Urteilskopf

110 Ia 145

31. Extrait de l'arrêt de la Ire Cour de droit public du 5 septembre 1984 dans la cause Haug contre Etat de Vaud et Commission centrale des améliorations foncières du canton de Vaud (recours de droit public)
Regeste (de):
Art. 4 BV. Landumlegungsverfahren. Nationalstrasse. Gutachten.

1. Landumlegungsverfahren zum Erwerb des für den Bau einer Nationalstrasse erforderlichen Landes: Entschädigung für Nachteile, die trotz Neuzuteilung von Land bestehen; Verfahren; Prüfungsbefugnis des Bundesgerichts (E. 1).

2. Anordnung eines Gutachtens durch das Bundesgericht im staatsrechtlichen Beschwerdeverfahren wegen Verletzung von Art. 4 BV (E. 4).

3. Wert des Heimwesens vor und nach dem Umlegungsverfahren: Aufrechnung der Gesamtheit aller Vor- und Nachteile (E. 5).

4. Prüfung der verschiedenen zu berücksichtigenden Elemente und des eventuellen Minderwertes des gesamten Landwirtschaftsbetriebes (E. 6).

Regeste (fr):
Art. 4 Cst. Remaniement parcellaire. Route nationale. Expertise.

1. Remaniement parcellaire en vue de l'acquisition des terrains nécessaires à la construction d'une route nationale: indemnisation pour les inconvénients subsistant malgré l'attribution de nouveaux terrains; procédure; pouvoir d'examen du Tribunal fédéral (consid. 1).

2. Cas où une expertise peut être ordonnée par le Tribunal fédéral, saisi d'un recours de droit public pour violation de l'art. 4 Cst. (consid. 4).

3. Comparaison de la valeur du domaine avant et après le remaniement parcellaire: décompte de l'ensemble des avantages et des inconvénients (consid. 5).

4. Examen détaillé des divers éléments à prendre en considération et d'une éventuelle dépréciation du domaine dans son ensemble (consid. 6).

Regesto (it):
Art. 4 Cost. Procedura di rilottizzazione. Strada nazionale. Perizia.

1. Rilottizzazione in vista dell'acquisto dei terreni necessari per la costruzione di una strada nazionale; indennità per inconvenienti che sussistono malgrado le nuove attribuzioni; procedura; cognizione del Tribunale federale (consid. 1).

2. Caso in cui il Tribunale federale, adito con ricorso di diritto pubblico per violazione del l'art. 4 Cost., può ordinare una perizia (consid. 4).

3. Confronto dei valori dell'azienda agricola prima e dopo la rilottizzazione: computo della totalità dei vantaggi e degli inconvenienti (consid. 5).

4. Esame dettagliato dei diversi elementi da considerare e di un eventuale deprezzamento dei terreni di un proprietario nel loro insieme (consid. 6).

