

[AZA 1/2]

1P.440/2000

le COUR DE DROIT PUBLIC

1er février 2001

Composition de la Cour: MM. les Juges Aemisegger, Président,
Vice-président du Tribunal fédéral, Aeschlimann et Favre.
Greffier: M. Thélin.

Statuant sur le recours de droit public

formé par la

Société Immobilière de Montenaïlles SA, à Lausanne, représentée par Me Benoît Bovay, avocat à Lausanne,

contre

l'arrêt rendu le 2 juin 2000 par le Tribunal administratif du canton de Vaud dans la cause qui oppose la recourante au Syndicat des améliorations foncières du Mont-sur-Lausanne, représenté par Me Pierre Jomini, avocat à Lausanne;

(remaniement parcellaire)

Vu les pièces du dossier d'où ressortent les faits suivants:

A.- Depuis 1949, la Société Immobilière de Montenaïlles SA est propriétaire des parcelles n° 1015, 1018, 1042 et 1504 de la commune du Mont-sur-Lausanne, d'une surface totale de 36'239 m². D'après une délimitation de l'aire forestière achevée en été 1997, 8'136 m², soit notamment toute la parcelle n° 1018, sont soumis au régime forestier; par ailleurs, la parcelle n° 1015 comporte une ancienne ferme actuellement affectée à l'habitation.

Un plan de zones entré en vigueur en 1968 a attribué ces terrains à la zone sans affectation spéciale, où les constructions non agricoles étaient admises à raison d'une habitation (villa ou maison familiale) par parcelle de 4'500 m² au minimum.

En 1979, la commune du Mont-sur-Lausanne a adopté un nouveau règlement des constructions; celui-ci prévoyait des zones nouvelles telles que, en particulier, une zone agricole et une zone intermédiaire; il anticipait l'élaboration d'un plan correspondant. Dans l'intervalle, jusqu'à l'entrée en vigueur de ce futur plan, la réglementation nouvelle maintenait le régime existant pour la zone sans affectation spéciale; le gouvernement cantonal a approuvé ces dispositions alors même que ledit régime n'était en principe plus admis par la législation en vigueur. L'élaboration du nouveau plan n'est toutefois pas intervenue.

En 1983, la commune a remplacé le règlement de 1979 par un autre qui anticipait lui aussi une révision du plan de 1968; les dispositions transitoires de ce nouveau texte ont, cette fois, supprimé la possibilité d'édifier des villas ou maisons familiales dans la zone sans affectation spéciale.

Enfin, un plan général d'affectation, avec le règlement correspondant, ont été adoptés le 30 septembre 1991 par le Conseil communal du Mont-sur-Lausanne, et approuvés le 6 août 1993 par le Conseil d'Etat du canton de Vaud. Ce plan prévoit, notamment, plusieurs périmètres attribués à une "zone de verdure et d'habitat groupé", qui ne sont cependant pas immédiatement constructibles: chacun d'eux devra d'abord faire l'objet d'un plan de quartier ou plan partiel d'affectation, accompagné de son propre règlement; le plan général définit seulement le coefficient d'utilisation du sol. La partie non forestière des parcelles n° 1015 et 1504 se trouve ainsi dans le périmètre n° 18 "Montenaïlles"; celle de la parcelle n° 1042 est attribuée au périmètre n° 17 "Valleyre".

Le plan général prévoit un coefficient de 0,4 pour ces deux périmètres.

B.- En rapport avec l'élaboration du plan général d'affectation, la commune a demandé la création d'un syndicat d'améliorations foncières ayant pour but, outre la construction de chemins et de

canalisations d'assainissement, le remaniement parcellaire "en corrélation avec l'adoption d'une zone agricole liée à une zone à bâtir". Le Conseil d'Etat a donné suite à cette demande par arrêté du 19 mars 1982.

