Urteilskopf

118 Ia 353

48. Extrait de l'arrêt de la Ire Cour de droit public du 22 septembre 1992 dans la cause Commune d'Etagnières et consorts contre Conseil d'Etat du canton de Vaud (recours de droit public)
Regeste (de):
Art. 6 Ziff. 1 EMRK, Art. 4 BV; Gründung eines Bodenverbesserungs-Unternehmens.

1. Der Einleitungsbeschluss zu einer Landumlegung und die Abgrenzung des Perimeters betreffen sog. "civil rights" im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK (E. 2a).

2. Gründung eines Bodenverbesserungs-Unternehmens nach Waadtländer Recht. Der Regierungsratsentscheid über die Anordnung einer Landumlegung für ein Strassenprojekt kann nicht an einen Richter weitergezogen werden. Hingegen sind die Entscheide der Organe, die ein Bodenverbesserungs-Unternehmen gründen und die definitive Abgrenzung des Perimeters festlegen, beim kantonalen Verwaltungsgericht anfechtbar, bevor die Eigentümer Beschränkungen ihres Verfügungsrechts hinzunehmen haben; in diesem Fall ist Art. 6 Ziff. 1 EMRK nicht verletzt (E. 2b-c).

3. Da der Regierungsratsentscheid über die Anordnung einer Landumlegung für die Grundeigentümer keine verbindlichen Wirkungen hat, besteht für diese nach Art. 4 BV kein Anspruch auf rechtliches Gehör (E. 3).

Regeste (fr):
Art. 6 par. 1 CEDH, art. 4 Cst.; création d'un syndicat d'améliorations foncières.

1. Les décisions de réaliser un remaniement parcellaire et d'en délimiter le périmètre portent sur des "droits et obligations de caractère civil" au sens de l'art. 6 par. 1 CEDH (consid. 2a).

2. Modes de constitution d'un syndicat d'améliorations foncières en droit vaudois. Si l'arrêté du Conseil d'Etat ordonnant la création d'un tel syndicat en vue d'un remaniement parcellaire lié à un projet routier ne peut être déféré à un juge, la voie du recours au Tribunal administratif cantonal est en revanche ouverte contre les décisions des organes constituant le syndicat et fixant le périmètre définitif du remaniement, avant que les propriétaires ne subissent des restrictions à leur droit de disposer; absence, à ce stade, de violation de l'art. 6 par. 1 CEDH (consid. 2b-c).

3. L'arrêté du Conseil d'Etat ne déployant pas d'effets obligatoires à l'égard des propriétaires, ceux-ci n'ont pas le droit d'être entendus, en vertu de l'art. 4 Cst., dans la procédure d'adoption (consid. 3).

Regesto (it):
Art. 6 n. 1 CEDU, art. 4 Cost.; creazione di un consorzio di miglioria fondiaria.

1. Le decisioni di realizzare un raggruppamento terreni e di delimitarne il perimetro concernono "diritti e doveri di carattere civile" giusta l'art. 6 n. 1 CEDU (consid. 2a).

2. Modalità di costituzione di un consorzio di miglioria fondiaria in diritto vodese. La decisione del Consiglio di Stato che ordina la creazione di tale consorzio non può essere deferita davanti ad un giudice. Tuttavia, prima che i proprietari subiscano restrizioni al loro diritto di disporre, è possibile impugnare davanti al Tribunale amministrativo cantonale le decisioni degli organi costituenti il sindacato, con cui viene definitivamente stabilito il perimetro del raggruppamento; nel caso concreto l'art. 6 n. 1 CEDU non è stato violato (consid. 2b-c).

3. Considerato che la decisione del Consiglio di Stato non ha alcun effetto obbligatorio nei confronti dei pro-

prietari, questi, nella procedura d'adozione, non hanno il diritto di essere uditi giusta l'art. 4 Cost. (consid. 3).

Sachverhalt ab Seite 354

BGE 118 Ia 353 S. 354

Le 24 juillet 1991, le Conseil d'Etat du canton de Vaud a adopté un arrêté "ordonnant la création d'un syndicat d'améliorations foncières en corrélation avec la construction de l'évitement de Cheseaux-sur-Lausanne (RC 401b et ses raccordements) sur les Communes de Cheseaux-sur-Lausanne, Etagnières et Morrens". Cet arrêté a la teneur suivante: Article premier - La création d'un syndicat d'améliorations foncières est ordonnée sur le territoire des Communes de Cheseaux-sur-Lausanne, Etagnières et Morrens.
Art. 2 - Le syndicat d'améliorations foncières a pour buts:
- le remaniement parcellaire (aménagement de la propriété foncière en corrélation avec la construction de l'évitement et de ses raccordements);