Sachverhalt ab Seite 146

BGE 110 Ia 145 S. 146

Ernst Haug est propriétaire d'un domaine agricole de 30 ha formé de six parcelles, dont quatre (Nos 1065, 1068, 1175 et 1177 AE) sont situées à Aigle, dans le périmètre du Syndicat d'améliorations foncières autoroute 27 B, et deux (Nos 577 et 594 AE) à Ollon, dans le périmètre du Syndicat d'améliorations foncières autoroute 27 C. Les parcelles contiguës 1177 (sur laquelle se trouvent les bâtiments agricoles et l'habitation) et 1175 AE, d'une surface totale de 68'947 m2, se trouvent à l'ouest du Grand Canal, tandis que les parcelles 1065 et 1068 AE, d'une surface totale de 84'531 m2, se trouvent à l'est de ce même canal. Les parcelles 577 AE (de 132'418 m2) et 594 AE (de 14'834 m2) sises à Ollon se trouvent aussi à l'est du Grand Canal, à une distance de plus de 2 km de la ferme. La route nationale No 9 a été construite à l'est du canal: à la hauteur de la ferme de Haug, elle se trouve à peu de distance du canal, dont elle se rapproche vers le sud, déterminant ainsi un triangle très allongé entre les deux. Il n'est pas possible de la traverser - pour se rendre à Aigle - à la hauteur de la ferme de Haug; le plus proche passage inférieur se trouve à environ 900 m des bâtiments, au sud. C'est cette situation qui a déterminé les attributions prévues dans le projet du nouvel état. Le projet du nouvel état laisse pratiquement intactes les deux parcelles (1175 et 1177 AE et NE), sises à l'ouest du canal, où se trouvent les bâtiments. D'importants changements ont en revanche été nécessaires à l'est du canal. Le projet prévoit l'attribution à Haug de trois parcelles allongées, de forme trapézoïdale, qui se succèdent dans l'aire triangulaire formée par le canal et la route nationale. Ces trois parcelles (Nos 1065, 1066 et 1067 NE) longent la route nationale sur 950 m environ et mesurent respectivement 37'966, 36'572 et 30'042 m2, soit au total 104'580 m2. Le projet prévoit en outre l'attribution à Haug de la parcelle 1148 NE de 17'828 m2 sise sur le territoire d'Aigle, en remplacement de la parcelle 594 AE sise sur le territoire d'Ollon; cette parcelle se trouve à environ 750 m des bâtiments, à l'est de l'autoroute, mais attenante à celle-ci, près du passage inférieur. Seule l'ancienne parcelle 577 AE, laissée à Haug, se trouve encore sur le territoire d'Ollon; sise à l'est de l'autoroute et portant le

BGE 110 Ia 145 S. 147

même numéro dans le projet de nouvelle répartition (577 NE), elle a cependant été réduite de 132'418 m2 à 115'044 m2. Compte tenu des prétentions transférées du périmètre d'Ollon à celui d'Aigle (32'208 m2), la comparaison entre l'ancien et le nouvel état de propriété d'Ernest Haug dans le Syndicat d'Aigle fait ressortir les éléments suivants: - une attribution supplémentaire de 5669 m2, évaluée à 4'933 francs, - un crédit de 5'710 francs pour la dépréciation des parcelles 1065, 1066 et 1067 NE, en raison de leurs limites non parallèles déterminant des triangles, montant diminué de 700 francs pour les limites non parallèles de la parcelle 1175 NE, d'où un solde de 5'010 francs en faveur de Haug, - d'autres crédits pour servitudes, poteaux et regards qui grèvent le nouvel état pour un montant total de 7'342 francs, sous déduction de 2'088 francs qui grevaient déjà l'ancien état à ce même titre, - ces différents postes font finalement ressortir une soulte de 5'331 francs en faveur de Haug. Haug s'est opposé au projet de nouvel état; son opposition ayant été rejetée par la Commission de classification, il a recouru auprès de la Commission centrale des améliorations foncières du canton de Vaud, laquelle a admis partiellement le recours et décidé, ex aequo et bono, de doubler l'indemnité de 5'010 francs prévue dans le projet de nouvel état. Contre la décision de la Commission centrale, Haug a formé un

recours de droit public, pour violation de l'art. 4 Cst. Lors d'une inspection locale effectuée par une délégation du Tribunal fédéral, il a paru utile de faire établir par un expert la dépréciation totale subie par le domaine du recourant. Après avoir procédé sur place aux constatations nécessaires et conféré avec la délégation du Tribunal fédéral, l'expert a informé les parties du résultat de ses investigations, lors d'une audience au cours de laquelle les parties ont pu lui poser des questions et soulever des objections. Finalement, l'expert est arrivé à la conclusion que la dépréciation nette subie par le domaine, compte tenu des avantages patrimoniaux découlant de l'augmentation de la surface et de la réduction des parcours, s'élevait à un montant de 79'611 francs ou de 83'280 francs selon que l'on prenait comme base de calcul une valeur vénale de 3 francs ou 5 francs le m2.

BGE 110 Ia 145 S. 148

Un délai a été accordé aux parties en vue de la recherche d'une éventuelle solution amiable. Les pourparlers n'ayant pas abouti, le Tribunal fédéral a statué sur le recours et l'a admis, annulant la décision attaquée.