Le périmètre général du remaniement, avec un sous-périmètre assujéti à la péréquation réelle, ont été soumis à l'enquête publique en mai 1983. Les surfaces soumises à la péréquation réelle et attribuées à une zone à bâtir, selon le plan d'affectation alors en voie d'élaboration, devaient faire l'objet d'estimations distinctes, d'une part à l'ancien état, à leur valeur de terrain agricole, et d'autre part au nouvel état, à leur valeur de terrain à bâtir. Par ailleurs, l'entrée en vigueur du plan d'affectation et de son règlement était, pour ces immeubles, reportée au moment de l'inscription du nouvel état au registre foncier.

Les quatre parcelles de la société Montenailles SA sont incluses dans le périmètre général et dans celui de la péréquation réelle.

Trois autres enquêtes publiques furent organisées ultérieurement, portant notamment sur des modifications du sous-périmètre, l'avant-projet des travaux collectifs et diverses taxes-types. A l'occasion de l'enquête publique de novembre 1992, la société a contesté, notamment, la taxe-type retenue pour l'établissement du nouvel état dans les périmètres n° 17 "Valleyre" et 18 "Montenailles", qui s'élevait à 350 fr./m². A ce sujet, le Tribunal administratif du canton de Vaud a donné gain de cause à l'opposante par un arrêt du 30 octobre 1995, au motif que la notion de taxe-type du droit cantonal n'était pas respectée, et que l'évaluation litigieuse anticipait de façon inadmissible l'estimation des terres à effectuer lors de la délimitation des nouvelles parcelles.

C.- Du 23 novembre au 23 décembre 1998, le syndicat a soumis à l'enquête publique une nouvelle estimation des terres et un projet de nouvel état.

D'après ce projet, la forêt est estimée à 1 fr./m² tant à l'ancien qu'au nouvel état. La société Montenailles SA en reçoit 7'278 m² (parcelles n° 2909, 2911 et 2913 NE); elle a droit à une soulte de 858 fr. pour le solde de sa prétention de 8'136 m².

Par ailleurs, cette propriétaire reçoit la parcelle n° 3126 NE, contenant 5'405 m², située dans le périmètre n° 18 "Montenailles". Ce bien-fonds est donc affecté à la "zone de verdure et d'habitat groupé" avec coefficient 0,4, subordonnée à l'établissement préalable d'un plan partiel d'affectation. La parcelle se compose d'une surface de 2'616 m² estimée à 20 fr./m² tant à l'ancien qu'au nouvel état, comportant l'ancienne ferme sise sur la parcelle n° 1015 AE; il s'agit d'une surface dite "atténante" à ce bâtiment, arrêtée à quatre fois la surface des planchers, non soumise à la péréquation réelle. La parcelle comprend en outre 2'789 m² estimés à 343'047 fr. au nouvel état, soit 123 fr./m²; cette surface-ci correspond à la prétention restante de 25'487 m² à l'ancien état.

Cette prétention était estimée à une valeur agricole comprise entre 1 fr. et 3 fr.30/m², selon la qualité et la situation du terrain; il s'y ajoutait une valeur de "convenance à bâtir" de 3 fr./m² pour la parcelle n° 1042 AE et de 3 fr.90/m² pour la parcelle n° 1015 AE, afférente aux possibilités de construire qui avaient existé sous le régime de la zone sans affectation spéciale. L'estimation a été ensuite multipliée par un coefficient fixé à 2,2623 pour assurer la répartition, sur l'ensemble des surfaces soumises à la péréquation réelle, de la plus-value résultant de la délimitation des zones à bâtir: ce coefficient est égal au rapport des valeurs totales desdites surfaces, respectivement au nouvel état et à l'ancien. La valeur de la prétention restante s'établit ainsi à 342'191 fr., soit environ 13 fr.40/m². Pour la parcelle n° 3126 NE, la propriétaire doit une soulte de 856 fr. qui compense, à 2 fr. près, celle relative à la forêt.

