

VD_OMNI AF.2015.0002 vom 24. Oktober 2016

VD Tribunal cantonal, 2016-10-24, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AF.2015.0002

FR: VD_OMNI AF.2015.0002 du 24 octobre 2016

IT: VD_OMNI AF.2015.0002 del 24 ottobre 2016

Regeste

BRUTTIN/ccl du Syndicat AF Le Mont-sur-Lausanne, ccl du Syndicat AF Le Mont-sur-Lausanne, Municipalité du Mont-sur-Lausanne, Département du territoire et de l'environnement (DTE) | Le remaniement parcellaire avec péréquation réelle, organisé en corrélation avec l'adoption d'une nouvelle zone à bâtir, implique une double estimation des terres (avant et après la nouvelle zone à bâtir) et permet de répartir entre tous les propriétaires la plus-value engendrée par le passage d'une partie du périmètre en zone à bâtir. En droit vaudois, ce type de remaniement a été consacré en 1976. Il ne doit pas son existence à l'art. 5 LAT entré en vigueur en 1980, qui préconisait un régime de compensation des avantages et inconvénients des mesures d'aménagement. Il n'est pas incompatible avec la nouvelle teneur de l'art. 5 LAT entrée en vigueur le 1er mai 2014, qui impose la prélèvement d'une taxe sur la plus-value résultant de ces mesures, car il n'est pas destiné à remplacer le prélèvement de cette taxe. La répartition des frais du syndicat peut avoir pour effet de reporter sur les propriétaires l'entier des frais d'équipement. Recours au Tribunal fédéral rejeté (1C_554/2016 et 1C_555/2016 du 15 janvier 2018).

Erwägungen

E. 1

Est litigieuse en l'espèce la décision de la commission de classification du syndicat d'améliorations foncières du Mont-sur-Lausanne sur la réclamation (art. 99 LAF) du recourant Jean-Marc Bruttin lors de l'enquête organisée du 11 janvier au 11 février 2013. Cette enquête concerne notamment l'estimation des terres et l'attribution des parcelles du nouvel état. Pour ce qui concerne le recourant Jean-Marc Bruttin, la nouvelle parcelle NE 2910 correspond à l'ancienne parcelle AE 1019, du moins pour ce qui concerne ses limites ouest et sud ainsi que pour la délimitation entre la partie forestière au nord et la partie sud qui fait partie du plan de quartier Valleyre. Par rapport à l'ancien état, la parcelle est agrandie dans l'angle sud-est par l'adjonction d'un secteur triangulaire qui est attribué au recourant comme dégagement du bâtiment situé sur sa parcelle contigüe 1020 (hors périmètre) à l'emplacement du chemin d'accès.

E. 2

Le recourant dénonce une violation de l'art. 42 al. let. d LPA-VD parce que la décision attaquée ne comporte pas de dispositif. Le grief est fondé mais le recourant a raison lorsqu'il interprète la décision attaquée en ce sens qu'elle lève son opposition et maintient tels quels les objets mis à l'enquête publique.

E. 3

Le recourant invoque une violation du principe de coordination, une application arbitraire des règles d'estimation des immeubles et une inégalité de traitement. Il se réfère à cet égard