Erwägungen

Considérant en droit:

1. Il n'est pas contesté que la législation vaudoise en matière de remaniements parcellaires, notamment l'art. 55 de la loi du 29 novembre 1961 sur les améliorations foncières (LAF) respecte en soi les principes découlant de la garantie constitutionnelle de la propriété, notamment le principe de la compensation réelle. Le recourant soutient en revanche que ladite législation a été mal appliquée; c'est donc avec raison qu'il allègue uniquement la violation de l'art. 4 Cst.: en effet, le Tribunal fédéral n'examine un tel recours que sous l'angle du déni de justice formel et matériel et de l'inégalité de traitement, selon les critères développés par sa jurisprudence en la matière et rappelés dans l'arrêt Heri c. Soleure du 19 décembre 1979 (ATF 105 Ia 324 ss). A ces critères de portée générale s'ajoutent ceux qui découlent de la législation fédérale en matière de remembrement pour l'acquisition des terrains nécessaires à la construction des routes nationales, au sens notamment de l'art. 30 al. 1 de la loi fédérale sur les routes nationales (LRN). Comme la jurisprudence l'a relevé, le canton occupe une position spéciale lorsqu'il participe à une entreprise de remaniement aux fins de se procurer les terrains nécessaires à la construction d'une route nationale: d'une part il peut imposer une réduction générale de la surface des biens-fonds compris dans le périmètre, d'autre part ses prétentions en terrains dans le nouvel état ne dépendent de ses propres apports ni quant à leur superficie, ni quant à leur valeur, ni quant à leur situation, mais sont prédéterminées par le projet d'exécution de la route, aux exigences prioritaires de laquelle le projet de nouvelle répartition doit s'adapter (ATF 105 Ib 12 consid. 3b, ATF 99 Ia 497 consid. 4b). Il découle de cette situation particulière que le canton doit non seulement payer à leur valeur vénale les terrains ainsi obtenus (art. 31 al. 2 lettre b LRN), mais doit encore indemniser les membres du syndicat pour "les inconvénients subsistant malgré l'attribution de nouveau terrain" (art. 21 de l'ordonnance sur les routes nationales, ORN); ces inconvénients peuvent être comparés

BGE 110 Ia 145 S. 149

à ceux que mentionnent les lettres b et c de l'art. 19 de la loi fédérale sur l'expropriation. Les indemnités dues à ce titre par le canton se déterminent également en fonction de la valeur vénale des terrains et en fonction des préjudices effectifs (art. 31 lettre b LRN, 21 ORN; ATF 105 Ib 334 ss, 104 Ib 82, ATF 99 Ia 498 consid. 3c; dans le cas où la législation cantonale ne permet pas, pour des motifs de procédure ou de fond, l'application

de ces principes et la fixation de ces indemnités dans la procédure cantonale de remembrement, une procédure d'expropriation complémentaire doit être ouverte en vertu de l'art. 23 ORN en vue d'assurer la sauvegarde des droits du propriétaire (ATF 105 Ib 334, ATF 104 Ib 82, ATF 99 Ia 498 consid. 3c). En l'espèce, il résulte de la décision attaquée elle-même et de la réponse du canton de Vaud que la législation vaudoise permet d'appeler en cause le canton en sa qualité de propriétaire-expropriant et d'accorder en procédure de remembrement des indemnités pour tous les préjudices découlant de la nouvelle répartition, dans la mesure où cette dernière est déterminée par les exigences de l'implantation de la route nationale. Dans le système du droit vaudois, le recours à une procédure d'expropriation complémentaire selon l'art. 23 ORN n'est prévu que pour les prétentions à indemnité qui seraient fondées sur les émissions provenant de l'exploitation de la route nationale (cf. ATF 105 Ib 6 ss). En matière d'indemnités accordées dans la procédure de remembrement, le Tribunal fédéral dispose du même pouvoir d'examen que lorsqu'il contrôle les indemnités d'expropriation fixées en application du droit cantonal. Si, comme en l'espèce, le recourant ne conteste pas la conformité du droit cantonal avec le principe de la juste indemnité garantie par l'art. 22 ter Cst., le pouvoir d'examen du Tribunal fédéral est restreint à l'arbitraire, au déni de justice et à l'inégalité de traitement.