Selon le rapport de la Commission de classification, également soumis à l'enquête publique, les attributions de terrain situées dans les périmètres assujétis à des plans partiels d'affectation futurs sont intervenues "sans contraintes de surface minimale à attribuer, ni de contraintes liées à l'emplacement des parcelles"; celles-ci ne constituent que la "matérialisation [d'un] droit en m² de plancher dans le futur PPA, droit garanti [...] par un CUS déjà fixé".

D.- Sans succès, la société a fait opposition au projet en contestant, notamment, la réduction des surfaces au titre de la péréquation réelle et l'estimation du nouvel état. La Commission de classification a maintenu son projet par décision du 14 juin 1999.

L'opposante éconduite a recouru au Tribunal administratif du canton de Vaud. Le 6 avril 2000, cette

juridiction a entendu les parties et a procédé à l'inspection des lieux.

Les représentants du syndicat ont alors indiqué que les plans partiels d'affectation auraient dû, de préférence, être établis avant l'attribution des terres au nouvel état, et que dans le périmètre n° 18, un nouveau remaniement parcellaire devrait impérativement être exécuté conjointement avec l'élaboration du plan de quartier, notamment en raison de l'exiguïté de certaines parcelles. Le tribunal a constaté que le périmètre comprenait du terrain en forte pente, entouré de forêt, dans sa partie supérieure, et du terrain moins accidenté dans sa partie inférieure. Il a rejeté le recours par arrêt du 2 juin 2000.

E.- Agissant par la voie du recours de droit public, la société Montenailles SA requiert le Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt du Tribunal administratif. Invoquant la garantie de la propriété inscrite à l'art. 26 al. 1 Cst., elle tient pour inadmissible de réduire dans une proportion considérable, selon le système de la péréquation réelle, ses surfaces à l'ancien état; elle tient également pour inacceptable de lui attribuer du terrain qui n'est pas immédiatement constructible et qui devra, au contraire, faire l'objet d'un nouveau remaniement parcellaire et d'un plan d'affectation supplémentaire.

Invités à répondre, le Syndicat des améliorations foncières du Mont-sur-Lausanne conclut à l'irrecevabilité ou au rejet du recours; le Tribunal administratif propose son rejet.

Considérant en droit :

1.- A l'appui de ses conclusions tendant à l'irrecevabilité du recours, le syndicat intimé fait valoir que la propriétaire n'a pas contesté l'incorporation de ses immeubles dans le sous-périmètre d'application de la péréquation réelle, lequel a fait l'objet d'enquêtes publiques spécifiques, et qu'elle présente des arguments nouveaux par rapport à ceux soulevés après l'enquête publique de novembre 1992, contre la taxe-type de 350 fr./m². Il est vrai que les critiques générales dirigées contre la péréquation réelle, fondées sur les art. 22ter aCst. ou 26 al. 1 Cst., auraient pu être soulevées déjà à un stade antérieur (ATF 122 I 120 consid. 2b p. 123). Néanmoins, les décisions incidentes, à l'exception de celles concernant la compétence ou les demandes de récusation, peuvent toujours être attaquées avec la décision finale (art. 87 al. 3 OJ, dans sa teneur depuis le 1er mars 2000).

Pour le surplus, les propriétaires sont certes liés, en principe, par les mesures que le syndicat a soumises à l'enquête publique et qu'ils n'ont pas contestées, mais chaque enquête ouvre une procédure distincte et nul n'est tenu par les motifs qu'il a - ou n'a pas - soulevés à la suite d'une enquête antérieure. Enfin, la recourante se plaignait déjà de l'incertitude concernant l'avenir de la planification communale.

La recourante ne saurait non plus être éconduite en raison du fait que lors de la prise de vœux de février 1997, elle a elle-même souhaité recevoir du terrain dans les futures zones de verdure et d'habitat groupé. En effet, elle a simultanément élevé des réserves quant à l'estimation du sol au nouvel état et elle avait même, à ce sujet, obtenu l'annulation de la taxe-type de 350 fr./m²; de plus, elle était propriétaire d'un bâtiment sis dans l'un des périmètres concernés.