BGE 118 Ia 353 S. 355

- la création d'un nouveau réseau de chemins;
- l'évacuation des eaux de surface et le drainage.
Art. 3 - Le Département de l'agriculture, de l'industrie et du commerce est chargé de convoquer en assemblée générale constitutive les propriétaires de fonds compris dans le périmètre provisoire du syndicat. Art. 4 - La mise en oeuvre des études du remaniement parcellaire aura lieu dès que le syndicat sera constitué.
Art. 5 - Les frais administratifs et les opérations géométriques du remaniement parcellaire sont à la charge de l'entreprise de grands travaux, soit le Service des routes et des autoroutes, dans le périmètre défini à l'article premier.
Les frais d'étude et d'exécution des ouvrages collectifs sont répartis entre le syndicat et l'entreprise de grands travaux, en tenant compte de l'équipement dont bénéficiaient précédemment les terrains en cause. Les dépenses à la charge du syndicat sont supportées par les propriétaires. Elles pourront bénéficier de subventions "améliorations foncières" si elles présentent un caractère agricole.
Art. 6 - Le Département de l'agriculture, de l'industrie et du commerce est chargé de l'exécution du présent arrêté qui entre immédiatement en vigueur.
Agissant par la voie d'un recours de droit public, la commune d'Etagnières et dix particuliers demandent au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêté du Conseil d'Etat, pour violation des art. 6 par. 1 CEDH et 4 Cst. Le recours a été rejeté en tant qu'il était recevable.

Erwägungen

Extrait des considérants:

2. Les recourants soutiennent qu'un acte cantonal ordonnant la création d'un syndicat d'améliorations foncières devrait pouvoir, conformément à l'art. 6 par. 1 CEDH, être déféré par les propriétaires concernés à un tribunal indépendant et impartial; or, aucune voie de recours satisfaisant aux exigences de la Convention européenne ne serait ouverte en l'espèce. a) Aux termes de l'art. 6 par. 1, 1re phrase CEDH, "toute personne a

droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle". Le Tribunal fédéral a déjà jugé que les décisions de réaliser un remaniement parcellaire et d'en délimiter le périmètre portent sur des "droits et obligations de caractère civil" au sens de la disposition précitée (ATF 117 Ia 384 /385 consid. 5b). L'acte par lequel l'organe compétent décide de procéder

BGE 118 Ia 353 S. 356

à un remaniement parcellaire, en délimitant le périmètre définitif et en y incluant telle ou telle parcelle, entraîne déjà, pour les propriétaires concernés, une restriction à la propriété - en particulier à la faculté de disposer de leurs immeubles - même si subsiste la possibilité de contester ultérieurement d'autres opérations de la procédure et, finalement, le nouvel état de propriété. La décision introduisant ainsi la procédure doit donc pouvoir être déférée à un "juge indépendant et impartial". b) aa) La loi vaudoise du 20 novembre 1961 sur les améliorations foncières (LAF) connaît deux modes de constitution d'un syndicat d'améliorations foncières: la constitution par les propriétaires (art. 20 ss LAF) et la constitution par l'Etat (art. 27 s. LAF). Dans le premier mode, le syndicat est formé à l'initiative de la municipalité de la commune territoriale, d'un ou de plusieurs propriétaires (art. 21 LAF). Les initiateurs de l'entreprise, visant par exemple à exécuter un remaniement parcellaire, convoquent à une assemblée générale constitutive tous les propriétaires des fonds intéressés (art. 25 LAF). En vertu de l'art. 24 LAF, la constitution du syndicat exige l'adhésion de la majorité des propriétaires possédant plus de la moitié du périmètre. Si cette double majorité est réunie, l'assemblée générale constitutive en prend acte (art. 25 ch. 1 LAF), adopte les statuts du syndicat (art. 25 ch. 2 LAF), en désigne les organes et les techniciens (art. 25 ch. 3 et 4 LAF). Le syndicat, ainsi constitué, acquiert de plein droit la personnalité et l'entreprise devient obligatoire pour tous les propriétaires de fonds intéressés (art. 26 al. 1 LAF). Dans une procédure de remaniement parcellaire, la commission de classification - l'un des organes du syndicat - établit d'abord un projet délimitant le périmètre général de l'entreprise et, le cas échéant, des sous-périmètres (art. 33 al. 2 et 53 al. 1 LAF). Ce projet est soumis à l'enquête publique (art. 63 al. 1 let. a LAF) et les intéressés peuvent formuler des réclamations ou oppositions (art. 65 LAF). La commission de classification statue en première instance sur ces réclamations et elle peut modifier les périmètres ou soumettre le projet à une nouvelle enquête (art. 33 al. 3, 66 al. 1 et 101 LAF). Une fois le périmètre général et les sous-périmètres fixés, les propriétaires concernés subissent des restrictions dans le droit de disposer de leurs immeubles (art. 54 LAF). Le syndicat procède ensuite aux autres opérations de l'entreprise, avec à chaque étape une nouvelle enquête publique (art. 63 al. 1 let. b à h LAF). bb) Le second mode de constitution du syndicat est la constitution par l'Etat, régie par les art. 27 et 28 LAF, qui ont la teneur suivante:

