Urteilskopf

97 I 492

68. Extrait de l'arrêt du 7 juillet 1971 dans la cause Pittet contre Commission centrale des améliorations foncières du canton de Vaud.
Regeste (de):
Güterzusammenlegung und Innenkolonisation. Grundsatz von Treu und Glauben.

Prüfungsbefugnis des Bundesgerichts bei staatsrechtlichen Beschwerden wegen Verletzung des Art. 4 BV auf dem Gebiete der Güterzusammenlegung (Bestätigung der Rechtsprechung; Erw. 1 b).

Besondere Verhältnisse, die sich aus der Verbindung der Güterzusammenlegung mit einer Aussiedelung ergeben können (Erw. 2).

Wann verstösst die von den Organen der Güterzusammenlegung vorgenommene Änderung an der im Aussiedelungsprojekt vorgesehenen Zuteilung gegen den Grundsatz von Treu und Glauben? Verletzung dieses Grundsatzes in casu bejaht (Erw. 3).

Regeste (fr):
Remaniement parcellaire et colonisation intérieure. Principe de la bonne foi.

Pouvoir d'examen du Tribunal fédéral saisi d'un recours fondé sur l'art. 4 Cst. en matière de remaniement parcellaire (confirmation de la jurisprudence; consid. 1 b).

Situation particulière résultant de la combinaison, avec le remaniement, d'une opération de colonisation (consid. 2).

Quand la modification, par les organes du remaniement, du domaine prévu par le projet de colonisation est-elle contraire au principe de la bonne foi? Question résolue en l'espèce par l'affirmative (consid. 3).

Regesto (it):
Raggruppamento dei terreni e colonizzazione interna. Principio della buona fede.

Potere d'esame del Tribunale federale adito con un ricorso di diritto pubblico per violazione dell'art. 4 CF in materia di raggruppamento dei terreni (conferma della giurisprudenza; consid. 1 b).

Situazione particolare risultante dalla combinazione del raggruppamento con una colonizzazione (consid. 2).

Quando la modificazione, operata dagli organi del raggruppamento, dell'area prevista dal progetto di colonizzazione è contraria al principio della buona fede? Quesito risolto affermativamente in concreto (consid. 3).

Sachverhalt ab Seite 493

A.- En mai 1960 s'est constitué dans la commune vaudoise de Villars-le-Terroir un syndicat d'améliorations foncières ayant pour but de réaliser un remaniement parcellaire. Clément Pittet est propriétaire, dans le périmètre du remaniement, de 22 parcelles très dispersées, d'une surface totale d'environ 8 hectares. Le bâtiment principal de son exploitation, avec logement et locaux ruraux, sis au centre du village, ayant été détruit par un incendie le 20 mai 1963, il accepta de transférer son exploitation en limite du territoire communal, en relation avec le remaniement parcellaire. Selon le projet de colonisation, approuvé par le Service cantonal et par l'Office fédéral des améliorations foncières, il devait recevoir en propriété une surface trapézoïdale d'un seul tenant, d'environ 8 hectares, située aux confins sud-est du territoire communal, en bordure de la voie ferrée Lausanne-Echallens-Bercher et en deçà, soit à l'ouest, de celle-ci. La commune de Villars-le-Terroir, qui recevait pour sa part une parcelle rectangulaire d'environ 6 hectares, juste en face de celle de Pittet et à l'est de

