

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 549/2016

Arrêt du 15 janvier 2018

Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges fédéraux Merkli, Président,
Fonjallaz et Chaix.
Greffier : M. Alvarez.

Participants à la procédure
Société immobilière A. _____ SA, représentée par Maîtres Benoît Bovay et Feryel Kilani, avocats,
recourante,

contre

Commission de classification du Syndicat d'améliorations foncières du Mont-sur-Lausanne,
représentée par Me Jean-Daniel Théraulaz, avocat,
Municipalité du Mont-sur-Lausanne, route de Lausanne 16, 1052 Le Mont-sur-Lausanne, représentée
par Me Christophe Misteli, avocat,
Service du développement territorial du canton de Vaud, place de la Riponne 10, 1014 Lausanne.

Objet
remaniement parcellaire avec péréquation réelle;
taxe sur la plus-value,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour de droit administratif et public, du
24 octobre 2016 (AF.2014.0004 - AF.2014.0012).

Faits :

A.

Le Syndicat d'améliorations foncières du Mont-sur-Lausanne a été créé par arrêté du Conseil d'Etat du canton de Vaud du 19 mars 1982. Il a pour but le remaniement parcellaire en corrélation avec l'adoption d'une zone agricole liée à une zone à bâtir, la construction de chemins et la pose de canalisations d'assainissement. A ce but initial, suite à un arrêt du Tribunal fédéral du 1^{er} février 2001 (arrêt 1P.440/2000), l'assemblée du syndicat a ajouté l'étude, en collaboration avec la commune, des plans de quartier inclus dans le périmètre du syndicat et l'équipement des terrains à bâtir.

Le 6 août 1993, le Conseil d'Etat a approuvé le nouveau plan général d'affectation (ci-après: PGA) ainsi que le règlement correspondant (ci-après: RCAT) adoptés par la Commune du Mont-sur-Lausanne. Le PGA définit notamment les périmètres de Valleyre (n° 17 sur le plan) et de Montenailles (n° 18), colloqués en zone de verdure et d'habitat groupé. Il découle de l'art. 3 RCAT que chacun de ces périmètres est à occuper par un plan partiel d'affectation. L'art. 124 RCAT dispose encore qu'à l'intérieur du périmètre du syndicat d'améliorations foncières, l'approbation définitive des zones est subordonnée à l'établissement d'une péréquation réelle entre les propriétaires sous forme d'un remaniement parcellaire.

B.

La société immobilière A. _____ SA est propriétaire des parcelles nos 1015 et 1504, comprises dans le périmètre de Montenailles, ainsi que du bien-fonds n° 1042, englobé dans le secteur Valleyre. L'ensemble de ces terrains est en outre compris dans l'assiette du syndicat d'améliorations foncières.

C.

Après une première enquête annulée par arrêt du Tribunal administratif du canton de Vaud du 30 octobre 1995 (arrêt AF.1993.0008), en tant qu'elle portait sur la fixation des taxes-types (au sens de

la loi cantonale sur les améliorations foncières du 29 novembre 1961 [LAF; RS/VD 913.11), le syndicat a organisé, en 1998, une nouvelle enquête concernant notamment l'estimation des terres et la répartition des nouvelles parcelles, ainsi que la modification des taxes-types; pour l'estimation du nouvel état, la Commission de classification a tenu compte du fait que le terrain attribué n'était pas immédiatement constructible en procédant, pour ce motif, à un escompte calculé au taux de 5% sur 10 ans. La société immobilière A._____ SA - également propriétaire de bien-fonds concernés tant par les plans de quartier Valleyre et Montenailles que par le remaniement parcellaire - a en vain contesté cette décision devant le Tribunal administratif du canton de Vaud (arrêt AF.1999.0005 du 2 juin 2000). Le Tribunal fédéral a en revanche, par arrêt du 1er février 2001 (arrêt 1P.440/2000), admis le recours interjeté par cette même société. Le Tribunal fédéral a en substance considéré que le montant de la taxe-type, nouvel état (NE), tel qu'arrêté par la Commission d'estimation pour le terrain appartenant à la recourante, était surfait au vu des possibilités effectives d'utilisation, ces dernières étant tributaires de l'adoption préalable d'un plan de quartier. A la suite de cet arrêt fédéral, la Commission d'estimation a annulé l'enquête en tant qu'elle portait sur l'estimation des terres et la répartition des nouvelles parcelles, ainsi que sur la modification des taxes-types.

D.

D.a. Du 23 janvier au 23 février 2006, le syndicat a mis à l'enquête l'équipement des terrains à bâtir et l'avant-projet de travaux collectifs et privés, ceci pour onze plans de quartier imposés par le PGA. Le Tribunal fédéral a, en dernière instance, confirmé, par arrêts du 28 septembre 2009, cet avant-projet (arrêt 1C 455/2008), de même que les décisions relatives à l'approbation du principe du devis de l'avant-projet (arrêt 1C 456/2008) ainsi que l'approbation du procès-verbal de l'assemblée du 7 décembre 2006 et les versements anticipés (arrêt 1C 457/2008).

