

VD_OMNI AF.2020.0001 vom 17. Februar 2021

VD Tribunal cantonal, 2021-02-17, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AF.2020.0001

FR: VD_OMNI AF.2020.0001 du 17 février 2021

IT: VD_OMNI AF.2020.0001 del 17 febbraio 2021

Regeste

Commune d'Yverdon-les-Bains/Syndicat AT / AF Coteau-Est, Direction générale du territoire et du logement | Irrecevabilité du recours déposé contre le vote des membres d'un Syndicat d'améliorations foncières refusant de suspendre les travaux engagés en vue d'un remaniement parcellaire, car il s'agit d'une mesure d'organisation qui ne répond pas à la définition de la décision au sens de l'art. 3 LPA-VD.

Erwägungen

E. 1

La Cour de droit administratif et public examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis. a) Le recours de droit administratif est réglé aux art. 92 ss de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD, BLV 173.36). L'art. 92 al. 1 LPA-VD prévoit ainsi que le Tribunal cantonal connaît des recours contre les décisions et décisions sur recours rendues par les autorités administratives, lorsque la loi ne prévoit aucune autre autorité pour en connaître. La notion de décision est définie à l'art. 3 al. 1 LPA-VD en ces termes: " Est une décision toute mesure prise par une autorité dans un cas d'espèce, en application du droit public, et ayant pour objet: a. de créer, de modifier ou d'annuler des droits et obligations; b. de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits et obligations; c. de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits et obligations. " b) Le Syndicat AF est, en vertu de la loi cantonale du 29 novembre 1961 sur les améliorations foncières (LAF; BLV 913.11), une corporation de droit public cantonal (art. 20 LAF). Ses organes, singulièrement l'assemblée générale (art. 30 LAF) et la commission de classification (art. 33 LAF) sont habilités à rendre des décisions administratives, au sens de l'art. 3 LPA-VD (voir par exemple arrêt TA AF.2003.0001 du 5 juin 2003, recours contre la décision de l'assemblée générale prononçant la dissolution du syndicat, art. 49 ss LAF). Corporation de droit public, le syndicat d'améliorations foncières n'est cependant pas assimilable à une commune, une fraction de commune, une association de communes, une fédération de communes ou une agglomération, collectivités publiques régies par la loi du 28 février 1956 sur les communes (LC; BLV 175.11). Le régime spécial de protection juridique de l'art. 145 LC - recours au Conseil d'Etat lorsque la contestation porte " sur des vices de procédure ou d'autres irrégularités susceptibles d'avoir affecté la décision du conseil ou de la municipalité " – ne s'applique pas, ni directement ni par analogie, en l'absence de toute référence à la loi sur les communes dans la loi sur les améliorations foncières (cf. art. 99 ss LAF). Il faut par ailleurs relever que, dans le cas particulier, le syndicat a été constitué en vue d'un remaniement de terrains à bâtir, lequel est réglé aux art. 81 ss LAF. Les dispositions du droit privé fédéral sur les améliorations du sol, figurant à l'art. 703 CC, sont comme telles inapplicables à un remaniement de terrains à bâtir; cette opération n'est régie que par le droit public cantonal

