

# VD\_OMNI AF.2023.0001 vom 6. Oktober 2023

VD Tribunal cantonal, 2023-10-06, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_AF.2023.0001](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AF.2023.0001)

FR: VD\_OMNI AF.2023.0001 du 6 octobre 2023

IT: VD\_OMNI AF.2023.0001 del 6 ottobre 2023

## Regeste

A. \_\_\_\_\_, B. \_\_\_\_\_/Commission de classification du Syndicat AF 2982, Assemblée Générale du Syndicat AF 2982 C. \_\_\_\_\_ | Recours de propriétaires d'un syndicat d'améliorations foncières contre l'approbation, par l'assemblée générale du syndicat, de l'exécution de la mise en oeuvre de travaux et contre sa confirmation d'un appel de fonds à répartir entre les propriétaires selon une clé de répartition déjà confirmée par la CDAP. Des syndicats peuvent aussi viser des améliorations foncières, sans remaniement, portant sur la zone à bâtir; le syndicat concerné ici répondait quoi qu'il en soit à un intérêt public (consid. 2). L'acte arrêtant un calendrier d'exécution des travaux ne constitue pas une décision: recours irrecevable sur ce point (consid. 3). Prélèvement de versements anticipés: pas de motif de s'écarter des considérations d'un précédent arrêt confirmant les critères retenus pour la répartition des frais (consid. 4). Rejet du recours dans la mesure de sa recevabilité. Recours pendant au TF sous la référence 1C\_601/2023

## Erwägungen

### E. 1

A lire l'acte de recours, la contestation porte sur divers objets : en substance, les recourants soutiennent que la création du syndicat AF intimé serait radicalement nulle ; il doit en aller de même, à leurs yeux, de toutes les décisions prises par le syndicat, en particulier s'agissant des décisions de l'assemblée générale du 9 décembre 2022. Cet aspect sera traité en priorité ci-après (consid. 2). Pour le surplus, les recourants s'en prennent à la décision de l'assemblée générale du 9 décembre 2022 en tant qu'elle porte sur la mise en oeuvre des travaux de la deuxième étape du syndicat (consid. 3). Enfin, ils contestent également la décision de l'assemblée relative aux versements anticipés (consid. 4). On note que l'auteur d'un pourvoi n'a pas la faculté, après l'échéance du délai de recours, d'augmenter ou de modifier (en portant la contestation sur un autre objet) les conclusions prises dans son acte de recours ; de telles conclusions, nouvelles et formulées hors délai, sont en effet irrecevables (voir p.ex. TA, arrêt du 2 février 2004, AC.2003.0113). Une réduction des conclusions prises initialement est en revanche admissible. Dans le cas d'espèce, les recourants ont formulé, dans leur mémoire complémentaire, des conclusions qui diffèrent sensiblement de celles prises au pied de leur recours. On peut néanmoins se demander s'il s'agit d'une réduction des conclusions initiales, auquel cas elles seraient recevables également ; on laissera cette question ouverte au vu de l'issue du pourvoi.

### E. 2

Les recourants soutiennent que la création du syndicat est en l'occurrence si gravement viciée qu'il doit être considéré comme nul, comme aussi les décisions qu'il a prises par la suite. En outre, les recourants font valoir plus spécialement la nullité des décisions prises par l'assemblée générale le 9 décembre 2022. Cependant, la thématique de la nullité est

