Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1C 455/2008

Arrêt du 28 septembre 2009
Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Féraud, Président, Reeb et Fonjallaz.
Greffière: Mme Tornay Schaller.

Parties
A._____, représentée par Me Benoît Bovay, avocat,
recourante,

contre

Syndicat des améliorations foncières du Mont-sur-Lausanne, représenté par Me Jean-Daniel Théraulaz, avocat,
Département de l'économie du canton de Vaud, Service du développement territorial, 1014 Lausanne,
intimés,

Commune du Mont-sur-Lausanne,
1052 Le Mont-sur-Lausanne,
agissant par la Municipalité du Mont-sur-Lausanne, 1052 Le Mont-sur-Lausanne,
partie intéressée.

Objet
avant-projet des travaux collectifs,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton
de Vaud, Cour de droit administratif et public,
du 2 septembre 2008.

Faits:

A.
Le Syndicat des améliorations foncières du Mont-sur-Lausanne (ci-après: le syndicat) a été constitué en 1982. Il a 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. A ces buts initiaux ont été ajoutés l'étude des plans de quartiers, en collaboration avec la commune du Mont-sur-Lausanne (ci-après: la commune), et l'équipement des terrains à bâtir inclus dans le périmètre du syndicat.
Le plan général d'affectation de la commune et son règlement ont été approuvés par le Conseil d'Etat du canton de Vaud le 6 août 1993. Ce plan définit dans la zone à bâtir plusieurs périmètres qui ne sont pas immédiatement constructibles: chacun d'eux devra d'abord faire l'objet d'un plan de quartier ou d'un plan partiel d'affectation, accompagné de son propre règlement. Tel est le cas des périmètres "Valleyre" et "Montenailles" qui ont été colloqués en "zone de verdure et d'habitats groupés", avec un coefficient d'utilisation du sol de 0,4.
Du 23 janvier au 23 février 2006, la commune a mis à l'enquête publique onze plans de quartier, parmi lesquels les plans des quartiers de "Valleyre" et de "Montenailles". Simultanément, le syndicat a mis à l'enquête publique l'équipement des terrains à bâtir et l'avant-projet des travaux collectifs et privés pour les plans de quartier correspondants.
La société immobilière A._____, propriétaire des parcelles n° 1015, 1018, 1042 et 1504 du registre foncier de la commune du Mont-sur-Lausanne, sises dans le périmètre du syndicat qui englobe notamment les plans de quartier "Valleyre" et "Montenailles", a fait opposition à l'avant-projet des travaux collectifs et privés des terrains à bâtir ainsi qu'aux autres opérations du syndicat. Elle a exposé que comme elle s'était opposée aux plans de quartier susmentionnés, elle en faisait de

même concernant les travaux d'équipements prévus dans ces périmètres. Elle a cependant estimé inutile de s'exprimer en détails sur l'avant-projet des travaux collectifs et privés, vu que les propriétaires ne savent pas quels droits à bâtir ils obtiendront, ni comment les frais seront répartis.

B.
Par décision du 17 août 2006, la Commission de classification a levé l'opposition, en expliquant que le syndicat était le maître de l'ouvrage et que les frais allaient être répartis en fonction des avantages procurés dans le strict respect de l'art. 44 de la loi cantonale sur les améliorations foncières du 29 novembre 1961 (LAF; RSV 913.11). Elle a exposé en particulier que le projet d'exécution des travaux collectifs et privés fera l'objet d'une enquête publique qui suivra l'enquête sur le nouvel état et que le dossier comportera alors un projet de répartition des frais. Elle a ajouté que cette enquête publique, qui n'a pas encore eu lieu, permettra aux propriétaires d'être renseignés sur les montants effectifs qu'ils devront payer et autorisera alors le syndicat à adapter en conséquence les versements anticipés qui seront demandés aux propriétaires pour financer les travaux.