BGE 118 Ia 353 S. 357

Conditions (titre)
Art. 27 - Le Conseil d'Etat peut créer d'office et organiser des syndicats d'améliorations foncières en vue du remaniement parcellaire, sur tout ou parti du territoire d'une ou de plusieurs communes, lorsque cette opération est rendue indispensable:
b) pour permettre la construction de voies publiques (routes, chemins de fer et canaux) et, d'une manière générale, la réalisation de grands travaux;
Constitution (titre)
Art. 28 - Le Conseil d'Etat déclare, par voie d'arrêté, le remaniement parcellaire obligatoire sur le territoire déterminé à l'article 27. Le syndicat se constitue lui-même. Les dispositions des articles 25 et 26 sont applicables par analogie.

La décision du Conseil d'Etat supprime l'exigence de la double majorité. Si les propriétaires se refusent ou tardent à constituer le syndicat, ou faute par les organes d'assurer la bonne marche de celui-ci, le Conseil d'Etat ordonne toutes les mesures nécessaires pour que l'entreprise puisse atteindre son but.
La loi vaudoise énonce encore quelques dispositions spécifiques aux "remaniements en corrélation avec de grands travaux" (art. 94 ss LAF). En particulier, l'art. 95 LAF est libellé comme il suit: Lorsque le Conseil d'Etat ordonne le remaniement parcellaire sur une certaine portion de territoire, en application des articles 27 et 28, le périmètre provisoire des terrains intéressés est fixé de sorte que la nouvelle répartition des terres puisse efficacement et rationnellement réparer les inconvénients causés à la propriété par les grands travaux tels que routes, chemins de fer et canaux.
Ce périmètre est soumis à l'enquête publique; la commission de classification le modifie, au besoin, d'après les mêmes critères, sous réserve de ratification par le Conseil d'Etat.
Ce périmètre peut être étendu volontairement si la majorité des propriétaires possédant plus de la moitié des terrains intéressés à cette extension donne son adhésion.
Ces dispositions spéciales traitent encore de la répartition des frais (art. 96 LAF), de l'acquisition des terrains nécessaires à l'emprise des grands travaux (art. 97 LAF) et de la prise de possession anticipée (art. 98 LAF). Pour le reste, l'art. 94 LAF renvoie aux règles s'appliquant aux autres types de remaniements parcellaires. cc) Aux termes de l'art. 1er de l'arrêté attaqué, le Conseil d'Etat "ordonne la création" d'un syndicat d'améliorations foncières en vue d'un remaniement parcellaire lié à la réalisation d'une route cantonale. Cela signifie que le gouvernement cantonal prend l'initiative

de la procédure (cf. art. 21 LAF par analogie), la constitution de ce syndicat étant toutefois de la compétence de l'assemblée générale (art. 28 al. 2 LAF, renvoyant en particulier à l'art. 25 LAF; cf. art. 4 in fine de l'arrêté attaqué), qui peut refuser de prendre une telle décision (art. 28 al. 4 in initio LAF). En l'espèce, cette assemblée générale constitutive, qui doit être convoquée par le Département de l'agriculture, de l'industrie et du commerce (art. 3 de l'arrêté attaqué), ne s'est pas encore réunie. Par ailleurs, à ce stade, un périmètre provisoire a été délimité (cf. art. 3 de l'arrêté attaqué; art. 95 al. 1 LAF), qui n'a pas été publié mais qui a été soumis aux autorités des communes concernées pour consultation. Il résulte du dossier que ce périmètre devrait couvrir une surface de 151 ha, ce qui ne représente manifestement pas la totalité du territoire des communes citées à l'art. 1er de l'arrêté. Ce périmètre provisoire est soumis à l'enquête publique et il peut être modifié (art. 95 al. 2 et 3 LAF); il appartiendra à la commission de classification, organe du syndicat, de fixer ses contours définitifs. En cela, la procédure ne diffère pas de celle applicable à un remaniement parcellaire effectué à l'initiative des propriétaires. Les dispositions de la loi (art. 95 al. 1 LAF) et de l'arrêté attaqué (art. 1er et 2) se bornent à établir des critères d'ordre général et laissent aux autorités d'exécution le soin d'examiner chaque cas séparément (cf. FRANÇOIS BOUDRY, Le remembrement de la propriété foncière, thèse Lausanne 1970, p. 94). dd) Jusqu'à l'entrée en vigueur, le 1er juillet 1991, de la loi vaudoise sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA), toute décision de l'assemblée générale du syndicat pouvait, en vertu de l'art. 108 LAF, faire l'objet d'un recours au Conseil d'Etat; cette disposition a été abrogée et la voie du recours au Tribunal administratif cantonal est actuellement ouverte (art. 4 al. 1 LJPA). Il en va de même contre une décision de la commission de classification statuant sur une réclamation concernant le périmètre mis à l'enquête publique (jusqu'au 1er juillet 1991, le recours s'exerçait devant une commission cantonale de recours spéciale). Le propriétaire concerné qui s'oppose à la décision de constitution du syndicat ou à l'inclusion de son immeuble dans le périmètre définitif peut donc d'emblée. et avant de subir une restriction à son droit de disposer (cf. art. 54 LAF), déférer sa cause à une autorité judiciaire indépendante et impartiale au sens de l'art. 6 par. 1 CEDH. c) La procédure du remaniement parcellaire créé d'office en corrélation avec de grands travaux permet toutefois au Conseil d'Etat