délicate, même si l'on doit d'emblée relever que la nullité ne peut être retenue qu'à titre exceptionnel (ATF 148 II 564, consid. 7.2 et les références) ; cela appelle au préalable des remarques générales (ci-après let. a), avant d'examiner les deux questions soulevées dans le cas d'espèce par les recourants (let. b et c). a) Les décisions administratives bénéficient d'une présomption de validité. Il s'agit dès lors de déterminer à quelles conditions cette présomption peut être renversée en présence d'une décision irrégulière. Deux voies principales sont ici possibles : la première, ordinaire, usuelle, est celle de l'annulation ; elle ne peut être prononcée que par l'autorité de recours, saisie d'un pourvoi formé en temps utile et par ailleurs recevable, dirigé contre la décision contestée ; la seconde voie est extraordinaire, c'est celle de la nullité ; la nullité, on le verra, peut être constatée en tout temps et par toute autorité. La nullité, de par ses conséquences, ne frappe que les vices les plus graves (voir d'ailleurs les principes relatifs à la nullité de décisions, en l'occurrence en droit pénal : ATF 149 IV, consid. 6.1 et 6.2 et les références citées ; ces principes, dont la portée est transversale, s'appliquent aussi en droit public : ATF 148 II 564, consid. 7.2 ). L'acte déclaré nul est considéré comme inexistant dès l'origine ; la nullité déploie donc un effet rétroactif (ou *ex tunc* ). On peut d'ailleurs dire que la nullité est constatée – et non décidée. La nullité peut être invoquée en tout temps, et toute autorité étatique amenée à connaître de la décision peut d'ailleurs la constater d'office. La décision nulle ne déploie aucun effet et elle ne peut pas faire l'objet d'actes d'exécution, ni de sanctions si elle n'est pas respectée. Elle peut ainsi être invoquée devant l'autorité qui a rendu la décision viciée ou l'autorité hiérarchiquement supérieure ; mais ces autorités peuvent également la constater d'office. Par ailleurs, la nullité peut également être invoquée à titre préjudiciel. Selon la jurisprudence, la nullité peut aussi être constatée par l'autorité de recours (peu importe alors que le pourvoi ait été formé en temps utile ou non ou qu'il soit irrecevable pour un autre motif ; ATF 127 II 32, spéc.48 ; JdT 1994 III 14). La sanction de la nullité, on l'a dit, n'intervient qu'en présence de vices très graves, voire extrêmement graves. On retiendra dès lors, dans la règle, la voie de l'annulation des décisions administratives viciées. La solution contraire aboutirait à une insécurité juridique considérable ; de surcroît, la juridiction administrative s'est beaucoup développée à une période récente et l'accès à celle-ci est aisé. L'administré dispose donc d'une voie de contrôle qu'il ne tient qu'à lui de saisir, afin d'obtenir l'annulation de la décision viciée. Sous réserve de règle légale particulière, trois conditions doivent être réunies cumulativement pour que la nullité soit prononcée : le vice que présente la décision doit être grave, il doit de surcroît être patent et enfin la nullité de la décision ne doit pas mettre sérieusement en danger la sécurité du droit (ATF 133 II 366, spéc. 367) ; 132 II 342, spéc. 346 ; 21, spéc. 27 ; 122 I 97, spéc. 99). Par vice grave, on entend la violation d'une norme constitutionnelle importante ou d'une règle procédurale essentielle. L'irrégularité que présente la décision doit de surcroît être évidente. Cette exigence peut paraître à première vue paradoxale, puisque les vices cachés – et donc ignorés par un administré dépourvu de connaissances juridiques particulières – ne peuvent conduire qu'à l'annulation de celle-ci. Cette condition découle cependant du principe de la sécurité du droit ; en effet, les vices qui sont susceptibles d'affecter une décision sont innombrables et, parfois, seul un arrêt du Tribunal fédéral est susceptible de les révéler. Si l'on admettait la conséquence de la nullité dans tous ces cas, cela ferait peser une menace trop lourde sur la plupart des décisions administratives. Le fait que le vice doive être évident a pour conséquence de ne pas protéger l'administré qui se fonde sur une décision administrative gravement et surtout manifestement viciée pour y adapter son comportement. En troisième lieu, le constat de nullité ne doit pas mettre sérieusement en danger la sécurité