C.
Par acte du 7 septembre 2006, A._____ a recouru auprès de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal du canton de Vaud (ci-après: le Tribunal cantonal) contre cette décision en concluant à sa réforme en ce sens que les objets mis à l'enquête publique par le syndicat sont refusés. Elle a fait valoir que le système de la péréquation réelle était impraticable à cette échelle et que par la procédure d'améliorations foncières, la commune se déchargeait de son obligation d'équiper les terrains à bâtir, alors que les propriétaires devront avancer 35 millions de francs, soit entre 61 et 79 francs par futur mètre carré de surface de plancher. Elle a invoqué en outre une violation des nouvelles dispositions exigeant des études préliminaires (art. 85b LAF).
Par arrêt du 2 septembre 2008, le Tribunal cantonal a rejeté le recours. Il a considéré en substance que l'opposition de A._____ ne formulait aucune conclusion concrète concernant l'objet de l'enquête, que la question de la péréquation réelle avait déjà été tranchée - et qu'elle ne faisait dès lors pas l'objet de l'enquête en question -, et que le fait de faire porter la charge de l'équipement aux propriétaires n'était pas contraire au droit fédéral et cantonal.

D.
Agissant par la voie du recours en matière de droit public, A._____ demande au Tribunal fédéral principalement de réformer cet arrêt et d'annuler la décision de la Commission de classification du 17 août 2006 (conclusion III du recours). Elle conclut subsidiairement à l'annulation de l'arrêt attaqué et au renvoi de la cause à l'autorité cantonale pour nouveau jugement dans le sens des considérants (conclusion VII du recours). A._____ ayant déposé un seul recours contre quatre arrêts du Tribunal cantonal, les conclusions II et VI, IV et IX, V et VIII dudit recours seront traitées respectivement dans les arrêts du Tribunal fédéral 1C 454/2008, 1C 456/2008 et 1C 457/2008, rendus ce jour.
Le Tribunal cantonal et le syndicat concluent au rejet du recours. Le Service du développement territorial du canton de Vaud (ci-après: le Service du développement territorial) a renoncé à se déterminer. Par courrier du 3 mars 2009, la recourante a répliqué.

E.
Par ordonnance du 3 novembre 2008, le Président de la Ire Cour de droit public a rejeté la requête d'effet suspensif formée par la recourante.

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 confirmant l'avant-projet des travaux collectifs et privés portant sur des parcelles dont elle est propriétaire et elle se plaint d'une violation de ses droits de partie, de sorte qu'elle peut se prévaloir d'un intérêt personnel et digne de protection à l'annulation de l'arrêt attaqué. Elle a donc la qualité pour recourir au sens de l'art. 89 al. 1 LTF.
Dans la même écriture, la recourante s'en prend à quatre arrêts du Tribunal cantonal, sans toujours spécifier quel grief vise quelle décision. Ce mode de procéder est discutable eu égard aux exigences de motivation de l'art. 42 al. 2 LTF. Cependant, le recours devant être rejeté pour d'autres motifs, il

convient, à titre exceptionnel, d'entrer en matière sur le fond.

2.
Dans un grief d'ordre formel qu'il convient d'examiner en premier lieu, la recourante se plaint d'une violation du droit à la tenue d'une audience publique.

2.1 Aux termes de l'art. 6 par. 1 CEDH, toute personne qui soumet à un tribunal une contestation sur ses droits et obligations de caractère civil a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable. L'art. 6 par. 1 CEDH ne concerne pas seulement les contestations de droit privé au sens étroit - c'est-à-dire celles qui surgissent entre des particuliers, ou entre un particulier et l'Etat agissant au même titre qu'une personne privée - mais aussi les actes administratifs adoptés par une autorité dans l'exercice de la puissance publique, pour autant qu'ils aient un effet déterminant sur des droits de caractère privé, tels le droit de propriété (ATF 130 II 425 consid. 2.2 p. 429 s. et les références). On est notamment en présence de droits et d'obligations de caractère civil au sens de l'art. 6 par. 1 CEDH, lorsqu'une mesure de droit des constructions ou d'aménagement du territoire a des effets directs sur les droits de propriété de l'intéressé (ATF 128 I 59 consid. 2a/bb p. 62; 127 I 44 consid. 2a p. 45; 122 I 294 consid. 3e p. 300; 121 I 30 consid. 5c p. 34 s.).
La deuxième phrase de l'art. 6 par. 1 CEDH prévoit toutefois des exceptions au principe de la publicité (cf. ATF 121 I 30 consid. 5d p. 35, 306 consid. 2b p. 311). Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, une audience publique peut ne pas être nécessaire compte tenu des circonstances exceptionnelles de l'affaire, notamment lorsque celle-ci ne soulève pas de questions de fait ou de droit qui ne peuvent être résolues sur la seule base du dossier disponible et des observations des parties. Tel est notamment le cas s'agissant de situations portant sur des questions hautement techniques (arrêt de la CourEDH Schlumpf contre Suisse du 8 janvier 2009 et les références citées).

