

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal

{T 0/2}  
1C\_456/2008

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

approbation de principe du devis de l'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.

La société immobilière A. \_\_\_\_\_ est 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.

L'assemblée générale du syndicat s'est réunie le 8 décembre 2005. L'ordre du jour adressé aux membres le 16 novembre 2005 prévoyait sous le point 8 "l'approbation de principe du devis de l'avant-projet des travaux collectifs". Il ressort du procès-verbal de l'assemblée que lors de l'examen de ce point, le chef du Service des améliorations foncières a pris la parole en attirant l'attention des participants sur la nécessité, à chaque étape, de s'assurer de la faisabilité des travaux à entreprendre. Il a précisé que "la décision de principe demandée aujourd'hui [visait] à donner l'accord de l'assemblée avec le contenu du plan financier et à permettre au Comité de continuer les études jusqu'à l'exécution des travaux collectifs. Lors de la mise à l'enquête des travaux, les propriétaires disposeront des soumissions rentrées et le Comité se chargera de leur présenter un nouveau devis visant à démarrer les travaux". Le représentant de A. \_\_\_\_\_ a constaté que l'accord de principe en question portait sur un montant de 34 millions de francs. Il a informé clairement qu'il s'opposait à l'approbation souhaitée. La décision de principe fut adoptée par quatre-vingt-quatre voix favorables, trois défavorables et une abstention.

B.

Par acte du 23 décembre 2005, 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 la décision de l'assemblée générale du 8 décembre 2005, portant sur "l'approbation de principe du devis de l'avant-projet des travaux collectifs". Elle en demandait l'annulation en faisant valoir qu'aucune indication n'avait été donnée avant l'assemblée et que pour approuver un devis de 34 millions de francs, les propriétaires devraient avoir la possibilité de se préparer à l'avance. Les propriétaires qui s'étaient fait représenter (46 sur 108) n'auraient pas pu s'exprimer valablement, n'ayant pas connaissance du montant sur lequel ils allaient s'engager.

Par arrêt du 2 septembre 2008, le Tribunal cantonal a rejeté le recours. Il a considéré en substance que l'assemblée générale s'était déroulée de façon conforme au cadre légal et statutaire et que l'argumentation de A. \_\_\_\_\_ n'était pas à même de démontrer le contraire.

C.

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 l'assemblée générale du syndicat du 8 décembre 2005 relative à "l'approbation de principe du devis de l'avant-projet des travaux collectifs" (conclusion IV 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 IX du recours). A. \_\_\_\_\_ ayant déposé un seul recours contre quatre arrêts du Tribunal cantonal, les conclusions III et VII, II et VI, V et VIII dudit recours seront traitées respectivement dans les arrêts du Tribunal fédéral 1C\_455/2008, 1C\_454/2008 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.

D.

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'approbation de principe du devis de l'avant-projet des travaux collectifs 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.

Il n'est pas certain que la décision litigieuse de l'assemblée générale puisse être qualifiée de décision administrative au sens de l'art. 29 al. 1 de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives du canton de Vaud (LJPA; loi abrogée par la loi sur la procédure administrative du 28 octobre 2008, entrée en vigueur le 1er janvier 2009 [LPA-VD; RSV 173.36]). Le Tribunal cantonal précise lui-même que la loi cantonale sur les améliorations foncières du 29 novembre 1961 (LAF; RSV 913.11) ne prévoit pas que l'assemblée générale est amenée à se prononcer sur une "approbation de principe du devis de l'avant-projet des travaux collectifs". Il relève aussi que la portée de la décision querellée est limitée, et se demande si elle remplit plus qu'un but d'information. Cependant, dès l'instant où le Tribunal cantonal est entré en matière, et vu l'issue du recours, la question peut demeurer indécidée.

3.

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.

3.1 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).

3.2 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).

3.3 En l'espèce, le Tribunal cantonal a jugé qu'il n'y avait pas de contestations sur les faits et que la question purement juridique de la validité de la décision de l'assemblée générale pouvait être tranchée sur la base des écritures des parties. 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. Ce d'autant moins qu'elle ne conteste pas que le procès-verbal querellé est le reflet exact du déroulement de l'assemblée et que les décisions ont été prises à une large majorité. Le grief doit dès lors être déclaré irrecevable en raison de l'insuffisance de sa motivation.