du droit, soit notamment la confiance que des tiers auraient placée dans la régularité de la décision elle-même ou d'actes d'exécution de celle-ci. L'application de cette troisième exigence implique une pesée d'intérêts par l'autorité saisie. Cette dernière peut d'ailleurs être illustrée par le cas suivant : contrairement aux exigences statutaires, les organes d'un syndicat d'améliorations foncières n'avaient pas fait l'objet d'une réélection. Les nombreuses décisions prises par ces derniers, après l'expiration de leur fonction, n'ont pas été considérées comme nulles, car cela aurait porté atteinte à la sécurité du droit (ATF 83 I 1). L'existence d'un motif de nullité est retenue principalement dans l'hypothèse de la violation de règles de compétence (ATF 142 II 182, consid. 2.2.3 ; 111 Ib 213, spéc. 220 : autorisation de construire délivrée par une commune pour une construction hors de la zone à bâtir, en violation des art. 24 et 25 al. 3 LAT) ou dans le cas, plus rare, de la méconnaissance d'un principe constitutif de la procédure. A titre d'exemple de cette deuxième configuration, on citera le cas de l'adoption d'un plan d'affectation sans enquête publique préalable (cette exigence revêt une importance particulière, vu son aspect politique ; ATF 114 Ib 180, spéc. p.184). En revanche, lorsqu'un tel plan est adopté sans qu'un avis personnel ait été communiqué aux propriétaires de terrains situés dans le périmètre du plan, seule l'annulabilité est envisageable (sur cette thématique, voir Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen, Commentaire pratique LAT : Autorisation de construire, protection juridique et procédure, 2020, Aemisegger/Haag, art. 33, N 36 ss). Il en va d'ailleurs de même dans le cas d'un projet de construction autorisé sans enquête publique. On note enfin que la nullité d'une décision administrative n'est pratiquement jamais admise lorsque cette dernière est affectée par des violations du droit matériel (ATF 148 II 564, consid. 7.2 ; à titre d'exception, on pense ici à une décision portant atteinte à des droits dits « inaliénables » ou à « l'essence des droits fondamentaux », au sens de l'art. 36 Cst.). b) Les recourants, on l'a vu, font valoir la nullité du syndicat lui-même. Pour étayer ce point de vue, ils relèvent que le syndicat a pour but la réfection d'un réseau de chemins privés. Or, selon eux, un organisme de droit public, tel qu'un syndicat fondé sur la loi du 29 novembre 1961 sur les améliorations foncières (ci-après : LAF ; RS 913.11), ne saurait être créé avec un objectif purement privé. aa) La cour ne peut suivre cette argumentation. Il faut bien voir en effet que, en zone à bâtir, la création d'un syndicat peut poursuivre des buts d'intérêt public liés à des préoccupations d'aménagement du territoire (art. 20 LAT ; certes, cette disposition a trait au « remembrement », ce en vue de permettre la réalisation du plan d'affectation). L'art. 19 LAT exige par ailleurs l'équipement des biens-fonds affectés en zone à bâtir ; il s'agit d'ailleurs d'une tâche publique, qui doit être assumée en principe par un organisme public (canton ou commune p.ex.). Concrètement, une telle tâche peut aussi être déléguée à d'autres entités publiques (Aemisegger/Moor/Ruch/Tschannen, Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation, Jeannerat, art. 19, N 45 ss ; cet auteur observe en outre que l'obligation d'équiper n'empêche pas que la propriété des installations d'équipement soit privée : N 46 ; voir aussi Jeannerat, art. 20, N 1 ss), voire à des propriétaires privés (art. 19 al. 3 LAT). Au demeurant, les art. 81 ss LAF concernent précisément les opérations conduites cas échéant en zone à bâtir. Un syndicat regroupant des propriétaires de biens en zone à bâtir peut être créé en vue de procéder à un remaniement ; il peut cependant aussi avoir une vocation moins ambitieuse, par exemple l'épuration de servitudes ou la réalisation d'équipements (selon l'art. 29 LAF, les statuts du syndicat doivent arrêter les buts de l'opération ; c'est là un élément essentiel qui ne peut être modifié, sinon suivant une procédure spécifique, soit avec l'accord de la majorité des membres du syndicat, art. 49 al. 1 LAF ; il demeure que le syndicat peut fort bien ne pas