la voie ferrée, s'engageait à la donner à ferme à celui-ci pour une durée minimum de vingt ans, afin de compléter la surface de 14 hectares jugée nécessaire à l'opération de colonisation. Les bâtiments d'exploitation et d'habitation furent construits durant les années 1964 et 1965, à l'emplacement prévu par le projet de colonisation. Le canton de Vaud et la Confédération allouèrent des subsides de 172 000 fr. au total. Pittet conclut avec la commune de Villars-le-Terroir un bail à ferme à long terme portant sur un terrain d'une surface de 58 656 m2 situé à l'est de la voie ferrée et englobé dans le remaniement.
Selon le projet de remaniement mis à l'enquête publique du 12 juillet au 8 août 1966, Clément Pittet se voyait attribuer deux parcelles de 32 786 et 50 705 m2. La plus petite des deux (no 122) comprenait les bâtiments neufs. La plus grande (no 135) était située au-delà de la voie ferrée, à peu près à l'endroit où était primitivement prévue la parcelle de la commune. Celle-ci recevait, pour la donner à bail à Pittet, une longue parcelle triangulaire de 5,9 hectares environ, s'étendant le long de la voie ferrée au nord-est de la parcelle 135 de Pittet. Par lettre du 27 juillet 1966, Clément Pittet demanda à la Commission de classification de modifier les limites de la parcelle 122, en l'étendant de 50 m en direction du village de Villars-le-Terroir (nord-ouest) pour dégager la ferme, et de 40 m en direction d'Echallens (sud-ouest) pour que la vanne de sa conduite d'eau se trouve sur sa propriété, la parcelle 135 étant diminuée d'autant. La Commission de classification refusa de donner suite à cette demande; à son avis, il était contraire aux principes de la colonisation de diminuer la surface de la parcelle 135 et d'attribuer une partie de cette surface à un propriétaire du village ou à la commune. Clément Pittet recourut contre cette décision à la Commission centrale des améliorations foncières (ci-après: la Commission centrale), par un mémoire du Ier février 1967, dans lequel il relevait que les propositions faites lors du projet de colonisation n'avaient pas été respectées. La Commission centrale se prononça, le 23 avril 1968, sur l'attribution des nouvelles parcelles. Considérant qu'en matière de colonisation intérieure, on devait s'efforcer de créer un domaine répondant aux exigences de l'agriculture moderne et que dans cette optique les parcelles du recourant étaient trop courtes, tandis que la parcelle louée était trop irrégulière, elle annula le nouvel état dans toute une partie

du périmètre et chargea la Commission de classification d'établir un nouveau parcellement. La Commission de classification rendit sa nouvelle décision le 6 août 1968. Elle ne modifiait en rien le plan de parcellement. Saisie d'un nouveau recours de Pittet, la Commission centrale l'admit sur un point secondaire et le rejeta pour le surplus, maintenant la décision de la Commission de classification pour ce qui concerne l'attribution des nouvelles parcelles, moyennant l'aménagement d'un passage à niveau adéquat sur la voie ferrée. Le prononcé

du 1er septembre 1969 est motivé, en substance, comme il suit: Les possibilités de revoir la répartition sont très réduites, car il est exclu de modifier le réseau des chemins. Il n'est pas légalement nécessaire que le domaine du colon réponde parfaitement aux exigences de l'agriculture moderne. Il ne faut pas exagérer les inconvénients de la voie ferrée. En définitive, les parcelles attribuées au recourant sont admissibles. Si le projet de colonisation était plus favorable à Pittet, il ne lie pas le syndicat, qui devait du reste attribuer à Pittet le terrain audelà de la voie ferrée, en vertu même des prescriptions fédérales sur la colonisation.

B.- Agissant par la voie du recours de droit public, Pittet requiert l'annulation du prononcé de la Commission centrale. Le Tribunal fédéral, après avoir mis en oeuvre un expert, a admis le recours.

Erwägungen

Considérant en droit:

1. a) ...
b) L'autorité cantonale jouit, en matière de remaniement parcellaire, d'une grande liberté d'appréciation et le Tribunal fédéral, saisi d'un recours fondé sur l'art. 4 Cst., ne joue en aucune façon le rôle d'un tribunal administratif supérieur. Son pouvoir d'examen est plus restreint. Il intervient avec d'autant plus de retenue que d'une part les autorités cantonales fondent leur décision au premier chef sur les conditions locales, qu'elles peuvent apprécier mieux qu'il ne saurait le faire luimême, et que d'autre part l'admission du recours d'un seul propriétaire peut remettre en cause toute la répartition et entraîner ainsi des retards et des frais importants. A moins que les autorités cantonales n'aient commis une erreur manifeste,

il se borne à examiner le domaine dans son ensemble et à rechercher si, entre l'ancien et le nouvel état, ce domaine a subi quant à sa composition, sa superficie et sa valeur des modifications telles que les règles les plus élémentaires du remaniement parcellaire sont violées et que le propriétaire se trouve placé sans conteste dans une situation contraire à la loi et dépourvue de toute justification raisonnable (RO 96 I 41/42, 95 I 523, 90 I 289/290, 85 I 90).