à diverses indications chiffrées contradictoires dans divers documents concernant notamment la superficie du plan de quartier ou la valeur des terrains qui s'y trouvent. Selon lui, la valeur d'échange utilisée dans les remaniements parcellaires devrait correspondre à la valeur vénale et à défaut, l'échange ne pourrait donner lieu au versement de soultes. La commission de classification ne tiendrait pas compte de l'expertise géologique intégrée au rapport 47 OAT. Force est de constater que le recourant ne conteste pas concrètement les termes de l'échange qui résulte pour lui de l'attribution du nouvel état. Sur sa parcelle non bâtie AE 1019/NE 2910 seule concernée par le remaniement, les limites ouest et sud de même que la limite forestière ne sont pas modifiées. Il y conserve la partie non forestière située dans le plan de quartier Valleyre. On observe au passage que la délimitation forestière sur cette parcelle résulte du plan de quartier Valleyre mis à l'enquête en 2006 puisqu'à cet endroit, la zone à bâtir confine à la forêt (art. 10 al. 2 let. a LFo). Sur sa nouvelle parcelle, il perd une faible partie de sa surface forestière mais il gagne 150 m² (hors forêt) qui lui sont attribués, à l'emplacement du chemin d'accès qui bifurque en deux branches (cf. http://www.geo.vd.ch/theme/localisation_thm), pour servir de dégagement du bâtiment qu'il possède sur la parcelle contigüe 1020 située hors périmètre du syndicat. En définitive, la surface totale diminue de 12 m² mais il reçoit une soulte de 2897 francs. Il n'explique pas en quoi cet échange serait déséquilibré. Il se trompe d'ailleurs quand il prétend que les valeurs d'échange du remaniement devraient correspondre à la valeur vénale alors que selon la jurisprudence constante, les valeurs d'échange sont souvent inférieures et n'ont pas à correspondre à la valeur vénale, l'essentiel étant seulement qu'elles soient harmonisées entre elles (RDAF 1980 p. 431; AF 95/029 du 15 avril 1996; AF.1995.0036 du 4 février 1997). Enfin, on ne discerne pas en quoi consisterait l'inégalité de traitement entre la parcelle AE 1019/NE 2910 du recourant, en partie forestière et pour le surplus non bâtie et comprise dans le plan de quartier Valleyre, et les parcelles bâties ou non situées dans le plan de quartier Montenailles. Le recourant semble oublier que sa parcelle 1020, seule bâtie d'une habitation, ne se trouve pas dans le périmètre du syndicat. Quant au danger faible figuré en jaune sur la carte annexée au rapport géologique annexé dans le rapport 47 OAT, il ne concerne pas le recourant Bruttin, vu l'emplacement de sa parcelle AE 1019/NE 2910 à l'écart de cette zone. Pour le surplus, il n'y a pas lieu de revenir sur les indications chiffrées évoquées par le recourant quant à la surface du plan de quartier Montenailles ou à la valeur des terrains qui s'y trouvent. En effet, le sort de la propriété du recourant est exclusivement décrit par le plan du nouvel état qui délimite sa nouvelle parcelle et par la surface de celle-ci résultant du tableau comparatif reproduit ci-dessus. Ce sont ces éléments-là qui seront inscrits au registre foncier (art. 68 à 70 LAF).

E. 4

Le recourant expose que les servitudes grevant sa parcelle 1022 hors périmètre, en faveur de la Commune de Lausanne, auraient été radiées sans son accord alors (selon son mémoire ampliatif du 25 août 2016) qu'elles conservent leur utilité parce que les conduites sont toujours sous pression. Il conteste la compétence de la commission de classification de procéder à cette radiation. Le fichier et les plans des servitudes radiées, modifiées ou maintenues concernent des servitudes intéressant des parcelles du périmètre du syndicat. Est notamment radiée la servitude 007-336799 décrite plus haut avec ses trois ID 2005/004463, ID 2005/004465 et ID 2005/004467 (comme indiqué plus haut, cette servitude ne grève pas la parcelle 1022 du recourant). La servitude no 553905 (ID.007-2006/004263) concernant les canalisations de la Commune de Lausanne, qui grève uniquement la parcelle 1022 du recourant (hors périmètre du syndicat), ne figure pas dans la

liste des servitudes radiées. Quant à la servitude ID 2002/6176 évoquée dans l'écriture du 5 octobre 2016 de la commission de classification (qui suppose que le recourant confond), elle ne grève pas non plus la parcelle 1022 du recourant.