(cf. Denis Piotet, Commentaire romand Code civil II, Bâle 2016, n. 4 ad art. 703 CC). Il y a donc lieu d'examiner si en votant contre la suspension des travaux du Syndicat AF, avec la conséquence que les études peuvent se poursuivre, les membres de l'assemblée générale ont pris une décision au sens de l'art. 3 al. 1 LPA-VD. c) La recourante fait valoir que la solution qu'elle vise, par ses conclusions, est " l'unique façon de sauvegarder les intérêts des propriétaires du Syndicat, hormis une dissolution de celui-ci " (p. 11). Si de nouvelles études devaient être engagées pour mettre à jour le dossier sur la base du dernier rapport d'examen préalable du SDT, la commune devrait en assurer plus de la moitié du coût. Des versements anticipés devraient être sollicités des propriétaires, ce qui représenterait pour la commune, selon des devis, un montant compris entre 60'000 et 115'000 francs. Les coûts seraient plus importants si la majorité des propriétaires décidait de lancer l'étude d'une autre mesure de planification. Pour la recourante, il est arbitraire d'imposer à un propriétaire foncier de participer en tant que membre d'un syndicat d'améliorations foncières aux frais de poursuite d'études qui vraisemblablement seront superflues ou vaines, étant donné qu'il est bien difficile de dire si le plan d'affectation pourra être adopté. La proposition de suspendre les travaux a été formulée devant l'assemblée générale avec l'idée "de réexaminer, le moment venu en fonction de l'évolution de la situation aux niveaux fédéral, cantonal, régional (agglomération), légal, de planification et technique, dans quelle mesure un projet de planification peut être relancé au niveau du Syndicat, afin d'utiliser autant que possible le travail conséquent réalisé jusqu'ici " (p. 10). La recourante précise qu'elle a renoncé à proposer directement une dissolution du syndicat, sa solution étant plus apte à préserver les intérêts de tous les propriétaires car elle n'a pas renoncé en l'état à faire aboutir la mesure de planification initialement soutenue par les instances cantonales. Enfin, la recourante invoque le principe de la coordination; pour le respecter, il conviendrait de s'abstenir " d'investir dans un remaniement parcellaire à fin de constructions, alors que la mesure d'aménagement du territoire correspondante est au point mort " (p. 10). d) La jurisprudence relative à l'art. 3 LPA-VD et au régime de protection juridique qui en découle retient que la décision est un acte de souveraineté individuel, qui s'adresse à un particulier, et qui règle de manière obligatoire et contraignante, à titre formateur ou constatatoire, un rapport juridique concret relevant du droit administratif. En d'autres termes, elle constitue un acte étatique qui touche la situation juridique de l'intéressé, l'astreignant à faire, à s'abstenir ou à tolérer quelque chose, ou qui règle d'une autre manière obligatoire ses rapports juridiques avec l'Etat. L'on oppose dans ce contexte la décision à l'acte interne ou d'organisation, qui vise des situations à l'intérieur de l'administration. D'une part, l'acte interne n'a pas pour objet de régler la situation juridique d'un sujet de droit en tant que tel; il peut avoir des effets juridiques mais ce n'en est pas l'objet, et c'est pourquoi il n'est en règle générale pas susceptible de recours. D'autre part, le destinataire de l'acte interne en est l'administration elle-même, dans l'exercice de ses tâches (cf. ATF 136 I 323 consid. 4.4; arrêt CDAP GE.2017.0200 du 15 février 2018 consid. 1a et les références). En l'occurrence, l'assemblée générale du Syndicat AF devait, au point 7 de l'ordre du jour, régler une question d'organisation: fallait-il, vu l'évolution récente du projet de plan de quartier élaboré sous la responsabilité de la municipalité (cf. art. 34 LATC), suspendre ou non les travaux engagés en vue du remaniement parcellaire? En cas de suspension des travaux, le Syndicat AF ne devait pas pour autant être dissous et il subsistait, avec ses organes, mais en renonçant de facto à entreprendre ou financer de nouvelles études. Le refus de la proposition de suspendre les travaux ne contient pas une autorisation d'engager de nouvelles dépenses. Avec ce refus, l'assemblée générale, qui exerce aussi dans ce syndicat les tâches