2. a) En droit vaudois, le remaniement parcellaire s'applique aux terrains agricoles, viticoles, forestiers ou à bâtir, selon les principes propres à chacun d'eux (art. 2 de la loi du 29 novembre 1961 sur les améliorations foncières). Il s'ensuit que les immeubles bâtis en sont exclus (cf., a contrario, l'art. 89 de la même loi). Leur abandon ne peut pas être imposé au propriétaire contre son gré, expropriation formelle réservée. Le propriétaire qui, comme l'a fait Pittet, accepte de quitter le village pour se fixer sur un domaine de colonisation fait ainsi un sacrifice supplémentaire, qui n'est pas seulement d'ordre patrimonial. En même temps, il facilite les opérations de remaniement, en dispensant le syndicat de lui attribuer des terres à proximité du village. Ces deux éléments devraient être pris en considération au moment de comparer entre eux les différents domaines issus du remaniement. Or, il est très difficile, sinon impossible, d'en apprécier objectivement l'importance. On ne saurait en aucune façon considérer que les subsides du canton et de la Confédération pour la construction des bâtiments suffisent à compenser les inconvénients résultant de l'éloignement du village. Tel n'est du reste pas le but de l'aide accordée au colon par les pouvoirs publics. En définitive, il appartient au propriétaire et à lui seul de peser les avantages et les inconvénients de l'opération, avant de donner son accord. Dans les limites fixées par les principes généraux du droit, notamment celui de la bonne foi, il peut ensuite exiger le respect des conditions auxquelles il a subordonné son assentiment. A cet égard, sa situation diffère de celle des autres propriétaires du

syndicat.
b) Il est sans doute fort difficile de garantir à un propriétaire, dès le début des opérations de remaniement, l'attribution d'un domaine déterminé. Aussi bien les organes du syndicat n'ont-ils pas à le faire d'ordinaire. Parfois cependant, l'attribution de certaines parcelles à un propriétaire déterminé s'impose d'emblée; il en est ainsi notamment des remaniements liés à de grands

BGE 97 I 492 S. 497

travaux d'intérêt public. Il serait donc concevable, du point de vue pratique, qu'un syndicat accepte une charge analogue en garantissant à un colon l'attribution d'un domaine d'ores et déjà délimité. Du point de vue juridique, l'inégalité de traitement ainsi créée trouverait sa justification objective dans le sacrifice supplémentaire du colon et les avantages qui résultent de la colonisation pour l'ensemble de l'opération; partant, elle ne violerait pas l'art. 4 Cst. A plus forte raison est-il admissible, du point de vue des principes du remaniement, de garantir au colon que le domaine qui lui sera attribué aura au moins certaines qualités.
c) Enfin, même si l'on voulait exclure la possibilité, pour les organes du remaniement, de donner des assurances quelconques au colon, celui-ci devrait être protégé dans sa bonne foi, dans la mesure où il a effectivement reçu de telles assurances d'une autorité compétente ou censée telle, qu'il était fondé à se fier à ces assurances et qu'il a pris sur la foi de celles-ci des dispositions irrévocables; le Tribunal fédéral examine librement si ces conditions sont remplies (RO 94 I 521 s.; 96 I 15).