E. 5

Dans son recours du 5 janvier 2015 ainsi que dans son mémoire ampliatif du 25 août 2016, le recourant soutient en quelques lignes que le remaniement parcellaire à péréquation réelle serait désormais incompatible avec la nouvelle teneur de l'art. 5 LAT, qui ne prévoit plus que le prélèvement d'une taxe sur la plus-value résultant des mesures d'aménagement. Ce moyen est également soulevé - et largement développé - par SI Montenailles SA dans son recours du 3 février 2014 (AF.2014.0004). a) Le remaniement parcellaire avec péréquation réelle est prévu par les art. 98b à 98d de la loi sur les améliorations foncières (LAF; RSV 913.11). Ces dispositions mettent en oeuvre les art. 51 et 53 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; RSV 700.11) qui régissent la zone intermédiaire et son éventuelle affectation ultérieure à la construction. La jurisprudence a souligné depuis longtemps que l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation en matière de construction doit être différée jusqu'au transfert de propriété (art. 68 à 70 et art 93 LAF). C'est ce qui permet de procéder, pour la répartition des nouvelles parcelles, à la double estimation de l'art 86 LAF, l'une en fonction de l'ancien état, la seconde en fonction de la nouvelle réglementation du nouvel état (AF.1999.0005 et AF.1999.0010 du 2 juin 2000). La jurisprudence rappelle régulièrement (cf., en plus des arrêts concernant le syndicat du Mont-sur-Lausanne: AF.2009.0002 et AF.2009.0003 du 3 janvier 2013 concernant le syndicat des Fourches; AF.2011.0004, AF.2011.0005 et AF.2011.0006 du 11 novembre 2013, concernant le syndicat du Bussigny-Ouest), 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. Selon le Tribunal fédéral, 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. La valeur de ce coefficient de péréquation peut varier (il est de 2,946 selon le rapport technique de la commission de classification intimée du 12 novembre 2012, p. 22; il était de 2,46 dans le Syndicat des Fourches, cf. AF.2009.0002 et AF.2009.0003 du 3 janvier 2013 déjà cités ;

dans le syndicat de Bussigny sur Lausanne, il atteignait 11,7, cf. arrêts du 11 novembre 2013 précités). 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. Il s'agit d'éviter que sous l'effet de l'augmentation de valeur due au passage en zone à bâtir (cette augmentation dépasse en général largement l'ampleur du coefficient de péréquation), la prétention du propriétaire dans le nouvel état ne soit pas suffisante pour lui attribuer le terrain attenant à son propre bâtiment (voir une illustration de ce problème dans l'arrêt AF.1993.0007 du 30 octobre 1995, consid. 3a, qui a donné lieu à l'ATF 122 I 120). Cette solution consiste à "neutraliser", autour des constructions existantes, une certaine surface (nommée parfois "surface attenante") 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. C'est cette solution que décrit le ch. 4.2.2 du rapport technique du 12 novembre 2012 de la commission de classification mis à l'enquête. b) L'ancienne teneur de l'art. 5 LAT était la suivante : Art. 5 - Compensation et indemnisation 1 Le droit cantonal établit un régime de compensation permettant de tenir compte équitablement des avantages et des inconvénients majeurs qui résultent de mesures d'aménagement. 2 Une juste indemnité est accordée lorsque des mesures d'aménagement apportent au droit de propriété des restrictions équivalant à une expropriation. 3 Les cantons peuvent prescrire la mention au registre foncier du versement d'indemnités dues par suite de restrictions au droit de propriété. Depuis le 1^{er} mai 2014, l'art. 5 LAT a la teneur suivante : Art. 5 - Compensation et indemnisation 1 Le droit cantonal établit un régime de compensation permettant de tenir compte équitablement des avantages et des inconvénients majeurs qui résultent de mesures d'aménagement. 1bis Les avantages résultant de mesures d'aménagement sont compensés par une taxe d'au moins 20 %. La compensation est exigible lorsque le bien-fonds est construit ou aliéné. Le droit cantonal conçoit le régime de compensation de façon à compenser au moins les plus-values résultant du classement durable de terrains en zone à bâtir. 1ter Le produit de la taxe est utilisé pour financer les mesures prévues à l'al. 2, ou d'autres mesures d'aménagement du territoire prévues à l'art. 3, en particulier aux al. 2, let. a, et 3, let. abis. 2 1quater Lors du calcul de la taxe, le montant qui est utilisé dans un délai approprié pour l'acquisition d'un bâtiment agricole de remplacement destiné à être exploité à titre personnel est déduit de l'avantage résultant d'un classement en zone à bâtir. 3 Iquinquies Le droit cantonal peut prévoir une exemption de la taxe dans les cas suivants: a. elle serait due par une collectivité publique; b. son produit escompté serait insuffisant au regard du coût de son prélèvement. 1sexies En cas d'impôt sur les gains immobiliers, la taxe perçue est déduite du gain en tant que partie des impenses. 2 Une juste indemnité est accordée lorsque des mesures d'aménagement apportent au droit de propriété des restrictions équivalant à une expropriation. 3 Les cantons peuvent prescrire la mention au registre foncier du versement d'indemnités dues par suite de restrictions au droit de