D.b. Ces mêmes onze plans de quartier - comprenant ceux de Valleyre et de Montenailles - ont, en parallèle, également été mis à l'enquête par la commune.

D.c. Le 2 septembre 2008, sur recours de SI A._____ SA, la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal a confirmé les décisions du conseil communal et du département cantonal adoptant, respectivement approuvant préalablement le plan de quartier Valleyre (arrêt AC.2006.0326); cet arrêt cantonal a été confirmé par le Tribunal fédéral (arrêt 1C 454/2008 du 28 septembre 2009). Le 10 novembre 2008, la cour cantonale a par ailleurs rejeté le recours formé contre ce plan par certains propriétaires voisins de celui-ci (arrêt AC.2007.0001); cet arrêt a également été confirmé en dernière instance (arrêt 1C 572/2008 du 28 septembre 2009).

D.d. En ce qui concerne le plan de quartier Montenailles, le Tribunal cantonal a en revanche - également par arrêt du 28 septembre 2008 (arrêt AC.2007.0008) - admis le recours formé par B._____ et C._____, également propriétaires de parcelles comprises dans le périmètre de ce plan et dans celui du syndicat; la cour cantonale a annulé la décision du conseil communal du 19 juin 2006 adoptant ce plan ainsi que la décision d'approbation du département compétent du 11 décembre 2006.

E.

Du 11 janvier au 11 février 2013, l'autorité communale a mis à l'enquête une version révisée du plan de quartier Montenailles. Simultanément, le syndicat a mis à l'enquête les objets suivants: extension du périmètre; modification des taxes-types de l'ancien état; constatation de la nature forestière hors des zones à bâtir; estimation des immeubles et des valeurs passagères, répartition des nouveaux immeubles, adaptation des servitudes et autres droits, tableau des soultes; périmètre des secteurs; bilan d'entrée des secteurs; clé de répartition des frais des secteurs à bâtir.

Le 11 février 2013, SI A._____ SA s'est opposée au plan de quartier ainsi qu'au dossier de remaniement parcellaire.

Par décision du 30 juin 2014, le conseil communal a statué sur les oppositions dirigées contre le plan de quartier et a adopté ce dernier; cette décision a été communiquée à SI A._____ SA en même temps que la décision d'approbation du département compétent du 13 novembre 2014.

Par ailleurs, la Commission de classification du syndicat (ci-après également: CCL) a répondu, par décision du 20 décembre 2013, à l'opposition formée par SI A._____ SA dans le cadre de l'enquête publique menée par le syndicat; elle a en particulier maintenu le prix des terrains à bâtir mis à l'enquête. Par décision du 20 novembre 2014, la Commission de classification a également statué sur l'opposition au plan de quartier; cette décision se détermine sur certains points relatifs au syndicat.

Par acte unique, SI A. _____ SA a contesté ces décisions devant le Tribunal cantonal. Par un premier arrêt du 24 octobre 2016, le Tribunal cantonal a rejeté le recours en tant qu'il portait sur l'adoption du plan de quartier. SI A. _____ SA a recouru contre cet arrêt au Tribunal fédéral; ce recours fait l'objet d'un arrêt distinct également rendu ce jour (arrêt 1C 550/2016).

Aux termes d'une seconde décision du même jour, la cour cantonale a écarté le recours dans la mesure où celui-ci était dirigé contre le syndicat d'améliorations foncières et le remaniement parcellaire. L'instance précédente a en substance jugé que le remaniement parcellaire avec péréquation réelle prévu par les art. 98b à 98d LAF était compatible avec l'art. 5 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT; RS 700), dans sa version entrée en vigueur le 1er mai 2014. Elle a de même considéré que la procédure de péréquation réelle était conforme à la garantie de la propriété ainsi qu'au principe de la proportionnalité, la valeur des parcelles de SI A. _____ SA à l'ancien état (AE) étant identique à celle du nouvel état (NE), sous réserve d'une soulte.

F.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, la recourante demande principalement au Tribunal fédéral de réformer l'arrêt attaqué en ce sens que le recours cantonal est admis et les décisions de la commission de classification du syndicat d'améliorations foncières des 20 décembre 2013 et 20 novembre 2014 annulées. Subsidiairement, elle conclut au renvoi de la cause à l'instance précédente pour nouvelle décision dans le sens des considérants. La recourante sollicite encore l'octroi de l'effet suspensif.

Le Tribunal cantonal se réfère à son arrêt et conclut au rejet du recours. Le Service cantonal du développement territorial (ci-après: SDT) et le Conseil communal du Mont-sur-Lausanne demandent également le rejet du recours; il en est de même de la Commission de classification du Syndicat d'améliorations foncières du Mont-sur-Lausanne. Selon l'Office fédéral du développement territorial ARE, le remaniement parcellaire avec péréquation réelle demeure compatible avec la nouvelle mouture de l'art. 5 LAT, précisant encore que le remaniement est encouragé par l'art. 15a LAT. Dans un second échange d'écritures, les parties ont persisté dans leurs conclusions respectives. La recourante s'est déterminée en dernier lieu, le 24 août 2017.