d'ordonner, à titre subsidiaire, "toutes les mesures nécessaires pour que l'entreprise puisse atteindre son but" (art. 28 al. 4 LAF), en particulier si le syndicat refuse de se constituer ou si le périmètre modifié par la commission de classification après l'enquête publique ne lui paraît plus adéquat (refus de ratification - art. 95 al. 2 in fine LAF). Or, selon la loi de procédure, la voie du recours au Tribunal administratif n'est pas ouverte contre les décisions du Conseil d'Etat (art. 4 al. 2 LJPA); le gouvernement cantonal statuerait donc définitivement. Au demeurant, la voie extraordinaire du recours de droit public au Tribunal fédéral ne permettrait pas de remédier à cet égard au défaut éventuel de la procédure cantonale (ATF 117 Ia 192, 386 consid. 5c). Le droit, énoncé à l'art. 6 par. 1 CEDH, de soumettre certaines contestations à un tribunal indépendant et impartial fait cependant partie des garanties du droit constitutionnel fédéral; les cantons doivent respecter ces principes dans l'organisation de leurs procédures (ATF 118 Ia 227 consid. 1c). Dans l'hypothèse où le Conseil d'Etat, par une décision spéciale et subsidiaire, constituerait le syndicat et fixerait son périmètre définitif, le Tribunal administratif cantonal, voire une autre autorité judiciaire, devrait pouvoir statuer sur les moyens des propriétaires concernés. A ce stade et à l'égard de l'arrêté attaqué, toutefois, le grief des recourants tiré d'une violation de l'art. 6 par. 1 CEDH est mal fondé.

3. Les recourants se plaignent d'une violation du droit d'être entendu, en faisant valoir qu'aucun des propriétaires des terrains concernés - à l'exception des représentants de la Commune d'Etagnières - n'a été consulté avant l'adoption de l'arrêté attaqué. L'arrêté du Conseil d'Etat est un acte administratif qui, à ce stade de la procédure, ne déploie pas d'effets obligatoires à l'égard des propriétaires (cf. consid. 2b supra); dans ces conditions, leur audition préalable n'est pas exigée en vertu de la garantie du droit d'être entendu déduite de l'art. 4 Cst. (cf. ATF 110 Ia 75 consid. 2a, ATF 109 Ia 4). En effet, les art. 1er et 2 de l'arrêté attaqué n'énoncent que des objectifs généraux qui pourront être concrétisés dans des décisions ultérieures, après que les intéressés auront été entendus; les art. 3 et 6 confient, à l'instar d'une ordonnance administrative, certaines tâches à un département cantonal; enfin, les art. 4 et 5 ne font que reprendre des principes découlant de la loi (cf. en particulier, quant à la répartition des frais, l'art. 96 LAF). Par ailleurs, les services de l'Etat ont effectivement, conformément à l'art. 39 de la loi cantonale du 25 mai 1964 sur les routes, consulté préalablement les communes concernées par une procédure de remaniement parcellaire liée à un

projet routier; les recourants n'allèguent toutefois pas que le droit cantonal exigerait au surplus la consultation des propriétaires avant l'adoption d'un arrêté du Conseil d'Etat selon l'art. 28 al. 1 LAF. Les moyens des recourants sont donc également mal fondés à cet égard.