propriété. c) Selon la recourante SI Montenailles SA, l'ancienne version de l'art. 5 al. 1 LAT se contentait de prescrire le principe du régime de compensation en laissant une grande latitude au canton, ce qui avait permis au Tribunal fédéral de considérer que le remaniement avec péréquation réelle constitue un exemple des institutions que les cantons peuvent adopter afin de réaliser le mandat à eux confié par l'art. 5 al. 1 LAT. En revanche, la nouvelle teneur de l'art. 5 LAT réglerait de manière exhaustive le moyen - la perception d'une taxe de plus-value - par lequel les cantons doivent mettre en œuvre le régime de compensation. Le législateur fédéral aurait renoncé, en raison des difficultés pratiques, à suivre la proposition d'utiliser l'instrument de la péréquation réelle comme alternative au prélèvement de la taxe de plus-value. Les travaux préparatoires montreraient ainsi que la taxe sur la plus-value est le seul moyen à disposition des cantons pour mettre en œuvre le régime de compensation, si bien que, aux yeux de la recourante, le remaniement avec péréquation réelle du droit vaudois ne serait plus conforme au droit fédéral. Le raisonnement de la recourante SI Montenailles SA part du principe que le remaniement parcellaire avec péréquation réelle exclurait, parce qu'il la remplacerait, la perception de la taxe sur la plus-value prévue par le droit fédéral. On ne voit pas ce qui pourrait fonder cette prémisse: le droit fédéral réserve le droit des cantons et des communes d'instaurer dans l'intérêt public des restrictions à la propriété foncière (art. 702 CC) et il leur enjoint en particulier d'édicter des règles détaillées pour les remaniements parcellaires (art. 703 al. 2 CC). La compétence législative est donc cantonale. En droit vaudois, le principe d'une double estimation pour les remaniements de terrains à bâtir figurait déjà dans la loi sur les améliorations foncières du 29 novembre 1961 (art. 86: ROLV 1961 p. 455). Préfigurée par le "plan d'affectation spéciale" de la novelle du 28 février 1964, le remaniement parcellaire avec péréquation réelle a été consacré par la loi du 13 septembre 1976 qui modifiait l'ancienne loi sur les constructions et l'aménagement du territoire (LCAT) et introduisait dans la loi sur les améliorations foncières les dispositions régissant le "remaniement en corrélation avec l'adoption d'une zone agricole liée à une zone à bâtir" (art. 98b ss LAF; ROLV 1976 p. 180; pour un historique détaillé v. les arrêts du Tribunal administratif AF.1999.0005 (SI Montenailles SA) et AF.1999.0010 (hoirie Jost) du 2 juin 2000). C'est dire que le remaniement avec péréquation réelle du droit vaudois ne doit pas son existence à l'art. 5 LAT entré en vigueur le 1er janvier 1980. Que l'ATF 122 I 120 l'ait considéré comme une des institutions que les cantons peuvent utiliser pour réaliser le mandat confié par l'art. 5 al. 1 LAT (dans son ancienne teneur) n'y change rien. Cet arrêt rappelle d'ailleurs aussi que déjà avant l'entrée en vigueur de l'art. 5 al. 1 LAT, le prélèvement d'une part même importante de la plus-value résultant de mesures d'aménagement avait été considéré comme compatible avec la garantie de la propriété. Quant à la nouvelle teneur de l'art. 5 LAT qui prévoit la perception d'une taxe sur la plus-value, on ne voit pas en quoi elle ferait obstacle au remaniement parcellaire avec péréquation réelle. La doctrine considère que l'instrument du syndicat d'améliorations foncières à péréquation réelle est pleinement conforme à l'art. 5 al. 1 LAT mais elle précise qu'en cas de passage en zone à bâtir, il est nécessaire de prévoir un prélèvement supplémentaire de 20 % de la plus-value liée à ce classement (Poltier, Le nouveau régime des contributions de plus-value de l'art. 5 LAT révisé. Une modeste avancée vers une répartition plus équitable des plus value-values foncières?: in: Zufferey/Waldmann (éd.), Révision 2014 de la loi sur l'aménagement du territoire, p. 293 s. et 298). Telle paraît bien être la conception du législateur vaudois: un avant-projet de loi sur le prélèvement de la taxe sur la plus-value, dans le cadre d'une modification de la LATC et de la loi sur les impôts directs cantonaux, a été mis en