Par ordonnance du 20 décembre 2016, le Président de la Ire Cour de droit public a admis la requête d'effet suspensif.

Considérant en droit :

1.

Dirigé contre une décision finale (art. 90 LTF) prise en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let. d LTF) dans le domaine du droit public de l'aménagement du territoire (art. 82 let. a LTF), le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public selon les art. 82 ss LTF, aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF n'étant réalisée. La recourante a pris part à la procédure de recours devant le Tribunal cantonal. Elle est particulièrement touchée par l'arrêt attaqué, qui confirme notamment la compatibilité du remaniement parcellaire litigieux, affectant des parcelles dont elle est propriétaire, avec le droit fédéral, en particulier avec l'art. 5 LAT, ce que celle-ci conteste. La recourante peut ainsi se prévaloir d'un intérêt personnel et digne de protection à l'annulation de l'arrêt attaqué; elle bénéficie donc de la qualité pour recourir au sens de l'art. 89 al. 1 LTF.

2.

Se plaignant d'une violation de son droit d'être entendue, la recourante reproche à l'instance précédente de n'avoir pas traité certains de ses griefs, pourtant dûment soulevés dans son recours cantonal.

2.1. La jurisprudence déduit du droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst.) le devoir pour le juge de motiver sa décision, afin que le justiciable puisse la comprendre, la contester utilement s'il y a lieu et exercer son droit de recours à bon escient. Pour répondre à ces exigences, le juge doit mentionner, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidé et sur lesquels il a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. Il n'a toutefois pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut au contraire se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige (ATF 134 I 83 consid. 4.1 p. 88 et les arrêts cités). Dès lors que l'on peut discerner les motifs qui ont guidé la décision de l'autorité, le droit à une décision motivée est respecté même si la motivation présentée est erronée. La motivation peut d'ailleurs être implicite et résulter des différents considérants de la décision (arrêt 2C 23/2009 du 25 mai 2009 consid. 3.1, in RDAF 2009 II p. 434). En revanche, une autorité se rend coupable d'un déni de justice formel prohibé par

l'art. 29 al. 2 Cst. si elle

omet de se prononcer sur des griefs qui présentent une certaine pertinence ou de prendre en considération des allégués et arguments importants pour la décision à rendre (cf. ATF 133 III 235 consid. 5.2 p. 248; ATF 126 I 97 consid. 2b p. 102; ATF 125 III 440 consid. 2a p. 441).

2.2. La recourante soutient en particulier que le Tribunal cantonal ne se serait pas prononcé sur le grief de violation de la garantie de la propriété (art. 26 Cst.), pourtant longuement développé, selon ses dires, dans son mémoire cantonal.

Devant la cour cantonale, la recourante a effectivement fait valoir que la procédure de péréquation réelle violait gravement la garantie de la propriété (art. 26 Cst.). Sans contester que la péréquation réelle se fonde sur une base légale cantonale, la recourante soutenait que sa mise en oeuvre, dans le cas de la Commune du Mont-sur-Lausanne, s'était concrétisée par une "procédure totalement excessive et disproportionnée". La recourante affirmait en particulier que la compensation des avantages et des inconvénients majeurs résultant de l'aménagement du territoire, au sens de l'art. 5 LAT, pouvait être atteinte par une mesure moins restrictive que la péréquation réelle, notamment par le biais de la perception d'une taxe sur la plus-value; à la suivre, cette approche serait confirmée par les travaux parlementaires ayant présidé à l'adoption de l'actuel art. 5 LAT. La durée importante de la procédure depuis la constitution du syndicat, respectivement depuis l'adoption du PGA, temps au cours duquel l'utilisation des parcelles serait suspendue, parlerait d'elle-même et violerait le principe de la proportionnalité au sens étroit.

En se plaignant ainsi, devant la cour cantonale, de la durée de la procédure et indirectement, sous couvert d'une violation du principe de la proportionnalité, de l'incompatibilité de la péréquation réelle avec la nouvelle mouture de l'art. 5 LAT, le grief tel que formulé se confond en réalité avec celui de violation des dispositions du droit fédéral de l'aménagement du territoire, examiné par l'instance précédente et débattu ci-après (cf. consid. 4). La recourante n'a au surplus pas prétendu, au stade du recours cantonal, que les autorités intervenues au gré de la procédure auraient statué avec un retard injustifié, au mépris du principe de la célérité ancré à l'art. 29 al. 1 Cst., point que l'on ne saurait partant reprocher au Tribunal cantonal de n'avoir pas examiné. Dans ces circonstances, le grief de la recourante n'appelait pas de réponse spécifique du Tribunal cantonal. Sous cet aspect, l'arrêt attaqué ne consacre aucune violation du droit d'être entendu.