2.2 Selon l'art. 42 al. 1 LTF, le mémoire de recours doit contenir les conclusions et les motifs à l'appui de celles-ci. Les motifs doivent exposer succinctement en quoi l'acte attaqué viole le droit (art. 42 al. 2 LTF). Pour satisfaire à cette obligation de motiver, le recourant doit discuter les motifs de la décision entreprise et indiquer précisément en quoi il estime que l'autorité précédente a méconnu le droit; il faut qu'à la lecture de son exposé, on comprenne clairement quelles règles de droit auraient été, selon lui, transgressées par l'autorité cantonale (cf. ATF 134 II 244 consid. 2.1 p. 245 s.; 134 V 53 consid. 3.3).

2.3 En l'espèce, le Tribunal cantonal a jugé que la recourante ne soulevait aucun grief concret à l'endroit des travaux collectifs et privés prévus par le syndicat, si bien qu'il n'y avait pas de contestation sur les faits. Les questions juridiques soulevées par la recourante avaient en outre déjà été tranchées par des arrêts cités dans l'état de fait de l'arrêt attaqué.
Loin de mettre en cause l'établissement des faits, la recourante relève que "les problèmes juridiques mais aussi procéduraux que soulève la création du syndicat d'améliorations foncières du Mont-sur-Lausanne ne sont pas simples". En cela, elle ne critique aucunement l'appréciation du Tribunal cantonal et ne démontre pas en quoi l'affaire soulèverait des questions de fait ou de droit qui ne pourraient pas être résolues sur la seule base du dossier dans le cadre d'une procédure écrite. La question litigieuse, à savoir la validité de l'avant-projet des travaux collectifs et privés prévu par le syndicat, n'était critiquée que sur des points purement juridiques et pouvait dès lors être tranchée sur la base des écritures des parties. La recourante n'indique d'ailleurs pas quelles questions juridiques auraient nécessité des débats. Le grief doit dès lors être déclaré irrecevable, en raison de l'insuffisance de sa motivation.

3.
Dans un second grief d'ordre formel, la recourante voit une violation de son droit d'être entendue, garanti par l'art. 29 al. 2 Cst., dans le refus du Tribunal cantonal de donner suite à la requête d'inspection locale qu'elle avait formulée. Elle lui reproche en outre de ne pas avoir motivé sa décision de refus. On cherche cependant en vain dans l'écriture de la recourante un quelconque élément de fait qu'elle aurait contesté et qu'une inspection locale aurait permis d'éclaircir. Dès l'instant où la recourante a refusé de se prononcer sur les faits et notamment sur les équipements envisagés dans l'avant-projet des travaux collectifs et privés, c'est sans arbitraire que le Tribunal cantonal a implicitement considéré que le dossier était suffisant pour lui permettre de se prononcer sur les questions litigieuses. Dans ces conditions, la recourante dénonce à tort une violation de son droit d'être entendue en relation avec le refus de la cour cantonale de mettre en oeuvre une inspection locale.