4.

La recourante reproche au syndicat de ne pas avoir précisé dans l'ordre du jour de l'assemblée du 8 décembre 2005, le montant sur lequel portait "l'approbation de principe du devis de l'avant-projet des travaux collectifs". Elle estime que les propriétaires membres du syndicat n'ont pas été informés suffisamment à l'avance pour prendre une décision d'approbation d'un devis "s'élevant à plus de 34 millions de francs". La décision litigieuse devrait donc être annulée en raison du fait que les propriétaires n'auraient pas eu la possibilité "d'analyser dans le détail les travaux projetés, ni de consulter les pièces éventuelles et de se préparer".

La recourante souligne encore que sur les 108 propriétaires membres du syndicat, 46 s'étaient fait représenter en signant une procuration, dont 14 au président du comité de direction. Elle considère que cette manière de procéder est contestable du point de vue du principe de la transparence et des règles de la bonne foi.

4.1 A teneur de l'art. 30 al. 1 LAF, l'assemblée générale comprend tous les propriétaires de fonds englobés dans le périmètre de l'entreprise, à l'exclusion des titulaires d'autres droits réels ou personnels sur lesdits fonds. Elle est l'autorité supérieure du syndicat et prend toutes les décisions que la loi, le règlement ou les statuts ne mettent pas dans la compétence d'un autre organe (al. 2). Elle approuve le devis des travaux et, avec l'accord du département, ordonne la mise en oeuvre de ceux-ci (al. 3). Elle délibère valablement quel que soit le nombre des propriétaires présents ou

représentés (al. 4).

L'art. 29 LAF prévoit que les statuts du syndicat doivent notamment contenir des dispositions relatives au but et au siège du syndicat, à la composition et à la compétence de ses organes, à la durée du mandat du comité de direction et des commissions, au mode de représentation du syndicat, à la manière de voter, à la forme à observer pour la convocation des assemblées générales, aux conditions à remplir pour la révision des statuts et pour la dissolution du syndicat.

L'art. 7 al. 2 des statuts du syndicat adoptés le 27 juin 2002 (ci-après: les statuts) dispose que la convocation à l'assemblée générale, avec ordre du jour sommaire, doit être faite individuellement au moins quinze jours à l'avance. L'alinéa 3 précise que les questions et les propositions individuelles doivent être présentées par écrit au président du comité au moins trois jours avant l'assemblée, de façon à permettre aux organes du syndicat de répondre. A teneur de l'art. 10 desdits statuts, les membres empêchés d'assister à une assemblée générale peuvent se faire représenter en signant une procuration en faveur d'une tierce personne.

4.2 En l'espèce, l'assemblée générale a été convoquée dans les délais statutaires; la décision litigieuse a été portée à l'ordre du jour qui a été adressé aux membres le 16 novembre 2005 dans le délai de quinze jours prévu par les statuts; les participants ont disposé d'un document de synthèse et d'une présentation sur écran lors de l'assemblée; ils ont pu poser des questions; le vote par procuration est autorisé tant par l'art. 30 al. 4 LAF que par l'art. 10 des statuts. Le Tribunal cantonal a donc constaté à juste titre que le déroulement de l'assemblée et en particulier la formulation du point 8 figurant à l'ordre du jour, étaient conformes aux statuts du syndicat tels qu'énoncés ci-dessus, ce qu'au demeurant la recourante ne conteste pas. S'ajoute à cela que le résultat du vote est dépourvu d'ambiguïté puisque la proposition litigieuse a été acceptée par 84 voix sur 88. Ce résultat n'a par ailleurs pas été contesté.

En outre, le Tribunal cantonal a rappelé que le vote de l'assemblée générale avait porté sur l'approbation de principe du devis de l'avant-projet des travaux collectifs et non pas sur le devis de l'avant-projet des travaux collectifs. Il s'est interrogé sur la portée, limitée, de cette décision, intervenant après la liquidation des enquêtes sur l'avant-projet, suivant les étapes de la chronologie décrite aux art. 63 et 85 p LAF.

Dans ces conditions, la recourante ne saurait se contenter d'invoquer sommairement le principe de la transparence et les règles de la bonne foi, sans préciser en quoi ils auraient été violés. Ce moyen doit donc lui aussi être rejeté.

5.

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.

6.

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