3. a) La situation de Pittet est considérablement améliorée par rapport à l'ancien état. Sa propriété auparavant très dispersée est regroupée, à proximité immédiate de ses nouveaux bâtiments d'exploitation, en deux parcelles de dimensions et de forme acceptables, sinon favorables. L'autorité cantonale expose qu'il pourra affecter les terrains en deçà de la voie ferrée à la culture et ceux qui sont au-delà de cette voie aux besoins de son nombreux bétail; elle tient compte ainsi des caractères propres à l'exploitation. On peut il est vrai se demander à ce propos si elle n'a pas sous-estimé les inconvénients particuliers que présente, pour Pittet, la voie ferrée. Il paraît évident - l'expert le confirme - qu'il est plus gênant de faire franchir une voie ferrée à un troupeau nombreux qu'à des machines de travail ou même des charrois agricoles. Le passage de la voie ferrée eût présenté moins d'inconvénients pour d'autres propriétaires, qui n'auraient de toute façon pas affecté au pacage du bétail ces terres trop éloignées de l'étable. Toutefois, en l'absence de tout élément de comparaison et si l'on fait abstraction des particularités de la colonisation, on ne saurait dire que Pittet tire du remaniement des avantages inférieurs à ceux qui reviennent à d'autres propriétaires. En tout cas, il n'apparaît pas arbitrairement désavantagé. Il ne le prétend pas du reste.

BGE 97 I 492 S. 498

Sur le seul terrain du remaniement, Pittet ne saurait se plaindre que la parcelle de la commune, dont il est fermier, soit de moindre qualité que celle que prévoyait le projet de colonisation. b) Le Service cantonal des améliorations foncières a soumis le projet de colonisation accepté par Pittet et, notamment, le plan du domaine aux organes du syndicat. Il n'est pas établi que ceux-ci se soient expressément engagés à le respecter dans la future répartition des nouvelles parcelles. On pourrait certes se demander si les circonstances n'exigeaient pas qu'ils réagissent en cas de désaccord et si leur silence - incontesté - n'impliquait pas l'engagement tacite d'attribuer au recourant un domaine correspondant, au moins dans ses grandes lignes, à celui qui était prévu, ou en tout cas un domaine présentant les mêmes caractères généraux. Un tel engagement ne serait pas exclu par les règles du remaniement parcellaire (cf. consid. 2 b ci-dessus). Cette question peut cependant rester réservée, le recours devant être admis même en l'absence d'un tel engagement. c) Même si le Service cantonal des améliorations foncières, initiateur du projet de colonisation et autorité de surveillance des opérations de remaniement,

n'a pas exigé des organes du syndicat le respect de son projet, il ne pouvait échapper à ces derniers que les subsides considérables alloués par les pouvoirs publics perdent toute justification s'ils ne permettent pas de constituer un domaine viable. De même, le recourant pouvait admettre, sur la seule foi du projet du service, et sans avoir à se préoccuper d'un éventuel défaut de coordination entre les différentes autorités auxquelles il avait affaire pour une seule et même opération, que le domaine qui lui serait finalement attribué aurait à tout le moins un rendement équivalant à celui du domaine qu'on lui proposait. Dès lors, s'il n'appartient pas à la Chambre de céans de revoir comme telle l'application des art. 34 et 35 de l'ordonnance fédérale du 29 décembre 1954, dont le seul objet est de fixer les conditions d'octroi des subsides fédéraux, il lui incombe d'examiner, librement, si cette dernière condition est remplie. S'il n'en est pas ainsi, le recourant, qui a lui-même investi dans ses nouveaux bâtiments des montants très élevés, ne pourra pas bénéficier du rendement qu'il attendait et sera lésé, contrairement au principe de la bonne foi, qui domine les relations entre la puissance publique et les administrés. A cet égard, il faut tenir compte aussi de la parcelle attribuée

à la commune de Villars-le-Terroir et prise à bail par le recourant: son rendement entre en effet dans le calcul de la rentabilité du domaine dans son ensemble. (Le Tribunal fédéral constate que le rendement du domaine issu du remaniement sera inférieur, dans une mesure non négligeable, à celui du domaine prévu par le projet de colonisation, et que la rentabilité des investissements du recourant est compromise). Pittet n'obtient pas le minimum sur lequel il était fondé à compter de bonne foi lorsqu'il a accepté le principe de la colonisation. La décision attaquée doit ainsi être annulée, sans qu'il y ait lieu de rechercher si, en raison des promesses qui lui auraient été faites expressément, ou en raison de circonstances qui n'ont pas été élucidées, Pittet pourrait exiger davantage.