4. Lorsqu'il est saisi de recours de droit public pour violation de l'art. 4 Cst., le Tribunal fédéral ne recourt à une expertise que dans des cas exceptionnels. En matière de remaniements parcellaires ou d'expropriation selon le droit cantonal, il n'y recourt que s'il subsiste au sujet de la décision cantonale des doutes sérieux sur des questions techniques qui ne peuvent être résolues que grâce à l'aide de spécialistes. L'expertise est destinée à aider le Tribunal fédéral à déterminer si la solution adoptée par les autorités cantonales est non seulement insatisfaisante, mais encore

procède d'un excès de leur pouvoir d'appréciation; elle pourra aussi, le cas échéant, amener le Tribunal fédéral à substituer d'autres motifs à la décision attaquée et éviter ainsi de l'annuler. En l'espèce, le recours à un expert - accepté d'ailleurs par les parties - s'est révélé d'autant plus nécessaire que la Commission de classification a produit de nouveaux calculs à l'appui de ses observations sur le recours de droit public.

5. b) Il faut examiner si, compte tenu des avantages découlant du remaniement parcellaire, l'exploitation agricole du recourant subit, par rapport à l'ancien état, une diminution de valeur qui serait imputable aux exigences prioritaires de la route nationale et qui devrait être indemnisée par le canton, comme la Commission centrale l'admet d'ailleurs en principe, alors que l'Etat de Vaud le conteste. Le fait que cet examen entre, selon le droit cantonal, dans la compétence de la Commission de classification puis de la Commission centrale - et qu'il pourrait aussi être fait par la Commission fédérale d'estimation si elle était appelée à se prononcer en application de l'art. 23 ORN - n'entraîne aucune différence quant aux principes à appliquer par ces autorités: la différence ne concerne que la procédure devant le Tribunal fédéral, dont le pouvoir d'examen diffère selon qu'il est saisi d'un recours de droit public, dans le premier cas, ou d'un recours de droit administratif, dans le second cas. c) Il n'est pas contesté que la formation des nouvelles parcelles 1065, 1066 et 1067 NE, de forme irrégulière et de proportions inusitées, a été déterminée exclusivement par la nécessité d'attribuer à l'Etat de Vaud le terrain nécessaire à la construction de la route nationale, dont le tracé coupe de biais les anciennes parcelles 1065 et 1068 du recourant. On peut même dire que l'attribution de ces parcelles au recourant était une solution obligée, car on ne voit pas à quel autre propriétaire elles auraient pu être attribuées: dans la mesure où elles dépassaient déjà les prétentions de Haug dans le périmètre du remaniement parcellaire d'Aigle, cela entraînait le transfert de la prétention que le recourant avait dans le remaniement parcellaire d'Ollon. Il apparaît donc que ce transfert aussi a été opéré dans l'intérêt de l'entreprise de remaniement et du canton, et non seulement dans celui du recourant. d) Il n'est pas contesté non plus que les trois parcelles en cause ne donnent pas satisfaction et ne répondent pas aux exigences d'un remaniement rationnel, pas plus quant à leur forme, irrégulière,