avoir pour but le remaniement : art. 60 al. 5 LAF) ; dans une telle hypothèse, les art. 85j ss trouvent application, y compris le renvoi figurant à l'art. 85m LAF. bb) A ce propos, les recourants insistent pour affirmer que le droit vaudois ne permettrait que la création de syndicats en lien avec l'art. 703 CC, soit en vue d'améliorations agricoles (voir en dernier lieu leur écriture du 2 octobre 2023). Or, la LAF vise bien évidemment à mettre en œuvre la règle de l'art. 703 CC ; elle s'applique d'ailleurs au périmètre d'un syndicat agricole dans son entier, même s'il s'étend, à titre accessoire, à des biens-fonds situés en zone à bâtir (ainsi dans l'hypothèse de l'art. 81 al. 2 LAF ; ce sont même plus précisément les règles de la procédure relatives aux remaniements agricoles qui s'appliquent alors). Cependant la loi vaudoise a traité également aux syndicats visant le remaniement de terrains à bâtir (art. 81 ss LAF) ; il faut ajouter qu'elle prévoit aussi des opérations d'ambition plus modeste, soit les syndicats sans remaniement (art. 60 al. 5 LAF) ou encore les corrections de limites (art. 93a LAF). On ne saurait donc suivre les recourants lorsqu'ils veulent exclure la possibilité de créer des syndicats visant des améliorations foncières, sans remaniement, portant sur la zone à bâtir. cc) Dans le cas d'espèce, le syndicat intimé a sans doute pour objet la réfection des chemins privés précités ; toutefois, il vise également l'adaptation de servitudes, voire même de limites, si nécessaire ; il concerne également la réfection du réseau d'eau potable et de gaz, ainsi que du réseau d'assainissement ; il s'agit là, pour certains d'entre eux en tout cas, d'éléments d'équipements relevant de l'art. 19 LAT ; ceux-ci présentent à l'évidence une dimension d'intérêt public. En outre, les chemins C. \_\_\_\_\_ et \*\*\*\*\* auraient sans doute pu être transférés au domaine public, compte tenu du nombre de parcelles desservies ; la solution retenue a été plutôt de laisser ces voiries au domaine privé, mais cela n'enlève rien au fait que l'on se trouve en présence d'éléments qui relèvent de l'art. 19 LAT et donc d'une tâche publique, de sorte qu'ils pouvaient être délégués à un organisme de droit public (sur le fondement d'une base légale : en l'occurrence la LAF), soit le syndicat intimé. Autrement dit, il n'est pas contestable que le syndicat, par sa mission, réponde à un intérêt public. dd) De toute manière, les recourants font ici valoir une irrégularité relevant du droit matériel (l'absence d'intérêt public des mesures prises) et non la violation d'une règle de compétence ou encore d'un principe constitutif de procédure. Au vu des développements qui précèdent (ci-dessus sous let. a), la cour ne saurait retenir la nullité du syndicat intimé, ce d'autant qu'un tel constat porterait une grave atteinte à la sécurité du droit (dans le même sens, ATF 83 I 1) . Le premier moyen des recourants doit ainsi être écarté. c) Par ailleurs, les recourants concluent à la nullité des décisions de l'assemblée générale du 9 décembre 2022. Cette conclusion est difficilement compréhensible dans la mesure où, dans le cadre de leur motivation, ils s'en prennent bien plutôt à l'irrégularité des décisions relatives à la clé de répartition des frais ; ils soutiennent en effet ne pas avoir été convoqués régulièrement à l'assemblée générale du 9 juillet 2021 (p. 4, let. B et p. 9 s. de leur mémoire de recours). Il faut sans doute voir ici une inadvertance et retenir que la nullité invoquée concerne les décisions relatives à la clé de répartition des frais (même si dans les déterminations du 19 juillet 2023, les recourants persistent à conclure à la nullité des décisions du 9 décembre 2022). Quoi qu'il en soit, la recourante, qui représentait son mari, était présente avec son conseil à l'assemblée du 9 décembre 2022 ; autrement dit, la convocation à cette assemblée, pour autant qu'elle ait été irrégulière, a atteint son but et les intéressés n'ont subi aucun préjudice de ce fait ; ils ont d'ailleurs recouru en temps utile. La question de la nullité apparaît ici déplacée, ce d'autant qu'ils concluent également à l'annulation des décisions de cette assemblée. S'agissant des décisions relatives à la clé de répartition, il faut souligner ici que l'irrégularité invoquée concerne sans doute, non pas tant

la convocation à l'assemblée générale du 9 juillet 2021, que la régularité des préparatifs à l'enquête publique qui s'est déroulée du 6 juillet au 6 août 2021. A teneur de l'art. 65 LAF, la direction du syndicat avise individuellement les propriétaires par lettre signature de l'ouverture et des modalités des diverses enquête publiques lancées par la ccl. En l'espèce, il est constant que la convocation à l'assemblée générale précitée, accompagnée de l'avis d'ouverture d'enquête, a été communiquée par un avis unique aux deux époux recourants. Ceux-ci font valoir qu'un avis individuel était nécessaire ; à défaut d'un tel avis, selon eux, les décisions prises à l'issue de cette enquête seraient nulles. A cet égard, on relève que les avis en question ont atteint les époux ; on ne comprend guère que le défaut d'avis individuel, resté en l'occurrence sans conséquence sur l'information effective de l'un et l'autre des époux, soit autre chose qu'une violation mineure des règles de procédure imposées aux organes du syndicat. Cela étant, là encore au vu des remarques générales relatives à la nullité et à son caractère exceptionnel, force est à la cour de retenir que les décisions rendues à l'issue de cette enquête ne sont pas affectées de nullité ; elles étaient tout au plus annulables. Faute de recours des intéressés, elles sont pour eux entrées en force, à tout le moins après l'arrêt rendu par la cour de céans (AF.2021.0003, déjà cité).

### **E. 3**

Avant de recourir à un moyen de contrainte, l'autorité en menace l'obligé et lui impartit un délai approprié pour s'exécuter. Elle attire son attention sur les sanctions qu'il peut encourir.

### **E. 4**

S'il y a péril en la demeure, l'autorité peut procéder à l'exécution sans en avertir préalablement l'obligé.

### **E. 5**

Il découle des développements qui précèdent que le pourvoi, mal fondé, doit être rejeté dans la mesure où il est recevable. Les frais de la cause doivent en outre être mis à la charge des recourants, qui succombent ; pour le même motif, ceux-ci doivent au syndicat intimé, qui a procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel, une indemnité à titre de dépens (art. 49 et 55 LPA-VD).

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