exécutives correspondant à celles d'un comité de direction (cf. art. 3.2 al. 3 des Statuts), ne se prononce pas sur le projet de plan de quartier, en particulier pas sur la suite des démarches après les réserves exprimées dans le dernier rapport d'examen préalable du service cantonal (cf. art. 37 LATC) et après la prise de position de la municipalité communiquée aux propriétaires du périmètre le 15 janvier 2020. Cette autorité, compétente pour accomplir les opérations préparatoires avant l'adoption d'un plan d'affectation (cf. art. 34 à 42 LATC), pouvait décider seule de ne pas poursuivre la procédure d'établissement du plan de quartier. Les organes du Syndicat AF ne pouvaient, en l'occurrence, qu'en prendre acte et en statuant sur la proposition du point 7 de l'ordre du jour, l'assemblée générale n'avait pas à approuver ou ratifier une décision prise par la municipalité dans le cadre de ses attributions définies par la LATC; il s'agissait uniquement d'organiser la suite des travaux du syndicat, au vu de ce nouvel élément déterminant. La commune recourante n'est pas d'accord avec le choix fait par l'assemblée générale et elle invoque à ce propos des éléments objectifs. Il n'en demeure pas moins qu'elle conteste à ce stade une mesure d'organisation et non pas une décision des organes du syndicat réglant de manière obligatoire et contraignante, à titre formateur ou constatatoire, un rapport juridique concret relevant du droit administratif – comme cela pourrait être le cas si l'assemblée générale s'était prononcée directement sur les contributions financières des propriétaires, sur la réalisation d'ouvrages d'équipement, sur l'attribution des terrains au nouvel état, ou encore sur la dissolution proprement dite du syndicat. La contestation porte donc sur une mesure d'organisation interne de la corporation de droit public, qui ne répond pas à la définition de l'art. 3 LPA-VD. En d'autres termes, les droits de la commune, en tant que propriétaire foncier, ne sont pas directement atteints à cause du choix du syndicat de ne pas suspendre formellement ses travaux, actuellement au stade des études. Cette corporation conserve ainsi la possibilité de rendre des décisions et chaque propriétaire concerné pourra les contester si ces décisions créent, modifient ou annulent des droits et obligations, voire si elles constatent l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits et obligations. La mesure contestée ne portant pas directement atteinte à des intérêts juridiques individuels dignes de protection, la commune recourante ne saurait en outre se prévaloir de l'art. 29a Cst. – qui prévoit que toute personne a droit à ce que sa cause soit jugée par une autorité judiciaire – pour exiger que la CDAP entre en matière, nonobstant l'absence de décision au sens de l'art. 3 LPA-VD. En effet, la notion de "cause", au sens de cette garantie constitutionnelle, définie comme un différend juridique mettant en jeu des intérêts individuels dignes de protection, suppose, d'une part, un intérêt digne de protection et, d'autre part, une atteinte à des droits ou à des obligations (cf. ATF 144 I 181 consid. 5.3.2.1; ATF 144 II 233 consid. 4.4; ATF 143 I 336; arrêt CDAP GE.2017.0200 du 15 février 2018 consid. 1a/cc). Or précisément, dans le cas particulier, la position juridique de la recourante n'est pas modifiée par le statu quo fonctionnel dans le syndicat. Dans ces circonstances, l'art. 29a Cst. n'impose pas une application par analogie de l'art. 145 LC, ouvrant une voie de recours non seulement contre des décisions proprement dites mais aussi contre des vices de procédure ou d'autres irrégularités formelles (cf. supra, consid. 1b). Le droit constitutionnel n'impose pas non plus une transposition, dans le domaine des syndicats d'améliorations foncières relevant du droit public, du régime du Code civil pour les associations qui autorise tout sociétaire à attaquer en justice les décisions de l'assemblée générale auxquelles il n'a pas adhéré (art. 75 CC). On ne saurait, sur cette base, créer par voie prétorienne un recours en matière de droit public non prévu par la LPA-VD.

E. 2

Il s'ensuit que le recours est irrecevable. Les frais de justice doivent être supportés par la commune recourante, qui succombe (art 49 al. 1 LPA-VD). Le Syndicat AF a déposé sa réponse par le truchement d'un avocat. Selon la procuration produite à la requête du tribunal, le mandat a été donné à l'avocat par le président, le secrétaire et le caissier du syndicat. D'après les statuts, ceux-ci peuvent représenter le syndicat (cf. art. 3.8: le président et le secrétaire engagent le syndicat par leur signature collective pour les questions administratives, de même que le président et le secrétaire le font pour les questions financières quand il ne s'agit pas de l'engagement d'une dépense supérieure à 15'000 fr.). La constitution de l'avocat paraît prima facie valable et cela suffit pour considérer que le Syndicat AF a droit à des dépens étant donné qu'il a engagé des frais d'avocat (cf. art. 55 LPA-VD, art. 10 et 11 du Tarif des frais judiciaires et des dépens en matière administrative [TFJDA, BLV 173.36.5.1]). Cette indemnité sera également mise à la charge de la commune recourante.

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