2.3. La recourante se plaint ensuite que le Tribunal cantonal n'aurait pas examiné le problème de la compatibilité de la péréquation réelle avec le droit fédéral et critique la question du cumul des taxes. Devant l'instance précédente, elle soutenait que si le cumul entre les taxes liées au syndicat et la taxe fédérale sur la plus-value devait être confirmé, elle serait confrontée à quatre prélèvements (frais du syndicat, art. 37 ss et 82 LAF; frais d'équipements, art. 44 LAF; taxe d'équipement communautaires, art. 4b al. 5 de la loi sur les impôts communaux du 5 décembre 1956 [LCom; RS/VD 650.11]; taxe sur la plus-value selon l'art. 5 LAT) redondants et excessifs, à caractère confiscatoire et contraires à la garantie de la propriété.

Cette critique n'est toutefois pas fondée. En effet, dans le cadre de l'examen de la problématique de la compatibilité du système de remaniement à péréquation réelle avec la taxe sur la plus-value prévue par le nouvel art. 5 LAT (entré en vigueur le 1er mai 2014), le Tribunal cantonal a jugé que, sur le principe, ces deux régimes pouvaient cohabiter, la double imposition pointée par la recourante pouvant être évitée par la mise en place d'une série de mesures, à l'instar notamment de la déduction des frais du syndicat du montant de la plus-value, ce que prévoit d'ailleurs le projet de révision (ci-après: P-LATC) de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC; RS/VD 700.11) (art. 65 al. 1 let. c P-LATC; cf. Exposé des motifs et projet de loi, octobre 2016, modifiant la partie aménagement du territoire [art. 1 à 79] de la LATC, la loi sur les impôts directs cantonaux du 4 juillet 2000, la loi forestière du 8 mai 2012 et la loi sur les routes du 10 décembre 1991 [EMPL, octobre 2016], p. 68). Ces considérations constituent sans conteste une motivation suffisante au regard des garanties de l'art. 29 al. 2 Cst. Il apparaît quoiqu'il en soit, pour les motifs qui seront exposés ci-après, que le grief de la recourante, qui porte essentiellement sur la problématique du caractère confiscatoire de l'imposition dans le cas concret, se révèle prématuré, cette question devant, le cas échéant, être résolue au stade ultérieur de la taxation (cf. consid. 4.6).

2.4. Le grief de violation du droit d'être entendu apparaît en définitive mal fondé et doit être écarté.

3.

Tout comme devant l'instance précédente, la recourante dénonce une violation de la garantie de la propriété (art. 26 Cst.); elle soutient pour l'essentiel que la procédure de remaniement parcellaire avec péréquation réelle ne répondrait pas au principe de la proportionnalité.

3.1. Conformément aux art. 26 et 36 Cst., une atteinte à la garantie de la propriété n'est constitutionnellement admissible que si elle repose sur une base légale, est justifiée par un intérêt public et respecte le principe de la proportionnalité.

3.1.1. Le principe de la proportionnalité exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité); en outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts; ATF 136 IV 97 consid. 5.2.2 p. 104 et les arrêts cités).

3.1.2. Les griefs de violation des droits fondamentaux sont en outre soumis à des exigences de motivation accrues (art. 106 al. 2 LTF). La partie recourante doit alors indiquer les principes constitutionnels qui n'auraient pas été respectés et expliquer de manière claire et précise en quoi ces principes auraient été violés (cf. ATF 136 II 489 consid. 2.8 p. 494; 133 IV 286 consid. 1.4 p. 287).

3.2. Pas plus que devant la cour cantonale, la recourante ne conteste l'existence d'une base légale cantonale sur laquelle repose le système du remaniement parcellaire avec péréquation réelle. Elle ne prétend pas non plus que ce système ne répondrait pas à un intérêt public, reconnaissant d'ailleurs que celui-ci a été instauré dans le but de concrétiser le régime de compensation des avantages et des inconvénients majeurs prévu par l'ancien art. 5 LAT (cf. ATF 122 I 120 consid. 3 p. 125).

La recourante soutient en revanche que la compensation telle qu'exigée par l'actuel art. 5 LAT pouvait être atteinte par une mesure moins restrictive, notamment par le biais de la perception d'une taxe sur la plus-value. A cet égard, elle affirme que la péréquation réelle aurait été jugée impropre, dans le cadre de la procédure de révision de la LAT, à atteindre les objectifs de l'actuel art. 5 LAT. Selon elle, maintenir la procédure de péréquation réelle contreviendrait au principe de la proportionnalité. Cette argumentation, pour l'essentiel identique à celle développée devant l'instance précédente, n'a pas de portée propre, pour les mêmes motifs que ceux exposés au consid. 2.2 ci-dessus, auxquels il peut être renvoyé: ce grief se confond en effet avec celui de la compatibilité du système de remaniement à péréquation réelle avec l'art. 5 LAT, dans sa version révisée, point qui sera examiné ci-après (cf. consid. 4).