2.- La recourante conteste que la péréquation réelle, telle que prévue par la législation vaudoise et réalisée dans le remaniement parcellaire du Mont-sur-Lausanne, soit compatible avec l'art. 26 al. 1 Cst.

La garantie constitutionnelle du droit de propriété n'exclut pas que, dans le cadre d'un remaniement parcellaire, un propriétaire foncier puisse être contraint d'abandonner ses immeubles et d'en recevoir d'autres en échange. Elle garantit toutefois que l'échange intervienne conformément au principe de la compensation réelle. Ainsi, les propriétaires des surfaces agricoles incorporées dans un remaniement parcellaire ont le droit d'exiger, au nouvel état, l'attribution de terres équivalentes en quantité et en qualité, pour autant que le but du remaniement et les nécessités techniques le permettent (ATF 122 I 120 consid. 5 p. 127, 119 la 21 consid. 1a p. 24). Sous la même condition, les propriétaires qui ont cédé du terrain destiné à la construction doivent recevoir des immeubles de même valeur; l'attribution d'une surface inférieure à celle de l'ancien état satisfait à la compensation réelle si la valeur se trouve néanmoins conservée par l'effet d'une plus-value. Celle-ci peut résulter du remaniement ou de mesures d'aménagement du territoire telles que, par exemple, une augmentation de l'indice d'utilisation (ATF 122 I 120 consid. 5 p. 127, 116 la 41 consid. 5a p. 50, 100 la 223 consid. 3a p. 227).

Le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion d'examiner le remaniement avec péréquation réelle prévu par le droit vaudois. 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 122 I 120 consid. 3 p. 124).

Déjà avant l'entrée en vigueur de cette disposition légale fédérale, le Tribunal fédéral avait jugé que le droit cantonal peut valablement prévoir, sans violer la garantie constitutionnelle du droit de propriété, le prélèvement d'une part même importante de la plus-value résultant de mesures d'aménagement du territoire (ATF 105 la 134 consid. 3b p. 141). Cette garantie n'exclut pas non plus qu'un prélèvement de ce genre intervienne dans le cadre d'un remaniement parcellaire, selon le système de la péréquation réelle, dans le but de répartir la plus-value entre tous les propriétaires qui pouvaient espérer une attribution de leur terrain à la zone à bâtir. La valeur des immeubles qu'un propriétaire reçoit au nouvel état doit cependant correspondre, au minimum, à celle des biens-fonds qui lui sont enlevés.

3.- Pour s'opposer au principe même de la péréquation réelle, la recourante fait valoir qu'elle perd près de 90 % des surfaces non forestières possédées avant le remaniement.

Elle soutient aussi que ces surfaces étaient aptes à la construction, puisque la planification communale les attribue à une zone d'habitat groupé; elle en déduit que celles-ci auraient donc dû être estimées à la valeur de terrain constructible déjà à l'ancien état.

a) Le propriétaire a le droit d'exiger que lors de la double estimation des terres, qui est l'élément essentiel du système de la péréquation réelle, ses parcelles de l'ancien état soient estimées au minimum à leur valeur vénale avant l'élaboration du plan, et que les terrains reçus au nouvel état soient estimés au maximum à leur valeur vénale après la mise en vigueur de cet acte. En l'occurrence, la recourante ne conteste pas sérieusement l'estimation de ses terrains selon le statut qui leur était conféré par le régime de la zone sans affectation spéciale; en particulier, elle ne cherche pas à démontrer que les valeurs de "convenance à bâtir" retenues par la Commission de classification n'aient pas dûment pris en considération les perspectives de construire qui semblaient, le cas échéant, exister à moyen ou à long terme pour ces biens-fonds.