consultation en janvier 2016 avec un exposé des motifs et projets de lois. On peut y lire que selon l'ATF 122 I 120, le système de remaniement avec péréquation réelle répond d'une certaine manière à l'exigence de compensation résultant de l'art. 5 aLAT mais que, constituant une simple possibilité qui ne concerne que certains propriétaires, il ne remplit pas les exigences du nouveau régime minimal fédéral qui impose une taxation de la plus-value; les deux régimes peuvent cependant cohabiter sans qu'il y ait double imposition pour autant que les frais du syndicat soient déductibles de la plus-value. C'est ce que prévoirait le futur art. 74c let. c LATC. On note au passage que la taxe pour l'équipement communautaire (évoquée durant l'instruction ou en audience; cf art. 4b al. 1 et 5 la loi sur les impôts communaux, LCom; RSV 650.11) serait également maintenue parallèlement à la taxation de la plus-value, mais avec la possibilité de la déduire lors de cette taxation (art. 74c let. d LATC; voir l'exposé des motifs et le projet de loi sur le site Internet cantonal: <http://www.vd.ch/themes/territoire/amenagement/lat-revisee/taxe-sur-la-plus-value/>). C'est donc en définitive à tort que le recourant Jean-Marc Bruttin, partant implicitement du principe erroné que la taxe sur la plus-value ne serait pas perçue en cas de remaniement parcellaire avec péréquation réelle, soutient que le remaniement avec péréquation réelle serait contraire au droit fédéral.

E. 6

N'a pas à être traitée dans le présent arrêt la question de savoir si une mesure d'aménagement donnée, en fonction de la date de son adoption, est soumise à la taxation de la plus-value envisagée par le législateur cantonal.

E. 7

Vu ce qui précède, le recours est rejetés aux frais du recourant, qui n'a pas droit à des dépens. Les décisions attaquées sont maintenues. En tant que corporation de droit public cantonal (art. 20 LAF) et à l'instar des communes, le Syndicat d'améliorations foncières du Mont-sur-Lausanne, représenté par un mandataire rémunéré, a droit à des dépens (art. 56 al. 3 LPA-VD a contrario).

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