C'est également en vain que la recourante se plaint de la durée de la procédure, au cours de laquelle l'utilisation des parcelles serait suspendue. Cette durée découle en effet, à la lumière des constatations cantonales, essentiellement des nombreuses procédures judiciaires ayant entrecoupé les démarches menées par le syndicat, procédures auxquelles la recourante n'est pas étrangère; celle-ci ne soutient d'ailleurs pas que ces procédures auraient accusé, ou accuseraient encore un retard injustifié (art. 29 al. 1 Cst.). Le recours ne contient de surcroît pas non plus de critique dirigée spécifiquement contre les opérations diligentées par le syndicat; la recourante ne prétend en particulier pas que celles-ci auraient été menées avec négligence et retard ni ne démontre que le système de péréquation réelle, serait, en soi, incompatible avec la garantie de la propriété, comme elle le soutient pourtant implicitement. L'arrêt 1C 528/2011 du 27 avril 2012, dont elle se prévaut dans ce cadre, ne lui est d'aucun secours. En effet, ce précédent ne porte pas sur la durée de la procédure, mais sur le refus, qualifié d'arbitraire, d'une autorisation de construire fondé sur l'art. 77 al. 1 LATC, disposition permettant, en substance, à la

municipalité de refuser un permis pour un projet susceptible de compromettre le développement futur d'un quartier ou contraire à un plan envisagé, mais non encore soumis à l'enquête publique. Or il n'en va pas de même en l'espèce: le périmètre concerné est affecté à la zone à bâtir, comme le confirme l'arrêt rendu ce jour dans la cause parallèle 1C 550/2016 consid. 3 et la recourante ne prétend pas qu'un projet concret de construction lui aurait été refusé dans l'optique de garantir la réalisation des opérations du syndicat; il est à cet égard rappelé que l'art. 124 RCAT n'exclut pas toute construction dans le périmètre du syndicat, mais soumet, le cas échéant, celle-ci à une autorisation préalable de la CCL (cf. arrêt 1C 550/2016 précité consid. 3.4.3). Enfin, pour les motifs développés dans ce dernier arrêt, auquel il peut sur cette question être renvoyé (arrêt 1C 550/2016 consid. 4.2), sont sans pertinence les propos de la municipalité tenus dans sa correspondance du 15 septembre 2016 au sujet de la concrétisation des plans de quartier à l'horizon 2020.

3.3. En définitive, la recourante ne démontre pas quelle atteinte elle subirait du fait des opérations de remaniement menées par le syndicat d'améliorations foncières, lesquelles répondent aux exigences de l'art. 5 LAT, dans sa version révisée, comme cela sera exposé ci-après. Il s'ensuit que, tel qu'il est soulevé (cf. art. 106 al. 2 LTF), le grief de violation de la garantie de la propriété apparaît mal fondé.

4.

Selon la recourante, le système de remaniement parcellaire à péréquation réelle ne serait plus conforme au droit fédéral depuis l'entrée en vigueur, le 1er mai 2014, de la novelle du 15 juin 2012, en particulier avec l'art. 5 al. 1 et al. 1bis LAT.

4.1. L'art. 5 al. 1 LAT donne mandat aux cantons d'établir un régime de compensation permettant de tenir compte équitablement des avantages et des inconvénients majeurs qui résultent de mesures d'aménagement du territoire. L'art. 5 al. 1bis LAT, entré en vigueur le 1er mai 2014, dispose que 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. Enfin, selon l'alinéa 1sexies, en cas d'impôt sur les gains immobiliers, la taxe perçue est déduite du gain en tant que partie des impenses.

4.2. Sous l'ancien droit, dans une affaire jugée le 28 juin 1996, concernant également le remaniement parcellaire de la Commune du Mont-sur-Lausanne, le Tribunal fédéral a rappelé que la péréquation réelle est prévue par les art. 51 al. 3 et 53 al. 2 LATC. Il s'agit essentiellement d'une redistribution des terres liée à la délimitation ou à l'extension de la zone à bâtir, destinée à réaliser l'égalité de traitement des propriétaires; elle a notamment pour but de permettre à chacun d'eux d'obtenir une parcelle constructible même si, à l'origine, il ne possède que du terrain agricole. Selon les dispositions précitées, les communes ont la faculté de prévoir la péréquation réelle dans un périmètre déterminé, lors de l'établissement du plan d'affectation; celle-ci doit alors être exécutée préalablement à l'approbation cantonale et à l'entrée en vigueur de ce plan; elle peut notamment être réalisée au moyen d'un remaniement parcellaire.

Dans ce cas, les art. 98b à 98d LAF sont applicables. Les terres à l'ancien état sont estimées selon la 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 (art. 98c et 86 LAF). Chaque propriétaire reçoit des parcelles en zone à bâtir et en zone agricole en proportion de la valeur de l'ancien état de propriété; les différences sont compensées par une soulte en argent dans la mesure où cette proportion ne peut pas être respectée (art. 98d et 87 al. 1 LAF).

