un déséquilibre. En l'absence d'un abus du pouvoir d'appréciation de la commission de classification, il n'y a pas lieu de modifier la décision attaquée.

E. 6

Selon les déterminations du 28 janvier 2013 de l'hoirie recourante, le critère numéro 3 (vue et dégagement) dont le poids est de 2 à l'ancien état et de 80 au nouvel état, devrait avoir un poids bien plus élevé dans l'ancien état, d'au moins 40, s'agissant d'un terrain en zone agricole mais appelé par sa localisation à passer tôt ou tard en zone à bâtir. Il est exact, comme le relèvent les recourants, que le critère de la vue et du dégagement n'a qu'une amplitude de 2 dans le nouvel état alors que pour l'estimation du nouvel état, le même critère prend une amplitude de 80. Cependant, les recourants perdent de vue que dans l'ancien état, l'amplitude de 2 s'appliquent à une valeur de base de 10 fr. / m² (en zone agricole) tandis que dans le nouvel état, l'amplitude de 80 influence la valeur de base du terrain au nouvel état, qui est bien supérieure (en l'occurrence 205 fr./m² pour la zone d'habitation individuelle où l'hoirie recourante reçoit 37 parcelles). Dans la décision attaquée, la commission de classification relève que dans le nouvel état, le critère de la vue et du dégagement tient compte des possibilités de construire selon la nouvelle réglementation. Il y a rien à redire dans cette différenciation. En effet, la vue dont bénéficient des terrains cultivés n'a guère d'importance tandis qu'elle prend une valeur importante si elle bénéficie à des bâtiments d'habitation.

E. 7

S'agissant du critère numéro 6 (forme des parcelles), l'hoirie recourante se plaint dans son recours que la commission de classification n'a pas répondu à ce griefs formulés dans son opposition. Dans sa réponse au recours, la Commission de classification explique que ce critère à une très faible influence à l'ancien état et qu'il ne concerne que quatre petites parcelles, toutes les autres ayant une largeur supérieur à 14 m. Le tribunal constate ainsi que même si les deux parcelles de l'hoirie recourante sont de très grande dimension, on ne voit pas ce que pourrait lui apporter une modification de l'estimation de l'ancien état consistant en ceci que le critère de la forme défavorable serait étendu à quelques parcelles de plus.

E. 8

Relevant que la commission de classification tient compte des nuisances dues au secteur de La Plannaz où se trouve une buvette, l'hoirie recourante conteste l'absence d'un critère lié aux nuisances d'une exploitation agricole dans le périmètre sud et au fait que cette activité sera déplacée au nord. L'exploitation agricole en question est celle du recourant Jacques Loup. On ne voit pas qu'on puisse considérer sa présence dans la partie inférieure du périmètre comme une moins-value pour le terrain environnant qui pour l'essentiel est actuellement exploité par l'agriculteur en question. Quant au déplacement de cette exploitation agricole sur la parcelle agricole qui constitue l'extrémité Nord du périmètre du syndicat, il faut d'abord signaler que suite au recours de l'agriculteur Jacques Loup attributaire de cette parcelle, le tribunal constate dans l'arrêt AC.2011.0336 de ce jour que la portion de cette parcelle colloquée en "zone d'habitation liée à l'exploitation agricole" est contraire au droit fédéral et qu'elle doit être supprimée, la totalité de la surface de la parcelle devant être colloquée en zone agricole. Pour le surplus, la construction d'installations agricoles sur cette parcelle serait soumise aux règles ordinaires sur les constructions hors des zones à bâtir. En outre, dans sa réponse au recours, la commission de classification attire à juste titre l'attention sur la distance minimale (en l'espèce 56 m, d'ailleurs reportée sur le plan partiel d'affectation) qui doit être respectée, conformément aux normes habituelles, entre les habitations et le secteur où sont détenus des animaux. Il n'y a pas matière à indemnisation pour des nuisances provenant d'une éventuelle exploitation agricole.

E. 9

Vu ce qui précède, tous les griefs soulevés par l'hoirie Barraud doivent être rejetés. Il y a donc lieu de maintenir la décision attaquée. L'arrêt sera rendu aux frais des recourants, qui n'ont pas droit à des dépens.

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