4.
Les moyens de fond invoqués par la recourante devant le Tribunal cantonal diffèrent de ceux développés dans la présente procédure. Il convient de relever que la recourante ne conteste pas que la question de la péréquation réelle a déjà été tranchée et qu'elle ne faisait pas l'objet de l'enquête publique en question. Dans son recours au Tribunal fédéral, l'intéressée ne s'est pas non plus prévalue d'une violation de l'art. 85b LAF. Dans sa réplique, elle a toutefois déclaré maintenir que des études préliminaires au sens de l'art. 85b LAF auraient dû et pourraient encore être effectuées. Or, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, le mémoire de réplique ne saurait être utilisé aux fins de présenter de nouvelles conclusions ou de nouveaux griefs qui auraient déjà pu figurer dans l'acte de recours (ATF 125 I 71 consid. 1d/aa p. 77 et les références citées). Il s'ensuit que ce moyen, pour autant qu'il satisfasse aux obligations de motiver (art. 42 al. 2 LTF), ne saurait être pris en considération.

5.
La recourante reproche à la commune de se décharger de son obligation d'équiper les terrains à bâtir sur les propriétaires. Elle prétend que le principe de la prise en charge des frais d'équipement par les propriétaires membres du syndicat n'a pas de fondement et serait contraire au droit fédéral et au droit cantonal. Elle se prévaut d'une violation de l'art. 19 al. 2 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT; RS 700).
Ce faisant, elle ne discute pas les motifs avancés par le Tribunal cantonal dans l'arrêt attaqué. Elle n'expose pas en quoi la décision attaquée contreviendrait à l'art. 19 al. 2 LAT qui prévoit que les zones à bâtir sont équipées par la collectivité intéressée dans le délai prévu par le programme d'équipement et que le droit cantonal règle la participation financière des propriétaires fonciers. Elle ne démontre pas non plus en quoi l'art. 49 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et des constructions du 4 décembre 1985 (LATC; RSV 700.11) serait violé. La recourante se contente, en définitive, de formuler des critiques de manière appellatoire. Elle oublie, en argumentant ainsi, que le Tribunal fédéral n'examine la violation de telles dispositions que si les griefs correspondants ont été, non seulement invoqués, mais encore motivés par le recourant (art. 42 al. 2 LTF). De plus, elle se prévaut sans pertinence de l'art. 5 al. 2 de la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements du 4 octobre 1974 (LCAP; RS 843), dans la mesure où cet article dispose que le droit cantonal peut reporter sur les propriétaires l'obligation de procéder au raccordement.
S'ajoute à cela le fait que l'écriture de la recourante mêle de manière confuse des questions litigieuses qui ont donné lieu à des procédures distinctes au niveau cantonal, sans préciser à quel arrêt attaqué se rapporte tel moyen.
Dans ces conditions, faute de motivation satisfaisant aux exigences de l'art. 42 al. 2 LTF, le grief doit être déclaré irrecevable.

6.
Enfin, la recourante se prévaut sommairement d'une violation de la garantie de la propriété (art. 26 Cst.), sans préciser toutefois contre quel arrêt du Tribunal cantonal ce grief est dirigé. Elle s'insurge contre le fait que l'utilisation de ses parcelles, dont la mise en zone à bâtir remonte à 1993, soit toujours suspendue. Ce grief tombe à faux, dans la mesure où les décisions successives du syndicat suivent les différentes phases du remaniement parcellaire soumis à péréquation réelle ainsi que la procédure de constitution, d'organisation, de déroulement des opérations du syndicat d'améliorations foncières, telles qu'elles sont régies par la LAF.

7.
Il s'ensuit que le recours doit être rejeté, dans la mesure de sa recevabilité. La recourante, qui succombe, doit supporter les frais judiciaires (art. 65 et 66 LTF). La commune du Mont-sur-Lausanne n'a en revanche pas droit à des dépens (art. 68 al. 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.
Le recours est rejeté, dans la mesure de sa recevabilité.

2.
Les frais judiciaires, arrêtés à 1'000 francs, sont mis à la charge de la recourante.

3.
Le présent arrêt est communiqué aux mandataires de la recourante et du Syndicat des améliorations

foncières du Mont-sur-Lausanne, à la commune du Mont-sur-Lausanne, au Département de l'économie, Service du développement territorial, et à la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal du canton de Vaud.

Lausanne, le 28 septembre 2009
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le Président: La Greffière:

Féraud Tornay Schaller