La double estimation des terres est un élément fondamental de la péréquation réelle: elle a pour effet 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 du droit vaudois se distingue ainsi du remaniement commutatif classique ("Entflechtungsumlegung") qui permet simplement, sur la base d'une estimation unique à la valeur de l'affectation nouvelle du sol, l'échange de prétentions entre la zone agricole et la zone à bâtir.

Le remaniement à péréquation réelle aboutit à une compensation, entre les propriétaires, des avantages et des inconvénients résultant de l'établissement du plan d'affectation. Il constitue dès lors un exemple des institutions que les cantons peuvent adopter afin de réaliser le mandat à eux confié par l'art. 5 al. 1 LAT, alors même que le législateur fédéral envisageait surtout des mesures fiscales de prélèvement et, éventuellement, de redistribution de la plus-value créée par des mesures d'aménagement (ATF 122 I 120 consid. 3 p. 124 s. et les références citées).

4.3. Rejetant les critiques de la recourante, l'instance précédente a nié que la perception de la taxe sur la plus-value, désormais prévue par l'art. 5 al. 1 bis LAT, exclue la possibilité de prévoir un système de remaniement parcellaire avec péréquation réelle, tel que celui adopté par le législateur vaudois. Elle a en substance considéré que cet instrument d'améliorations foncières est pleinement conforme à l'art. 5 LAT, précisant cependant qu'en cas de passage en zone à bâtir, il était nécessaire, pour respecter le droit fédéral, de prévoir un prélèvement supplémentaire de 20% de la plus-value liée à ce classement.

4.4. La recourante conteste cette appréciation. Elle soutient que, d'un point de vue systématique, l'introduction, lors de la révision de la loi, des alinéas 1bis à 1sexies à la suite de l'art. 5 al. 1 LAT, démontrerait que ces amendements ont pour but de concrétiser le principe de la compensation des avantages et des inconvénients majeurs énoncé par cet alinéa premier; seule la perception d'une taxe sur la plus-value y étant expressément mentionnée, tout autre système de compensation serait, selon la recourante, nécessairement exclu. Cette approche serait également confirmée par une interprétation littérale de la novelle. A suivre la recourante, en prévoyant que "les avantages résultant

de mesures d'aménagement sont compensés par une taxe d'au moins 20%", l'art. 5 al. 1bis LAT réglerait de manière exhaustive le moyen par lequel le régime de compensation doit être mis en oeuvre; l'emploi de la locution "au moins" après la mention de la perception d'une taxe signifierait que le législateur fédéral n'entendait réserver une certaine marge de manoeuvre aux cantons qu'en ce qui concerne le montant de la taxe et non son principe. D'après elle, si le législateur avait entendu permettre le cumul avec d'autres institutions cantonales poursuivant le même but, la disposition aurait été libellée différemment: "les avantages résultant de mesures d'aménagement sont au moins compensés par une taxe de...".

4.5. Il n'est pas contesté que le texte légal autorise les cantons à percevoir une taxe sur la plus-value supérieure à 20% (cf. HEINZ AEMISEGGER, *Der Mehrwertausgleich* gemäss art. 5 Abs. 1 - Abs. 1 sexies RPG, in PJA 2016, p. 634; ETIENNE POLTIER, *Commentaire pratique LAT: Planifier l'affectation*, 2016, n. 78 ad art. 5 LAT), les garanties constitutionnelles liées notamment à l'interdiction d'une imposition confiscatoire demeurant naturellement réservées (sur cette notion, cf. XAVIER OBERSON, *Droit fiscal suisse*, 4 e éd., 2012, § 3 n. 43 ss; cf. consid. 4.6 ci-après). Il est également constant que la perception d'une taxe d'au moins 20% s'impose impérativement aux cantons. On ne saurait cependant suivre la recourante lorsqu'elle soutient que l'art. 5 al. 1 bis LAT exclurait la mise en oeuvre de mesures compensatoires différentes du seul prélèvement d'une taxe, une fois respecté le seuil de 20% imposé par le droit fédéral.