b) La recourante fait aussi valoir que la commune du Mont-sur-Lausanne est la seule, dans tout le canton de Vaud, à avoir entrepris d'appliquer le système du remaniement avec péréquation réelle sur un vaste territoire et à un grand nombre de propriétaires. Il semble effectivement que dans les autres communes, les organes responsables de la planification locale soient généralement peu favorables à l'utilisation de cet instrument de répartition de la plus-value mis à disposition par la législation cantonale; cela ne démontre toutefois pas que ledit instrument soit en lui-même incompatible avec la garantie de la propriété. Enfin, il importe encore moins que la réalisation du plan approuvé en 1993 eût été possible aussi sans péréquation réelle, ni que le parlement cantonal ait récemment refusé un projet de loi tendant à un prélèvement de seulement 25 % de la plus-value résultant de la création ou de l'extension de zones à bâtir.

c) Le système de la péréquation réelle ne se justifie toutefois que si le terrain concerné reçoit un statut défini conformément aux buts et aux principes de l'aménagement du territoire. L'affectation du sol et l'intensité de son utilisation doivent donc être fixées de façon stable, avec force obligatoire pour les propriétaires et pour les autorités, conformément à l'art. 21 LAT (cf. ATF 123 I 175 consid. 3a p. 182/183).

En l'occurrence, le périmètre n° 18 "Montenailles" ne reçoit pas, d'après le plan général d'affectation approuvé en 1993, le statut de terrain à bâtir. Au contraire, jusqu'à la mise en vigueur d'un plan de quartier ou plan partiel d'affectation, accompagné de son propre règlement, ce périmètre demeurera inconstructible. A première vue, l'élaboration du plan définitif nécessitera une procédure complète de planification, comportant un examen par le Conseil communal et une décision de cette assemblée soumise au référendum facultatif; en effet, il est douteux qu'un plan de quartier "de compétence

municipale", selon les art. 72a à 72d de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC), introduits par une loi du 4 février 1998, soit envisageable en l'espèce. Le cas échéant, un tel plan est adopté par la Municipalité, à l'issue d'une procédure analogue à celle du permis de construire.

S'ils s'entendent dans ce but, les propriétaires du périmètre peuvent requérir collectivement l'établissement d'un plan de quartier, ordinaire ou, éventuellement, "de compétence municipale", mais les autorités ne sont pas tenues d'adopter les modalités qu'ils proposent (art. 67 al. 2 LATC). En particulier, aucune disposition ne leur garantit le droit d'obtenir la concrétisation de l'indice d'utilisation de 0,4 prévu par le plan général. Ils n'ont pas non plus le droit de construire selon le régime général d'une zone à bâtir, dans l'hypothèse où le plan de quartier n'est pas adopté à l'issue d'un certain délai (cf. ATF 115 la 333 consid. 6e p. 343). Dans son arrêt du 30 octobre 1995, le Tribunal administratif faisait d'ailleurs allusion au "risque d'attente, voire d'échec, des plans partiels d'affectation envisagés" (consid. 2b). Au regard de cette situation, le périmètre n° 18 doit être assimilé à une zone dont l'affectation est différée, au sens de l'art. 18 al. 2 LAT (ATF 112 la 155 consid. 2f p. 160; arrêt du 5 mars 1998 in SJ 1998 p. 636, consid. 2e/aa p. 641). On observe que même selon la typologie du droit cantonal, les terrains "dont l'affectation sera définie ultérieurement par des plans d'affectation ou de quartier" font partie des zones intermédiaires (art. 51 al. 1 LATC), distinctes des zones à bâtir.

L'estimation à 123 fr./m² n'apparaît donc pas justifiée par de nouvelles possibilités d'utilisation de la parcelle n° 3126 NE, mais seulement par l'expectative que des droits de bâtir y soient créés par un plan d'affectation futur.