que quant à leur insertion dans le domaine du recourant; la Commission centrale l'a elle-même constaté. Il n'est pas douteux qu'en ce qui concerne les terrains proches des bâtiments agricoles, l'ancien état, formé des deux parcelles 1068 et 1065 AE (la première, presque carrée - 270x225 m - et la seconde, contiguë, de 320x70 m), était préférable à l'attribution d'une série de trois parcelles de forme irrégulière, se succédant sur une longueur d'environ un kilomètre. De ce point de vue, la décision de la Commission centrale, admise par le recourant, n'est pas non plus critiquée dans son principe par l'Etat de Vaud; ce dernier se borne à affirmer que les inconvénients du nouvel état sont largement compensés par un gain appréciable de surface et par des avantages patrimoniaux non portés en compte et que l'indemnité supplémentaire accordée par la Commission centrale constitue pratiquement une libéralité. Enfin, aucune contestation n'a été soulevée au sujet de la constatation faite par la Commission centrale, selon laquelle le recourant est le seul à subir un inconvénient d'une telle importance, d'où la nécessité de corriger l'inégalité de traitement dont il fait l'objet. e) Fondant sa décision sur les constatations ci-dessus, la Commission centrale n'a cependant pas procédé à un décompte - même pas approximatif - des inconvénients et des avantages qui devraient se compenser. Elle s'est bornée pratiquement à contrôler le calcul de l'indemnité pour les triangles; trouvant ce calcul exact, elle s'est cependant fondée sur des critères d'équité, imprécis eux aussi, pour doubler le montant de l'indemnité accordée à ce titre au recourant. Mais elle n'a pas expliqué en quoi le doublement de cette indemnité rétablissait l'équilibre rompu par la nouvelle répartition, reconnue insatisfaisante.
Il est vrai que dans ses observations sur le recours de droit public, la Commission centrale s'est référée aux calculs de la Commission de classification relatifs aux avantages de la diminution des parcours et de l'augmentation des surfaces; mais cette simple référence aux calculs effectués par la Commission de classification et présentés à la Commission centrale en vue de la réponse à donner au recours de droit public ne peut remplacer l'examen approfondi des éléments essentiels à prendre en considération pour la décision de dernière instance cantonale (ATF 99 Ia 495 consid. 3, ATF 99 Ia 524 consid. 4; l'autorité cantonale doit notamment examiner s'il y a diminution de la valeur vénale

de l'ensemble du domaine et dans quelle mesure cette diminution est compensée par les avantages découlant du remaniement. Pour ce motif déjà, la décision attaquée doit être annulée pour déni de justice.

6. Le Tribunal fédéral pourrait à la rigueur renoncer à annuler la décision attaquée - bien qu'elle ne soit pas satisfaisante - si le résultat auquel est parvenue la Commission centrale pouvait se justifier par une autre motivation qui ferait apparaître acceptable, sous l'angle de l'art. 4 Cst., l'indemnité en argent accordée au recourant. Pour procéder à cet examen, il faut prendre en considération d'une part les critiques soulevées par le recourant, d'autre part l'estimation faite par l'expert désigné par le Tribunal fédéral, d'entente entre les parties. a) (Indemnité pour les fausses lignes: 5'010 francs.)
b) (Indemnité pour l'augmentation du périmètre total des parcelles du nouvel état: 3'750 francs.) c) (Pas d'indemnité pour l'augmentation des parcours entre le centre d'exploitation et les parcelles du nouvel état; au contraire, compte tenu de l'ensemble du domaine, diminution des parcours présentant un avantage chiffré à 23'000 francs.) d) (Pas d'indemnité pour l'ombre projetée par une rangée de peupliers le long des nouvelles parcelles; pas de grief du recourant sur ce point.) e) La Commission de classification et l'Etat de Vaud font observer avec raison qu'il faut aussi prendre en considération l'avantage patrimonial découlant de l'augmentation de surface dont bénéficie le recourant: 5669 m2. A ce sujet, l'expert ne s'est pas prononcé sur le point de sa-

voir s'il fallait retenir une valeur vénale de 3 francs le m2 (valeur retenue dans le cas V., semble-t-il) ou de 5 francs le m2, comme l'indiquent dans leur réponse l'Etat de Vaud et la Commission de classification: dans le premier cas, l'avantage que le recourant devrait laisser imputer serait de 1 franc le m2 (compte tenu d'un montant d'environ 2 francs le m2 fixé par l'entreprise de remaniement), soit 5'669 francs, tandis que dans le second cas cet avantage serait de 3 francs le m2, soit au total 17'000 francs en chiffre rond. f) Il faut encore examiner si, par rapport à l'ancien état, il subsiste une dépréciation de l'exploitation dans son ensemble. Sur ce point, l'expert est explicite; la nouvelle répartition entraîne pour l'exploitation du recourant une perte de valeur