4.5.1. Outre que le texte légal ne permet en soi pas d'aboutir à une telle conclusion, il ne ressort pas non plus des travaux parlementaires que le législateur entendait, à l'occasion de cette révision, revenir sur la jurisprudence rendue sous l'ancien droit (cf. ATF 122 I 120 consid. 3 p. 124 s.) autorisant la mise en oeuvre du mandat prévu à l'alinéa premier par le biais d'autres institutions que les seules mesures fiscales. L'introduction, sur le plan fédéral, par l'adoption de l'art. 5 al. 1 bis à 1 sexies LAT, d'un régime contraignant minimal de compensation s'est en effet imposé en raison de l'absence de concrétisation par une majorité des cantons du mandat à eux confié par l'art. 5 al. 1 LAT (cf. HEINZ AEMISEGGER, *op. cit.*, p. 634; ETIENNE POLTIER, *Le nouveau régime des contributions de plus-value de l'art. 5 LAT révisé. Une modeste avancée vers une répartition équitable des plus-values foncières ?* in: ZUFFEREY/WALDMANN [éd.] *Révision 2014 de la LAT: faire du neuf avec du vieux ?*, 2015, p. 258). Quant au choix de ne conserver, à l'issue des débats parlementaires, qu'une taxe sur la plus-value pour concrétiser ce régime - que le législateur envisageait au demeurant déjà lors de l'adoption de l'art. 5 al. 1 LAT (cf. ATF 122 I 120 consid. 3 p. 125 et les références) -, celui-ci repose sur des motifs liés au caractère réalisable, sur le plan pratique, d'une telle mesure. En effet, au cours des débats devant le Conseil national, le texte du nouvel art. 5 al. 1 bis LAT, alors débattu, prévoyait que le droit cantonal devait, dans tous les cas, non seulement prévoir une taxation de la plus-value, mais également "l'obligation de compenser les surfaces, par laquelle une surface correspondant au terrain nouvellement classé en zone à bâtir est nouvellement classée en zone agricole[;] sont déterminants dans ce cas les art. 15b à 15d" (BO 2011 N 1583). Certains parlementaires - cités par la recourante - ont toutefois estimé qu'imposer ainsi une compensation réelle ("Flächenausgleich"), paraissait irréalisable (Werner Messmer, BO 2011 N 1584; Christian Wasserfallen, BO 2011 N 1584); cela apparaît d'autant plus vrai lorsqu'une telle mesure est imposée à l'échelle du canton, tel que le prévoyait le projet d'art. 15b LAT discuté au Conseil national (cf. BO 2011 N 195).

4.5.2. Cela étant et contrairement à ce que soutient la recourante, l'on ne peut déduire des interventions qui précèdent qu'une mesure de péréquation réelle, voire d'autres institutions compensatoires différentes du prélèvement d'une taxe, seraient désormais et nécessairement contraires au droit fédéral (à titre d'exemple, cf. CORINA BERGER, *Die Mehrwertgabe - Grundzüge der bernischen Umsetzung und Schnittstellen zu anderen Abgabainstrumenten*, in DC 6/2017, p. 351). Les difficultés pratiques de la mise en oeuvre d'une telle institution, identifiées lors des débats parlementaires, doivent en effet être mises en lien avec la nature contraignante de la compensation réelle, dont le projet imposait l'exécution dans tous les cas, sans marge d'appréciation. La possibilité d'envisager d'autres mesures compensatoires fait du reste précisément écho à cette marge d'appréciation dont doivent pouvoir bénéficier les autorités chargées de l'aménagement du territoire dans l'accomplissement de leur tâche (cf. art. 2 al. 3 LAT). Or, limiter le régime de la compensation des avantages majeurs au seul prélèvement d'une taxe sur la plus-value compromettrait, dans une large mesure, la réalisation du mandat général de l'art. 5 al. 1 LAT confié aux cantons, en interdisant à ceux-ci d'adopter un régime compensatoire adapté aux circonstances locales, ce que commande pourtant cette disposition (cf. HEINZ AEMISEGGER, *op. cit.*, p. 635; en faveur de la coexistence entre la taxe prévue à l'art. 5 al. 1 bis LAT et des régimes différents fondés sur l'art. 5 al. 1 LAT, en particulier le syndicat d'améliorations foncières à péréquation réelle, cf.

ETIENNE POLTIER, Commentaire pratique LAT: planifier l'affectation, 2016, n. 79 et 124 ad art. 5 LAT).

4.5.3. En outre, le système vaudois de syndicat d'améliorations foncières à péréquation réelle relève d'une mesure de remaniement parcellaire s'inscrivant dans le cadre de l'art. 20 LAT (cf. ELOI JEANNERAT, Commentaire pratique LAT: planifier l'affectation, 2016, n. 8 et 32 ad art. 20 LAT). Or, cette disposition, inchangée lors de la révision, ne prévoit aucune interdiction de procéder à un remaniement par le biais d'une péréquation réelle (ibidem); ce système poursuit d'ailleurs, ce que la recourante ne nie pas, un objectif de compensation réelle et d'égalité (cf. arrêt 122 I 120 consid. 3 p. 124), qui constitue les principes que tout remembrement doit respecter (ibid., n. 39 ss ad art. 20 LAT). Que la novelle du 15 juin 2012 exige désormais impérativement la perception d'une taxe à la plus-value n'apparaît pas de nature à exclure la mise en oeuvre d'un remembrement conforme à l'art. 20 LAT, ce d'autant moins que la notion même de remembrement implique par définition une compensation, souvent qualifiée de réelle (cf. ETIENNE POLTIER, Commentaire pratique LAT, 2016, n. 79 ad art. 5 LAT). En outre, avec l'ARE, force est de constater que la révision de la LAT, en particulier l'introduction de l'art. 15a al. 1 LAT, vise à encourager ce type de démarches dans le but de garantir la disponibilité des terrains constructibles (cf. Message du Conseil fédéral du 20 janvier 2010 relatif à une révision partielle de la LAT, FF 2010 959 ch. 2.5 p. 984; dans ce sens également JACQUES DUBEY, La garantie de la disponibilité du terrain à bâtir, in: ZUFFEREY/WALDMANN [éd.], Révision 2014 de la LAT. Faire du neuf avec du vieux ?, 2015, p. 198; ETIENNE POLTIER, Commentaire pratique LAT, 2016, n. 124 ad art. 5 LAT).