d) Cette estimation est fondée sur la méthode dite de la "centralité", d'après laquelle il existe une relation connue, variable selon que l'emplacement de l'immeuble est plus ou moins avantageux, entre le prix de revient d'une construction et la valeur du terrain où elle se trouve (Wolfgang Naegeli/Heinz Wenger, L'estimation immobilière, Genève 1997, p. 28 et ss; cf. ATF 114 Ib 286 consid. 6-7 p. 294, 102 Ib 353 consid. 2 in fine p. 355). La Commission de classification a appliqué cette méthode sur la base du prix de revient, supposé, d'un volume construit qu'elle a évalué à partir de la surface du périmètre et d'un indice d'utilisation de 0,4. Elle a imputé les coûts présumés de l'étude du futur plan de quartier et des travaux d'équipement; elle a en outre déduit un escompte pour prendre en considération le délai qui s'écoulera jusqu'à l'adoption du plan. Selon son rapport, elle a évalué ce délai à quinze ans dès 1993, par analogie avec le laps de temps au delà duquel, d'après la législation cantonale, les propriétaires ou autres intéressés peuvent éventuellement demander la révision d'un plan d'affectation entré en vigueur (art. 75 al. 2 LATC). Sur ce point, l'approche de la Commission confirme que l'affectation à l'habitat groupé, esquissée dans le plan général de 1993, est une simple hypothèse, et que les propriétaires recevant du terrain dans le périmètre n° 18 ne pourront raisonnablement prévoir ni le moment où ils pourront construire, ni l'étendue effective des droits de bâtir qui leur seront finalement conférés.

Dans ces conditions, l'estimation de la parcelle n° 3126 NE à une valeur de terrain à bâtir, même réduite d'un escompte, apparaît surfaite et, par conséquent, incompatible avec l'art. 26 al. 1 Cst. L'estimation est d'ailleurs aussi contraire à l'art. 86 al. 1 let. b de la loi cantonale sur les améliorations foncières: cette disposition prévoit que, pour la préparation du nouvel état, l'estimation intervient derechef, comme à l'ancien état, sur la base des "possibilités objectives de construire dans un proche avenir", mais compte tenu "de la nouvelle réglementation". Or, au stade actuel de la planification communale, le périmètre n° 18 doit manifestement être tenu pour inconstructible dans un proche avenir. Ainsi, la recourante se plaint à bon droit de ne pas recevoir, avec la parcelle précitée, du terrain correspondant à sa prétention.

4.- Il ressort du rapport de la Commission de classification et de l'arrêt attaqué qu'à l'intérieur du périmètre n° 18, les parcelles attribuées au nouvel état ne sont pas délimitées en vue d'une utilisation réelle par leurs propriétaires; au contraire, ceux-ci ne reçoivent que des surfaces virtuelles, vouées à un remaniement supplémentaire qui, lui, aboutira à une configuration correspondant au futur plan de quartier. Cette issue de l'opération actuellement en cours est compliquée et insolite; elle ne répond pas aux objectifs ordinaires d'une amélioration foncière et, dans une large mesure, elle équivaut à suspendre le droit de propriété pour un laps de temps prolongé et indéterminé. On peut donc douter que ce résultat soit compatible avec l'art. 26 al. 1 Cst. ; il semble plutôt que les propriétaires aient le droit d'obtenir des biens-fonds adaptés à la nature ou à l'utilisation actuelle du sol. Cette question peut toutefois rester indécise, puisque le recours de droit public doit de toute manière être admis en raison de la surestimation du terrain attribué à la recourante.

5.- La partie qui succombe, en l'occurrence le syndicat intimé, qui ne figure pas au nombre des collectivités mentionnées à l'art. 156 al. 2 OJ, doit acquitter l'émolument judiciaire et les dépens à allouer à la recourante qui obtient gain de cause.

Par ces motifs,

le Tribunal fédéral :

1. Admet le recours et annule l'arrêt attaqué.
2. Met à la charge du Syndicat des améliorations foncières du Mont-sur-Lausanne:
 - a) un émolument judiciaire de 4'000 fr.;
 - b) une indemnité de 2'000 fr. à payer à la recourante à titre de dépens.
3. Communique le présent arrêt en copie aux mandataires des parties et au Tribunal administratif du canton de Vaud.

Lausanne, le 1er février 2001 THE/col

Au nom de la le Cour de droit public
du TRIBUNAL FEDERAL SUISSE:
Le Président,

Le Greffier,