vénale agricole pour les trois raisons supplémentaires suivantes: augmentation du nombre des parcelles de 6 à 7; augmentation sensible des limites le long d'une route, d'où risque accru de mauvaises herbes; manque de vue d'ensemble sur le domaine à partir du centre d'exploitation, alors que l'ancien état présentait un mas important proche de ce centre. Dans son appréciation, l'expert n'a pas tenu compte des éventuelles émissions provenant du trafic de l'autoroute, ni de l'isolement accru du domaine par rapport à la localité d'Aigle, dont il est désormais séparé par l'autoroute, deux inconvénients qui proviennent non pas de l'entreprise de remembrement, mais de la construction de l'autoroute. Si l'on retient comme valeur vénale agricole le montant minimum de 3 francs le m2 (ce qui donne, pour un domaine de 30 ha, une valeur totale de 900'000 francs), l'expert estime la diminution de valeur à 10%, soit à 90'000 francs; si l'on retient le montant de 5 francs le m2, l'expert estime cette diminution à 7%, ce qui ferait 105'000 francs. De ces montants, il déduit 23'050 francs pour l'avantage découlant de la diminution des parcours et 5'669 francs, respectivement 17'000 francs, pour l'augmentation des surfaces, selon que l'on retient 3 francs ou 5 francs le m2 pour la valeur vénale agricole. La dépréciation d'ensemble serait ainsi de 61'300 francs dans le premier cas et de 65'000 francs dans le second. A ces montants devrait s'ajouter celui de 3'570 francs pour l'allongement des périmètres, tandis que le poste de 5'010 francs pour les triangles doit être considéré comme étant déjà compris dans l'indemnité pour la dépréciation d'ensemble, calculée en fonction de la valeur vénale. On a déjà relevé ci-dessus qu'il n'y a pas lieu de tenir compte du montant de 9'750 francs pour l'ombre portée par les peupliers.
L'Etat de Vaud a vivement critiqué l'estimation de l'expert, la jugeant arbitraire; il a notamment relevé qu'il serait inadmissible de calculer la dépréciation en pour-cent sur l'ensemble du domaine (30 ha), au lieu de ne le faire que sur les trois parcelles irrégulières de 104'000 m2 au total, sises en face du centre d'exploitation. Un tel reproche n'est pas fondé. Il est tout à fait admissible et opportun de comparer le complexe organique formé par l'ensemble de l'exploitation avant le remembrement et celui qu'il forme après le remembrement, à la condition d'adopter, cela va de soi, des taxes de dépréciation adéquates. Une telle manière de faire est non seulement justifiée par le fait que l'exploitation forme un tout, mais elle est encore d'autant plus nécessaire quand il faut

aussi prendre en considération, comme en l'espèce, les avantages que présentent pour l'ensemble de l'exploitation les opérations de remembrement touchant les terrains sis à Ollon. L'expert observe avec raison que le facteur déterminant est le prix inférieur que paierait un acquéreur pour l'achat de l'exploitation après remaniement. Quoi qu'il en soit, le rapport d'expertise ne contient ni lacunes, ni contradictions, ni erreurs (cf. ATF 101 Ib 408 consid. 3b, 94 I 291): ses conclusions - présentées délibérément comme un ordre de grandeur - ne prétendent pas être définitives; mais elles suffisent, selon le but que vise une expertise dans le cadre d'un recours pour arbitraire, à confirmer que la solution adoptée par l'autorité cantonale sur la base d'un examen insuffisant du cas est non seulement inappropriée, mais inadmissible quant à son résultat. Même la comparaison avec le cas V.

ne permet pas de conclure à l'existence de différences inadmissibles dans les critères d'estimation retenus par l'expert, d'autant qu'il se révèle - et cela n'a pas été contesté - que l'indemnité allouée par la Commission de classification pour cette exploitation de 19 ha a été sensiblement supérieure, en ce qui concerne la dépréciation globale (100'000 francs), à la proposition faite par les experts (58'000 francs). On ajoutera que le Tribunal fédéral a fait appel au même expert (M. Wächli) dans des procédures d'expropriation fondées sur l'art. 23 ORN et dans lesquelles se posaient des problèmes analogues - mais dans le cadre de recours de droit administratif - et s'appliquaient des principes identiques (ATF 104 Ib 82 consid. 1c). Il faut en conclure que le recours doit être admis dans la mesure où il est recevable et que la décision attaquée doit être annulée. Il appartiendra à la Commission centrale de rendre une nouvelle décision et de fixer l'indemnité due au recourant en se fondant sur les considérants développés ci-dessus.