4.6. La recourante soutient encore que le cumul entre la taxe à plus-value imposée par le droit fédéral et le remaniement parcellaire avec péréquation réelle menée, comme en l'espèce, sous l'égide d'un syndicat d'améliorations foncières, entraînerait, nécessairement et sur le principe, une taxation confiscatoire ou encore une inégalité de traitement au sens de l'art. 8 Cst.

A la lumière des explications de la recourante, qui se limite, à cet égard, à l'énumération des différentes taxes susceptibles de lui être réclamées en raison de sa participation au syndicat, on ne discerne pas en quoi, sur le principe, le maintien du système du remembrement avec péréquation réelle léserait nécessairement la garantie de la propriété; rien ne démontre en particulier que la coexistence de ce système avec le droit fédéral révisé consacrerait un régime confiscatoire au sens du droit fiscal, comme le soutient la recourante. Il est en outre prématuré de se plaindre que, dans le cas concret, les frais et taxes qui seront effectivement perçus conduiront à une situation prohibitive: les éléments chiffrés nécessaires à la résolution de cette question n'étant pour l'heure pas connus, ceux-ci devront, le cas échéant, être examinés, au stade ultérieur de la taxation proprement dite, à la lumière des principes dégagés par le droit fiscal en matière de garantie de la propriété (cf. XAVIER OBERSON, op. cit., § 3 n. 43 ss; arrêt 2D 7/2016 du 25 août 2017 consid. 5.1 et les arrêts cités non publié in ATF 143 II 459; 143 I 73 consid. 5.1 p. 75 s.). Il convient à ce sujet toutefois d'ores et déjà de souligner que, dans le but

d'éviter une surimposition des plus-values immobilières, le droit fédéral prévoit, à l'art. 5 al. 1sexies LAT, qu'en cas d'impôt sur le gain immobilier, la taxe sur la plus-value perçue est déduite du gain en tant que partie des impenses (à ce sujet, cf. ETIENNE POLTIER, Le nouveau régime des contributions de plus-value de l'art. 5 LAT révisé. Une modeste avancée vers une répartition équitable des plus-values foncières ?, p. 274). Dans le même ordre d'idée, il est encore à noter, comme l'a précisé l'instance précédente, que le projet de révision de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions (P-LATC) prévoit lui aussi une série d'aménagements destinés à prévenir cette problématique et à assurer la coordination entre l'institution de la péréquation réelle et la taxe sur la plus-value imposée par le droit fédéral. Ainsi, dans l'hypothèse où il résulterait effectivement des opérations du syndicat une plus-value imposable (art. 5 al. 1bis LAT) - ce qui n'est pas nécessairement toujours le cas (ibid., p. 293 et nbp 114) - les frais du syndicat seraient, selon le projet, portés en déduction du montant de la plus-value (cf. art. 65 al. 1 let. c P-LATC; cf. EMPL octobre 2016, p. 68); il en serait de même des frais d'étude et des frais d'équipement, ainsi que des taxes d'équipement communautaire (art. 65 al. 1 let. a, b et d P-LATC).

4.7. En définitive, le système de syndicat d'améliorations foncières avec péréquation réelle demeure, sur le principe, conforme au droit fédéral indépendamment de l'entrée en vigueur de la novelle du 15 juin 2012. Mal fondé, le grief doit être écarté.

5.

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours, dans la mesure de sa recevabilité, aux frais de la recourante, qui succombe (art. 65 et 66 al. 1 LTF); ceux-ci seront néanmoins réduits

dans la mesure où certains griefs se recoupent avec ceux développés dans les affaires parallèles 1C 551/2016 et 1C 554/2016. Il n'est pas alloué de dépens (art. 68 al. 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 2'000 fr., sont mis à la charge de la recourante.

3.

Il n'est pas alloué de dépens.

4.

Le présent arrêt est communiqué aux mandataires de la recourante, de la Commission de classification du Syndicat d'améliorations foncières du Mont-sur-Lausanne et de la Municipalité du Mont-sur-Lausanne, au Service du développement territorial du canton de Vaud, au Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour de droit administratif et public, ainsi qu'à l'Office fédéral du développement territorial.

Lausanne, le 15 janvier 2018

Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Merkli

Le Greffier : Alvarez